



Tribunal de Contas

**Relatório de Auditoria n.º 25/2015, 2.ª S.
Processo n.º 21/2015 - AUDIT**

**AUDITORIA DE SEGUIMENTO AO
SISTEMA NACIONAL DE COMPRAS PÚBLICAS
(VEÍCULOS AUTOMÓVEIS E MOTOCICLOS E HIGIENE E LIMPEZA)**



Outubro/2015



ÍNDICE

Siglas.....	5
I. SUMÁRIO	7
II. DESENVOLVIMENTO	10
II.1 METODOLOGIA.....	10
II.1.1 <i>Audição dos responsáveis</i>	11
II.2 CARACTERIZAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE COMPRAS PÚBLICAS	11
II.2.1 <i>Acordos quadro e o Catálogo Nacional de Compras Públicas</i>	12
II.2.2 <i>Plataforma eletrónica de contratação pública e sistema de recolha e validação de informação</i> ...	18
II.2.3 <i>Entidades intervenientes</i>	20
II.2.3.1 A eSPap	20
II.2.3.2 Unidades Ministeriais de Compras.....	22
II.2.3.2.1 Unidades ministeriais de compras selecionadas	23
II.2.3.3 Entidades compradoras.....	23
II.2.3.4 Cocontratantes.....	25
II.3 A CONTRATAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS	26
II.3.1 <i>O plano nacional de compras públicas</i>	26
II.3.1.1 A contratação e faturação ao abrigo dos AQ, face à execução orçamental	30
II.3.2 <i>O procedimento de aquisição ao abrigo de um AQ</i>	32
II.3.2.1 A agregação de necessidades.....	32
II.3.2.1.1 A agregação pela eSPap, na aquisição de veículos automóveis	33
II.3.2.1.2 A agregação pela UMC-SGMS no AQ-HL	34
II.3.2.1.3 A agregação pela UMC-MEC no AQ-HL	35
II.3.2.2 O procedimento de contratação ao abrigo do AQ	37
II.3.2.2.1 O procedimento de contratação pela eSPap, no AQ-VAM	38
II.3.2.2.2 O procedimento de contratação pela UMC-SGMS, no AQ-HL.....	41
II.3.2.2.3 O procedimento de contratação pela UMC-MEC, no AQ-HL.....	43
II.3.2.3 A contratação e a execução dos contratos.....	43
II.3.2.3.1 O relatório de contratação	43
II.3.2.3.2 Publicitação dos contratos no Portal Base	44
II.3.2.3.3 O relatório de faturação	45
II.3.2.3.4 A qualidade da informação extraída do SRVI e o acesso ao sistema	46
II.4 QUESTIONÁRIOS ÀS UMC E AOS COCONTRATANTES.....	48
II.4.1 <i>Questionário às UMC</i>	48
II.4.2 <i>Questionário aos cocontratantes</i>	50
II.5 AVALIAÇÃO DO SNCP.....	53
II.5.1 <i>O modelo de cálculo das poupanças</i>	53
II.5.2 <i>As poupanças geradas pelo SNCP e a validação do seu cálculo</i>	55
III. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	60
III.1 CONCLUSÕES	60
III.1.1 <i>Os principais sistemas de informação utilizados</i>	60
III.1.2 <i>As entidades intervenientes</i>	62
III.1.3 <i>O Plano nacional de compras públicas 2014</i>	63
III.1.4 <i>Os acordos quadro objeto de análise</i>	64
III.1.5 <i>O modelo de cálculo das poupanças</i>	65
III.2 RECOMENDAÇÕES.....	67
IV. EMOLUMENTOS	69
V. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	70

VI. DECISÃO.....	71
VII. FICHA TÉCNICA.....	72
<i>Anexo 1 – Ponto de situação dos AQ em 2014.....</i>	<i>73</i>
<i>Anexo 2 – Lotes previstos no AQ-HL 2010.....</i>	<i>74</i>
<i>Anexo 3 – Grupos de lotes previstos no AQ-VAM-2011</i>	<i>75</i>
<i>Anexo 4 – Análise da fundamentação jurídica da eSPap relativa à classificação de entidades não vinculadas</i>	<i>77</i>
<i>Anexo 5 – Metodologia para a elaboração do PNCP 2014</i>	<i>85</i>
<i>Anexo 6 - Previsão da despesa em procedimentos a agregar no PNCP</i>	<i>86</i>
<i>Anexo 7 – Alteração da adjudicação em função da quilometragem considerada.....</i>	<i>87</i>
<i>Anexo 8 – Questionário às UMC</i>	<i>88</i>
<i>Anexo 9 – Questionário aos cocontratantes.....</i>	<i>91</i>
<i>Anexo 10 – Impacto de lapsos de reporte/ tratamento de informação no cálculo da poupança transacional – AQ-VAM</i>	<i>94</i>
<i>Anexo 11 – Contraditório: resposta do Ministro da Saúde</i>	<i>95</i>
<i>Anexo 12 – Contraditório: resposta do Presidente do Conselho Diretivo da eSPap.....</i>	<i>97</i>
<i>Anexo 13 – Contraditório: resposta do Secretário-Geral do MEC.....</i>	<i>137</i>

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 – DESPESA DAS ENTIDADES ABRANGIDAS PELO SNCP INSCRITA NO OE EM CLASSIFICAÇÕES ECONÓMICAS ABRANGIDAS PELOS AQ, FACE À DESPESA QUE AS ENTIDADES PREVIAM REALIZAR AO ABRIGO DOS AQ	27
QUADRO 2 – DESPESA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL NAS CLASSIFICAÇÕES ECONÓMICAS ABRANGIDAS PELOS AQ, ADJUDICAÇÕES E FATURAÇÃO DE 2014 AO ABRIGO DOS AQ.....	31
QUADRO 3 – CENTRALIZAÇÕES PREVISTAS POR UMC E CONCRETIZADAS	32
QUADRO 4 – LAPSOS DETETADOS NA ANÁLISE DAS PROPOSTAS EFETUADA PELA ESPAP.....	40
QUADRO 5 – IMPACTO DOS ERROS DETETADOS PELA EQUIPA DE AUDITORIA NO MODELO DE CÁLCULO DO VALOR DAS PROPOSTAS	42
QUADRO 6 – RELATÓRIOS DE FATURAÇÃO EM FALTA NOS AQ ANALISADOS.....	45
QUADRO 7 – IDENTIFICAÇÃO DA ENTIDADE COMPRADORA NOS DADOS EXTRAÍDOS DO SRVI, RELATIVOS AOS RELATÓRIOS DE FATURAÇÃO, PARA OS AQ ANALISADOS	46
QUADRO 8 – REGISTOS EXTRAÍDOS DO SRVI SEM IDENTIFICAÇÃO DA ENTIDADE COMPRADORA (RELATÓRIO DE FATURAÇÃO N.º 36820)	47

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – EVOLUÇÃO ANUAL DAS POUPANÇAS	56
GRÁFICO 2 – POUPANÇAS DO SNCP E VOLUME DE COMPRAS	56
GRÁFICO 3 – EVOLUÇÃO DAS POUPANÇAS ENTRE 2011 E 2014, POR AQ	56
GRÁFICO 4 – POUPANÇAS DE 2014 POR ÁREA	57
NOME	72
CATEGORIA.....	72
FORMAÇÃO ACADÉMICA.....	72
QUESTIONÁRIO QUANTO À ATUAÇÃO DAS UNIDADES MINISTERIAIS DE COMPRAS NO SISTEMA NACIONAL DE COMPRAS PÚBLICAS.....	88
QUESTIONÁRIO AOS COCONTRATANTES DOS ACORDOS QUADRO	91



Q.

Tribunal de Contas

SIGLAS

AMT	Autoridade Metropolitana de Transportes
ANCP	Agência Nacional de Compras Públicas, E. P. E.
AQ	Acordo quadro
AQ-CR	Acordo quadro de combustíveis rodoviários
AQ-ENE	Acordo quadro de energia
AQ-HL	Acordo quadro de higiene e limpeza
AQ-LS	Acordo quadro de licenciamento de software
AQ-PEC	Acordo quadro de plataforma eletrónica de contratação
AQ-PECI	Acordo quadro de produtos de economato, cópia e impressão
AQ-RC	Acordo quadro de refeições confeccionadas
AQ-SA	Acordo quadro de seguro automóvel
AQ-SMA	Acordo quadro de assistências técnicas
AQ-SMT	Acordo quadro de serviço móvel terrestre
AQ-SVDLF	Acordo quadro de serviço de voz, dados e ligações fixas
AQ-VA	Acordo quadro de viagens e alojamento
AQ-VAM	Acordo quadro de veículos automóveis e motociclos
AQ-VE	Acordo quadro de veículos elétricos
AQ-VS	Acordo quadro de vigilância e segurança
ARS	Administrações regionais de saúde
CCP	Código dos contratos públicos
CGE	Conta Geral do Estado
CIC	Comissão Interministerial de Compras
CNCP	Catálogo nacional de compras públicas
CPC	Conselho de Prevenção da Corrupção
CRP	Constituição da República Portuguesa
DCP	Direção de Compras Públicas
DGEstE	Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGPGE	Direção-Geral de Planeamento e Gestão Financeira
DGTC	Direção-Geral do Tribunal de Contas
DVEL	Direção de Veículos do Estado e Logística
EPE	Entidade Pública Empresarial
eSPap	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P.
GeRFiP	Gestão de recursos financeiros partilhada
GNR	Guarda Nacional Republicana
IES	Informação empresarial simplificada
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, E.P.E.
IOEAE	Impactos operacionais, energético e ambiental de exploração
IPC	Índice de preços no consumidor
ISV	Imposto sobre veículos
IVA	Imposto sobre o valor acrescentado
LVT	Lisboa e Vale do Tejo
MAI	Ministério da Administração Interna
MAM	Ministério da Agricultura e do Mar
MAOTE	Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e da Energia
MDN	Ministério da Defesa Nacional
ME	Ministério da Economia

MEC	Ministério da Educação e Ciência
MF	Ministério das Finanças
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
MSESS	Ministério da Solidariedade e da Segurança Social
NIPC	Número de Identificação de Pessoa Coletiva
OE	Orçamento do Estado
PAC	Planos anuais de compras
PCM	Presidência do Conselho de Ministros
PEC	Plataforma eletrónica de contratação
PECP	Plataforma eletrónica de contratação pública
PMC	Plano ministerial de compras
PNCP	Plano nacional de compras públicas
PVE	Parque de veículos do Estado
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
ROC	Revisor oficial de contas
SAC	Sistema de autenticação e credenciação
SETF	Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças
SG	Secretaria-Geral
SGMJ	Secretaria-Geral do Ministério da Justiça
SGMS	Secretaria-Geral do Ministério da Saúde
SGPU	Sistema de gestão de pneus usados
SGPVE	Sistema de gestão do parque de veículos do Estado
SIGO	Sistema de informação para a gestão orçamental
SIOE	Sistema de informação da organização do Estado
SMN	Salário mínimo nacional
SNCP	Sistema nacional de compras públicas
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SPMS	Serviços partilhados do Ministério da Saúde
SRVI	Sistema de recolha e validação de informação
TC	Tribunal de Contas
TOC	Técnico oficial de contas
UMC	Unidade ministerial de compras
UMC-MEC	Unidade ministerial de compras do Ministério da Educação e Ciência
UMC-SGMS	Unidade ministerial de compras da Secretaria-Geral do Ministério da Saúde
VPASE	Valor da proposta adjudicada sem extras
VPH	Valor previsto histórico
VPMP	Valor previsto para a melhor proposta



I. SUMÁRIO

Em cumprimento do Plano de Ação aprovado pelo Tribunal para 2015, foi realizada uma auditoria de seguimento ao sistema nacional de compras públicas, abrangendo os acordos quadro de veículos automóveis e motociclos e higiene e limpeza, com o objetivo de avaliar o funcionamento do sistema e a obtenção de poupanças, bem como o grau de acolhimento das recomendações formuladas no Relatório de Auditoria n.º 35/2011 – 2.ª S.

O sistema nacional de compras públicas (SNCP) abrange a Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P. (eSPap) enquanto entidade gestora e agregadora central, as unidades ministeriais de compras enquanto agentes agregadores ao nível ministerial, as entidades compradoras (vinculadas ou voluntárias) e os cocontratantes (fornecedores). A fundamentação legal apresentada pela eSPap quanto à classificação de entidades da administração central como não vinculadas foi objeto de análise, tendo sido encontradas situações aparentemente idênticas tratadas de forma diferente e exclusão do sistema de sete entidades da administração central. (cfr. II.2)

O SNCP baseia o seu funcionamento, por um lado, na celebração de acordos quadro, que visam estandardizar a procura do Estado em bens e serviços que respondem a necessidades transversais da administração pública, bem como fixar condições máximas de preço e mínimas para o seu fornecimento em termos de prazos, níveis e qualidade de serviço. Por outro lado, assenta na agregação da procura, com centralização na eSPap ou nas unidades ministeriais de compras, para aumentar o poder negocial do Estado e obter preços mais vantajosos. Os procedimentos pré-contratuais são desmaterializados decorrendo em plataforma eletrónica disponibilizada pela eSPap. (cfr. II.2.1; II.2.2; II.3.2.3)

As ferramentas eletrónicas de suporte ao funcionamento do SNCP apresentam limitações ao nível das tarefas de agregação de necessidades e acompanhamento da execução do contrato, que as unidades ministeriais de compras têm vindo a colmatar de forma avulsa, com a consequente dispersão de recursos. A eSPap informou que irá disponibilizar uma ferramenta de agregação de necessidades a partir de 01-10-2015 e que se encontra a desenvolver outros sistemas de informação. (cfr. II.2.2)

O plano nacional de compras públicas 2014 visava, pela primeira vez, refletir o peso das aquisições ao abrigo dos acordos quadro no orçamento das entidades compradoras vinculadas, com a eSPap a reconhecer dificuldades na concretização da metodologia adotada. O tratamento das entidades abrangidas não foi consistente, por não utilizar o mesmo universo em todos os dados. A calendarização prevista para a sua elaboração não foi cumprida, nem tão pouco a relativa à monitorização da sua execução. O suporte tecnológico de recolha de dados para a elaboração dos planos ministeriais de compras que lhe dão origem é moroso e suscetível de gerar erros, contribuindo também para os atrasos verificados. (cfr. II.3.1)

Em 2014, os relatórios de contratação continuavam a ser carregados manualmente pelas entidades adjudicantes. No sistema de recolha e validação de informação as consultas pré-definidas em Excel aos relatórios de faturação não identificam o procedimento de contratação que lhe deu origem, o que dificulta o acompanhamento da execução dos contratos. Por outro lado, a identificação nominal de entidades, ao extrair informação deste sistema, não é fiável. (cfr. II.2.2; II.3.2.3)

Nos processos analisados, abrangendo, pelo menos, 207 contratos, apenas foi localizada a publicitação de 14 no Portal Base, o que põe em causa a transparência da contratação pública e a legalidade dos pagamentos efetuados. (cfr. II.3.2.3.2)

O peso da faturação reportada ao abrigo de acordos quadro no total da despesa respetiva representou 21,9% do total dos pagamentos registados nas classificações económicas que lhes foram afetas, indiciando que existirá ainda uma fatia importante de despesa que não está a ser abrangida pelos acordos quadro. (cfr. II.3.1.1)

No acordo quadro de veículos automóveis e motociclos constatou-se a existência de 39 lotes com menos de três cocontratantes, o que limita a competitividade entre fornecedores, reforçada pelo reduzido cumprimento da obrigação de apresentarem resposta a todas as consultas (apenas 57,9%, nos processos analisados). A eSPap aceitou o aumento do custo de manutenção do veículo, indicado no catálogo nacional de compras públicas, em 31 situações num total de 160 veículos, o que é questionável, uma vez que o caderno de encargos deste acordo quadro não especificava regras para a atualização desta componente. (cfr. II.2.1; II.3.2.1)

No acordo quadro de higiene e limpeza estava prevista a atualização anual de preços com base no índice de preços no consumidor, bem como a possibilidade de efetuar uma revisão extraordinária de preços, nomeadamente face a aumentos significativos do custo da mão-de-obra. A norma constante do novo acordo quadro não é clara quanto ao âmbito das situações que podem dar origem a atualizações do catálogo, podendo ser motivo de conflitualidade contratual entre a eSPap e os fornecedores selecionados. (cfr. II.2.1; II.3.2.1)

O procedimento agregado de aquisição de serviços de higiene e limpeza efetuado pela Unidade Ministerial de Compras do Ministério da Educação e Ciência ficou muito aquém dos objetivos a que se propunha: das 616 entidades convidadas só foram abrangidas pela adjudicação 105. (cfr. II.3.2.2.3)

Na Unidade Ministerial de Compras da Secretaria-Geral do Ministério da Saúde o modelo utilizado para calcular o valor das propostas apresentava erros que, embora não tivessem impacto na escolha do fornecedor, influenciavam o valor dos contratos celebrados, que deveria ser inferior em € 9.775, tendo os serviços desencadeado procedimentos para a sua correção em sede de execução contratual. (cfr. II.3.2.2.2)

O desempenho do SNCP é avaliado através de relatórios anuais com estimativas das poupanças geradas que, segundo o Relatório de 2014 ascenderam a € 47,8 M, distribuídas por 14 acordos quadro. O modelo utilizado para o seu cálculo carece de atualização. (cfr. 0)

Da análise efetuada conclui-se que embora, globalmente, o SNCP apresente uma valia para o Estado, ainda se encontra aquém dos seus ganhos potenciais, podendo ser introduzidas melhorias significativas em várias áreas:

- ◆ Continua a ser necessário clarificar o enquadramento legal das entidades abrangidas pelo SNCP e a interpretação dada ao atual enquadramento não deverá excluir entidades da administração central.
- ◆ Os acordos quadro pressupõem duas fases: consulta para a escolha dos fornecedores que irão integrar o acordo quadro (cocontratantes), incluindo a definição das condições de fornecimento; consulta a esses cocontratantes para cada fornecimento em concreto. A atratividade do acordo quadro de veículos automóveis e motociclos, ao nível dos fornecedores precisa de ser incrementada para aumentar a concorrência, abrangendo nomeadamente o número de cocontratantes por lote e a revisão da aplicabilidade do acordo quadro a veículos que envolvam custos de transformação significativos para serem adaptados às funções a que se destinam.



Q.

Tribunal de Contas

- ◆ As ferramentas informáticas utilizadas no âmbito do SNCP continuam a carecer de melhorias para satisfazer as necessidades sentidas pelos utilizadores, abrangendo desde a agregação de necessidades ao reporte, tratamento e consulta da informação, bem como de melhorar a sua intercomunicabilidade, eliminando a introdução de dados redundantes e melhorando a sua qualidade.
- ◆ O Plano Nacional de Compras Públicas 2014 estabeleceu, pela primeira vez a ligação entre as aquisições previstas ao abrigo dos acordos quadro da eSPap e a despesa inscrita no Orçamento do Estado. A qualidade dos dados utilizados, o seu método de recolha e a coerência nos universos de comparação carecem de aperfeiçoamento, bem como o cumprimento dos prazos para a sua elaboração e monitorização.
- ◆ O desempenho do SNCP é avaliado através de relatórios anuais com estimativas das poupanças, compiladas pela eSPap, que reconhece a necessidade de fazer evoluir o modelo de cálculo, com resultados esperados para o relatório de poupanças de 2016. O atual modelo continua a não levar em conta estrutura de custos do SNCP e embora tendo em conta anteriores recomendações do Tribunal, não permitirá, a médio prazo, identificar a poupança obtida pela agregação de necessidades. A fiabilidade do cálculo de poupanças, na lógica interna do modelo utilizado, continua a apresentar deficiências que não permitem a sua validação integral.

Em sede de contraditório, a eSPap, genericamente salientou a avaliação positiva do SNCP, reconhecendo que existem oportunidades de melhoria. Informou também que “(...) *muitas das iniciativas referidas no presente documento como solução para as recomendações da auditoria são iniciativas incluídas no Plano Estratégico de Serviços Partilhados da Administração Pública (PESPAP), produzido em 2015 (...)*”.

II. DESENVOLVIMENTO

II.1 Metodologia

A auditoria de seguimento ao sistema nacional de compras públicas (SNCP) teve o objetivo de avaliar o funcionamento do SNCP e a obtenção de poupanças, bem como o grau de acolhimento das recomendações formuladas no Relatório de Auditoria n.º 35/2011 – 2.ª S¹.

Os trabalhos foram desenvolvidos junto da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (eSPap) e de duas unidades ministeriais de compras (UMC). Complementarmente, foram elaborados questionários, recolhidos dados sobre o Orçamento do Estado e execução orçamental² e sobre as adjudicações por ajuste direto reportadas no Portal Base³. Os trabalhos realizados envolveram reuniões com as entidades acima referidas e a consulta dos principais sistemas de informação utilizados, onde decorrem os procedimentos pré-contratuais e de acompanhamento da execução dos contratos. A calendarização prevista para a ação foi condicionada pelo facto do Relatório de Poupanças de 2014 ter sido homologado a 01-06-2015, pelo que só após essa data foi possível proceder à sua análise.

Tendo em conta a complexidade do SNCP, designadamente por i) abranger cerca de 2380 entidades compradoras, com diferentes obrigações e graus de vinculação, 258 cocontratantes e 13 UMC; ii) contemplar 15 acordos quadro (AQ) em 2014, cada um com critérios e regras específicos, com bens ou serviços agregados em lotes, podendo os critérios de adjudicação de cada lote variar dentro do mesmo AQ; iii) a possibilidade da eSPap ser mandatada para desenvolver procedimentos de contratação em nome das entidades adjudicantes; iv) a existência de UMC enquanto entidades vocacionadas para a centralização de procedimentos; bem como o Relatório de Auditoria n.º 35/2011 – 2.ª S, que se focou nos AQ de veículos automóveis e motociclos (AQ-VAM) e de seguro automóvel (AQ-SA):

- ◆ Foram selecionados para exame, em função do valor de adjudicações previsto no Plano Nacional de Compras Públicas (PNCP) de 2014, o AQ-VAM, centralizado pela eSPap e também por permitir uma apreciação mais direta do acolhimento das Recomendações do Tribunal, e o AQ-HL (higiene e limpeza), centralizado pelas UMC, e por apresentar uma previsão de agregação de procedimentos em sete ministérios⁴.
- ◆ Para aprofundar a análise do papel das UMC no SNCP, foram selecionadas duas UMC, com previsões de agregação substancialmente diferentes no PNCP: a UMC-SGMS (do Ministério da Saúde), que previa agregar € 57,3 M (38,9% do conjunto das UMC), abrangendo oito AQ⁵ e a UMC-MEC (do Ministério da Educação e Ciência), que embora previsse agregar procedimentos em oito AQ, não apresentou estimativa para o correspondente valor da despesa.

¹ Este teve por objetivo geral “Avaliar o efeito do SNCP na despesa, tomando em consideração em termos de amostragem os acordos quadro de veículos automóveis e motociclos e de seguro automóvel”, dando origem a recomendações no sentido de melhorar o funcionamento do SNCP e o modelo de cálculo de poupanças.

² Reportados no SIGO - sistema de informação para a gestão orçamental, gerido pela Direção-Geral do Orçamento.

³ Portal gerido pelo Instituto da Construção e do Imobiliário, previsto no código dos contratos públicos, para a agregação e divulgação de informação sobre a contratação pública.

⁴ Embora os AQ de Serviço móvel terrestre/Serviço de voz, dados e ligações fixas (AQ-SMT/SVDLF) e Viagens e alojamento (AQ-VA) apresentem maior transversalidade no PNCP (com procedimentos de agregação de aquisições previstos por nove UMC), em valor representam apenas 8,2% e 6,9% da despesa a agregar pelas UMC.

⁵ Em conjunto com as agregações previstas pela empresa Serviços Partilhados do Ministério da Saúde (€ 1,8 M), previa abarcar 93% da despesa que era previsto o MS efetuar ao abrigo dos AQ da eSPap.



Q.

Tribunal de Contas

- ◆ Foram elaborados dois questionários, um dirigido às unidades ministeriais de compras e o outro aos fornecedores dos AQ selecionados, visando a recolha de opiniões diversificadas sobre o funcionamento do SNCP.

A apreciação do SNCP abrangeu três vertentes: i) descrição básica do funcionamento do SNCP, identificando as entidades envolvidas, o que fazem e de que recursos dispõem; ii) o PNCP 2014, como foi elaborado, executado e avaliado; iii) as poupanças do SNCP, como foram apuradas e se são efetivas, quando considerada a estrutura de custos do próprio sistema.

II.1.1 Audição dos responsáveis

No exercício do contraditório, apresentaram as suas alegações, tidas na devida conta para a fixação do texto deste Relatório, o Presidente do Conselho Diretivo da eSPap e o Secretário-Geral do Ministério da Educação e Ciência, as quais constam na íntegra dos Anexos 12 e 13.

O Ministro da Saúde, na sua resposta, informou nada ter a acrescentar ao teor do Relato (Anexo 11).

O relato foi também enviado à Ministra de Estado e das Finanças, ao Ministro da Educação e Ciência e à Secretária-Geral do Ministério da Saúde, que não se pronunciaram.

II.2 Caracterização do sistema nacional de compras públicas

O SNCP tem como objetivo contribuir para aumentar o rigor, transparência, competitividade, eficácia e eficiência nas compras públicas. Este modelo foi instituído em 2007¹, no contexto do desenvolvimento dos serviços partilhados, uma das linhas estratégicas de ação do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado, no seguimento do processo iniciado em junho de 2003, com o Programa Nacional de Compras Eletrónicas².

Em 2009 foi publicado o regulamento³ do SNCP, que determinou a disciplina aplicável ao sistema, definiu o modo de funcionamento em rede, a organização dos processos de trabalho e a articulação das relações funcionais entre os principais intervenientes, a Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E. (entidade gestora do SNCP com a natureza de Central de Compras), as unidades ministeriais de compras (UMC) e as entidades compradoras, como forma de promover a aquisição centralizada de bens móveis e serviços, numa lógica de partilha de funções comuns, transversais a toda a atividade ministerial⁴.

¹ O Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro instituiu o novo modelo de compras públicas que compreendia três dimensões principais: reformulação do modelo organizacional de compras públicas, com a racionalização do número de estruturas de compras, eliminando duplicações orgânicas e de processos; lançamento de novos Contratos Públicos de Aprovisionamento; desenvolvimento do Modelo Tecnológico de suporte às compras públicas eletrónicas.

² O programa tinha como objetivo introduzir ferramentas eletrónicas como instrumentos correntes dos processos de compras públicas.

³ Regulamento n.º 330/2009, publicado em 30 de Julho.

⁴ De acordo com o n.º 2 do artigo 2.º do Regulamento n.º 330/2009, o SNCP desenvolve -se segundo as seguintes linhas estratégicas:

a) Integração de entidades compradoras por imposição legal e de entidades compradoras de adesão voluntária de base contratual;

O reforço da utilização de serviços partilhados na Administração Pública foi assumido em 2011 como uma das ações a desenvolver no quadro da reforma da Administração Pública, apresentada com o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central¹ que visava a redução permanente da despesa e a implementação de modelos mais eficientes para o funcionamento da administração central.

A partir de 2012, a Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P. (eSPap, I. P.)², assumiu a missão, atribuições e competências da Agência Nacional de Compras Públicas, E. P. E. (ANCP) e da Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, E. P. E., que foram extintas, tendo por missão assegurar o desenvolvimento e a prestação de serviços partilhados no âmbito da Administração Pública bem como conceber, gerir e avaliar o sistema nacional de compras e assegurar a gestão do parque de veículos do Estado (PVE).

No âmbito dos serviços partilhados da Administração Pública, o SNCP apresenta-se como um modelo que visa a simplificação dos procedimentos aquisitivos, a normalização dos produtos e serviços a adquirir, promovendo a competitividade económica entre fornecedores do Estado e garantindo níveis de serviço adequados à satisfação das necessidades públicas, em condições económicas e financeiras vantajosas. Desta forma, a centralização das compras do Estado é apresentada como um mecanismo para a racionalização e redução da despesa em bens e serviços transversais, geradora de poupanças que concorrem para o reequilíbrio das contas públicas³.

II.2.1 Acordos quadro e o Catálogo Nacional de Compras Públicas

Acordos quadro

O lançamento de concursos públicos com vista à celebração de AQ⁴, constitui uma das principais atribuições da eSPap⁵ no âmbito do SNCP, sendo estes acordos apresentados como um instrumento que permite a cada entidade adjudicante uma maior flexibilidade, rapidez e eficiência no domínio da contratação pública centralizada, possibilitando agregar a oferta e a procura em prol de uma economia

b) Segregação das funções de contratação e de compras e pagamentos, assente na adoção de procedimentos centralizados, aos níveis global e sectorial, de celebração de acordos quadro ou outros contratos públicos pela ANCP ou pelas UMC, de acordo com as categorias de bens móveis e serviços definidas por portaria, e na subsequente compra e pagamento pelas entidades compradoras;

c) Modelo híbrido de gestão, com base numa entidade gestora central (a ANCP) articulada com as UMC e entidades compradoras, funcionando em rede.

¹ As linhas gerais do PREMAC, no âmbito do Compromisso Eficiência foram aprovadas pelo Conselho de Ministros, em reunião de 20 de julho 2011.

² O Decreto-Lei n.º 117-A/2012, de 14 de junho, cria a Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P. e a Portaria n.º 275/2012, de 10 de setembro, aprova os Estatutos da eSPap.

³ O reforço da prestação de serviços partilhados constituiu também uma resposta ao compromisso assumido no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira, acordado com o Fundo Monetário Internacional, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu, de modo a reforçar a racionalidade da atuação pública e reduzir a despesa, contribuindo para o equilíbrio das contas públicas.

⁴ Instrumento previsto em diretivas comunitárias em matéria de contratação pública transpostas para a legislação nacional através do Código dos Contratos Públicos com a redação aprovada pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro e alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 223/2009, de 11 de setembro, 278/2009, de 2 de outubro (republicação) e 131/2010, de 14 de dezembro e 149/2012, de 12 de julho e pelas Leis n.ºs Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, 3/2010, de 27 de abril e 64-B/2011 de 30 de dezembro (OE/2012).

⁵ Alínea a) do n.º 4 do artigo 3.º Decreto-Lei n.º 117-A/2012, de 14 de junho, sobre as atribuições da eSPap, I. P., no âmbito das compras públicas.

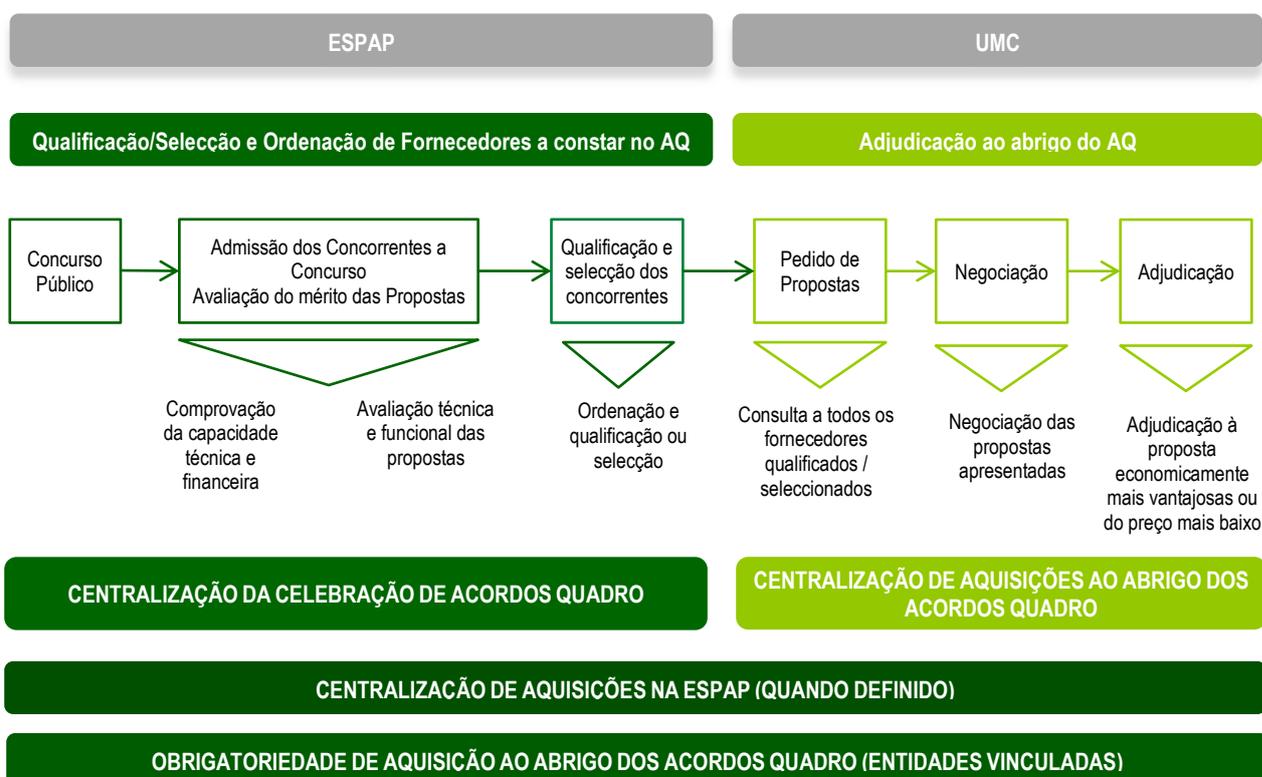


Q.

Tribunal de Contas

de escala tendente a atingir um preço unitário mais atrativo e a estabelecer relações contratuais duradouras. A celebração de AQ é da exclusiva competência da eSPap ou das UMC¹.

O diagrama seguinte, elaborado pela eSPap, sintetiza o processo de formação dos AQ de sua iniciativa e o processo subsequente de concretização das aquisições, por intermédio das UMC. Destaca-se o facto de que eSPap e as UMC², além da celebração de AQ, também têm previsto nas suas atribuições a centralização de aquisições. Neste âmbito, cabe à eSPap a realização dos procedimentos de aquisição e contratação, incluindo a adjudicação das propostas em representação das entidades compradoras, relativamente a bens e serviços relacionados com o PVE³.



Fonte: eSPap - Manual dos acordos quadro.

Como se traça no diagrama anterior, o AQ é precedido de concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação para a seleção de fornecedores, a publicar no Diário da República, na plataforma eletrónica de contratação utilizada pela eSPap, nos termos do Código dos Contratos Públicos (CCP), e no Jornal Oficial da União Europeia.

As propostas são avaliadas e seleccionadas com base no preço ou na vantagem económica, de acordo com o critério definido no programa de concurso. Os concorrentes seleccionados apresentam os

¹ N.º 4 do artigo 8.º do Regulamento n.º 330/2009 - Regulamento do SNCP.

² Sempre que tal competência lhes tenha sido atribuída por portaria conjunta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e do sector (artigo 16.º do Regulamento n.º 330/2009 - Regulamento do SNCP).

³ A eSPap, I. P., é a entidade gestora do parque de veículos do Estado (PVE).

documentos de habilitação e é celebrado o AQ com a eSPap, onde se estabelecem as condições jurídicas, técnicas e económicas do fornecimento dos bens ou serviços.

Todo o processo decorre obrigatoriamente¹ na plataforma eletrónica de contratação pública (PECP), disponibilizada pela eSPap para utilização de todo o SNCP. A PECP integra os procedimentos de formação de contratos públicos, permitindo o acompanhamento das várias formalidades e salvaguarda de todas as peças do procedimento², inclusive os selos temporais, desde a abertura até à assinatura dos contratos.

O AQ tem uma natureza contratual, não tendo como objetivo a aquisição imediata de bens móveis ou serviços mas sim regular os contratos que venham a ser celebrados para a sua aquisição, sujeitos às regras previamente fixadas nesse acordo. Os AQ têm, em geral, a duração de dois anos com a possibilidade de uma ou duas renovações anuais, observando o limite máximo de quatro anos previsto no CCP³.

Os AQ pré-qualificam os fornecedores para realizarem vendas de bens e serviços à administração pública e estabelecem, entre outros aspetos, as condições e requisitos máximos em termos de preços e os mínimos em termos de prazos, níveis e qualidade de serviço.

Apenas os fornecedores que celebrarem AQ (cocontratantes) poderão ser consultados para fornecer os bens ou serviços pretendidos em cada categoria. Será ao abrigo destes acordos que as unidades ministeriais/entidades adjudicantes comprarão os bens e serviços de que necessitam, nos termos definidos nesses acordos, sendo que, nessa altura, as condições de fornecimento poderão ser ainda melhoradas, elevando o nível de competitividade entre fornecedores, por um lado, e o potencial de poupanças do Estado, por outro.

A lista das categorias de bens e serviços cujos AQ e procedimentos de aquisição são celebrados e conduzidos pela eSPap é definida por diploma legal. A última atualização desta lista é a que consta da Portaria n.º103/2011, de 14 de março⁴, e compreende dezasseis categorias de bens e serviços⁵.

¹ De acordo com o estabelecido na reunião da Comissão Interministerial de Compras, de 16 de Dezembro de 2008, “... a obrigatoriedade de utilização da plataforma que venha a ser contratada pela ANCP para efectuar as consultas ao abrigo dos acordos quadro (AQ) celebrados pela ANCP”, conforme também informado na Reunião Multilateral de 21 de Abril de 2009: “para a realização de todas as compras ao abrigo dos acordos quadro da ANCP, a plataforma eletrónica de contratação pública (PECP) da ANCP será disponibilizada às UMC’s e às entidades vinculadas para utilização obrigatória (...)”.

² Caderno de encargos, convite, comunicações, esclarecimentos de dúvidas, retificação de peças na sequência de eventuais erros e omissões, propostas, adjudicações, bem como os relatórios do júri (preliminar (es) e final).

³ Artigos 256.º e 266.º do CCP. No caso de bens com maior risco de obsolescência, como, por exemplo, automóveis ou equipamento informático, encontra-se previsto que a eSPap promova, pelo menos uma vez por ano, a atualização da oferta no âmbito do acordo quadro, mediante consulta aos fornecedores e desde que não se alterem marcas, se cumpram os requisitos técnicos, funcionais e ambientais mínimos exigidos, os preços sejam iguais ou inferiores aos dos bens substituídos e não se alterem as restantes condições do acordo quadro.

⁴ A lista foi inicialmente aprovada pela Portaria n.º 772/2008, de 6 de Agosto. Essa lista foi alterada pela Portaria n.º 420/2009, de 20 de Abril, substituída, entretanto, pela Portaria n.º 103/2011, de 14 de Março. Observa-se que as UMC poderão também promover a celebração de acordos quadro, quando não esteja prevista a sua centralização na ANCP/eSPap.

⁵ Serviço móvel terrestre; equipamento informático; cópia e impressão; papel, economato e consumíveis de impressão; licenciamento de *software*; combustíveis rodoviários; seguros de veículos; veículos rodoviários; energia; vigilância e segurança; higiene e limpeza; serviço de comunicações de voz e dados em local fixo; viagens e alojamentos; mobiliário de escritório; plataformas eletrónicas de contratação e refeições confeccionadas.



Q.

Tribunal de Contas

No ano de 2014 estavam em vigor 12 AQ, dos quais cinco em fim de vigência¹. No âmbito dos trabalhos de preparação para o lançamento de novos AQ foram publicitadas consultas públicas nas áreas: Mobiliário (24-03-2014), Serviços de viagens e alojamentos (03-04-2014), Serviços de comunicação de voz e dados (30-04-2014), Fornecimento de papel, economato e consumíveis de impressão (18-07-2014), Aquisição de veículos automóveis e motociclos (20-08-2014), Aluguer operacional de veículos (20-08-2014) e Prestação de serviços de computação em nuvem (AQ-Cloud) (11-12-2014)².

Nesse ano, a eSPap lançou concursos para a celebração de 5 novos AQ, dos quais o de Equipamento informático (09-04-2014), de Papel e economato (22-12-2014) e o de Mobiliário (06-08-2014) correspondiam a substituições. Os restantes, Infraestruturas de tecnologias de informação e comunicação (24-01-2014) e Manutenção de instalações de elevação (22-12-2014), correspondiam a novos AQ.

De acordo com o inquérito dirigido às UMC relativamente às categorias de bens que não estão correntemente contempladas nos AQ da eSPap e deveriam ser objeto de centralização transversal aos vários ministérios, as sugestões mais mencionadas referiram-se a assistência técnica e manutenção de máquinas³, equipamentos e instalações; serviços de higiene, segurança e saúde no trabalho; reparação de veículos e plataformas transacionais.

Em resposta à solicitação de documentação que evidenciasse a avaliação da eSPap quanto às categorias de bens e serviços a serem objeto de novos AQ e respetivo cronograma, foram disponibilizados à equipa de auditoria os ficheiros com os documentos das consultas públicas efetuadas em 2013 e 2014, contudo, não foi possível obter os elementos que a montante determinaram a escolha destas consultas públicas.

Catálogo Nacional de Compras Públicas

A lista de bens e/ou serviços disponíveis para contratação, informação sobre os fornecedores de bens e prestadores de serviços qualificados, bem como as condições e requisitos definidos para cada AQ, nomeadamente o respetivo preço unitário máximo⁴ ou percentagem de desconto mínima em relação ao preço de venda ao público, podem ser consultados no Catálogo Nacional de Compras Públicas (CNCP). O CNCP é uma aplicação informática no âmbito do SNCP disponibilizada às entidades adquirentes e cocontratantes⁵ que permite consultar a oferta dos AQ da eSPap. De acordo com informação da eSPap, está prevista para 2015 a implementação de um novo CNCP com funcionalidades melhoradas, nomeadamente a interligação com a PECP.

¹ Resumo dos AQ em 2014 no Anexo 1.

² Informação disponível na página eletrónica da eSPap (<https://www.eSPap.pt/servicos/paginas/spcp.aspx#maintab12>).

³ Esta pretensão foi em parte atendida com o lançamento do concurso para a celebração de um AQ relativo a Manutenção de instalações de elevação, em dezembro de 2014.

⁴ Os preços que constam do CNCP não são o preço base. O preço base é, de acordo com o artigo 47º do CCP, o preço máximo que a entidade adquirente está disposta a pagar pelos bens ou serviços a contratar.

⁵ O acesso ao CNCP é diferenciado conforme o tipo de utilizador, seja entidades adquirentes, cocontratantes ou gestores de categoria. Assim, por exemplo, o acesso pelos cocontratantes permite a visualização da oferta dos AQ e lotes, apenas para os quais é cocontratante. A plataforma dispõe também de documentação de carácter mais geral como o “Manual de fornecedores” e o “Manual dos Acordos Quadro”.

Acordo quadro de veículos automóveis e motociclos

O AQ-VAM estabelece as condições jurídicas, técnicas e económicas para a aquisição e aluguer operacional de veículos e respetivos serviços associados. O AQ-VAM-2011 entrou em vigor a 20/06/2012, considera-se automaticamente renovado por períodos de um ano se nenhuma das partes o denunciar, com vigência até 20/06/2016. Entretanto, em agosto de 2014, como já referido, foi aberta a consulta pública para o novo AQ.

O AQ-VAM tem um carácter especial em relação aos restantes AQ, uma vez que a legislação prevê a aquisição centralizada dos veículos e motociclos na eSPap¹, sendo vedado às entidades compradoras vinculadas e às UMC procederem à abertura de procedimentos de aquisição e a renovações contratuais diretamente.

Neste AQ foram estabelecidos 6 grupos de lotes², perfazendo um total de 103 lotes (identificação detalhada dos lotes no Anexo 3); os lotes 1 a 65, dos grupos 1 a 5 correspondem a aquisição, os restantes 37 lotes, do grupo 6, a aluguer operacional de veículos.

Visando a substituição do atual AQ-VAM, a eSPap lançou duas consultas públicas, separando a componente de aquisição da de aluguer operacional. Na aquisição foram introduzidas alterações que parecem contribuir para garantir à entidade adjudicante a aquisição dos bens mais adequados às suas necessidades concretas, nomeadamente a criação de grupos específicos de lotes para veículos especiais (forças de segurança, forças armadas, proteção civil, órgãos de polícia criminal, etc.).

Para os 103 lotes deste AQ encontram-se qualificados 16 cocontratantes, mas com uma distribuição por lotes bastante variável, sendo de realçar que seis lotes não apresentam cocontratantes, oito lotes apenas um e 31 com dois³. Relativamente a este facto que limita o nível de competitividade entre fornecedores, a eSPap informou que passou a integrar nos concursos uma regra relativa ao número mínimo de concorrentes para adjudicar cada lote. A equipa de auditoria confirmou que os concursos lançados a partir de 01-08-2014 previam a não adjudicação de lotes com menos de três cocontratantes.

O CNCP relativo ao AQ-VAM-2011 foi objeto de atualizações pelos fornecedores nos termos do artigo 13.º do caderno de encargos. Da análise comparativa efetuada pela equipa de auditoria entre as propostas de atualização e o catálogo pós atualizações identificaram-se algumas diferenças mas de efeito neutro, como o de descontinuação da oferta ou casos do ajustamento do preço de componentes parciais sem impacto no preço de venda para o Estado⁴. Constatou-se que a eSPap aceitou o aumento do custo de manutenção do veículo em 31 situações num total de 160 veículos, o que é questionável, uma vez que o caderno de encargos do AQ-VAM não especificava regras para a atualização desta componente. Em futuros AQ, na ausência de regras de atualização, esta não deve ser aceite.

¹ O artigo 6.º do Decreto-lei n.º 37/2007 que prevê a aquisição centralizada de bens e serviços do âmbito do PVE na eSPap, bem como o regime jurídico do PVE estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 170/2008, a operacionalização do regime de centralização foi definido no Despacho n.º 13478/2009, de 9 de junho, para centralização na eSPap das categorias de bens e serviços associados ao PVE, em particular para a centralização da condução dos procedimentos de contratação das aquisições nas categorias de veículos automóveis e motociclos e de seguro automóvel.

² Um lote é um conjunto de itens com características comuns.

³ Para além dos lotes relativos ao aluguer operacional de veículos que nunca apresentam mais do que dois cocontratantes. A eSPap, em sede de contraditório salientou que “(...) neste mercado existem poucos operadores que prestem serviços de aluguer operacional com transversalidade a todas as marcas (...)”.

⁴ Verificaram-se casos em que preço de venda para o Estado foi diminuído.



A eSPap, na sua resposta, argumentou que o custo de manutenção não fazia parte do “custo do veículo para o Estado”, nos termos definidos no caderno de encargos, pelo que o seu custo seria determinado em função da modalidade de manutenção efetivamente adquirida em cada procedimento de contratação.

Note-se que um dos objetivos dos AQ é estabelecer preços máximos a pagar. Ao incluir a manutenção dos veículos no AQ, o objetivo será também disciplinar o preço desta componente, o que não é compatível com a sua livre atualização no CNCP.

Acordo quadro de higiene e limpeza

O AQ-HL-2010 estabelece as relações contratuais com vista à contratação do fornecimento de produtos de higiene e da prestação de serviços de limpeza em todo o território nacional. O AQ-HL-2010 compreende 2 blocos, um relativo ao fornecimento de produtos de higiene e outro à prestação de serviços de limpeza e fornecimento de produtos de higiene. Cada um destes blocos tem uma distribuição regional de acordo com a divisão Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo, Algarve, Açores, Madeira e todo o território nacional, o que perfaz um total de 16 lotes.

O fornecimento de produtos de higiene abrange 6 tipologias de produtos e a prestação de serviços de limpeza e fornecimento de produtos de higiene envolve a prestação de 4 tipologias de serviços (Limpeza programada regular, limpeza programada profunda, limpeza não programada e Limpeza permanente – piquete) e, opcionalmente, o fornecimento de produtos de higiene. Para efeitos da formulação de preços da prestação de serviços de limpeza foram ainda considerados períodos distintos entre dias úteis e fins de semana e compostos pelos horários diurno e noturno¹.

O caderno de encargos do AQ-HL-2010² previa a atualização anual dos preços dos serviços de limpeza com base no Índice de preços no consumidor (IPC), bem como a possibilidade de efetuar uma revisão extraordinária de preços, nomeadamente face a aumentos significativos do custo da mão-de-obra³. Esta revisão extraordinária verificou-se, na sequência da deliberação da eSPap de 2011, que aprovou a possibilidade dos cocontratantes atualizarem excepcionalmente os valores hora/homem, constantes no referido AQ⁴, tendo por base o facto de o salário mínimo nacional (SMN) ter sido revisto⁵.

Constata-se que o caderno de encargos do novo AQ-HL-2015 prevê uma norma diferente para as atualizações, estabelecendo que “O preço não poderá ser superior ao que consta do CNCP, salvo quando resulte do cumprimento de obrigações legais.”⁶. Esta norma não é clara quanto ao âmbito das obrigações legais que podem dar origem a atualizações do catálogo, podendo ser motivo de conflitualidade contratual entre a eSPap e os fornecedores selecionados. Futuramente, esta ambiguidade deverá ser evitada.

¹ Conforme estabelecido no Boletim do Trabalho e Emprego em vigor.

² Por vezes também referenciado como AQ-HL-2008 (ano de abertura do concurso). O AQ entrou em vigor em 2010.

³ De acordo com o n.º 4 e o n.º 5 do artigo 11.º do caderno de encargos do AQ-HL-2010.

⁴ Até ao máximo de 3,5% (1,4% IPC + 2,1% da Δ SMN²⁰¹⁰⁻²⁰¹¹).

⁵ Com efeitos a 01-01-2011, o DL n.º 143/2010, de 31-12-2011, estabeleceu o novo SMN em 485,00 € mensais.

⁶ De acordo com a alínea b) do n.º 2 do Artigo 12.º do caderno de encargos.

Na sua resposta, a eSPap referiu que “(...) será sempre necessário que as cláusulas dos AQ tenham alguma amplitude para abarcar diferentes contextos que justifiquem a sua aplicação.”. Considera-se, no entanto, que a norma em causa é excessivamente ambígua.

II.2.2 Plataforma eletrónica de contratação pública e sistema de recolha e validação de informação

O funcionamento do SNCP, para além do CNCP, assenta em dois sistemas informáticos: a plataforma eletrónica de contratação pública (PECP)¹ e o sistema de recolha e validação de informação (SRVI)². A PECP dispõe de um sistema de certificação de utilizadores próprio enquanto no SRVI e no CNCP³ o acesso é gerido pelo sistema de autenticação e credenciação (SAC), que procede à identificação das entidades e define os perfis de acesso aos sistemas.

A eSPap disponibiliza às UMC e entidades contratantes uma plataforma eletrónica de contratação pública (PECP)⁴, de utilização obrigatória no âmbito do SNCP, para a realização de procedimentos de formação de contratos públicos, consultas e todas as compras ao abrigo dos AQ, podendo também ser usada para aquisições fora dos AQ. Esta plataforma é necessariamente utilizada pelos fornecedores para concorrer a procedimentos nela lançados.

De acordo com os requisitos e condições a que deve obedecer a utilização de meios eletrónicos na formação dos contratos, a PECP tem ligação ao Diário da República Eletrónico e ao Portal BASE⁵, nos termos da Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de Julho.

Para além da PECP e do CNCP, o SNCP integra ainda o sistema de recolha e validação de informação (SRVI), cujo objetivo é permitir à eSPap o acompanhamento da execução dos AQ. A informação a prestar obrigatoriamente por entidades adquirentes e cocontratantes à eSPap é recolhida *online*, possibilitando a emissão de relatórios em três âmbitos distintos:

- ◆ Relatórios de Contratação, a preencher pelas entidades compradoras que tenham adquirido bens e/ou serviços ao abrigo dos AQ;
- ◆ Relatórios de Faturação, a preencher pelos fornecedores;
- ◆ Reporte Estatístico Anual, a preencher pelas entidades adjudicantes e a remeter à Comissão Europeia⁶.

¹ Para a prestação deste serviço a eSPap contratualizou a plataforma GATEWIT à empresa Construlink, Tecnologias de Informação, S. A.

² Faz parte das atribuições da eSPap, no âmbito do SNCP, implementar e manter uma plataforma que permita assegurar o suporte ao ciclo integral de compras, privilegiando o relacionamento desmaterializado entre as empresas fornecedoras e a Administração Pública e gerir as aplicações centralizadas que integram o sistema de compras públicas eletrónicas – n.º 4 do Artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 117-A/2012 de 14 de junho.

³ E ao sistema de gestão do parque de veículos do Estado.

⁴ Para a prestação deste serviço a eSPap contratualizou a plataforma GATEWIT à empresa Construlink, Tecnologias de Informação, S. A.

⁵ Portal na internet, previsto no CCP, que reúne informação sobre todos os contratos celebrados ao abrigo do CCP, com gestão assegurada pelo Instituto da Construção e do Imobiliário.

⁶ Elaborado em cumprimento do artigo 472.º do CCP, devendo ser remetido até 31 de Outubro de cada ano.



Os dados reportados são analisados pelos serviços da eSPap que, caso detetem incorreções, comunicarão às entidades respetivas a necessidade da sua correção, após o que os relatórios serão validados. A eSPap como meio complementar de verificação do reporte de faturação solicita que os cocontratantes remetam declarações de técnicos oficiais de contas (TOC) ou revisores oficiais de contas (ROC) consoante o caso e desde que esteja previsto nos AQ. O SRVI guarda um histórico de todos os dados recebidos, embora só agregue a informação dos relatórios validados. Os relatórios de faturação constituem uma base para a determinação da remuneração que os cocontratantes devem à eSPap, pelos serviços de gestão, supervisão e comunicação, prestados no âmbito das suas atribuições e relacionados com o AQ.

As plataformas eletrónicas associadas ao SNCP ainda revelam limitações observadas pela equipa de auditoria e que também surgem referenciadas pela generalidade das UMC quando questionadas sobre a sua adequação à realização das tarefas de agregação de necessidades, negociação da contratação e acompanhamento da execução do contrato. A crítica mais comum é que são plataformas de tramitação eletrónica dos procedimentos de aquisição, não sendo adequadas às tarefas de agregação de necessidades e acompanhamento de execução dos contratos. A eSPap, na sua resposta, manifestou a sua concordância quanto à necessidade de aperfeiçoamento contínuo dos sistemas de suporte ao SNCP e descreveu alguns desenvolvimentos em curso.

Com vista ao desempenho das suas atribuições e face à inexistência de uma ferramenta de agregação de necessidades nos sistemas geridos pela eSPap e às dificuldades e morosidade em gerir este tipo de informação com base em folhas de cálculo ou correio eletrónico¹, as UMC adquiriram plataformas específicas para o efeito ou desenvolveram internamente aplicações verificando-se, desta forma, uma dispersão de recursos.

Teria toda a vantagem a existência de uma plataforma única da contratação pública com capacidade de assegurar todo o processo (desde o planeamento e agregação das necessidades, o procedimento de contratação, a publicitação, a gestão do contrato, o acompanhamento da execução contratual e avaliação dos fornecedores pelos adquirentes, a gestão dos pedidos de exceção de aquisição fora dos AQ², todo o tipo de reportes (informação de gestão), o acesso das UMC à informação relativa ao respetivo ministério e a (inter)comunicabilidade total com os sistemas conexos.

De acordo com informação fornecida pela eSPap, está em curso o processo de contratação de nova plataforma de contratação pública para o SNCP, tecnicamente mais avançada³.

Relativamente à interligação dos sistemas, em 2014, continuam a verificar-se as limitações que já tinham sido identificadas no Relatório de Auditoria n.º 35/2011 – 2.ª S – Auditoria aos Efeitos na despesa do SNCP (Ano de 2010):

“De acordo com os esclarecimentos prestados pela ANCP, não é possível reconciliar automaticamente os dados dos relatórios de faturação (dos fornecedores) com

¹ Situação particularmente sentida na UMC-MEC face ao número de entidades compradoras.

² Uma UMC sugeriu que incluísse a possibilidade das UMC darem parecer sobre estes pedidos.

³ Na nova plataforma, irão ser contempladas as principais seguintes funcionalidades:

- Plataforma adicional de agregação de necessidades possível de utilização por parte de todo o SNCP;
- Componentes adicionais de monitorização do sistema de contratação pública ao abrigo dos AQ da eSPap;
- Mecanismos de reporte de informação avançados, de análise em tempo real e com estrutura flexível de análise de dados, permitindo acesso diferenciado aos dados consoante os perfis de acesso; e
- Mecanismos de integração com os sistemas desenvolvidos pela eSPap para suporte às Compras Públicas.

os relatórios de contratação (das entidades adjudicantes), essencialmente, por dois motivos: os campos que identificam os procedimentos são de texto livre, pelo que, na maioria dos casos, haverá diferenças entre a redacção dada pelas diferentes entidades adjudicantes e, por outro lado, uma adjudicação não corresponde, necessariamente, a uma única factura (há fornecimentos e serviços que se prolongam no tempo).”

Na sua resposta, a eSPap referiu que os sistemas de informação devem ser continuamente aperfeiçoados e descreve três componentes em desenvolvimento em 2015: plataforma para o ciclo completo do processo de contratação, evolução do SRVI e interligação e interoperabilidade dos sistemas. Nesta última matéria destaca ainda a sua participação em projetos europeus de promoção da interoperabilidade assente na adoção de standards internacionais.

II.2.3 Entidades intervenientes

Com uma lógica de partilha de funções comuns, transversais a toda a atividade ministerial, o SNCP integra necessariamente um vasto número de intervenientes. No topo desta estrutura situa-se a eSPap enquanto entidade gestora e agregadora central. No patamar seguinte situam-se outros agentes agregadores, as unidades ministeriais de compras (UMC). Os intervenientes completam-se com as entidades compradoras e os fornecedores do Estado (cocontratantes).

II.2.3.1 A eSPap

A eSPap é um instituto público de regime especial com a missão de assegurar o desenvolvimento e a prestação de serviços partilhados no âmbito da Administração Pública¹. São órgãos da eSPap, I. P., o conselho diretivo e o fiscal único. Funciona junto da eSPap como órgão consultivo a Comissão Interministerial de Compras (CIC)², à qual compete assegurar a ligação entre a eSPap e os ministérios no que se refere à recolha e divulgação dos elementos necessários ao funcionamento do sistema de aquisições públicas, bem como promover a permuta de informação entre os serviços utilizadores e cada departamento ministerial de forma a melhorar as condições de processamento das aquisições.

A eSPap é dirigida pelo conselho diretivo, apresentando uma estrutura organizacional dividida por três tipos de funções: negócio, corporativas e de suporte. A área das funções de negócio é composta por sete direções de serviço das quais a Direção de Compras Públicas (DCP) assegura as competências relativas à conceção, gestão e avaliação do sistema nacional de compras e a Direção de Veículos do Estado e Logística (DVEL) desenvolve, gere e opera o ciclo de vida dos serviços de logística e de gestão do parque de veículos do Estado.

As receitas da eSPap são constituídas pelas cobranças aos fornecedores por serviços prestados no âmbito do exercício das suas atribuições e as provenientes de dotações que lhe forem atribuídas no Orçamento do Estado. No âmbito do SNCP, a eSPap é remunerada nos termos de portaria do ministro

¹ A eSPap, I.P., cuja criação foi concretizada através do Decreto-Lei n.º 117-A/2012, de 14 de junho, assumiu a missão e atribuições dos anteriores, Instituto de Informática, Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, E. P. E. e ANCP, extintos por fusão. A entidade é também regida pela Portaria n.º 275/2012, de 10 de setembro, que aprova os seus estatutos.

² Presidida pelo presidente do conselho de administração da eSPap e constituída pelos responsáveis das UMC, pelo diretor-geral do Orçamento e por representantes de quaisquer outras entidades públicas ou privadas, designados por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, sempre que este o entenda conveniente.



Tribunal de Contas

Q.

responsável pela área das finanças¹. Faz parte do articulado dos cadernos de encargos dos AQ analisados no âmbito da auditoria, a norma relativa à remuneração da ANCP/eSPap².

De acordo com a informação prestada pela entidade, os “proveitos de ganhos” de 2014 da eSPap com o SNCP foram de €3,5 M, essencialmente na rubrica “vendas e prestações de serviços”³. Por seu lado, os “custos e perdas” diretos situam-se em €0,8 M. Para uma avaliação mais completa da componente económica e financeira do sistema esta informação carecia ser complementada com os custos indiretos imputados ao SNCP, contudo, até à elaboração do relatório não foi dada resposta ao pedido formulado sobre esta matéria.

Seguindo a recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), aprovada em 1 de julho de 2009, a eSPap elaborou e tem acessível no seu Website um “Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas” datado de maio de 2013 e o respetivo Relatório anual de execução, elaborado em maio de 2014. De acordo com estes documentos, para a elaboração do plano, foram identificadas as diversas situações potenciadoras de risco, as quais foram enquadradas na escala de risco (Elevado, Moderado, Fraco) consoante o grau de probabilidade de ocorrência e a gravidade das suas consequências, tendo por base o guião do CPC datado de setembro de 2009.

Refira-se que no citado plano nenhuma das situações identificadas como potenciadoras de risco é classificada com risco Elevado. Contudo, na revisão e atualização do mesmo, na sequência do respetivo relatório de execução, foram identificadas novas situações potenciadoras de risco, tendo sido atribuído o grau de Elevado à possível “*Imprecisão dos relatórios de faturação submetidos através do SRVI pelos cocontratantes*”, propondo-se “*Criar mecanismos de validação da informação contida nos relatórios de faturação*”. A identificação deste risco é consistente com as incoerências que foram identificadas na análise que a equipa de auditoria efetuou à informação constante no SRVI (cfr. ponto II.3.2.3.3; II.3.2.3.4).

A eSPap tem a responsabilidade de elaborar o PNCP⁴, para cada ano orçamental, com base nos Planos Ministeriais de Compras cuja compilação é efetuada pelas UMC. As conclusões da verificação do PNCP-2014 efetuada pela equipa de auditoria são apresentadas no ponto II.3.1.

¹ Não foi possível identificar legislação desta natureza. Na sua resposta a eSPap argumentou que a “norma habilitante encontra-se prevista na alínea e) do n.º 2 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 117-A/2012, de 14 de junho.”. Porém, o n.º 4 do mesmo artigo refere-se explicitamente à remuneração da eSPap no âmbito do SNCP, “(...)nos termos definidos em portaria do membro do Governo da tutela.”. Assim, existindo uma norma específica, não será de aplicar a norma geral.

² N.º1 do artigo 25.º do caderno de encargos do AQ de higiene e limpeza- 2010: “*As entidades fornecedoras remunerarão a ANCP, pelos serviços de gestão, supervisão e comunicação relacionados com o acordo quadro e prestados no âmbito das suas atribuições, com uma periodicidade semestral, por um valor líquido correspondente a 1% sobre o total da faturação emitida às entidades adquirentes naquele período.*”

N.º 1 do artigo 32º do Caderno de encargos do AQ para o fornecimento de veículos automóveis e motociclos e aluguer operacional de veículos - 2010: “*Os co-contratantes remunerarão a ANCP, com uma periodicidade semestral, pelos serviços de gestão, supervisão e comunicação relacionados com o acordo quadro, prestados no âmbito das suas atribuições, em particular os que decorrem do artigo 8.º do presente caderno de encargos, por um valor líquido correspondente a 2% sobre o total da faturação emitida, sem IVA, às entidades adquirentes, naquele período.*”

³ Não foi recebida a resposta à questão: Para além das *fees* de gestão cobradas aos cocontratantes dos AQ, que proveitos estão a ser considerados na conta 71 – vendas e prestações de serviços (De acordo com o ficheiro que foi remetido à equipa de auditoria relativo aos relatórios de faturação de 2014, o valor das *fees* ascendia apenas a € 3.213.716,90).

⁴ Nos termos do disposto no Regulamento 330/2009, de 30 de junho de 2009.

II.2.3.2 Unidades Ministeriais de Compras

As UMC são unidades operacionais que atuam transversalmente dentro de cada Ministério. *Cada UMC tem por missão apoiar a ANCP na execução da política de compras públicas, de forma a assegurar melhores condições negociais aos serviços e organismos do respectivo ministério*¹. No âmbito do SNCP, as UMC devem desencadear procedimentos de aquisição centralizada quer para os bens transversais (recorrendo aos AQ) quer seja por procedimentos de contratação para bens não transversais (ou sem cobertura de AQ), de forma a assegurar melhores condições negociais aos serviços e organismos do respetivo ministério. As UMC têm ainda como atribuições:

- ◆ Funcionar como apoio de primeira linha dentro do ministério relativamente a AQ ou outros contratos públicos celebrados pela eSPap;
- ◆ Efetuar a agregação de informação de compras ao nível do ministério e enviar à eSPap nos moldes e na periodicidade que vierem a ser definidos por esta;
- ◆ Monitorizar os consumos e supervisionar a aplicação das condições negociadas;
- ◆ Em articulação com as entidades compradoras, zelar para que os orçamentos de obras, fornecimentos e serviços externos sejam efetuados por itens de compra e utilizando preços de referência adequados;
- ◆ Supervisionar a execução orçamental de compras, nomeadamente com vista a assegurar que as reduções de custos unitários se traduzem em poupança efetiva;
- ◆ Instalar e gerir os sistemas de informação relacionados com compras que venham a ser definidos pela eSPap.

Desde março de 2009 têm sido publicados despachos² a determinar as categorias de bens e serviços que cada UMC deve agregar e a obrigatoriedade das entidades vinculadas³ participarem nesses procedimentos agregados, a partir do momento em que forem desencadeados, ficando-lhes vedada a aquisição individual.

De um modo geral, as UMC funcionam nas secretarias-gerais (SG) do respetivo ministério. No caso particular do Ministério da Saúde, as funções de UMC cometidas à SG, dizem apenas respeito aos bens e serviços cuja contratação não seja da competência da entidade pública prestadora de serviços partilhados ao MS (SPMS)⁴. Enquanto entidades centralizadoras a operar no SNCP, identificam-se 13 UMC para além da eSPap.

¹ Artigo 16.º do Regulamento do SNCP (Regulamento n.º 330/2009).

² Despachos conjuntos do membro do Governo responsável pela área das finanças e do membro do Governo competente, em cumprimento do estabelecido no n.º 4 do artigo 4.º da Portaria n.º 772/2008, de 6 de agosto.

³ Ver conceito no ponto II.2.3.3.

⁴ No que respeita à matéria de relacionada com o SNCP, a Portaria n.º 87/2013, de 28 de fevereiro veio estabelecer as categorias de bens e serviços da área das tecnologias de informação e comunicação cuja contratação passará a ser centralizada pela SPMS. No que se refere à SG, e de forma complementar às categorias de bem e serviços cometidos à SPMS, encontra-se em fase de publicação a atualização do despacho conjunto (Despacho n.º 6278/2010) para definição das áreas centralizadas na UMC da SG.



II.2.3.2.1 Unidades ministeriais de compras selecionadas

Para aprofundar a análise do papel das UMC no SNCP, foi desenvolvida uma ação junto de duas UMC: a UMC-SGMS (do Ministério da Saúde) e a UMC-MEC (do Ministério da Educação e Ciência).

A UMC-SGMS¹ está integrada na Divisão de Gestão de Recursos² que faz parte de uma das duas Direções de Serviço da SGMS. Os recursos humanos afetos à UMC, constituídos por três técnicos superiores e um chefe de divisão, não se dedicam exclusivamente às tarefas ligadas à centralização das compras, assegurando também as restantes tarefas que fazem parte das atribuições da divisão.

No âmbito do SNCP, a UMC-SGMS abrange 64 entidades, das quais, 17 vinculadas³. Para o desenvolvimento dos processos de agregação de necessidades a UMC-MS criou internamente uma plataforma, com base em “*software*” livre, que serve como ferramenta para a agregação de necessidades e prestação de informação diversa associada. Este instrumento é complementado com um sistema de gestão documental mediante a utilização de documentos digitalizados que permite a gestão do “*workflow*” de processos (peças do procedimento, documentos de informações de abertura, relatórios do júri, propostas de adjudicação).

As funções da UMC-MEC são asseguradas pela Direção de Serviços de Contratação Pública dependente da Secretaria-Geral⁴. O MEC integra 880 entidades vinculadas e 4 aderentes. Para os procedimentos de agregação de necessidades a UMC-MEC desenvolveu uma plataforma (ComprasMEC), alterando o método anterior que tinha por base ficheiros Excel. A utilização daquele tipo de ficheiros, associada ao número e falta de recursos das entidades envolvidas, conduzia a um processo moroso e não isento de erros. De acordo com a informação prestada, a nova plataforma permitiu encurtar o prazo médio de agregação de necessidades de seis meses para duas semanas.

Para uma utilização mais eficiente da “ComprasMEC” a UMC, para cada novo lançamento de procedimento de agregação, divulga um Manual de Instruções e recorre a dois interlocutores por região⁵ (um para a componente técnica do procedimento e outro apoio na área informática), disponibilizados pela Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE), que funciona como interlocutor entre as escolas do ensino não superior e o MEC.

II.2.3.3 Entidades compradoras

Além da eSPap e das UMC, o SNCP abrange, dentro da administração pública, as entidades compradoras: na qualidade de entidades compradoras vinculadas, os serviços da administração direta

¹ Esta UMC é responsável pela agregação das categorias de bens e serviços de combustíveis rodoviários; papel, economato e consumíveis de impressão; vigilância e segurança; viagens e alojamento; mobiliário de escritório; eletricidade; seguro automóvel; higiene e limpeza; e refeições confeccionadas, competindo as restantes categorias à Serviços Partilhados do Ministério da Saúde.

² Conforme dispõe o Despacho n.º 7883/2012, de 6 agosto do MS.

³ Ver conceito no ponto II.2.3.3.

⁴ O Decreto-Lei n.º 96/2015 de 29 de maio, veio criar o Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P., que sucede à Direção-Geral de Planeamento e Gestão Financeira (DGPGF), e que passa a deter as atribuições da Secretaria-Geral do MEC nos domínios da contratação pública, quanto às funções da unidade ministerial de compras no âmbito das unidades orgânicas de ensino não superior.

⁵ Localizados nas extintas Direções Regionais de Educação.

do Estado e os institutos públicos; na qualidade de entidades compradoras voluntárias as entidades da administração autónoma e as do sector empresarial público, mediante a celebração de um contrato de adesão com a eSPap¹.

As aquisições ao abrigo dos AQ são obrigatórias para as entidades vinculadas, que também devem integrar os procedimentos centralizados de aquisição de bens móveis e serviços, desde que sejam publicadas as portarias que tornem essa centralização vinculativa nos respetivos ministérios. As aderentes podem recorrer aos procedimentos de aquisição centralizados, nos termos previstos no respetivo contrato de adesão. As entidades não vinculadas, que não solicitaram pedidos de adesão são designadas como “voluntárias não aderentes”.

No Relatório de Auditoria n.º 35/2011-2ª S, aos “Efeitos na Despesa do SNCP (Ano de 2010)”, o Tribunal recomendou ao Governo: *“Que promova a clarificação do quadro legal que define as entidades obrigatoriamente abrangidas pelo SNCP e pelo PVE, no sentido de fazer coincidir o conceito de serviço público em sentido orgânico com o estabelecido na legislação financeira, em especial na Lei de Enquadramento Orçamental, pois estão em causa exclusivamente aspectos de natureza económica, financeira e patrimonial”*. Contudo, não foi identificada qualquer alteração legislativa nesta matéria e subsistem situações aparentemente idênticas tratadas de forma diferente, constatada pela análise da listagem de entidades vinculadas e voluntárias, fornecida pela eSPap. Refira-se o caso de um centro de formação profissional (INOVINTER) considerado entidade vinculada, enquanto outros centros de formação são aderentes. Igualmente, as Entidades Reguladoras da Saúde e dos Serviços, das Águas e dos Resíduos estão como vinculadas, enquanto a dos Serviços Energéticos consta como aderente.

No âmbito da auditoria a eSPap foi questionada quanto à existência de 58 entidades inscritas no Orçamento do Estado (OE) 2014, excluindo as pertencentes ao sector empresarial do Estado, que não constavam do ficheiro das entidades compradoras vinculadas. Esta esclareceu que recorreu a pareceres do Gabinete de Apoio Jurídico para alguns casos, contudo reconhece *“(…) que nalgumas situações terá que proceder à respetiva reanálise (caso dos centros de formação profissional)”*, salientando que o SAC² tem registado, a 6 de Março de 2015, 15.986 entidades, pelo que é difícil manter a atualização dos registos.

A fundamentação legal apresentada pela eSPap quanto à classificação de entidades da administração central como não vinculadas foi objeto de análise³, reiterando-se a posição já assumida pelo Tribunal, no sentido da norma legal carecer de clarificação. Acresce que a interpretação da Lei no sentido da recusa de integrar como voluntárias algumas entidades da administração central⁴ contraria o objetivo instituído com a criação do SNCP, de maximizar o potencial de poupança nas compras públicas, por as impedir de participar no sistema.

Em contraditório veio a eSPap dizer que não lhe compete *“(…) qualificar as entidades como vinculadas ou voluntárias, pelo contrário, essa qualificação resulta da sua própria natureza jurídica e regime jurídico aplicável face ao Regime Jurídico do SNCP.”* Porém reconheceu que *“(…) a classificação registada em SAC,*

¹ A definição de entidade vinculada e entidade voluntária vem expressa no artigo 3.º do Decreto-Lei 37/2007 de 19 de fevereiro. De acordo com a informação constante na página eletrónica da eSPap (em março de 2015) sob o título “Compras Públicas em números”, faziam parte do universo do SNCP, 1800 entidades vinculadas e 578 entidades voluntárias.

² As entidades podem solicitar diretamente ao SAC o seu registo na aplicação mediante o envio de um conjunto de informação (NIF, designação, morada, telefone, endereço de e-mail geral, data de início de atividade).

³ Cfr. Anexo 4.

⁴ As seguintes sete: Conselho Económico e Social; Assembleia da República; Gabinetes dos Representantes da República para as Regiões Autónoma da Madeira e dos Açores; Presidência da República; Tribunal Constitucional; Comissão Nacional de Proteção de Dados.



fruto das constantes alterações legislativas poderá estar desajustada (...)”, observando que, em 2015, já se verificaram atualizações às listagens facultadas durante a auditoria. Acrescenta que “Desde o final de 2011 (...) tem vindo a trabalhar num projeto de lei de revisão do Decreto-Lei 37/2007 de 19 de fevereiro (criação da ANCP, EPE) e do RSNCP (Regulamento 330/2009 de 30 de julho), com os objetivos de clarificar o âmbito subjetivo do SNCP, cf. recomendação do Tribunal de Contas constante do Relatório de Auditoria n.º 35/2011 – 2.ª S (...) Desde então muitos contributos foram dados ao projeto, mas a falta de consenso quanto ao âmbito subjetivo das entidades que integram o SNCP impediu a sua aprovação na legislatura que agora termina.”.

As considerações produzidas pela eSPap em contraditório reforçam a pertinência da recomendação formulada no Relatório de Auditoria n.º 35/2011 – 2.ª S, a que antes se alude, no sentido da clarificação do quadro legal definidor das entidades vinculadas e/ou aderentes ao SNCP e que, por não ter sido concretizada, se reafirma no presente Relatório.

II.2.3.4 Cocontratantes

A ligação dos fornecedores ao SCNP inicia-se no lançamento dos AQ, com a apresentação das respetivas propostas. Após a fase de seleção, o CNCP passará a incluir informação identificativa dos cocontratantes qualificados para fornecer estes bens e serviços ao Estado, para além da lista de todos os bens e serviços disponíveis, com os respetivos preços máximos ou descontos mínimos que se comprometeu a fornecer.

Os fornecedores selecionados, para além da responsabilidade inerente à sua atividade enquanto fornecedores de um determinado tipo de bem ou prestadores de serviços e assegurar as condições do fornecimento dos bens ou serviços previstos no caderno de encargos, devem respeitar um vasto conjunto de obrigações no âmbito dos AQ que incluem, nomeadamente:

- ◆ A incumbência de apresentar proposta a todas as consultas efetuadas pelas entidades agregadoras, pelas entidades vinculadas ou entidades compradoras voluntárias aderentes ao SNCP para o lote ou lotes para os quais foram selecionados, no âmbito do AQ em questão;
- ◆ Remunerar a eSPap pelos serviços de gestão, supervisão e comunicação relacionados com o AQ nos termos definidos no caderno de encargos;
- ◆ Produzir relatórios de suporte à gestão dos contratos, constituídos pelos Relatórios de faturação (a enviar à entidade agregadora e à eSPap) e Relatórios de níveis de serviço (a enviar à entidade adquirente, entidade agregadora e à eSPap) com a periodicidade¹ definida no caderno de encargos.

¹ Mensal, trimestral e semestral, conforme o tipo de relatório e destinatário.

II.3 A contratação de bens e serviços

II.3.1 O plano nacional de compras públicas

O PNCP 2014, para além de prever as aquisições pelas UMC e pelas entidades compradoras vinculadas ao abrigo dos AQ, visava, pela primeira vez, refletir o peso dessas aquisições no orçamento das entidades compradoras vinculadas¹, apresentando como objetivos primordiais:

- i) Com base nos planos ministeriais de compras (PMC)², efetuar a correlação direta entre as classificações económicas do OE e os bens e/ou serviços a adquirir, determinando o valor abrangido pelos AQ da eSPap, face às classificações económicas que o suportam;
- ii) Apresentar um cronograma com as aquisições que serão objeto de centralização por parte das UMC, indicando a estimativa, em número e em valor, dos AQ a ser objeto de agregação em 2014;
- iii) Identificar as entidades compradoras vinculadas e voluntárias de cada Ministério através do Número de Identificação de Pessoa Coletiva (NIPC);
- iv) Monitorizar semestralmente a execução dos PMC, procurando analisar os eventuais desvios, bem como as medidas corretivas aplicadas pelas UMC.

Para a persecução destes objetivos a eSPap estabeleceu previamente a correspondência entre as classificações económicas e os respetivos AQ. Verifica-se que, no caso dos AQ-VAM e AQ-VE (veículos elétricos) não foi indicada a classificação económica 07.01.06 – aquisição de bens de capital/investimentos/material de transporte³. Confrontados com este lapso, os serviços da eSPap informaram que não foi incluída por não constar da versão do Orçamento do Estado para 2014 em que se basearam⁴. Será melhor prática efetuar esta correspondência a partir do classificador económico da despesa, do que utilizar documentos relativos a um momento específico no tempo, que poderá não abranger todas as classificações relevantes.

Na sua resposta, a eSPap informou que o PNCP é validado pelas UMC e pela CIC, que tiveram a oportunidade de se pronunciar e melhorar o enquadramento económico. No que se refere à correspondência entre as classificações económicas previstas no OE e as que encaixam nos bens e serviços dos AQ, dos PMC recebidos, a eSPap considerou apenas as que coincidiam com a sua definição interna, visando a comparação entre os dados enviados por todas as UMC. Para agilizar procedimentos, “(...) no PNCP 2015, os PAC e PMC enviados às UMC, já se encontravam pré-preenchidos (...)”.

Reitera-se que a opção da eSPap de manter a exclusão da classificação económica 07.01.06 – aquisição de bens de capital/investimentos/material de transporte não foi adequada, devendo o PNCP abranger todas as classificações relevantes.

¹ A metodologia delineada pela eSPap e utilizada para a elaboração do PNCP 2014 consta do Anexo 5.

² Folhas de cálculo que contêm i) o cadastro das entidades compradoras vinculadas e voluntárias do ministério, ii) quadros, por AQ e classificação económica, quantificando os procedimentos agregados a lançar, a execução financeira em 2014 de procedimentos lançados em anos anteriores e aqueles que não seriam agregados, bem como dos procedimentos a centralizar na UMC ao abrigo de AQ que ela própria tenha lançado; iii) os planos anuais de compras das entidades compradoras vinculadas de cada ministério.

³ Afigura-se correto não indicar a classificação 07.02.05, relativa à locação financeira de material de transporte, uma vez que os AQ apenas preveem a locação operacional.

⁴ Refira-se que no OE/2014 esta rubrica apresentava € 5,1 M de despesa para as entidades consideradas pela eSPap como compradoras vinculadas.



Tribunal de Contas

Q.

A eSPap estimou que o valor abrangido pelos AQ corresponde a 43% do valor global das classificações económicas inscrito no OE 2014, conforme se ilustra no quadro seguinte, elaborado com base no Orçamento de Estado para 2014 e na informação dos PMC¹. Este quadro abrange 243 entidades compradoras², das quais 224 são vinculadas e 19 voluntárias, que também apresentaram planos anuais de compras. A inclusão das entidades voluntárias da administração central afigura-se adequada para obter a melhor aproximação da importância dos AQ do SNCP nas classificações económicas relevantes do OE, embora não tivesse sido contemplada nos objetivos do Plano.

Em sede de contraditório a eSPap referiu que o universo a considerar para o PNCP 2015 se limita às entidades vinculadas. Esta não parece ser a melhor solução, tendo em conta o objetivo de apurar a relevância das aquisições ao abrigo do SNCP no Orçamento do Estado.

Quadro 1 – Despesa das entidades abrangidas pelo SNCP inscrita no OE em classificações económicas abrangidas pelos AQ, face à despesa que as entidades previam realizar ao abrigo dos AQ

(em euros)

Ministério	OE 2014 (1)	OE 2014_PMC (2)	Σ Abrangido AQ_PMC (3)	Σ Agregação UMC (4)	% Abrangência face OE 2014 (5)=(3)/(1)
PCM	44 367 070,00	43 256 130,00	13 325 758,09	6 550 872,63	30,04%
MF	101 745 843,00	39 324 182,24	20 861 351,26	7 281 351,95	20,50%
MNE	15 570 966,00	2 840 467,00	1 960 123,00	1 016 248,00	12,59%
MDN	126 622 638,00	78 227 059,87	41 309 487,66	13 381 623,27	32,62%
MAI	110 931 566,00	95 457 658,71	48 724 000,07	8 667 804,07	43,92%
MJ	130 230 077,00	65 792 110,22	55 413 589,96	18 230 947,61	42,55%
ME	34 976 890,00	17 144 390,95	13 548 356,77	9 432 943,12	38,74%
MAOTE	9 424 837,00	4 090 738,00	2 738 348,81	358 122,10	29,05%
MAM	34 642 720,00	10 722 874,73	6 782 899,36	1 378 159,56	19,58%
MS	125 052 324,00	91 417 194,80	64 196 996,20	59 110 146,23	51,34%
MEC	97 681 133,00	69 448 486,00	67 394 384,34	0,00	68,99%
MSESS	59 120 648,00	113 561 345,89	46 908 034,15	21 837 739,93	79,34%
Total	890 366 712,00	631 282 638,40	383 163 329,66	147 245 958,48	43,03%

Notas:

- (1) OE 2014 - Somatório das classificações económicas que suportam os AQ da eSPap tendo como referencial o Orçamento de Estado Aprovado;
- (2) OE 2014_PMC - Somatório das classificações económicas que suportam os AQ da eSPap transmitida através do PMC tendo como referencial o Orçamento de Estado;
- (3) Σ Abrangido pelo AQ PMC - Valor abrangido pelos bens e serviços constantes dos AQ da eSPap declarado no PMC face às classificações económicas que os suportam;
- (4) Σ Agregação UMC - Valor que será objeto de procedimento agregado pela UMC.

Fonte: eSPap - PNCP 2014 (baseado no OE/2014 e nos PMC).

No PNCP 2014 reconhece-se a inconsistência da informação obtida, designadamente que nem sempre os PMC refletem os planos anuais de compras e que estes consideram algumas classificações económicas distintas das selecionadas pela eSPap, que foram excluídas da análise para melhorar a

¹ Foram excluídas verbas indicadas nos PMC com classificações económicas diferentes das identificadas pela eSPap como correspondendo aos AQ.

² Não incluiu: i) os hospitais EPE, que não integram o OE; ii) 676 estabelecimentos de ensino não superior por não terem a sua execução orçamental detalhada no OE; e iii) os estabelecimentos de ensino superior (62) e respetivos serviços de ação social (25), por não integrarem o PMC.

comparabilidade dos dados¹. Contudo, após estas correções, o orçamento aprovado das entidades compradoras vinculadas e das voluntárias considerado no PNCP 2014, para as classificações económicas que suportam os AQ da eSPap, cifra-se em € 890,4 M, enquanto nos PMC, para as mesmas classificações económicas, ascende apenas a € 631,3 M.

O tratamento das entidades no PNCP 2014 não é consistente. Assim, no quadro anterior: i) foram excluídos, por não terem apresentado o plano anual de compras, os hospitais EPE, estabelecimentos de ensino superior e respetivos serviços sociais, mas outras 47 entidades com o mesmo documento em falta, foram incluídas na coluna (1); ii) foram incluídas nas colunas (2), (3) e (4) sete entidades que, embora constando dos PMC, não integram a administração central²; iii) não foram incluídas na coluna (1) três entidades³ enquadradas no departamento ministerial Encargos Gerais do Estado, que constam do PMC do MJ [colunas (2), (3) e (4)].

Nos ministérios selecionados para análise verificou-se que:

- ◆ No MEC os dados não foram apresentados no formato de uma folha de cálculo por entidade, solicitado pela eSPap e dificilmente exequível para um universo de 783 entidades⁴. Assim foi remetida uma lista com as entidades do ministério⁵ e respetivos AQ, acrescentando, para cada AQ colunas adicionais quando fosse utilizada mais do que uma classificação económica. Os dados não são internamente consistentes, com classificações económicas sem valor na coluna "valor total da rubrica" e com valor de despesa prevista no AQ. Os formatos dos números não são uniformes⁶, obrigando ao seu tratamento individualizado para poderem ser adicionados. A eSPap⁷ embora tenha adicionado a despesa das várias colunas, apenas considerou a primeira classificação económica indicada. A UMC não apresentou informação quanto ao valor dos procedimentos que pretendia agregar⁸.

Na sua resposta, o Secretário-Geral do MEC referiu que face ao elevado número de entidades envolvidas e aos recursos humanos disponíveis, não é possível à UMC proceder à validação da forma como os dados são carregados por cada entidade.

- ◆ No MS os hospitais incluídos no setor público administrativo (hospitais SFA) foram tratados como entidades compradoras voluntárias, não apresentando os respetivos planos anuais de compras⁹, nem integrando os quadros que constituem o PMC. Para estas entidades a eSPap

¹ A equipa de auditoria confirmou a existência das referidas inconsistências e, também, alguns lapsos na compilação dos dados por parte da eSPap (cfr. o desenvolvimento deste ponto).

² Quatro entidades do perímetro da segurança social, e a Imprensa Nacional Casa da Moeda, o Teatro Nacional D. Maria II e a Empordef.

³ Supremo Tribunal Administrativo, o Conselho Superior da Magistratura e o Supremo Tribunal de Justiça.

⁴ A UMC criou um formulário para preenchimento *online*, para recolha dos dados.

⁵ Não inclui os estabelecimentos de ensino superior e respetivos serviços sociais, nem 7 serviços que não terão prestado informação.

⁶ Milhares separados por pontos, vírgulas ou espaços e vírgulas assinaladas com vírgula ou com ponto.

⁷ Considerando apenas os serviços centrais do ministério, como já foi referido. O PNCP 2014 apresenta, à parte, um quadro com a informação relativa aos estabelecimentos de ensino.

⁸ AQ-HL, AQ-SMT, AQ-VA, AQ-VS, AQ-PECI e AQ-CR.

⁹ Segundo a UMC, não é possível obter informação fiável quanto ao orçamento dos hospitais antes de serem aprovados os contratos programa que irão vigorar no ano seguinte, contudo à data a que foi apresentado o PMC (17-12-2013) já existia uma proposta de Orçamento do Estado que, apesar de não aprovada, seria já um bom indicador dos meios financeiros que seriam atribuídos a estas entidades.



Tribunal de Contas

incluiu as verbas inscritas no OE/2014 nas classificações económicas selecionadas na coluna (1) do quadro anterior, sem dispor dos dados para as colunas seguintes. Foram excluídos do PMC, embora constassem dos planos anuais de compras, os AQ-PEC, AQ-LS, AQ-SA e AQ-SMA.

O valor abrangido pelos AQ da eSPap nas classificações económicas selecionadas, identificado nos PMC ascendeu a € 383,2 M, enquanto o valor estimado dos procedimentos a agregar em 2014 foi de € 147,2 M. As UMC que se propuseram a agregar valores mais significativos foram as do MS (€ 59,1 M), MSESS (€ 21,8 M) e MJ (18,2 M). Já ao nível dos AQ, destacam-se as agregações previstas para o AQ-VAM (centralizadas na eSPap, € 48,9 M), para o AQ-HL (€ 44,3 M) e para o AQ-VS (€ 29,6 M)¹.

O PNCP 2014, apresenta, num ponto autónomo, o plano anual de necessidades do PVE². Este plano é elaborado com base no levantamento de necessidades reportado pelas entidades compradoras diretamente à eSPap, que, para este AQ, atua como entidade agregadora. Para 2014 estava prevista a aquisição de 1.948 veículos (€ 46,4 M) e o aluguer operacional de 501 (€ 2,5 M), abrangendo 143 entidades, com destaque para os serviços do MAI (€ 35,9) e os do MDN (€ 7,8 M). De contratos de aluguer operacional de veículos de anos anteriores estimava-se uma despesa de € 10,5 M.

O regulamento do SNCP estabelece que o PNCP de um dado ano deve ser apresentado à tutela até 30 de novembro do ano anterior. Para esse efeito, as UMC devem remeter os PMC até 30 de outubro e as entidades compradoras vinculadas os respetivos planos anuais de compras às UMC até 30 de setembro. Em 2014 nenhum destes prazos foi cumprido: a metodologia a utilizar só foi aprovada pelo Conselho Diretivo da eSPap a 08-10-2014³ e as UMC apresentaram à eSPap os seus PMC entre 29-11-2013 e 27-01-2014. O PNCP 2014 só foi enviado à tutela a 30 de abril de 2014. Este plano previa a monitorização da sua execução em setembro/2014 e um balanço global em março/2015. Esta calendarização também não foi cumprida. Segundo a resposta da eSPap, em sede, de contraditório, a monitorização do primeiro semestre só foi apresentada à CIC em janeiro e a do segundo semestre em julho de 2015, datas tardias para a introdução de eventuais ajustamentos que se revelassem oportunos.

A eSPap referiu também que a alteração da metodologia de elaboração do PNCP não permitiu o cumprimento dos prazos, concluindo que “(...) o regulamento deverá ser revisto, considerando que as datas de submissão não se verificam.”. Tendo em conta a calendarização estabelecida atualmente na legislação, a eSPap poderá, em articulação com a Direção-Geral do Orçamento, utilizar as propostas de orçamento dos serviços que, de um modo geral, não se desviarão significativamente dos orçamentos que virão a ser aprovados.

Segundo os serviços da eSPap, o acompanhamento do SNCP foi feito em permanência, ao longo do ano, em reuniões com as UMC. A monitorização semestral, o cálculo das poupanças e o PNCP 2015 foram cometidos à mesma pessoa, não tendo sido exequível cumprir os prazos previstos.

¹ Cfr. Anexo 6.

² O seguro automóvel, para os veículos adquiridos centralmente, é também contratado pela eSPap (cfr. n.º 2 do Despacho n.º 13478/2009, publicado a 9 de junho).

³ Os serviços informaram que a DCP esteve sem diretor de fevereiro a setembro de 2014, o que terá atrasado o procedimento, mas consideram que é necessário alterar os prazos definidos no regulamento, que não consideram exequíveis, por pretenderem estabelecer ligação com o orçamento aprovado.

O suporte tecnológico de recolha de dados para a elaboração dos PMC, baseado no preenchimento de quadros em folhas de cálculo para posterior agregação e tratamento, é moroso e suscetível de gerar erros. A disponibilização de formulários para preenchimento *online* da informação relativa aos planos anuais de compras das entidades compradoras vinculadas e voluntárias, de carregamento automático numa base de dados central, permitindo às UMC o acesso e o tratamento da informação relativa ao respetivo ministério, bem como o posterior carregamento de informação complementar relevante (designadamente relativa aos procedimentos a agregar), permitiria obter informação mais fiável e tempestiva.

Em sede de contraditório a eSPap referiu que a recolha de dados para o PNCP 2015, continua a ser efetuada em ficheiros de Excel, mas “(...) *construídos de modo a haver o mínimo de intervenção manual na sua actualização (...)*”. Este procedimento tem ainda margem para melhorias substanciais, como é referido no parágrafo anterior.

O PNCP 2014 não evidencia a integração do compromisso relativo às compras públicas ecológicas previsto no regulamento do SNCP¹. Os serviços da eSPap alegaram que apesar de não haver atualização da Estratégia de compras públicas ecológicas 2008-2010, os critérios ecológicos foram mantidos nos AQ, tendo em conta os critérios recomendados ao nível europeu² e a maturidade dos mercados³.

II.3.1.1 A contratação e faturação ao abrigo dos AQ, face à execução orçamental

Neste ponto pretende-se avaliar a relevância do SNCP tendo em consideração a despesa de todas as entidades da administração central nas classificações económicas abrangidas pelos AQ⁴. O quadro seguinte apresenta uma comparação aproximada⁵ entre os pagamentos efetuados pela administração central⁶, as adjudicações reportadas pelas entidades adjudicantes e a faturação reportada pelos cocontratantes.

Note-se que essa comparação é limitada, uma vez que: i) os pagamentos efetuados em 2014 abrangem também contratos celebrados em anos anteriores, parte dos quais ao abrigo de AQ, não sendo possível identificar esse montante; ii) os contratos celebrados em 2014 só parcialmente foram faturados e pagos nesse ano; iii) a faturação de 2014 abrange também a execução de contratos celebrados em anos anteriores e uma parte só será paga em anos seguintes. Por outro lado, os dados relativos a adjudicações e faturação dependem da qualidade e integralidade da informação reportada no SRVI, aspetos que não estão assegurados⁷.

¹ Cfr. alínea a) do n.º 2 do artigo 13.º do Regulamento n.º 330/2009, de 30 de julho.

² http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm.

³ É necessário assegurar a disponibilidade e transversalidade dos produtos ecológicos antes de incluir os respetivos critérios num AQ.

⁴ Inclui a classificação económica 07.01.06 – aquisição de bens de capital/investimentos/material de transporte, não considerada pela eSPap.

⁵ Aceitável por se tratar, essencialmente, de despesas com carácter repetitivo, cujas necessidades, para o conjunto da administração central, não sofrerão variações muito acentuadas.

⁶ Considerou-se mais adequado avaliar a relevância do sistema tendo em consideração a despesa de todas as entidades da administração central, uma vez que não só ao nível jurídico, mas na prática, existem entidades consideradas não vinculadas e não aderentes que são objeto de faturação no âmbito do SNCP (por exemplo, o Tribunal da Relação de Lisboa, o Conselho das Finanças Públicas e a Comissão Nacional de Proteção de Dados).

⁷ Cfr. ponto II.3.2.3.



Tribunal de Contas

Q.

Quadro 2 – Despesa da administração central nas classificações económicas abrangidas pelos AQ, adjudicações e faturação de 2014 ao abrigo dos AQ

(em euros)

Ministério	Dotação inicial	Pagamentos líquidos (pgs)	Adjudicações			Faturação	
			Agregado (UMC)	Total	% dos pgs (total/pgs)	Valor	% dos pgs
Encargos Gerais do Estado	14 676 260	14 255 483		119 506	0,8	735 572	5,2
Presidência do Conselho de Ministros	45 680 538	36 944 468	4 205 866	4 569 359	12,4	6 859 220	18,6
Finanças (a)	107 666 052	112 071 655	39 874 834	40 405 108	36,1	13 019 879	11,6
Negócios Estrangeiros	15 770 966	13 052 745	431 230	538 962	4,1	1 707 602	13,1
Defesa Nacional	126 948 210	122 264 654	22 890 415	24 022 851	19,6	23 295 252	19,1
Administração Interna	113 746 956	109 129 734	6 058 513	6 332 665	5,8	32 553 585	29,8
Justiça	131 686 291	121 811 191	31 394 477	33 373 983	27,4	30 672 008	25,2
Economia	150 166 052	116 967 390	14 116 369	18 798 938	16,1	14 949 619	12,8
Ambiente, do Orden. do Território e da Energia	10 495 711	8 328 518		133 877	1,6	2 276 944	27,3
Agricultura e do Mar	35 146 881	26 980 740	609 790	658 975	2,4	7 098 818	26,3
Saúde	126 033 426	90 560 885	45 296 766	46 124 034	50,9	37 887 658	41,8
Educação e Ciência	248 091 847	230 731 225	6 564 868	160 505 722	69,6	49 461 484	21,4
Solidariedade, Emprego e Segurança Social	107 645 296	82 974 944	9 507 208	27 067 986	32,6	17 845 476	21,5
Total	1 233 754 486	1 086 073 632	180 950 339	362 651 966	33,4	238 363 118	21,9

(a) Na coluna adjudicações inclui os valores indicados pela eSPap que, em rigor, deveriam estar distribuídos pelos ministérios a favor dos quais a adjudicação foi efetuada, contudo, o SRVI não apresenta esse grau de desagregação.

Fonte: DGO - SIGO (mês 14 para os serviços integrados, mês 13 para os SFA); eSPap - SRVI (foram consideradas as adjudicações e faturação com NIPC de entidades da administração central, excluindo os estabelecimentos do ensino não superior, uma vez que a sua despesa não apresenta a especificação necessária no SIGO).

A eSPap informou que pretende criar no SRVI um módulo de reporte dos pagamentos efetuados pelas entidades compradoras relativos a aquisições efetuadas no âmbito dos AQ. Esta informação permitiria relacionar diretamente a execução orçamental registada pelos serviços na CGE com a despesa efetuada ao abrigo dos AQ, melhorando a qualidade da informação sobre a relevância do SNCP.

Com as reservas mencionadas, conclui-se que as adjudicações efetuadas em 2014 ascenderam a € 362,7 M, e correspondem a um terço dos pagamentos registados nas classificações económicas abrangidas pelos AQ, enquanto a faturação representou 21,9% desses pagamentos. Estas percentagens, relativamente baixas, indiciam que existirá ainda uma fatia importante de despesa que não está a ser abrangida pelos AQ¹.

As entidades agregadoras da administração central reportaram adjudicações no valor global de € 181,0 M, que compara com uma previsão de € 196,5 M indicada no PNCP. Das 62 centralizações previstas para o conjunto das UMC (incluindo a eSPap)², foram efetuadas 48, a que se somam 19 não previstas, totalizando 67 AQ com adjudicação de procedimentos agregados pelas UMC durante 2014, conforme se resume no quadro seguinte.

¹ Esta percentagem não será nunca de 100% uma vez que as entidades não vinculadas podem não comprar ao abrigo dos AQ e as classificações económicas consideradas abrangem também despesa não contemplada nos AQ.

² Soma do número de AQ que, segundo o PNCP cada UMC iria agregar.

Quadro 3 – Centralizações previstas por UMC e concretizadas

(n.º de AQ)

	UMC												Soma
	PCM	MF	MNE	MDN	MAI	MJ	ME	MAOTE /MAM	MS	MEC	MSESS	eSPap	
N.º de AQ que era previsto centralizar (PNCP)	5	8	4	8	3	7	6	2	11	0	6	2	62
N.º de AQ centralizados (SRVI)	4	8	3	8	5	9	8	2	10	5	3	2	67
Cruzamento de dados (PNCP/SRVI)													
Cumprimento da agregação planeada	3	7	2	6	3	7	6	1	10	0	2	1	48
Agregação não planeada	1	1	1	2	2	2	2	1	0	5	1	1	19
Agregação planeada não concretizada	2	1	2	2	0	0	0	1	1	0	4	1	14

Fonte: eSPap - PNCP e SRVI.

II.3.2 O procedimento de aquisição ao abrigo de um AQ

Neste ponto descreve-se, genericamente, a tramitação de um procedimento de aquisição ao abrigo de um AQ, referindo-se, em seguida, os aspetos mais relevantes relativos aos processos analisados.

II.3.2.1 A agregação de necessidades

As entidades compradoras (vinculadas ou voluntárias) podem efetuar aquisições ao abrigo dos AQ de forma individual¹ ou conjunta. A aquisição conjunta pressupõe a agregação de necessidades de várias entidades e a atribuição da responsabilidade pela condução do procedimento de adjudicação a uma única entidade. No SNCP essa responsabilidade, atualmente, é assegurada pela eSPap na aquisição de veículos automóveis e respetivos seguros² e pelas UMC nas restantes categorias de bens e serviços.

A entidade centralizadora define, para cada AQ, a partir do CNCP, que bens e/ou serviços irá agregar³ e, se aplicável, o horizonte temporal que será abrangido pelo procedimento⁴, podendo indicar um preço base estimado para cada item⁵. Em seguida solicita às entidades compradoras vinculadas (podendo incluir também as voluntárias) a indicação das quantidades de bens e/ou serviços que pretendem adquirir. Com base nestes elementos verifica se a despesa foi autorizada por entidade competente e recolhe informação quanto ao cabimento orçamental (encargos a suportar no ano), portaria de extensão de encargos e ou resolução do Conselho de Ministros (encargos a suportar em

¹ Os procedimentos de aquisição individual na PECP são desenvolvidos pela própria entidade e semelhantes aos da aquisição conjunta após a agregação de necessidades, que são descritos no ponto seguinte.

² A centralização na eSPap não se aplica à contratação de seguros para veículos que não tenham sido adquiridos centralizadamente (cfr. Despacho n.º 13478/2009, de 27 de Maio do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, publicado a 9 de Junho).

³ Por exemplo no AQ-HL, que prevê aquisição de produtos de limpeza e aquisição de serviços de limpeza, a UMC pode agregar apenas uma das categorias, ou desenvolver procedimentos separados para ambas as categorias.

⁴ Aplicável a situações de entrega continuada (aluguer operacional de veículos, prestação de serviços de limpeza, material de economato a entregar ao longo do ano, por exemplo).

⁵ Pode usar como referência os preços indicados pelos cocontratantes no CNCP, preços praticados em procedimentos anteriores ou *benchmarking*.



anos económicos futuros). Por último, prepara as peças do procedimento (convite e caderno de encargos) tendo em conta a regulamentação estabelecida no AQ e a informação recolhida.

Embora a agregação de necessidades esteja prevista desde a génese do SNCP¹, e os primeiros AQ tenham entrado em vigor em 2008, em 2014 continuam a não existir ferramentas de agregação comuns². Em consequência, como já foi referido, as entidades centralizadoras têm vindo a desenvolver soluções individuais de agregação, descritas mais detalhadamente nos subpontos seguintes, relativamente aos casos analisados.

O desenvolvimento de múltiplas soluções para a mesma necessidade é gerador de desperdício, embora também permita comparar a eficácia e eficiência das várias soluções encontradas. A eSPap referiu à equipa de auditoria que pretendia incluir um módulo de agregação de necessidades na contratação da nova PECP, submetida a concurso. Na definição desta ferramenta deverá ter em conta as soluções já utilizadas pelas UMC, com vista a adotar as melhores práticas.

Na sua resposta, a eSPap informou que: “*A partir de 1 de outubro de 2015 será disponibilizada uma Plataforma de Agregação de Necessidades (...)*”.

II.3.2.1.1 A agregação pela eSPap, na aquisição de veículos automóveis

Os pedidos de aquisição e aluguer de veículos automóveis foram integrados no sistema de gestão do parque de veículos do Estado (SGPVE). Nesta aplicação é possível às entidades vinculadas ao PVE³, a qualquer momento, efetuar o seu pedido de aquisição de veículos⁴. Na análise dos pedidos a eSPap (DVEL) verifica, designadamente, a adequação do veículo à função⁵, o cumprimento da regra de abate de dois veículos por cada nova aquisição⁶ (ou a existência de pedido de exceção devidamente autorizado) e a existência de declaração de cabimento e/ou compromisso de anos futuros. Os pedidos que reúnam todos os requisitos são aprovados e, periodicamente agregados para o lançamento do procedimento de aquisição.

Em 2014 foram solicitados 36 pedidos de exceção ao cumprimento da regra do abate de dois veículos por cada nova aquisição, abrangendo 284 veículos. Foram selecionados para análise os nove pedidos com mais de 10 veículos (num total de 202). Nestes nove pedidos verificou-se a indicação para abate de um por cada nova aquisição. Em oito casos os pedidos indicavam a impossibilidade de abater um

¹ Em 2007, com o Decreto-lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro (cfr. artigo 5.º).

² No Relatório de Auditoria n.º 35/2011-2ª S foi referida a aplicação FAN – Ferramenta de agregação de necessidades, desenvolvida para este fim, cuja utilização tinha sido suspensa, por não se encontrar a funcionar corretamente e que quatro anos depois ainda não está operacional.

³ Um universo idêntico ao das entidades compradoras vinculadas. Sobre esta matéria, ver ponto 2.1 c) do Relatório de Auditoria n.º 35/2011-2ª S.

⁴ Esse pedido deve indicar se pretende um aluguer operacional do veículo ou a sua compra, o lote do AQ em que o veículo se insere, se pretende contratar seguro (e em que modalidades), o tipo de utilização (serviços gerais, representação, uso pessoal, veículos especiais ou serviços extraordinários) o fim a que se destina (breve descrição da forma como vai ser utilizado), a categoria (cargo do utilizador); as características técnicas do veículo (incluindo extras ou transformação, aplicável, designadamente em veículos para as forças de emergência, segurança ou defesa), indicação dos veículos a abater ou o cabimento e/ou a declaração de compromisso de anos futuros.

⁵ Designadamente o cumprimento dos critérios previstos no Despacho n.º 5410/2014, relativos à tipologia de veículo que pode ser atribuída em função do cargo exercido.

⁶ Determinado pelo n.º 6 do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 52/2014, de 7 de abril (decreto lei de execução orçamental de 2014).

número de veículos superior no organismo e no ministério a que este pertencia, pelo que, após parecer favorável da eSPap, foram autorizados pela Secretária de Estado do Tesouro¹. O outro pedido analisado referia-se à aquisição de veículos elétricos, à qual é aplicável a regra de substituição de 1 por 1².

Em 2014 foram solicitados 16 pedidos de exceção à obrigação de aquisição ao abrigo do AQ-VAM, abrangendo 42 veículos. Em 12 pedidos (15 veículos), a aquisição destinava-se a serviços externos ou a veículos que iriam operar fora de Portugal, o que justifica a sua aquisição local em detrimento da utilização do AQ. Num pedido (24 veículos) eram solicitadas características técnicas não disponíveis no CNCP. Em dois pedidos foram indicados problemas de saúde para justificar a aquisição fora do AQ, que foi autorizada após a verificação de que não envolveria aumento de custos para o Estado³. Um pedido refere-se à aquisição de um reboque ao abrigo do regime simplificado (até € 5000), sem que conste do processo remetido evidência de autorização de exceção de recurso ao AQ-VAM.

II.3.2.1.2 A agregação pela UMC-SGMS no AQ-HL

No MS foi criada uma plataforma, com base em “*software*” livre, utilizada pelas duas UMC do ministério para gerir a troca de informação com os serviços do ministério, no âmbito dos AQ da eSPap, abrangendo, para cada AQ as seguintes áreas: i) documentos do AQ eSPap (caderno de encargos do AQ); ii) Download Docs estimativas; iii) Upload Doc estimativas, após preenchimento do ficheiro descarregado; iv) Esclarecimento de dúvidas; v) Download de outros Docs⁴; vi) Upload de outros Docs.

Assim, esta plataforma permite disponibilizar *online*, durante períodos previamente definidos, ficheiros para a recolha de informação dos serviços e recolher os respetivos ficheiros de resposta, para agregação e tratamento posterior. É também utilizada para as entidades compradoras carregarem as suas declarações de cabimento e/ou compromisso de anos futuros. A componente Esclarecimento de dúvidas é utilizada pela UMC-SGMS para prestar informação e esclarecimentos a todas as entidades do Ministério em simultâneo e funciona também como um fórum entre utilizadores.

No MS todas as entidades compradoras vinculadas e voluntárias devem participar dos procedimentos de contratação centralizados. As obrigações para as entidades voluntárias foram instituídas por despacho do Secretário de Estado da Saúde⁵, que determinou i) a adesão de todas as entidades do SNS ao SNCP, ficando a recusa sujeita a fundamentação com base em motivos técnicos; ii) que as entidades do SNS mandatassem a UMC-SGMS e a SPMS para assumirem a condução dos procedimentos aquisitivos das categorias de bens e serviços que centralizam; iii) a submissão de estimativas de aquisição que, no caso da UMC-SGMS só abrangeriam os AQ-HL e AQ-RC após a sua

¹ Cfr. n.º 10 do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 52/2014, de 7 de abril e Despacho n.º 11841/2013 de delegação de competência da Ministra de Estado e das Finanças na Secretária de Estado do Tesouro [ponto 1, alínea a)].

² De acordo com o n.º 8 do artigo n.º 31.º do Decreto-Lei n.º 52/2014, de 7 de abril, à aquisição onerosa de veículos elétricos é aplicável o disposto no n.º 2 do artigo 9.º do Decreto -Lei n.º 170/2008, de 26 de agosto, alterado pelas Leis n.ºs 3 -B/2010, de 28 de abril, e 55 -A/2010, de 31 de dezembro, que estabelece “*Por cada aquisição de veículo para o PVE, para efeitos de renovação de frotas, deve ser abatido, pelo menos, um veículo em final de vida (...)*”.

³ Num caso por comparação com um procedimento idêntico praticado no âmbito do AQ e no outro pela desativação de dois veículos em regime de aluguer operacional, substituídos por um.

⁴ Contém os modelos referentes ao mandato administrativo, aplicáveis às entidades voluntárias, a declaração de cabimento e, se aplicável o mapa da DGO referente á inscrição de compromissos plurianuais.

⁵ Despacho n.º 9813/2013, publicado a 25 de julho.



Q.

Tribunal de Contas

adaptação pela eSPap¹. Assim, integraram o procedimento de agregação do AQ-HL os serviços centrais do MS e as administrações regionais de saúde (ARS), abrangendo estas os centros de saúde e respetivas extensões.

A UMC-SGMS, para o lançamento do procedimento de aquisição de serviços de limpeza, solicitou às entidades a indicação dos locais onde seria prestado o serviço, e, por tipo de limpeza, o número de horas requerido, em que dias da semana (incluindo a identificação de feriados e fins de semana) e se em horário diurno ou noturno. Foram também indicados casos de limpezas quinzenais, mensais, semestrais ou anuais.

Com base nestes dados e no calendário previsional de execução do contrato, a UMC-SGMS preparou uma folha de cálculo na qual o cocontratante deveria indicar os valores/hora do serviço de limpeza², sendo automaticamente calculado o valor do contrato a celebrar para cada local de limpeza previamente indicado.

Segundo a UMC-SGMS, o valor base do procedimento foi calculado tendo em conta os preços obtidos na adjudicação efetuada no ano anterior. Quando efetua o procedimento pela primeira vez, a UMC-SGMS solicita às entidades compradoras que informem quanto ao preço que conseguiram obter nas suas aquisições individuais.

II.3.2.1.3 A agregação pela UMC-MEC no AQ-HL

A UMC-MEC desenvolveu uma plataforma (ComprasMEC)³ que permite o carregamento *online* das necessidades das entidades do ministério e a sua extração de forma agregada. Para cada procedimento a UMC-MEC cria listagens dos produtos/serviços a contratar, com a indicação do preço estimado por item⁴ e a taxa de IVA aplicável, bem como um manual de instruções para auxiliar ao correto preenchimento da informação⁵.

As entidades compradoras são convidadas a carregar as quantidades que estimam necessitar e, se aplicável, a data prevista para o início do contrato e a plataforma calcula automaticamente o valor a cabimentar. No caso da higiene e limpeza, deveriam carregar uma estimativa mensal para cada tipo de serviço a contratar⁶ e a data prevista para o início do contrato. A plataforma calcula o total mensal por item (sem IVA e com IVA) e também o valor global a cabimentar (valor mensal com IVA x n.º de meses de duração do contrato).

A plataforma gera documentos de cabimentação e/ou de compromisso para os anos futuros, com os montantes previstos face às quantidades estimadas e ao preço considerado para gerar o valor base do procedimento. Os dirigentes das entidades compradoras assinam estes documentos, que são carimbados com o selo do serviço, digitalizados e carregados na plataforma. Constatou-se que estes

¹ Segundo a UMC-SGMS os AQ então em vigor não estariam adequados às necessidades específicas das entidades do SNS.

² Pode variar em função do tipo de limpeza, de ser realizada em dia útil ou não e de ser efetuada em horário diurno ou noturno.

³ Desenvolvimento interno, pelos serviços de informática da SG-MEC, de acordo com as solicitações da UMC.

⁴ O preço histórico se existir procedimento anterior ou a média do preço do AQ.

⁵ A UMC-MEC pretende vir a incluir no ComprasMEC um módulo que permita aos serviços do ministério efetuar a gestão das encomendas das compras centralizadas, bem como proceder à avaliação dos fornecedores.

⁶ Trata-se de um valor médio mensal, clarificando o manual de instruções a forma como deve ser calculado.

documentos não identificavam o procedimento a que diziam respeito. Alertada para esta falha, a UMC-MEC efetuou a correspondente correção no ComprasMEC.

Relativamente aos compromissos para os anos futuros, é solicitada à DGPGF, enquanto gestora das verbas comuns das escolas do ensino não superior inscritas no Orçamento do Estado¹, a apresentação das respetivas declarações.

Atualmente para a agregação de um procedimento é dado um período de tempo entre uma a duas semanas, dependendo da complexidade do AQ e de já existir (ou não) uma rotina para a agregação daquele produto/serviço específico². Findo o período definido para a agregação, o procedimento de agregação é fechado e só pode ser corrigido/alterado pela UMC. Estão tipificados mapas a extrair da plataforma que permitem listar:

- ◆ Os cabimentos/compromissos de anos futuros dos serviços;
- ◆ Os serviços que preencheram a informação necessária para agregar o procedimento³;
- ◆ As quantidades de bens/serviços a fornecer (que irão integrar as peças do procedimento a lançar na PECP);
- ◆ Um mapa com o ponto de situação de cada entidade compradora⁴.

A DGEstE disponibiliza dois interlocutores por região⁵ (nas áreas de informática e das compras), com acesso à informação disponibilizada no ComprasMEC para a respetiva área geográfica, que acompanham e promovem os procedimentos lançados ao abrigo dos AQ e são o contacto de primeira linha para o esclarecimento de dúvidas das entidades compradoras.

De acordo com o Despacho n.º 13646/2010⁶, não aplicável aos organismos das áreas da ciência e do ensino superior que então integravam outro ministério⁷, compete à UMC-MEC a condução do procedimento de aquisição de serviços de higiene e limpeza, desde a entrada em vigor do respetivo AQ (17-08-2010), não podendo as entidades compradoras vinculadas abrir procedimentos de aquisição ou renovar contratos. Contudo, o primeiro procedimento agregado ao abrigo do AQ-HL para este universo⁸ só foi desencadeado em 2014.

¹ Compete-lhe, designadamente “Preparar o projeto de orçamento das escolas do ensino básico e secundário”, “Proceder à distribuição do orçamento individualizado destinado ao funcionamento das escolas, de acordo com os parâmetros aprovados” e “Acompanhar a execução das dotações orçamentais atribuídas” – cfr. artigo 5.º, alíneas a) a c) da Portaria n.º 148/2012, de 16 de maio.

² Segundo os responsáveis, anteriormente a informação era recolhida por correio eletrónico, em folhas de cálculo, podendo levar meses para conseguir fechar um processo de agregação.

³ Os que preencheram a estimativa de quantidade e facultaram a correspondente cabimentação/compromisso para os anos futuros igual ou superior à estimativa de despesa.

⁴ Informação sobre se a entidade indicou (ou não) as quantidades para integrar o procedimento de agregação e se colocou (ou não) as declarações de cabimentação/compromisso para os anos futuros na plataforma, em montante suficiente para o valor base do procedimento.

⁵ Como o já referido, localizados nas extintas Direções Regionais de Educação.

⁶ Despacho conjunto do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, pelo Ministro de Estado e das Finanças, e da Ministra da Educação, publicado a 26 de agosto.

⁷ Note-se que estas entidades embora não estejam obrigadas a integrar os procedimentos centralizados, por não ter saído despacho nesse sentido, enquanto entidades compradoras vinculadas devem recorrer aos AQ em vigor para proceder à aquisição dos bens e serviços neles contemplados.

⁸ Serviços centrais e estabelecimentos de ensino não superior.



Q.

Tribunal de Contas

Segundo a UMC-MEC, a complexidade do AQ¹ obrigava a ter a plataforma de agregação de necessidades em funcionamento e devidamente testada, pelo que, no ano anterior, conduziu um procedimento agregado apenas para os serviços centrais do Ministério, como preparação. No procedimento lançado em 2014, para além dos serviços centrais do MEC, foram também convidados a agregar necessidades os estabelecimentos de ensino não superior².

Questionados sobre a não inclusão de todas as entidades no procedimento, os responsáveis da UMC-MEC referiram que procuram efetuar procedimentos de agregação nas áreas em que o potencial de poupança é maior, pelo que, no AQ-HL foi adotada a estratégia de abranger as entidades com menor poder negocial³. Noutros AQ (combustíveis e eletricidade, designadamente) os estabelecimentos de ensino superior também foram convidados a integrar os procedimentos de agregação de necessidades.

A agregação de necessidades para a contratação de serviços de higiene e limpeza a prestar durante 2015 decorreu entre 4 de julho e 7 de agosto de 2014, incluindo prorrogações ao período inicial de agregação por a UMC-MEC ter sido alertada para a existência de restrições à contratação de serviços de higiene e limpeza pelas escolas: a DGEstE terá informado que algumas entidades não estavam autorizadas a contratar por disporem de pessoal contratado para este efeito e a DGPGF informou qual o valor máximo que poderia ser objeto de compromisso para os anos futuros. Esta restrição levou, por um lado, a UMC-MEC a reduzir o preço do valor hora que serviu de base ao procedimento e, pelo outro, à reabertura do ComprasMEC para que as entidades ajustassem as necessidades reportadas.

Das 616 entidades convidadas apenas 170 indicaram necessidades de contratação de serviços de limpeza, não dispondo a UMC-MEC de informação global e sistematizada sobre a ausência de necessidades de 446 entidades⁴. Verificou-se que apenas 142 entidades vieram a integrar os procedimentos de contratação, ficando o procedimento muito aquém dos objetivos a que se propunha. Das 28 excluídas 18 foram recusadas pela DGPGF por indisponibilidade de verba e as restantes não concluíram o procedimento de agregação, designadamente por não apresentarem declaração de compromisso de anos futuros e duas não obterem atempadamente a portaria de extensão de encargos⁵.

II.3.2.2 O procedimento de contratação ao abrigo do AQ

No âmbito dos AQ celebrados pela eSPap as entidades compradoras estão obrigadas a consultar todos os cocontratantes pré-selecionados para o fornecimento do produto/serviço a contratar. Essa consulta decorre na PECP, mediante o carregamento das peças do procedimento (o convite, o caderno de encargos e respetivos anexos); a indicação do júri; a fixação dos prazos limite para a apresentação de propostas, pedidos de esclarecimento ou de correção de erros e omissões; indicação se as propostas serão objeto de negociação ou leilão. Os cocontratantes estão previamente codificados na plataforma, pelo que são automaticamente convidados a participar no procedimento.

¹ Dificuldade por parte das entidades compradoras em identificarem as suas necessidades segundo os parâmetros definidos no AQ.

² A ComprasMEC permite, na criação do procedimento de agregação escolher as entidades que são convidadas a inserir as suas necessidades.

³ Designadamente, foi referido que as universidades já praticavam formas de agregação de necessidades, ao negociarem contratos para as suas faculdades.

⁴ Algumas terão contratos de limpeza em vigor, outras, pessoal contratado, ou acordos com as autarquias locais.

⁵ Secretaria-Geral e DGEstE.

Após a abertura do procedimento, os cocontratantes podem solicitar esclarecimentos na PECP, bem como a correção de erros e omissões nos prazos previstos no CCP, competindo ao júri do concurso a sua avaliação e a disponibilização, na mesma plataforma, das respostas e/ou das peças do concurso revistas.

Os cocontratantes são obrigados, contratualmente, a responder a todos os convites, devendo colocar as suas propostas na PECP até ao prazo limite para a sua apresentação, o que é confirmado pela emissão de um selo temporal. Após esse prazo, o júri do concurso procede à abertura das propostas e caso tenha sido prevista uma fase de negociação ou leilão, esta decorre nos moldes previamente estabelecidos no convite.

O júri procede à avaliação das propostas podendo solicitar esclarecimentos aos concorrentes¹, e elabora o relatório preliminar², que é disponibilizado na PECP para audiência prévia. Caso os cocontratantes se pronunciem sobre esse relatório, o júri analisa as respostas e se daí resultar a reordenação dos concorrentes, elabora novo relatório preliminar que submete a audiência prévia. Quando da audiência prévia não resulte reordenação dos concorrentes, o júri elabora o relatório final³, que é submetido à aprovação do órgão competente, competindo-lhe autorizar a adjudicação ou revogar a decisão de contratação. O relatório final e a intenção de adjudicação são submetidos na PECP.

Os resultados do exame efetuado constam dos subpontos seguintes.

II.3.2.2.1 O procedimento de contratação pela eSPap, no AQ-VAM

Durante 2014 foram lançados 16 procedimentos de contratação ao abrigo do AQ-VAM, abrangendo 913 veículos, dos quais foram analisados 14⁴ (652 veículos), totalizando 552 veículos adjudicados.

Nos procedimentos analisados foi agregada a aquisição de um conjunto variável de veículos (entre três a 115), que se constatou terem sido distribuídos por sublotes⁵, estabelecidos em função do lote em que se inseriam, do prazo de entrega, de eventuais características especiais solicitadas⁶, na compra segundo o critério de adjudicação aplicável⁷ e no aluguer operacional a quilometragem e o n.º de meses previstos para o contrato.

¹ Os esclarecimentos fazem parte integrante das propostas, pelo que devem ser disponibilizados na PECP, com notificação imediata a todos os concorrentes (cfr. artigo 72.º do CCP).

² Este documento deve conter a fundamentação para a eventual exclusão das propostas e a ordenação das propostas admitidas, de acordo com os critérios de avaliação fixados nas peças do procedimento.

³ O relatório final contém a deliberação do júri quanto às propostas excluídas do procedimento e a ordenação das propostas admitidas. Habitualmente remete para o(s) relatório(s) preliminar(es) quanto à fundamentação.

⁴ Não foram analisados os dois procedimentos de aluguer operacional lançados antes da entrada em vigor do Despacho n.º 5410/2014, publicado a 17 de abril, que estabelece os critérios financeiros, os critérios ambientais e as respetivas quotas a que obedece a aquisição onerosa de veículos destinados a integrar o PVE.

⁵ Designação adotada para se distinguir do lote definido na constituição do AQ-VAM.

⁶ Pintura, logotipo a afixar, extras a aplicar aos veículos, por exemplo.

⁷ O critério de adjudicação é o da proposta economicamente mais vantajosa, cujo cálculo não inclui o valor do ISV para os casos em que não seja aplicável ou esteja prevista a sua isenção, nos termos do respetivo código. Designadamente, estão isentos os veículos adquiridos pela ANCP [atualmente eSPap], os destinados a funções operacionais da Autoridade Nacional de Proteção Civil, os novos para o exercício de funções de autoridade, pelas forças militares, militarizadas e de segurança. Nos restantes casos o preço do veículo para o Estado inclui o ISV.



Todos os fornecedores dos lotes abrangidos são convidados a apresentar propostas, mas apenas devem responder aos sublotos relativos a lotes em que sejam cocontratantes. Nos procedimentos analisados verificou-se que, para um total de 247 convites¹, apenas foram apresentadas 143 propostas (57,9% de respostas), resultado manifestamente baixo face à obrigação contratual de responder a todos os convites². O incumprimento é mais elevado na compra (53 respostas para 135 convites, 39,3%) do que no aluguer operacional (90 para 112, 80,4%), traduzindo uma baixa atratividade de vender veículos ao Estado.

Em sede de contraditório, a eSPap descreveu os procedimentos concorrenciais desenvolvidos para a constituição do AQ-VAM e referiu que o incumprimento na apresentação de propostas pode resultar de vários fatores (redução de recursos humanos, transferência dos centros de decisão para Espanha, substituição de interlocutores, com a perda de know how, e falta de atenção ao lançamento de procedimentos), considerando que a atratividade não é um elemento determinante. Admitindo que estes fatores podem introduzir alguma instabilidade na participação dos fornecedores, estes teriam uma estratégia permanente de acompanhamento dos convites lançados na PECP, o que não se verificou.

A penalização prevista para o incumprimento da obrigação de apresentar propostas é a eliminação do cocontratante do AQ, prática que não tem sido adotada, uma vez que o número de cocontratantes é já reduzido em vários lotes e diminuiria ainda mais a competitividade na fase de ajuste direto. Em futuros AQ as penalizações por incumprimento de regras contratuais devem ser credíveis e eficazes, de forma que a sua implementação não prejudique o objetivo que visam alcançar. Na sua resposta e eSPap informou que estão “(...) já em curso ajustamentos aos mecanismos de penalização (...)”.

A eSPap (DVEL), na maioria dos casos³, inclui uma fase de negociação nos procedimentos. Após a abertura das propostas os concorrentes são convidados para um procedimento de negociação presencial, sendo previamente fixadas as condições: o fator da proposta sujeito a melhoria é o preço, sendo estabelecido um valor mínimo de redução e o número máximo de rondas de negociação. O convite é dirigido a todos os concorrentes e, constataram-se casos em que havendo um único concorrente foi ainda assim possível obter uma redução de preço.

O modelo de avaliação das propostas na compra resulta da soma de três componentes i) o preço do veículo para o Estado⁴; ii) os impactos operacionais, energético e ambiental de exploração (IOEAE), com as componentes do consumo de energia e emissões de poluentes (CO₂, NO_x, NMHC e partículas)⁵; iii) o valor do contrato de manutenção, se aplicável⁶.

¹ Para esta contagem considerou-se que, em cada procedimento, o cocontratante era convidado tantas vezes quantas os sublotos em que estava apto a participar. Se o procedimento tivesse três sublotos e um fornecedor fosse cocontratante em dois, considerou-se que ele recebeu dois convites. Este método de contagem permite tratar autonomamente cada sublote: neste exemplo, se o cocontratante só apresentasse resposta para um sublote, ao nível do procedimento como um todo, ele teria respondido, contudo, a sua participação seria incompleta.

² Pontualmente foram apresentadas justificações para a não participação, como a impossibilidade de cumprir o prazo de entrega, um valor base do procedimento demasiado baixo ou características técnicas não abrangidas.

³ Nos processos analisados, 12 em 14.

⁴ Inclui o preço base do veículo e respetivos acessórios/extras, deduzido do desconto para o Estado, eventuais custos de transformação, valor do ISV, despesas de transporte, averbamento e legalização e outros impostos/taxas.

⁵ Cfr. Decreto-Lei n.º 140/2010, de 29 de dezembro: O consumo de energia é dado pela fórmula: Preço do combustível x consumo aos 100 Km x n.º de Km /100. O n.º de km é definido em função do tipo de veículo. As emissões de poluentes são calculadas no CO₂ pela fórmula: preço por Kg x Kg emitidos por km x n.º de Km. Nos outros poluentes: preço por grama x gramas emitidos x n.º de Km.

⁶ O período máximo para este contrato é de 6 anos e é obrigatório para alguns lotes, não estando previsto noutros.

No aluguer operacional a avaliação das propostas considera um sistema de pontuação no qual a renda mensal vale 80%¹ e os fatores ambientais (o IOEAE) 20%²,

Na avaliação das propostas pela eSPap foram detetadas as inconsistências que constam do quadro seguinte, com destaque para a primeira, que, potencialmente, poderia afetar a ordenação dos concorrentes.

Quadro 4 – Lapsos detetados na análise das propostas efetuada pela eSPap

Processo/sublote	Factos	Comentário dos Serviços (DVEL)	Observações
AQ-VAM 144/2013 – sublote 3 AQ-VAM 153/2014 – sublotes 1, 2 e 3 (pesados de mercadorias)	O IOEAE foi calculado com base em 250.000 km (aplicável a ligeiros de mercadorias), quando deveria ter por base 1.000.000 Km (Decreto-Lei 140/2010). Não influenciou o resultado do procedimento por ter sido apresentada uma única proposta em cada sublote.	Reconheceram o lapso e informaram que foram efetuadas correções no modelo de apresentação das propostas, para tornar o cálculo da quilometragem automático. Informam também que não haveria impacto na ordenação dos concorrentes uma vez que as propostas seriam todas avaliadas com base na mesma quilometragem.	Estando em avaliação várias propostas, contrariamente ao referido pelos serviços, a ordenação dos concorrentes pode ser afetada ¹ . Assinale-se que os serviços atuaram prontamente na correção do lapso detetado pela equipa de auditoria.
AQ-VAM 150/2014, sublote 9	No caderno de encargos foi estabelecido o limite de € 13.405,86 para o preço do veículo, não incluindo o valor da transformação, e o concorrente Toyota apresentou proposta de € 15.355,66 para esta componente, ultrapassando um dos critérios para o valor base. A proposta foi aceite e adjudicada.	O Júri considerou que parte dos valores indicados como “extras” (incluídos no preço do veículo sem transformação) deveriam ser considerados “transformação”, pelo que o preço sem esta componente seria de € 13.405,86. Este procedimento foi dos primeiros ao abrigo do Despacho n.º 5410/2014, de 17 de abril, pelo que alguns aspetos foram posteriormente clarificados.	Ainda que a posição do Júri possa ser defensável, não foi explanada no relatório preliminar. Refira-se que, em procedimentos posteriores com situações idênticas, de aquisição, houve o cuidado de fundamentar a aceitação da proposta, o que traduz uma melhoria nos procedimentos adotados pelo Júri.
AQ-VAM 157/2014, sublote 16	Na proposta adjudicada a renda mensal (€ 753) ultrapassa o critério financeiro do Despacho n.º 5410/2014 (€ 710 para pick up 4x4, cabine dupla, 48 meses/160.000 Km), apesar de respeitar o indicador de renda máxima do caderno de encargos (€ 755);	Deve-se a uma “transformação” não constante da lista de opcionais do AQ, que onera o valor da proposta em € 2.160,00, conforme informação disponibilizada pela marca.	Efetivamente, o caderno de encargos prevê uma “transformação”, contudo, não é possível identificar o montante referido pelos serviços da eSPap na proposta do cocontratante, pelo que a aceitação desta proposta deveria ter sido fundamentada no relatório preliminar.

¹ É o que acontece, por exemplo, no lote 10 do AQ-VAM, conforme as propostas de base do catálogo, em que, para o preço do gasóleo de 1,063 (utilizado no AQ-VAM 153/2014), se considerarmos 250.000 Km a melhor proposta seria da MAN e para os 1.000.000 Km seria a da Evobus (o veículo proposto por esta entidade tem um consumo combinado aos 100 Km inferior, que, para quilometragens elevadas, acaba por compensar o preço mais elevado). Cfr. Anexo 7.

Fonte: eSPap – propostas dos concorrentes.

Verificaram-se situações em que o custo de transformação dos veículos, para adaptação do veículo à função a que se destinava, era elevado, face aos restantes custos com a aquisição³. Não sendo exequível tipificar previamente as transformações que virão a ser necessárias⁴, estas não podem ser submetidas à concorrência na fase de escolha dos cocontratantes do AQ-VAM. Com custos de transformação elevados a aquisição ao abrigo do AQ-VAM pode não ser a solução economicamente mais vantajosa para o Estado porque consulta apenas os cocontratantes, não permitindo a consulta a

¹ Apurada segundo a fórmula (renda máxima – renda mensal proposta) / (renda máxima – renda mínima). A renda máxima e a renda mínima são estabelecidas no convite, não podendo a renda máxima exceder os critérios financeiros fixados no Despacho n.º 5410/2014.

² Segundo a fórmula (IOEAE máximo – IOEAE da proposta) / (IOEAE máximo – IOEAE mínimo), sendo os valores máximo e mínimo estabelecidos no convite.

³ Por exemplo, em quatro procedimentos (abrangendo a adjudicação de 62 veículos) a “transformação” excedia o valor base do veículo, com extras, deduzido dos respetivos descontos.

⁴ Por exemplo, estabelecer previamente o equipamento que uma ambulância deve incluir, uma vez que tal dependerá, entre outros fatores, da evolução da investigação e adaptação de novos equipamentos.



outros fornecedores, que poderão dispor de soluções mais vantajosas. Assim não está assegurada a concorrência de mercado, aspeto que deve ser acautelado em futuros AQ-VAM ou na revisão do enquadramento legal do SNCP.

A eSPap, na sua resposta, referiu que deve haver um único responsável para efeitos da garantia e execução do contrato, para que o fornecedor não anule a garantia por alteração do veículo. Informou também que “(...) teve um parecer jurídico da Inspeção Geral de Finanças que mereceu despacho de concordância da Sra. Secretária de Estado do Tesouro onde determinavam que uma determinada aquisição com uma transformação bastante superior ao valor do veículo deveria ser feita ao abrigo do acordo quadro.”. Por último salienta que “(...) O processo de aquisição de um veículo transformado poderá ser realizado ao abrigo do acordo quadro ou fora do acordo quadro, nesta última situação caso haja um pedido de exceção devidamente fundamentado para o realizar fora do AQ.”.

Efetivamente, será conveniente que exista um único responsável pelo fornecimento da viatura transformada, para efeitos de garantia. Tal não impede a análise casuística da eSPap quanto a efetuar a aquisição ao abrigo do AQ-VAM ou fora dele, em função do valor da transformação em causa, podendo aconselhar a entidade compradora a efetuar o pedido de exceção, quando tal se justifique.

II.3.2.2.2 O procedimento de contratação pela UMC-SGMS, no AQ-HL

A UMC-SGMS lançou seis procedimentos de contratação ao abrigo do AQ-HL para vigorarem em 2014: cinco relativos à aquisição de serviços de limpeza (um por cada região continental, que coincidem com lotes do AQ-HL) e um para aquisição de produtos de limpeza a nível nacional. Todos foram objeto de análise.

Na aquisição de serviços de limpeza, tendo em consideração que as necessidades reportadas pelas ARS abrangem os centros de saúde e respetivas extensões, a UMC-SGMS considerou aconselhável constituir sublotes em três regiões¹.

O modelo utilizado para calcular o valor das propostas pretende definir integralmente o serviço de limpeza a prestar, concretizando o local, o número de horas, o horário em que serão prestadas, a frequência (dias úteis, sábados, domingos ou feriados, quinzenal, mensal, semestral, anual) e se são diurnas ou noturnas. Durante os procedimentos os cocontratantes analisaram os respetivos modelos e, na sequência de erros e omissões detetados, os mesmos foram objeto de correção e republicação na PECP. Contudo, em alguns sublotes subsistiram erros não detetados, conforme se evidencia no quadro seguinte. Estes não tiveram impacto na escolha do fornecedor², mas influenciaram o valor dos contratos celebrados e, conseqüentemente, o valor a pagar em € 9.775.

¹ No Norte sete sublotes, no Centro seis e em Lisboa e Vale do Tejo sete.

² Aplicando o modelo de seleção das propostas após as correções acima referidas, verifica-se que a ordenação dos concorrentes se mantém. No sublote 2 da Região Centro foram admitidas duas propostas que deveriam ter sido excluídas por excederem o valor base, porém como a proposta vencedora, após as correções, continuava abaixo daquele valor, a irregularidade não teve impacto financeiro para o Estado, nem prejudicou os cocontratantes.

Quadro 5 – Impacto dos erros detetados pela equipa de auditoria no modelo de cálculo do valor das propostas

(em euros)

Lote	Sublote	Tipo de erro	Proposta adjudicada	Valor corrigido ^(a)	Diferença
Norte	Sublote 4	Limpeza mensal multiplicada pelos dias úteis em vez de multiplicar pelo número de meses.	1 053 363	1 050 397	-2 966
	Sublote 5		542 764	529 924	-12 840
	Sublote 6	Três horas de limpeza de vidros mensal a custo zero e preço da limpeza não programada (vidros) quando devia usar o preço da limpeza programada.	346 875	347 038	163
	Sublote 7	Limpeza mensal multiplicada pelo n.º de sábados em vez de multiplicar pelo número de meses e preço da limpeza não programada (vidros) quando devia usar a limpeza programada.	586 878	581 157	-5 721
Centro	Sublote 2	Erros na contagem dos dias	735 067	744 151	9 084
LVT	Sublote 4	Uma parcela que não foi somada	1 098 173	1 105 687	7 514
	Sublote 6	Erros na contagem dos dias e indicação do preço de dia útil quando devia ter o preço de sábado.	1 379 506	1 374 497	-5 009
Total					-9 775

(a) Valor apurado pela equipa de auditoria e confirmado pela UMC-SGMS.

Fonte: UMC-SGMS - Propostas dos cocontratantes.

Nos sublotos 4 e 5 da Região Norte o valor base foi corrigido para um montante inferior nas peças do procedimento¹, contudo, por lapso, a análise das propostas foi efetuada tendo em conta o valor base inicial. Verificou-se que a ordenação dos concorrentes não foi afetada e que apenas um, a quem não foi adjudicado o sublote deveria ter sido excluído, por exceder o valor base revisto.

Questionados sobre esta matéria os serviços da UMC-SGMS reconheceram estes lapsos e informaram que os erros detetados não determinavam a alteração da ordenação das propostas, sendo possível proceder à modificação contratual², pois os desvios verificados respeitavam os limites impostos no CCP para erros e omissões³. Informaram também que foi solicitado às entidades adquirentes a confirmação do valor faturado e fornecidas orientações para corrigirem os erros no âmbito da execução contratual.

Quanto aos limites de autorização da despesa, no caso da ARS do Alentejo, constava do processo documentação relativa à alteração do número de horas de limpeza necessário, aumentando o valor associado ao contrato para € 502.232,85, valor superior ao máximo autorizado pela RCM para o procedimento para esta região (€ 491.656, incluindo também a despesa com aquisição de produtos de limpeza, € 2.781,70). Os serviços das UMC-SGMS justificaram que a alteração do número de horas não teria impacto na ordenação dos concorrentes⁴, e que respeitava os limites impostos no CCP para erros e omissões.

¹ Na sequência da deteção de erros e omissões.

² Permitido pelo n.º 2 do artigo 313.º do CCP.

³ Cfr. artigo 438.º, que remete para os artigos n.º 376.º, 377.º, 378.º e 379.º do código (5%).

⁴ O valor obtido excedia o preço base fixado para o procedimento, que levaria à exclusão de todas as propostas, mas contactou-se que a UMC-SGMS sempre que efetuou correções ao número de horas estimado procedeu também à correção do valor base, pelo que este teria sido ajustado se as alterações tivessem sido efetuadas no âmbito do concurso.



II.3.2.2.3 O procedimento de contratação pela UMC-MEC, no AQ-HL

A UMC-MEC lançou, em 2014, dois procedimentos de aquisição de serviços de limpeza ao abrigo do AQ-HL, um para as regiões Norte e Centro e o outro para LVT, Alentejo e Algarve, nos quais constituiu um sublote por região. Constatou-se que a Inspeção-Geral do MEC integrava os cinco sublotes, facto justificado por dispor de instalações nas várias regiões e por estas serem partilhadas com outras entidades do Ministério, o que invalidava constituir um lote nacional separado para este serviço.

Dos cinco sublotes postos a concurso (abrangendo 142 entidades) apenas foram adjudicados dois: Norte e LVT (105 entidades, 73,9%), constatando-se que nos sublotes não adjudicados todos os cocontratantes apresentaram um preço superior ao valor base fixado¹, o que levou à sua exclusão em sede de relatório preliminar. Conclui-se que o preço base fixado nos procedimentos terá sido demasiado baixo. A UMC-MEC não dispunha de informação quanto a eventuais adjudicações que tenham sido efetuadas pelas entidades integradas em sublotes não adjudicados.

II.3.2.3 A contratação e a execução dos contratos

A decisão de adjudicação é comunicada pela entidade adjudicante na PECP e o adjudicatário é notificado para apresentar os documentos de habilitação e prestar caução², sendo-lhe indicado o valor fixado, que corresponde a 5% do preço contratual. A minuta do(s) contrato(s) a celebrar pode(m) também ser disponibilizada(s) na PECP. Nos procedimentos agregados a entidade centralizadora comunica às entidades compradoras o resultado do procedimento, facultando as informações necessárias para a celebração do contrato.

II.3.2.3.1 O relatório de contratação

Compete à entidade adjudicante elaborar um relatório de contratação. Este visa fornecer à eSPap (DCP) informação quanto à utilização dos AQ por parte das entidades compradoras e recolha de dados que permitam apurar as poupanças geradas pelo SNCP³. Estes relatórios, em 2014, continuavam a ser carregados manualmente no SRVI, embora a maioria da informação já existisse em formato digital na PECP⁴, não apresentando evolução face ao reportado no Relatório de Auditoria n.º 35/2011 – 2.ª S.

Em sede de contraditório, a eSPap informou que estão em curso desenvolvimentos para “(...) anular a duplicação de report das entidades adjudicantes (...)”.

No caso de procedimentos agregados o SRVI não está preparado para simultaneamente identificar a entidade agregadora e individualizar por entidade compradora as adjudicações efetuadas. Assim, nos procedimentos analisados apenas identifica a entidade agregadora e o número de entidades compradoras. Esta limitação impede a identificação do total adjudicado por entidade compradora.

¹ Nos sublotes adjudicados o valor base apenas foi respeitado por um cocontratante.

² Não exigível para contratos de valor inferior a € 200.000 – cfr. n.º 2 do artigo 88.º do CCP.

³ Sobre o modelo de cálculo de poupanças, ver ponto II.5.1

⁴ Só não consta da PECP informação sobre o custo histórico da aquisição e o melhor preço do AQ para os bens/serviços contratados.

O caderno de encargos do AQ-VAM fixava o prazo máximo de 20 dias úteis para as entidades agregadoras apresentarem os relatórios de contratação. Nos processos conduzidos pela eSPap (DVEL) verificou-se que os relatórios de contratação das adjudicações efetuadas em 2014 foram carregados no SRVI em 13-03-2015, demorando, em média, 184 dias úteis. O caderno de encargos do AQ-HL estabelecia a obrigação das entidades agregadoras disponibilizarem a informação relevante para a gestão dos contratos, mas não fixava o prazo para essa prestação, verificando-se que na UMC-SGMS em média demorou 90 dias úteis e na UMC-MEC 53¹.

Segundo a eSPap (DCP), a partir de janeiro de 2015 o SRVI está a receber informação exportada diretamente da PECP, sem que seja necessário proceder ao seu carregamento manual, sendo apenas necessário introduzir a informação complementar quanto ao custo histórico da aquisição e o melhor preço do AQ. Contudo, constatou-se que, à data da consulta², ainda não constava do SRVI informação relativa aos três procedimentos já adjudicados em 2015 pela eSPap (DVEL).

Em sede de contraditório a eSPap informou que o procedimento é complexo e que a exportação de dados vai ser possível a partir de 30 de outubro.

II.3.2.3.2 Publicitação dos contratos no Portal Base

Os contratos celebrados por ajuste direto, para serem executados, carecem de publicitação no Portal dos Contratos Públicos, competindo à entidade adjudicante comunicar o respetivo relatório de formação do contrato³. Segundo a eSPap, a PECP exporta diretamente para aquele Portal a informação relevante sobre os procedimentos pré-contratuais. Contudo, o cruzamento automático dos dados entre o SRVI e o Portal Base continua a não ser possível, por não existir um código comum que permita ligar a informação disponibilizada nas duas plataformas.

Na sua resposta a eSPap referiu que os projetos para a interligação entre o SRVI e o Portal Base não resultam de obrigação legal, sendo abarcados por incrementarem a eficácia do SNCP. Acrescentou que está a terminar o projeto que permite “(...) o cruzamento e a análise de dados de diferentes fontes (Portal Base, Relatórios de Contratação, Relatórios de Faturação, Pedidos de Exceção)”.

A eSPap informou ainda que alterou o procedimento de recolha de dados para a elaboração do reporte estatístico anual dos contratos públicos, solicitando às entidades adjudicantes a publicitação dos seus contratos no Portal Base. Este novo procedimento permitirá reduzir a quantidade de reportes a efetuar pelos serviços, na medida em que a eSPap irá aceder diretamente ao Portal Base, sem que as entidades tenham necessidade de duplicar esse reporte no SRVI.

Nos processos analisados, que deveriam dar origem a, pelo menos, 207 contratos⁴, apenas foi localizada a publicitação de 14 no Portal Base, efetuada pelas respetivas entidades compradoras, o que põe em causa a transparência da contratação pública e a legalidade dos pagamentos efetuados.

¹ Considerando a primeira data de entrega do relatório de contratação (não considerando reaberturas para correções).

² AQ-VAM 160/2015, AQ-VAM 161/2015 e AQ-VAM 162/2015 (verificado a 25-05-2015).

³ Cfr. artigo 127.º do CCP. Estão dispensados desta obrigação os contratos efetuados ao abrigo do regime simplificado (de valor não superior a € 5.000), nos termos do artigo 128.º daquele código.

⁴ Contagem considerando que em cada procedimento emerge um único contrato entre a entidade compradora e o adjudicatário. Na prática, o procedimento pode gerar mais do que um contrato, se forem adjudicações de diferentes lotes (cfr. n.º 2 do artigo 73.º do código dos contratos públicos).



O Secretário-Geral do MEC, na sua resposta, informou que apenas em julho de 2015 o Instituto da Construção e do Imobiliário, na qualidade de entidade gestora do Portal Base, esclareceu que a comunicação deve ser assegurada por cada entidade que integrou o procedimento agregado e não pela UMC.

A eSPap, em sede de contraditório argumentou que “(...) o procedimento adotado para celebrar contratos ao abrigo destes acordos quadro não é um ajuste direto, razão pela qual não estão sujeitos à publicação prevista para os ajustes diretos no artigo 127.º do CCP.”. Não será este o espírito do legislador que, no preâmbulo do diploma que aprovou o CCP, refere que o Código prevê a criação de centrais de compras, destinadas a celebrar acordos quadro “(...) que permitam a posterior formação de contratos ao seu abrigo, por ajuste directo, por parte das entidades adjudicantes.”.

II.3.2.3.3 O relatório de faturação

O contrato é celebrado entre a entidade compradora e o adjudicatário e compete a este reportar no SRVI a execução contratual¹, isto é, a faturação relativa a contratos celebrados ao abrigo dos AQ da eSPap. Este reporte é utilizado para calcular a remuneração da eSPap, aplicando a percentagem fixada no respetivo AQ². A eSPap informou que solicita anualmente aos ROC/entidades fiscalizadoras das contas a certificação dos valores comunicados nos relatórios de faturação³, procedimento que se considera adequado para garantir a cobrança daquela remuneração. À data do trabalho de campo (fevereiro/2015) esta certificação, relativa a 2014, ainda não estava disponível.

A eSPap informou que os proveitos com o SNCP a título de “vendas e prestação de serviços” ascendiam a € 3.487.821 em 2014, contudo, o ficheiro dos relatórios de faturação recebidos identificava que a remuneração dos AQ era de € 3.213.717. Foram solicitados esclarecimentos sobre esta divergência (eventual identificação de outros proveitos)⁴ que, até à data, não foram apresentados.

A aplicação SRVI gera automaticamente um ficheiro, a preencher pelo cocontratante para cada período de reporte previsto para o respetivo AQ. Este ficheiro, na ausência de faturação no período deve igualmente ser preenchido (sem faturação), sob a pena de ser considerado reporte em falta. Relativamente aos relatórios de faturação referentes a 2014 e anos anteriores, nos AQ analisados, a 27-05-2015 ainda estavam em falta 41 (de um total de 170), dos quais 13 no AQ-HL e 28 no AQ-VAM, como se evidencia no quadro seguinte.

Quadro 6 – Relatórios de faturação em falta nos AQ analisados

(n.º de relatórios em falta)

AQ	2010	2012	2013	2014	Total
AQ-HL	1		5	7	13
AQ-VAM		4	10	14	28
Total	1	4	15	21	41

Fonte: eSPap - SRVI (27-05-2015).

¹ A periodicidade desse reporte é variável, sendo fixada no caderno de encargos do procedimento de formação de cada AQ. Nos AQ analisados é semestral no AQ-HL e no AQ-VAM trimestral.

² No AQ-VAM é de 2% e no AQ-HL de 1% sobre o total da faturação emitida.

³ Os cadernos de encargos do procedimento de formação do AQ preveem a possibilidade de solicitar esta declaração.

⁴ Mensagens de correio eletrónico de 25-03-2015, de 17-04-2015, da equipa de auditoria e de 18-05-2015, da Auditora-coordenadora.

As consultas pré-definidas em Excel aos relatórios de faturação não identificam o procedimento de contratação que lhe deu origem e no relatório de faturação de cada cocontratante a informação sobre o contrato poderá ser diferente do número/ designação do contrato indicado pela entidade adjudicante. Assim, continua a não ser possível proceder ao cruzamento automático da informação entre os relatórios de contratação (submetidos pelas entidades adjudicantes) e a respetiva faturação, o que dificulta o acompanhamento da execução dos contratos.

II.3.2.3.4 A qualidade da informação extraída do SRVI e o acesso ao sistema

A identificação de entidades, ao extrair informação do SRVI, tem por base o NIPC e a correspondente designação de entidade registada na aplicação SAC. Esta, para o mesmo NIPC apresenta mais do que uma designação¹ e, segundo a eSPap, a correspondência deveria ser efetuada com o registo mais antigo, porém, devido à “(...) linguagem em que estas aplicações foram desenvolvidas (...) a designação que é devolvida (...) é aleatória.”. Em consequência, a identificação nominal das entidades não é fiável².

A eSPap informou que este problema estava identificado e que pretendiam proceder à sua correção no âmbito das melhorias que pretendem vir a introduzir no SRVI.

Os dados extraídos do SRVI, relativos aos relatórios de faturação, nem sempre identificam a entidade compradora. Embora os serviços da eSPap tenham informado que tal correspondia a situações em que o cocontratante não efetuara essa identificação, verificou-se que a mesma consta dos relatórios de faturação em *pdf* extraídos do mesmo sistema³.

Quadro 7 – Identificação da entidade compradora nos dados extraídos do SRVI, relativos aos relatórios de faturação, para os AQ analisados

AQ	N.º de registos				Montante (em euros)			
	Total	Entidade compradora identificada	Entidade compradora não identificada	% não identificados	Total	Entidade compradora identificada	Entidade compradora não identificada	% não identificados
AQ-HL	18 235	17 997	238	1,3	51 495 418	51 330 348	165 070	0,3
AQ-VAM	3 723	3 697	26	0,7	15 029 318	14 719 254	310 064	2,1
Total	21 958	21 694	264	1,2	66 524 736	66 049 602	475 133	0,7

Fonte: eSPap - SRVI (dados extraídos a 27-05-2015).

Conforme consta do quadro anterior, a entidade compradora não foi identificada em 264 registos, correspondendo a € 0,5 M. Embora este montante não seja significativo no total reportado pelos cocontratantes (0,7%), traduz erros na leitura desses dados: o cruzamento destes registos com os relatórios em *pdf* permitiu identificar duas situações, igualmente ilustradas no quadro seguinte⁴: i)

¹ Por exemplo, a GNR consta 172 vezes do SAC, das quais 18 com a indicação do respetivo NIPC e as restantes com este campo em branco, identificando diferentes unidades orgânicas desta entidade.

² Por exemplo, o NIPC da ARS-LVT identifica 21 entidades (centros de saúde e agrupamentos de centros de saúde pertencentes à ARS) e a designação obtida na pesquisa facultada pela eSPap corresponde ao Centro de Saúde de Venda Nova e numa nova pesquisa efetuada a 27-05-2015 ao Agrupamento de Centros de Saúde da Lezíria I – Ribatejo.

³ O SRVI permite extrair informação sob a forma de base de dados em folha de cálculo (por relatório de faturação apresenta, linha a linha a identificação do AQ, do cocontratante, da entidade compradora, do período de reporte, montante faturado e receita a cobrar pela eSPap) ou como *pdf* (folha de rosto onde é identificado o AQ e o fornecedor, seguida da identificação da faturação que este emitiu no período).

⁴ Optou-se pelo relatório de faturação n.º 36820, por apresentar as duas situações.



Tribunal de Contas

R.

entidades cujo NIPC não consta da lista de entidades SAC, casos em que o sistema não poderia devolver a designação da entidade, embora devesse indicar o NIPC (o que não acontece) e, eventualmente, a designação atribuída pelo cocontratante; ii) entidades com o NIPC na lista de entidades SAC, designadamente como vinculadas.

Quadro 8 – Registos extraídos do SRVI sem identificação da entidade compradora (relatório de faturação n.º 36820)

(em euros)

Consta da lista de entidades SAC	Relatório de faturação n.º 36820		
	NIPC	Designação	Montante
Sim	600085236	Agrupamento de Escolas 4 de Outubro	22 348
	600083217	Agrupamento de Escolas de Alvide	157
	600082229	Agrupamento de Escolas Lima de Freitas	17 500
	600079775	Agrupamento de Escolas S.ta Maria dos Olivais	26 181
	600085252	Agrupamento de Escolas Monte da Lua	5 586
Não	502645458	Fundação p/ Desenv. Zona Histórica do Porto ⁽¹⁾	309
	503681288	Escolas das Laranjeiras - EB1 e JI ⁽¹⁾	3 355
	600010430	Agrupamento Escola Romeu Correia	13 514
Total			88 949

(1) Na sua resposta a eSPap informou que o NIPC 502645458 corresponde a uma entidade que nunca integrou o SNCP e que o NIPC 503681288 pertence a uma associação de pais, pelo que não poderia integrar o SNCP.

Fonte: eSPap - Lista de entidades vinculadas SAC, SRVI (relatório de faturação n.º 36820).

É com base na correta identificação da entidade que o SRVI a relaciona com a tutela e afeta os dados recolhidos ao ministério correspondente, processo cuja fiabilidade não está assegurada.

A qualidade da informação reportada no SRVI pode ser melhorada se as entidades compradoras e os cocontratantes tiverem acesso à informação que se lhes refere e puderem solicitar a respetiva correção.

A informação carregada no SRVI permite à eSPap o acompanhamento da utilização dos AQ pelas entidades compradoras, estimar as poupanças geradas pelo SNCP e assegurar a cobrança da remuneração da eSPap aos cocontratantes.

No relato de auditoria, tendo em conta observações das unidades ministeriais de compras auditadas, foi sugerido que estas deviam ter acesso à informação do respetivo ministério, reportada no sistema de recolha e validação de informação. A eSPap, em sede de contraditório, informou que esse perfil de acesso existe desde 2011, permitindo o acesso de consulta a todos os relatórios de contratação, dependendo a sua ativação de pedido, facto que não será do conhecimento de todas as unidades ministeriais de compras. Deve ser equacionado um acesso mais amplo, abrangendo também a consulta aos relatórios de faturação, não se justificando duplicações de recolha de dados, nem custos com a sua obtenção ao nível ministerial.

Assim, mantém-se atual a recomendação do Tribunal no sentido de aperfeiçoar o SRVI¹, em especial ao nível dos procedimentos de carregamento, verificação, consulta e acesso à informação obtida. A eSPap, na sua resposta reconheceu que “(...) é fundamental a evolução dos sistemas de informação atuais para poderem ser estabelecidos mecanismos adicionais de controlo e validação de informação. (...) com a operacionalização da integração entre o SRVI e a PECP (...) o processo de recolha e submissão de informação ficará mais simples e com menos probabilidade de incorreções.”.

¹ Cfr. Relatório de Auditoria n.º 35/2011 – 2.ª S.

II.4 Questionários às UMC e aos cocontratantes

Neste ponto apresentam-se as principais conclusões, sobre temas não abordados noutros tópicos, extraídas dos questionários dirigidos às 13 UMC (Anexo 8) com o objetivo apreciar o funcionamento do SNCP, na perspetiva destes órgãos, bem como aos 29 cocontratantes dos AQ analisados, tendo em consideração algumas das limitações identificadas na sua análise, nomeadamente sobre o grau de concorrência.

II.4.1 Questionário às UMC

A média de custos de funcionamento de 12 UMC¹ em 2014 foi de cerca de € 107 m. A média de trabalhadores afetos foi de cinco, com um máximo de 11 e um mínimo de dois.

O n.º de entidades vinculadas por ministério em 2014 é bastante variável, desde o mínimo de cinco no Ministério dos Negócios Estrangeiros ao máximo de 880 no Ministério da Educação e Ciência.

As adjudicações efetuadas em 2014 ao abrigo dos AQ da eSPap totalizaram € 199 M, dos quais € 170 M decorrentes de procedimentos centralizados pelas UMC (destacando-se a UMC da SGMS com 27,5% deste total, seguida da UMC da SGMJ com 18,8%) e € 29 M de procedimentos não centralizados, conduzidos pelas entidades vinculadas e aderentes dos ministérios (destacando-se o MJ com 40,9% destas adjudicações seguido do MSESS com 39,5%).

Ainda relativamente aos processos de contratação constatou-se que em 2014 não existiram contratos assinados pelas UMC em representação do Ministério, sendo cada um dos contratos resultante do processo de aquisição centralizado assinado por cada uma das entidades adquirentes.

A maioria das UMC considera que o SNCP contribui para o planeamento de necessidades na medida em que têm de prever com antecedência as necessidades a incluir nos procedimentos centralizados e no PNCP. Contudo, duas consideram que o PNCP funciona essencialmente como instrumento de reporte e nessa medida não contribui para facilitar o planeamento dos procedimentos centralizados e uma que as categorias constantes nos AQ são uma fatia quase residual da despesa do respetivo Ministério. Regista-se ainda uma resposta apontando para alterações previstas pela eSPap assinalando que podem introduzir melhorias substanciais ao nível do processo de planeamento com destaque nas categorias de compra transversais e com ênfase no PNCP, bem como ao nível do processo de monitorização e controlo.

Na generalidade, as UMC consideram que os produtos e serviços do CNCP são adequados às necessidades das entidades. Contudo, indicam também a necessidade de atualização mais frequente dos Catálogos nomeadamente na categoria de equipamentos informáticos. No AQ /PECI os bens de economato são de pouca qualidade, apesar de serem baratos, o que se traduz num grande desperdício.

As reclamações mais frequentes dos serviços, indicadas pelas UMC, referem-se aos AQ-HL (sem especificar o motivo), AQ-PECI (falta de qualidade dos produtos de economato, com a limitação do fornecimento por duas ou três entidades habilitadas no AQ) e AQ-VA (problema estrutural do formato deste AQ, com os preços por vezes apresentados acima dos praticados no mercado). Quando as reclamações são participadas, as UMC diligenciam pela resolução do problema junto dos

¹ Para este total não foi considerada válida a resposta da SPMS.



Q.

Tribunal de Contas

fornecedores, que na generalidade colaboram na resolução da situação. Por vezes as reclamações também são encaminhadas para a eSPap.

Questionadas sobre penalizações financeiras aos fornecedores, previstas nos AQ, na sequência de reclamações dos serviços devidamente confirmadas, a maioria das UMC não dispõe de informação de que tenham sido aplicadas penalizações. Uma UMC indica a aplicação de uma penalização a um fornecedor por atraso na entrega de viaturas e outra indica o caso de uma entidade que procedeu à resolução sancionatória do contrato nos termos do artigo 22.º do Caderno de encargos do procedimento e artigo n.º 331 n.º 1 do CCP.

De modo a avaliar a atuação dos fornecedores quatro UMC indicaram a realização de procedimentos de avaliação, via questionário de satisfação, ou através de um sistema integrado de gestão, ou de informações transmitidas pelos organismos. Três UMC referem terem intenção de implementar sistemas de avaliação dos fornecedores de uma forma regular e sistemática.

O questionário terminava com um convite à apresentação de sugestões suscetíveis de contribuir para um melhor funcionamento do SNCP. As UMC foram participativas revelando interesse e empenho nesta matéria. Apresentaram um leque significativo de propostas/observações abarcando questões processuais, racionalização dos AQ, papel da eSPap e funcionamento das próprias UMC, que se resumem de seguida:

- ◆ Agilizar o SNCP no sentido de dispensar um conjunto de formalidades prévias à decisão de contratar¹ e de simplificar o procedimento de autorização da despesa mediante Resolução de Conselho de Ministros que englobe todos os organismos agregados numa aquisição centralizada, havendo até sugestões para a dispensa de obtenção de qualquer parecer prévio, despacho conjunto, portaria de extensão de encargos/autorizações, relativamente a aquisições plurianuais agregadas;
- ◆ Disponibilizar às UMC: i) uma base de dados que permita a consulta permanente da aptidão dos cocontratantes para fornecer o Estado; ii) informação sobre os preços unitários adjudicados dos procedimentos centralizados por todas as UMC (benchmarking); iii) informação de mercado, como as IES dos cocontratantes, cotação de mercado de determinadas matérias-primas; iv) o contencioso dos processos das UMC (sentenças dos Tribunais Administrativos e Fiscais, bem como do Tribunal de Contas), classificado por tipologia do AQ e ministério;

Na sua resposta, a eSPap informou que está a desenvolver uma aplicação para a partilha de documentação relevante com as UMC.

- ◆ Rever e reformular alguns AQ e aumentar a concorrência, com a habilitação de um maior número de fornecedores e a sua exclusão (temporária ou definitiva) por incumprimento das obrigações previstas, bem como diminuir o período de tempo que decorre entre o fim do AQ e o início do seguinte;
- ◆ Centralizar na eSPap outras categorias de bens e serviços (e.g. combustíveis rodoviários, papel e eletricidade) tal como já é feito para a aquisição de veículos automóveis, sendo também apresentada a sugestão de para determinadas compras públicas transversais a toda a Administração Pública (v.g. economato; papel; higiene e limpeza), o procedimento pré-

¹ Designadamente excecionar a aplicação dos AQ para aquisições de baixo valor (por exemplo, até € 5000) e o pedido de autorização prévia para assunção de compromissos plurianuais, previsto na Lei de compromissos e pagamentos em atraso (Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro).

contratual se esgotar aquando da celebração do AQ, eliminando os procedimentos de aquisição subsequentes a efetuar por cada entidade adjudicante (convite e posterior seleção de propostas);

- ◆ Dotar as UMC com capacidade de atratividade e retenção de trabalhadores (o seu reduzido quadro de pessoal inviabiliza a capacidade para agregar procedimentos e gerar as correspondentes poupanças).

II.4.2 Questionário aos cocontratantes

Considerou-se útil auscultar o interesse dos cocontratantes nos concursos lançados pela eSPap no sentido de detetar eventuais distorções no funcionamento da contratação eletrónica e perceber em que medida a construção dos AQ pode ser melhorada para incentivar maior concorrência. Esta auscultação foi efetuada por via eletrónica, através do questionário apresentado no Anexo 9, dirigido aos cocontratantes dos dois AQ selecionados para análise.

Para além do objetivo inicial, pretendeu-se com o questionário obter informações que ajudassem a caracterizar melhor o SNCP, nomeadamente, sobre a confiança dos fornecedores no funcionamento do sistema, a existência de eventuais distorções no funcionamento da contratação eletrónica e a adequação das propostas às características técnicas dos veículos existentes no mercado.

A taxa de resposta dos cocontratantes qualificados no AQ-HL-2010 foi de 60% (9 em 15) e no AQ-VAM-2011 foi de 43% (6 em 14).

Salienta-se a relativamente baixa taxa de resposta dos cocontratantes do AQ-VAM-2011 quando também se verificou um reduzido cumprimento da obrigação de apresentar resposta a todas as consultas (apenas 57,9%¹). Esta situação parece indiciar alguma falta de interesse neste modelo de funcionamento e mesmo desmotivação em expressar uma opinião que possa contribuir para ajustamentos em futuros AQ.

Em sede de contraditório a eSPap contestou esta afirmação, destacando que os AQ são objeto de consulta pública, acolhendo no modelo concetual de cada AQ os contributos relevantes para a estratégia da eSPap. Reconhece-se o esforço da eSPap em ouvir os potenciais interessados e melhorar o funcionamento dos futuros AQ.

Para os respondentes do AQ-VAM as vendas ao Estado não representam mais de 25% das suas vendas totais. Contudo, no AQ-HL as vendas ao Estado apresentam um peso significativo no negócio destas empresas, identificando-se quatro cocontratantes em que as vendas ao Estado se situam entre 51 a 75% e um cocontratante em que as vendas para o Estado estão no intervalo de 76 a 100%.

De um modo geral, as opiniões sobre o SNCP são positivas e apenas um cocontratante do AQ-HL não confirmou se irá participar em futuros AQ. São todavia reportadas algumas dificuldades que importa relatar.

Na preparação do AQ, um dos cocontratantes do AQ-HL considera excessivas as regras para a avaliação da capacidade técnica dos concorrentes e dois consideram excessivas as regras para avaliação da capacidade financeira.

¹ Cfr. ponto II.3.2.2.1



Q.

Tribunal de Contas

Foram identificadas algumas situações que revelam problemas com a PECP, nomeadamente, as notificações da plataforma a partir da audiência prévia falham e não chegam às caixas de correio dos destinatários; não é adequada a forma como são comunicados os relatórios, as convocatórias, os esclarecimentos; a necessidade de se pagar para se poder ter acesso á plataforma em vários computadores distintos, ou para ter acesso a funcionalidades de pesquisa.

Quanto à celeridade e clareza com que a eSPap responde a dúvidas ou questões relacionadas com o funcionamento da plataforma eletrónica ou dos AQ celebrados, três respostas indicam “não” e três que “às vezes”. Face ao convite para a concretização das situações em que considera não ter havido resposta adequada da eSPap, foi referido que a não-aceitação de contactos telefónicos por vezes não permite dar respostas, em tempo útil, às questões colocadas. Outra situação apontada foi a falta de resposta da eSPap relativamente às queixas sobre a plataforma.

Relativamente aos procedimentos de contratação, apenas dois respondentes do AQ-VAM o classificam como fraco no que diz respeito a inovação/oferta de produto diferente do catalogado.

Os cocontratantes do AQ-HL são mais negativistas sobre a avaliação do AQ, registando-se de duas a quatro respostas no nível fraco em todos os fatores. No que diz respeito aos lotes, apenas um cocontratante do AQ-HL considera que a dimensão geográfica dos lotes do AQ deveria ser diferente da atual, neste caso menor, enquanto sete dos respondentes consideram que deve ser igual. No AQ-VAM, dois cocontratantes consideram que os lotes definidos no AQ não são suficientemente homogéneos para permitir a comparabilidade das propostas (tendo em conta um critério de escolha essencialmente baseado no preço), os restantes quatro consideram que sim. No total de respondentes dos dois AQ, quatro (dois de cada AQ) consideram que as regras para atualização do CNCP não são adequadas, classificando-as como “rígidas” (três do AQ-HL não se pronunciam sobre esta questão).

A maioria dos respondentes classifica o horizonte temporal dos AQ longo face à manutenção do critério preço. No que diz respeito à manutenção das características técnicas do produto, quatro cocontratantes do AQ-VAM também consideram o horizonte temporal do AQ longo enquanto, relativamente a este critério, a maioria dos respondentes do AQ-HL consideram-no adequado.

Na sua resposta, a eSPap informou que, na preparação do próximo AQ-VAM, está a analisar a questão do horizonte temporal, assim como a diversidade da oferta de cada cocontratante por lote. Contudo, questiona a opinião dos cocontratantes, uma vez que *“Em todos os procedimentos, o preço adjudicado é bastante inferior ao preço do CNCP (...)”*. Por outro lado, *“(...) todos os cocontratantes podem atualizar o CNCP (...) caso algum veículo seja descontinuado e sempre que existam atualizações de consumos ou emissões de CO2 (...)”*.

Os principais fatores que determinam com maior frequência a recusa a um convite para a apresentação de propostas são: as características técnicas do produto; o prazo de entrega/duração do contrato; o preço base do procedimento; mau funcionamento da PECP e pedido demasiado pequeno para justificar o interesse no fornecimento. Por outro lado, a localização geográfica, o pedido demasiado grande para justificar o interesse no fornecimento e a organização interna da empresa, raramente ou mesmo nunca constituem fatores que determinam a não apresentação de propostas.

A maioria dos respondentes não aponta dificuldades à utilização do SRVI, mas tanto no AQ-VAM como no AQ-HL um cocontratante indica que o SRVI não é simples de preencher e não permite o carregamento rápido da informação. Além disso, cinco referem a impossibilidade de reportar no SRVI através de interfaces com os sistemas informáticos que utilizam na empresa. No total de respondentes,

quatro (dois de cada AQ) consideram excessivas as regras de reporte a que estão obrigados por serem cocontratante de um AQ mas a maioria considera essas regras adequadas.

Apenas três cocontratantes não se manifestam relativamente à utilidade de um fórum onde o modelo do SNCP fosse regularmente discutido com os fornecedores. Todos os restantes respondentes consideram que seria uma iniciativa positiva.

Em resposta ao convite à apresentação de sugestões suscetíveis de contribuir para um melhor funcionamento do SNCP, quatro cocontratantes do AQ-HL e três do AQ-VAM transmitiram as respetivas observações. Os primeiros referem a necessidade de melhoria das características técnicas, especificações e unidades de medida dos produtos a adquirir e real conhecimento dos preços de mercado praticados, para as especificações solicitadas. Sugerem a possibilidade de ajustes diretos simplificados, excetuando procedimentos de AQ, em aquisições até € 1.000. De acordo com esta opinião, para concursos de baixo valor base o procedimento burocrático é tão grande que não justifica o investimento, tanto dos organismos públicos, como das empresas privadas com a elaboração de caderno de encargos, proposta, relatório preliminar, relatório final.

Foram feitas duas observações críticas, uma relativa a custos com assinaturas, selos temporais e apoio técnico associados à utilização das plataformas eletrónicas, solicitando uma melhor definição legal das regras a cumprir pelas plataformas eletrónicas e outra sobre os cadernos de encargos, apelando a que as regras neles exigidas respeitem a lei.

As propostas dos respondentes do AQ-VAM sugerem que os lotes deveriam ter mais que uma opção de veículos, de modo a melhor poder adequar o eventual fornecimento à utilização/fim para que se pretende o produto em causa. Observam também que não raras vezes os preços de partida não estão adequados ao real valor do bem e eventuais opcionais/transformações pretendidas e que devem ser consideradas as sugestões dos cocontratantes com vista ao melhor desempenho/execução do AQ.

Regista-se também uma observação de ordem prática à eSPap, de evitar a publicação de procedimentos na PECP à 6.ª feira para não prejudicar os prazos de pedido de esclarecimentos e submissão de proposta. Na sua resposta a eSPap referiu que desconhece o fundamento desta observação: *“(…) No caso dos procedimentos centralizados na eSPap ao abrigo do AQ-VAM, a maioria é lançada nos dias de reunião do conselho diretivo ou no dia seguinte (terça ou quarta).”*.



II.5 Avaliação do SNCP

II.5.1 O modelo de cálculo das poupanças

Compete à eSPap avaliar permanentemente o desempenho do SNCP¹. Para o efeito, a entidade tem divulgado relatórios anuais com estimativas das poupanças geradas pelo sistema². Segundo o Relatório de 2014 as poupanças estimadas ascenderam a € 47,8 M, distribuídos por 14 AQ.

A poupança é definida como “(...) a redução dos gastos do Estado com a aquisição de determinados bens e serviços transversais, decorrente da celebração de acordos quadro, de aquisições agregadas e centralizadas ao seu abrigo e da implementação e consolidação do SNCP” e o seu apuramento resulta da adição da poupança transacional (redução do preço por via do maior poder negocial que resulta da agregação de necessidades) com a poupança processual (redução dos custos por se utilizarem processos de compra centralizados e mais eficientes, com a diminuição do número de procedimentos a realizar)³. Matematicamente:

$$\text{Poupança} = \underbrace{[\text{mínimo}(P_{AQ}; P_h) - P_a] \times Q}_{\text{Transacional}} + \underbrace{V_{AQ} \times (n-1)}_{\text{Processual}}$$

Onde:

- P_{AQ} = melhor preço unitário oferecido no AQ;
- P_h = preço histórico unitário obtido pela entidade para a aquisição do bem ou serviço;
- P_a = preço unitário praticado na adjudicação;
- Q = quantidade adjudicada no procedimento;
- V_{AQ} = € 905 (custo médio de um procedimento de ajuste direto até à adjudicação);
- n = número de entidades que participam num procedimento.

Na poupança transacional não são consideradas poupanças negativas, pelo que, quando a entidade adjudicante reporta uma adjudicação com custo superior ao mínimo entre o custo histórico da última aquisição ou o melhor preço do AQ, a eSPap considera uma poupança nula. Nos AQ analisados registaram-se poupanças negativas de € 0,7 M no AQ-VAM e de € 0,3 M no AQ-HL, representando, respetivamente 16,0% e 9,2% das poupanças transacionais do respetivo AQ. Esta decisão metodológica é questionável por enviesar a poupança para valores positivos.

Esta fórmula de cálculo é substancialmente diferente da utilizada em 2010, objeto de apreciação pelo Tribunal⁴, e resolve algumas das deficiências então apontadas: i) só existem poupanças se forem efetuadas adjudicações ao abrigo do AQ, enquanto no modelo anterior, pela mera celebração do AQ eram estimadas poupanças, com base em quantidades médias de anos anteriores; ii) elimina a distinção da poupança processual obtida por ajustes diretos ou concursos públicos, considerando que o recurso

¹ Cfr. alínea l) do n.º 4 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 117-A/2012, de 14 de junho.

² A metodologia para o seu apuramento foi desenvolvida pela então ANCP em 2008 e aprovada pela tutela no ano seguinte (Despacho n.º 60/09/SETF, de 20 de janeiro). Em 2011, na sequência do Relatório de Auditoria n.º 35/2011 – 2.ª S, as fórmulas utilizadas para o cálculo da poupança foram revistas e simplificadas.

³ Cfr. Apuramento de Poupanças - Sistema Nacional de Compras Públicas | 2014, datado de maio de 2014.

⁴ Resultava da adição de poupanças transacionais de Nível 1 (obtidas com a celebração do acordo quadro) e de Nível 2 (obtidas pelas entidades adjudicantes na fase de negociação da aquisição ao abrigo do acordo quadro) com as poupanças processuais (resultantes de processos de aquisição centralizados, mais eficientes) – Cfr. Relatório de Auditoria n.º 35/2011 – 2.ª S.

às plataformas eletrónicas aproximou o custo dos dois procedimentos; iii) deixa de ser aplicável a recomendação relativa à utilização do mesmo valor para o melhor preço do AQ nas duas parcelas do cálculo das poupanças transacionais, uma vez que esta componente passa a ter uma única parcela.

Quanto à recomendação de manter o registo integral do método de cálculo das poupanças, incluindo as respetivas fontes de informação e todo o tratamento de dados associado, a eSPap apresentou os elementos relativos aos AQ analisados.

Contrariamente ao recomendado, a estimativa para o custo processual de um procedimento por ajuste direto não foi objeto de revisão, mantendo-se nos € 905 estimados num estudo de 2008. Refira-se que para aquisições de baixo valor (inferior a € 5.000), o CCP não exige o recurso às plataformas eletrónicas, possibilitando a escolha direta do fornecedor, pelo que, para estes casos, o custo estimado do procedimento será excessivo¹. No Relatório de poupanças de 2014 a eSPap manifesta a intenção de rever este pressuposto até ao final de 2015.

O atual modelo de cálculo de poupanças considera que a poupança é gerada no momento da adjudicação e não na data de entrega do bem ou serviço. Se tal se configura adequado para a estimativa da poupança processual, uma vez que nessa data terminam os procedimentos pré-contratuais que estarão a ser simplificados por recurso ao AQ, no que se refere à poupança transacional a mesma é antecipada em relação ao momento da entrega/prestação/faturação dos bens/serviços, podendo ocorrer alterações significativas entre as quantidades adjudicadas e efetivamente consumidas. Sendo uma aproximação aceitável face a atual sistema de recolha de informação, deverá ser revista quando for possível efetuar essa estimativa através do fornecimento ou da faturação².

O modelo utiliza como preço de referência o mínimo entre o menor preço do AQ³ e o preço histórico obtido para uma aquisição idêntica, o que, em teoria, não permitiria estimar poupanças sem ter em conta o preço de mercado. Porém, na prática, os serviços nem sempre estimam o custo histórico da aquisição. Nesses casos a poupança no fator preço apenas tem em consideração o melhor preço do AQ que não reflete necessariamente o valor de mercado⁴.

Por outro lado, a comparação com o preço de uma aquisição anterior só permite estimar com alguma razoabilidade a poupança transacional gerada com a primeira utilização do AQ num procedimento agregado e, a médio prazo, não permitirá identificar quaisquer ganhos transacionais, ou seja, na segunda aquisição agregada a comparação com o preço obtido na adjudicação anterior já não permite estimar a valia gerada pelo SNCP, uma vez que ambas já incorporam a vantagem resultante da negociação agregada. Assim, torna-se necessário rever a metodologia para fixar o preço de referência.

A eSPap, na sua resposta, considerou que o atual modelo “(...) permite identificar a redução de preço que é consequência das agregações (...)” e que a poupança transacional procura medir a redução do custo e

¹ No AQ-HL, em 2014, foram estimados € 144.800 de poupança processual, em dezassete procedimentos de valor unitário médio, por entidade adjudicante, inferior a € 5000 (36,5% do total da poupança processual deste AQ), abrangendo 177 entidades adquirentes e totalizando a soma das propostas adjudicadas € 351.277.

² Designadamente, a eSPap integra um grupo de trabalho para a operacionalização da fatura eletrónica na administração pública, que pretende lançar, ainda em 2015, um projeto-piloto de faturação eletrónica e autofaturação (na sequência da transposição da Diretiva Europeia 2014/55/EU). Futuramente deverá ser possível estimar poupanças a partir da integração de informação constante da fatura eletrónica.

³ Menor preço indicado no CNCP para o bem/serviço adjudicado, resultando das propostas dos cocontratantes na fase de formação do AQ ou de atualizações do catálogo, autorizadas pela eSPap.

⁴ Sendo o preço máximo que o cocontratante se propõe cobrar, é de supor que o preço de mercado seja inferior.



Q.

Tribunal de Contas

não o custo evitado pelo efeito da negociação, constituindo uma medida mais conservadora. Conforme foi referido, o modelo implementado deixará a médio prazo de identificar poupanças transacionais, com o risco de se concluir erradamente pela inutilidade do SNCP, quando tal conclusão se pode basear na utilização de um indicador de poupanças excessivamente conservador.

O modelo de cálculo das poupanças continua a não levar em consideração os custos da estrutura que assegura o funcionamento do SNCP: a eSPap e as UMC. Enquanto a primeira é remunerada numa percentagem da faturação emitida ao abrigo de cada AQ, acabando por essas receitas serem superiores à despesa direta desta entidade com o SNCP¹, o mesmo não acontece com as UMC. Segundo o questionário, o funcionamento destas estruturas em 2014 ascendeu a € 1,3 M, montante que deveria ser abatido às poupanças estimadas. Em sentido inverso, o modelo não abrange poupanças que sejam geradas ao nível das UMC fora do âmbito dos AQ da eSPap (aquisições agregadas ao nível ministerial).

A eSPap, em sede de contraditório, referiu ainda que, na sua opinião, os custos de estrutura das UMC estão incluídos no atual modelo de cálculo da poupança processual e entende que não deve deduzir o valor da estrutura de gestão, considerando que para o fazer teria de estimar os custos de estrutura anteriores a 2007.

A poupança processual visa estimar a redução de custos administrativos na contratação de cada procedimento por os serviços não terem de os conduzir individualmente. Porém, as funções desempenhadas pelas UMC obrigam a desenvolver procedimentos adicionais de recolha e gestão de informação relativa a todas as entidades que participam num procedimento agregado, que não estão contabilizadas naquela estimativa de redução de custos, motivo pelo qual este indicador deve ser afinado. Deve também levar em consideração os custos da eSPap, enquanto entidade gestora do SNCP, pois anteriormente não existia entidade com funções equivalentes.

Na sua resposta a eSPap informou que *“Está em preparação o processo de selecção de fornecedor que auxiliará a eSPap no desenvolvimento de um novo modelo de poupanças (...)”* e manifestou a intenção de passar a incluir as poupanças geradas ao nível das UMC fora do âmbito dos AQ da eSPap.

II.5.2 As poupanças geradas pelo SNCP e a validação do seu cálculo

A eSPap publica anualmente relatórios de poupanças do SNCP e, desde 2011 tem utilizado a metodologia descrita no ponto anterior, com os resultados que se ilustram nos gráficos seguintes. Ressalva-se que a comparabilidade dos dados é afetada por algumas especificidades referidas nos relatórios de poupanças: i) o período de poupanças considerado é o ano da adjudicação mas a data limite de aceitação da informação reportada variou²; ii) em 2011 as poupanças transacionais de valor superior a € 1 M só foram incluídas se justificadas pelas entidades responsáveis, não havendo indicação de idêntico procedimento nos anos subsequentes; iii) no AQ-VA, em 2013, só foram consideradas poupanças processuais³ e, em 2014, foram incluídos os casos em que as entidades adjudicantes reportaram o valor histórico e o valor contratual da aquisição.

¹ Cfr. ponto II.2.3.1.

² Para 2011 contam os relatórios validados até 14-03-2012, para 2012 até 25-02-2013, para 2013 até 26-03-2014 e para 2014 até 17-04-2015.

³ Considerando-se que o modelo de desconto sobre o preço não permitia a indicação de um preço contratual.

Gráfico 1 – Evolução anual das poupanças

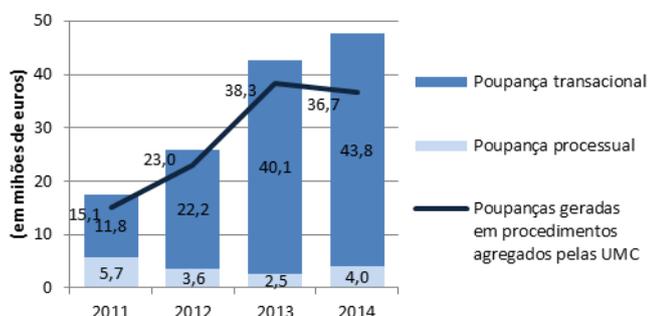
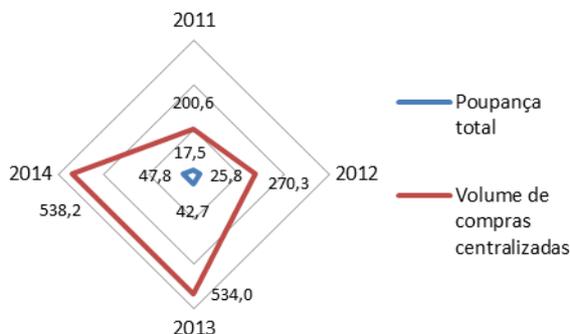


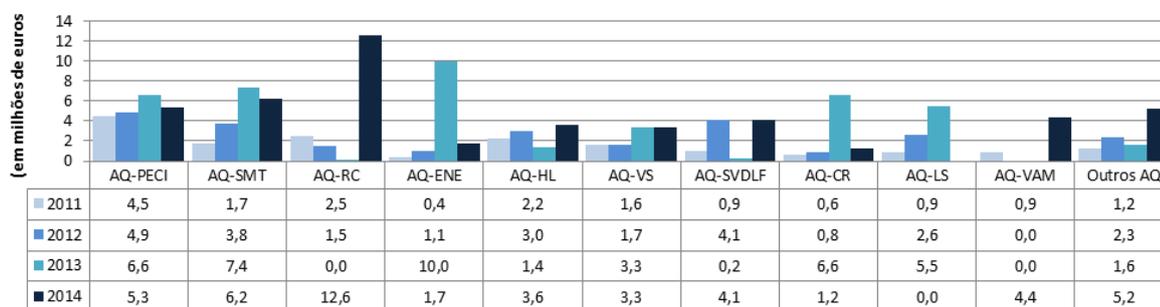
Gráfico 2 – Poupanças do SNCP e volume de compras



Fonte: eSPap - Relatórios de poupanças de 2011 a 2014 e, para o volume de compras centralizado a apresentação da eSPap “Compras Públicas, uma ambição de futuro (maio 2015)”.

Verifica-se que as poupanças estimadas têm vindo a aumentar nos quatro anos em apreço, acompanhando o aumento do volume de compras centralizado, do qual representam entre 8,0% (2013) a 9,5% (2012). Para esse aumento tem sido determinante o papel agregador das UMC. As adjudicações agregadas por estas entidades representam entre 76,7% e 89,7% do total das poupanças anuais, confirmando o potencial de poupanças dos procedimentos agregados.

Gráfico 3 – Evolução das poupanças entre 2011 e 2014, por AQ



Fonte: eSPap - Relatórios de poupanças de 2011 a 2014.

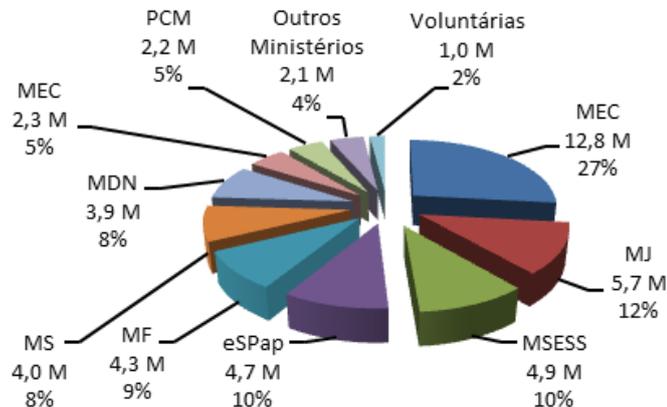
O gráfico anterior evidencia, para vários AQ, oscilações significativas quanto às poupanças geradas ao longo do tempo, causadas, essencialmente, por a poupança ser estimada no momento da adjudicação: se uma entidade efetuar uma adjudicação significativa, cujo fornecimento se estenda por vários anos económicos, o modelo apresenta um pico de poupança no momento da adjudicação e não evidencia poupanças nos anos de aquisição subsequentes¹. Por outro lado, pode também ser causado pela ausência de/atraso no reporte das adjudicações efetuadas².

¹ Por exemplo, o procedimento desencadeado pela DGEstE para a aquisição de refeições confeccionadas apresenta uma estimativa de poupança de € 10,0 M em 2014, contudo o fornecimento deve ser efetuado entre 02-01-2015 e 31-07-2017, correspondendo a dois anos e sete meses. Assim, aquela poupança só terá impacto na despesa orçamental nos anos seguintes e não em 2014.

² Caso do AQ-VAM em 2012 e 2013.



Gráfico 4 – Poupanças de 2014 por área



Fonte: eSPap - Relatório de poupanças de 2014.

Como mostram os gráficos anteriores, as poupanças estimadas para 2014 concentraram-se nos AQ-RC (€12,6 M), AQ-SMT (€ 6,2 M) e AQ-PECI (€ 5,3 M), que somam metade do total e foram obtidos maiores volumes de poupança nas adjudicações reportadas pelo MEC (€ 12,8 M), MJ (5,7 M), MESS (4,9 M) e pela eSPap (€ 4,7 M), 59% da poupança.

Relativamente aos AQ selecionados, foram analisados os procedimentos de apuramento de poupanças efetuados pela eSPap a partir da informação carregada no SRVI e também, a forma como esses dados foram carregados pelas entidades adjudicantes, nos procedimentos analisados.

A eSPap (DCP) analisou a qualidade dos dados reportados no SRVI e procedeu a várias correções:

- ◆ Introdução de informação em falta relativa a adjudicações efetuadas pela própria eSPap (AQ-VAM) e pela UMC-SGMS (AQ-HL)¹. Estas correções foram efetuadas numa folha de cálculo, fora do SRVI, pelo que o sistema, embora permita a reabertura e correção dos relatórios de contratação, acaba por não incorporar toda a informação relevante.
- ◆ Eliminação de dois casos de informação duplicada no reporte ao SRVI pela própria eSPap.

Na sua resposta, a eSPap referiu que optou “(...) por agilizar o processo fazendo as alterações em folha de cálculo mas obtendo das entidades envolvidas o compromisso de que todas as alterações seriam posteriormente efetuadas no SRVI (...)”.

Não obstante, a equipa de auditoria detetou alguns lapsos nos dados utilizados do AQ-VAM, que reduziram as poupanças transacionais em € 48.879 (-1,1%)². Estes lapsos resultaram essencialmente de, em compras isentas de ISV, incluir o imposto no preço de referência; inversamente, em compras sujeitas a ISV, não incluir o imposto no preço de referência; para determinar o valor da proposta adjudicada sem extras não considerar o valor do desconto que incidia sobre esses extras; no preço de

¹ Dados remetidos à eSPap por correio eletrónico.

² Cfr. Anexo 10.

referência para um aluguer operacional de veículos ter considerado o valor mensal aplicável a um contrato de 24 meses, quando deveria ser utilizado o valor mensal aplicável a 48 meses.

Na sua resposta a eSPap informou que *“A validação dos dados submetidos será mais minuciosa no futuro (...)”* e que corrigiu os erros detetados.

No AQ-HL verificou-se que a interpretação das UMC quanto à informação que deve constar dos relatórios de contratação não é uniforme:

- ◆ No caso da UMC-MEC os relatórios de contratação dos procedimentos analisados não indicavam o “valor histórico” mas apenas o “valor previsto da melhor proposta” do AQ. Este estava a ser erradamente calculado com base nos preços indicados no CNCP pelo cocontratante selecionado para a adjudicação, que nem sempre correspondia ao melhor preço do AQ. Alertada para o facto, a UMC-MEC corrigiu o reporte, passando a considerar, item a item, o melhor preço do CNCP. Questiona-se a eSPap quanto à correção desta interpretação das regras anunciadas: *“melhor preço unitário apresentado para determinado bem ou serviço”*, uma vez que o valor obtido não corresponde à proposta de nenhum cocontratante no CNCP para o conjunto do serviço de limpeza solicitado¹.
- ◆ A UMC-SGMS, inversamente, calculou apenas o “valor histórico”, tomando em consideração o preço médio obtido em anteriores adjudicações na mesma região² e reportou este valor no campo relativo ao “valor previsto para a melhor proposta”. Embora tenha apresentado à equipa de auditoria cálculos para as poupanças obtidas em todos os procedimentos adjudicados, não procedeu ao carregamento no SRVI dos dados relativos às adjudicações das regiões de Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve. Após pedido de confirmação dos dados reportados, a UMC-SGMS remeteu, por correio eletrónico, os dados relativos aos procedimentos em falta e, para todos os procedimentos, no campo “valor histórico” indicou o seu valor base.

As poupanças processuais do AQ-HL se, por um lado, estão sobreavaliadas por o seu modelo de apuramento não levar em consideração o regime simplificado de aquisição para compras de valor inferior a € 5000³, pelo outro, estão subavaliadas: as UMC, no papel de agregadoras, em sete procedimentos indicaram apenas uma entidade adquirente, o que não é consistente⁴. Como não estão estimados custos para os procedimentos simplificados, nem existe informação fiável quanto ao número de entidades adquirentes abrangidas por estes sete procedimentos, não é possível estimar o impacto no cálculo da poupança processual.

A eSPap deverá assegurar verificações de qualidade aos dados carregados no SRVI que servem de base ao cálculo das poupanças, de forma a detetar erros e uniformizar os procedimentos das entidades

¹ Este método tem a seu favor a simplicidade de cálculo. Determinar a melhor proposta do AQ para o conjunto de serviços solicitado obrigaria a simular, para esses serviços, o custo total com base no preço de catálogo de cada cocontratante, só então sendo possível selecionar o mais baixo. Embora se afigure mais correto, este procedimento pode tornar-se impraticável para aquisições com muitos itens e múltiplos cocontratantes.

² Por lapso, não é o caso do sub lote 7 da Região de Lisboa e Vale do Tejo, em que foram considerados preços unitários superiores. Se considerados os valores médios da região, a poupança reduzir-se-ia em € 84.456.

³ Cfr. ponto II.5.1.

⁴ Nesta apreciação não foram considerados dois procedimentos, de valor relativamente baixo (€ 5.940 e € 12.559), eventualmente consistentes com a adjudicação por uma única entidade. Os sete procedimentos considerados têm todos valor superior a € 350.000 e, no seu conjunto, totalizam € 5.156.197.



R.

Tribunal de Contas

envolvidas, especialmente das UMC, cujas adjudicações representam uma fatia significativa da poupança estimada.

Na sua resposta, a eSPap referiu que o processo de reporte dos relatórios de contratação vai ser agilizado com a sua submissão via PECP. *“Contudo, a responsabilidade da submissão dos dados do valor histórico continuará sempre a ser da entidade que os submeter.”* Sem prejuízo dessa responsabilidade, caberá sempre à eSPap zelar pela correção dos dados reportados, designadamente esclarecendo a forma como devem ser apurados.

III. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

III.1 Conclusões

O SNCP tem como objetivo contribuir para aumentar o rigor, transparência, competitividade, eficácia e eficiência nas compras públicas, mediante a simplificação dos procedimentos aquisitivos, a normalização dos produtos e serviços a adquirir e a competitividade entre fornecedores do Estado, garantindo níveis de serviço adequados, em condições económicas e financeiras vantajosas. Um dos instrumentos utilizados para este fim é o acordo quadro, que visa uma maior flexibilidade, rapidez e eficiência no domínio da contratação pública, recorrendo a economias de escala para a obtenção de melhor preço. O seu objetivo é regular futuros contratos e não a aquisição imediata de bens e serviços.

Apenas os fornecedores que celebrarem acordos quadro (cocontratantes) poderão ser consultados para fornecer os produtos a adquirir em cada categoria. É ao abrigo destes acordos que as unidades ministeriais/entidades adjudicantes compram os bens e serviços de que necessitam, em condições que podem ser ainda melhoradas, na consulta e posteriores negociações, elevando o potencial de poupanças do Estado.

Os procedimentos pré-contratuais são desmaterializados, em cumprimento do código dos contratos públicos, decorrendo em plataforma eletrónica disponibilizada pela eSPap.

(cfr.II.2)

III.1.1 Os principais sistemas de informação utilizados

A plataforma eletrónica de contratação pública destina-se à realização dos procedimentos de formação de contratos públicos, consultas e compras ao abrigo dos acordos quadro, podendo também ser usada para outras aquisições. A plataforma apresenta limitações ao nível das tarefas de agregação de necessidades e acompanhamento da execução do contrato. Verificou-se que as unidades ministeriais de compras têm vindo a colmatar estas falhas de forma avulsa, com a conseqüente dispersão de recursos, embora permitindo comparação da eficácia e eficiência das várias soluções encontradas (por exemplo a Unidade Ministerial de Compras do Ministério da Educação e Ciência encurtou a duração da agregação de necessidades de meses para duas semanas), que podem contribuir para o futuro desenvolvimento dos sistemas.

Teria toda a vantagem a existência de uma plataforma única da contratação pública com capacidade de assegurar todo o processo, desde o planeamento e agregação das necessidades, o procedimento de contratação, a publicitação, a gestão do contrato, o acompanhamento da execução contratual e avaliação dos fornecedores pelos adquirentes, a gestão dos pedidos de exceção de aquisição fora dos acordos quadro, todo o tipo de reportes (informação de gestão), o acesso das unidades ministeriais de compras à informação relativa ao respetivo ministério e a articulação com os sistemas conexos. De acordo com a eSPap, a contratação de uma nova Plataforma eletrónica de contratação pública ocorreu em maio 2015, estando a ser desenvolvidas funcionalidades de articulação com outros sistemas, numa perspetiva de melhoria contínua dos sistemas de informação de suporte ao SNCP.

O catálogo nacional de compras públicas permite consultar a oferta dos acordos quadro negociados pela eSPap (bens/serviços, preços e fornecedor), estando prevista para 2015 a introdução de novas funcionalidades, nomeadamente a interligação com a Plataforma eletrónica de contratação pública.



Q.

Tribunal de Contas

O sistema de recolha e validação de informação visa o acompanhamento da execução dos acordos quadro recolhendo informação *online* sobre a contratação (prestada pelas entidades compradoras) e sobre a faturação (pelos cocontratantes).

Os relatórios de contratação, em 2014, continuavam a ser carregados manualmente pelas entidades adjudicantes, embora a maioria da informação já existisse em formato digital na plataforma eletrónica de contratação pública, não apresentando evolução face ao reportado no Relatório de Auditoria n.º 35/2011 – 2.ª S. Segundo a eSPap a partir de outubro de 2015 essa exportação está a ser efetuada. O relatório de contratação não prevê a necessidade de, nos procedimentos agregados, identificar simultaneamente a entidade agregadora e a compradora, o que impede a identificação do total adjudicado por esta.

Os relatórios de faturação constituem a base para a determinação da remuneração que os cocontratantes devem à eSPap, pelos serviços prestados no âmbito dos acordos quadro. A eSPap informou que solicita anualmente aos revisores oficiais de contas /entidades fiscalizadoras das contas a certificação dos valores comunicados, procedimento que se considera adequado para garantir a cobrança daquela remuneração.

As consultas pré-definidas em Excel aos relatórios de faturação não identificam o procedimento de contratação que lhe deu origem, pelo que não é possível o cruzamento automático da informação entre os relatórios de contratação e a respetiva faturação, o que dificulta o acompanhamento da execução dos contratos.

A identificação nominal de entidades, ao extrair informação do sistema de recolha e validação de informação, não é fiável, tendo a eSPap informado que pretendia proceder à sua correção. A qualidade da informação reportada pode ser melhorada se as entidades compradoras e os cocontratantes tiverem acesso aos dados respetivos e puderem solicitar a sua correção.

No relato de auditoria, tendo em conta observações das unidades ministeriais de compras auditadas, foi sugerido que as estas deviam ter acesso à informação do respetivo ministério, reportada no sistema de recolha e validação de informação. A eSPap, em sede de contraditório, informou que esse perfil de acesso existe desde 2011, permitindo o acesso de consulta a todos os relatórios de contratação, dependendo a sua ativação de pedido, facto que não será do conhecimento de todas as unidades ministeriais de compras. Deve ser equacionado um acesso mais amplo, abrangendo também a consulta aos relatórios de faturação, não se justificando duplicações de recolha de dados, nem custos com a sua obtenção ao nível ministerial.

Nos processos analisados, que deveriam dar origem a, pelo menos, 207 contratos¹, apenas foi localizada a publicitação de 14 no Portal Base, efetuada pelas respetivas entidades compradoras, o que põe em causa a transparência da contratação pública e a legalidade dos pagamentos efetuados.

O cruzamento automático dos dados entre o sistema de recolha e validação de informação e o Portal Base continua a não ser possível, por não existir um código comum que permita ligar a informação das duas plataformas.

(cfr. II.2.2; II.3.2.3)

¹ Contagem considerando que em cada procedimento emerge um único contrato entre a entidade compradora e o adjudicatário. Na prática, o procedimento pode gerar mais do que um contrato, se forem adjudicações de diferentes lotes (cfr. n.º 2 do artigo 73.º do código dos contratos públicos).

III.1.2 As entidades intervenientes

O SNCP abrange a eSPap enquanto entidade gestora e agregadora central, as unidades ministeriais de compras enquanto agentes agregadores ao nível ministerial, as entidades compradoras e os cocontratantes. As entidades compradoras podem ser vinculadas (serviços da administração direta do Estado e institutos públicos) ou voluntárias (entidades da administração autónoma e as do sector empresarial público).

As aquisições ao abrigo dos acordos quadro são obrigatórias para as entidades vinculadas, que mediante publicação de portaria ministerial devem também integrar os procedimentos centralizados de aquisição de bens móveis e serviços. As aderentes podem recorrer aos acordos quadro e aos procedimentos de aquisição centralizados, nos termos previstos no respetivo contrato de adesão.

No Relatório de Auditoria n.º 35/2011-2ª S o Tribunal recomendou ao Governo a clarificação do quadro legal que define as entidades obrigatoriamente abrangidas pelo sistema nacional de compras públicas, contudo, não foi identificada qualquer alteração legislativa nesta matéria e subsistem situações aparentemente idênticas tratadas de forma diferente. A eSPap informou que tem vindo a trabalhar na revisão do regime jurídico do SNCP e que, no âmbito da classificação de entidades, se pretende incluir nas entidades vinculadas as fundações públicas de direito público constituídas por entidades vinculadas.

A fundamentação legal apresentada pela eSPap quanto à classificação de entidades da administração central como não vinculadas foi objeto de análise, reiterando-se a posição já assumida pelo Tribunal, no sentido da norma legal carecer de clarificação. Acresce que a interpretação da Lei no sentido da recusa de integrar algumas entidades da administração central (sete) contraria o objetivo instituído com a criação do SNCP, de maximizar o potencial de poupança nas compras públicas, por as impedir de participar no sistema.

De modo a recolher diferentes opiniões sobre o funcionamento do SNCP, foram remetidos questionários às unidades ministeriais de compras e aos cocontratantes dos dois acordos quadro objeto de análise. As unidades ministeriais de compras apresentaram sugestões de melhoria no sentido de simplificar o procedimento de autorização da despesa e dispensar algumas formalidades prévias à decisão de contratar; disponibilizar à unidade ministerial de compras informação relevante sobre os cocontratantes, a execução dos acordos quadro e respetivo contencioso; aumentar a centralização de categorias na eSPap; rever/reformular alguns acordos quadro e aumentar a concorrência; dotar as unidades ministeriais de compras com capacidade de atratividade e retenção de trabalhadores, pois o reduzido quadro de pessoal inviabiliza a sua capacidade para agregar procedimentos e gerar as correspondentes poupanças.

Relativamente aos cocontratantes a taxa de resposta dos qualificados no acordo quadro de higiene e limpeza -2010 foi de 60% (9 em 15) e no acordo quadro de veículos automóveis e motociclos -2011 de 43% (6 em 14). Esta participação reduzida no acordo quadro de veículos automóveis e motociclos parece indiciar alguma falta de interesse neste modelo de funcionamento e mesmo desmotivação em expressar uma opinião que possa contribuir para ajustamentos em futuros acordos quadro. Os respondentes indicaram como principais fatores para a não apresentação de propostas as características técnicas do produto, o prazo de entrega/duração do contrato, o preço base do procedimento o mau funcionamento da plataforma eletrónica de contratação pública e o pedido demasiado pequeno para justificar o interesse no fornecimento.



De um modo geral, as opiniões dos respondentes sobre o SNCP são positivas e apenas um cocontratante do acordo quadro de higiene e limpeza não confirmou se irá participar em futuros acordos quadro. A maioria dos respondentes classifica o horizonte temporal dos acordos quadro longo face à manutenção do critério preço e quatro cocontratantes do acordo quadro de veículos automóveis e motociclos face à manutenção das características técnicas do produto. Esta posição é contestada pela eSPap, dado ser possível atualizar o CNCP e obter adjudicações por preços bastante inferiores aos indicados no CNCP. No entanto, o horizonte temporal e a diversidade da oferta de cada cocontratante por lote estão a ser analisadas no âmbito da preparação do próximo AQ-VAM.

Em resposta ao convite à apresentação de sugestões suscetíveis de contribuir para um melhor funcionamento do sistema nacional de compras públicas, os cocontratantes do acordo quadro de higiene e limpeza referiram a necessidade de melhoria das características técnicas, especificações e unidades de medida dos produtos e real conhecimento dos preços de mercado; a possibilidade de ajustes diretos simplificados; uma melhor definição legal das regras a cumprir pelas plataformas eletrónicas; que as regras dos cadernos de encargos respeitem a lei. No acordo quadro de veículos automóveis e motociclos sugerem que os lotes deveriam ter mais que uma opção de veículos, observam que os preços de partida frequentemente não estão adequados ao real valor do bem e gostariam que as suas sugestões fossem consideradas, com vista ao melhor desempenho/execução do acordo quadro.

(cfr.II.2.3)

III.1.3 O Plano nacional de compras públicas 2014

O Plano nacional de compras públicas 2014 visava, pela primeira vez, refletir o peso das aquisições ao abrigo dos acordos quadro no orçamento das entidades compradoras vinculadas. A eSPap estimou que as aquisições previstas correspondem a 43% do valor global das classificações económicas associadas a esses acordos quadro, inscrito no Orçamento do Estado para 2014, totalizando € 383,2 M. Para os procedimentos a agregar em 2014 foi estimado o valor de € 147,2 M.

O plano nacional de compras públicas 2014 abrange 243 entidades compradoras, das quais 224 são vinculadas e 19 voluntárias. A inclusão das voluntárias afigura-se adequada para obter a melhor aproximação da importância dos acordos quadro do SNCP nas classificações económicas relevantes do Orçamento do Estado, embora não tivesse sido contemplada nos objetivos do plano. Contudo, o tratamento das entidades no plano nacional de compras públicas 2014 não é consistente, por não utilizar o mesmo universo em todos os dados. Refira-se que, segundo a eSPap, o universo a considerar para o PNCP 2015 se limita às entidades vinculadas, o que não será a melhor solução, tendo em conta o objetivo de apurar a relevância das aquisições ao abrigo do SNCP no Orçamento do Estado.

A calendarização prevista para a elaboração do plano nacional de compras públicas 2014 não foi cumprida, nem tão pouco a relativa à monitorização da sua execução. Segundo a eSPap, o acompanhamento do SNCP foi feito em permanência, ao longo do ano, em reuniões com as unidades ministeriais de compras, não tendo sido exequível cumprir os prazos previstos por escassez de recursos. Refira-se que o suporte tecnológico de recolha de dados para a elaboração dos planos ministeriais de compras é moroso e suscetível de gerar erros, contribuindo também para os atrasos verificados.

As adjudicações efetuadas em 2014 ascenderam a € 362,7 M, e correspondem a um terço dos pagamentos registados nas classificações económicas abrangidas pelos acordos quadro, enquanto a faturação representou 21,9% desses pagamentos. Estas percentagens, relativamente baixas, indiciam que existirá ainda uma fatia importante de despesa que não está a ser abrangida pelos acordos quadro.

(cfr.II.3.1)

III.1.4 Os acordos quadro objeto de análise

A auditoria incidiu sobre os acordos quadro de veículos automóveis e motociclos e higiene e limpeza. O primeiro destaca-se por a legislação prever a aquisição centralizada dos veículos e motociclos na eSPap, sendo vedado às entidades compradoras vinculadas e às unidades ministeriais de compras a abertura de procedimentos de aquisição ou renovações contratuais.

No acordo quadro de veículos automóveis e motociclos constatou-se a existência de 39 lotes com menos de três cocontratantes, o que limita a competitividade entre fornecedores, reforçada pelo reduzido cumprimento da obrigação de apresentarem resposta a todas as consultas (apenas 57,9%, nos processos analisados). A penalização prevista para o incumprimento da obrigação de apresentar propostas é a eliminação do cocontratante do acordo quadro, prática que não tem sido adotada, uma vez que o número de cocontratantes é já reduzido em vários lotes e diminuiria ainda mais a competitividade na fase de ajuste direto. Para obviar a esta limitação a eSPap passou a integrar nos concursos lançados a partir de 01-08-2014 uma regra que prevê a não adjudicação de lotes com menos de três cocontratantes.

Verificaram-se situações em que o custo de transformação dos veículos tipificados no acordo quadro, para adaptação à função a que se destinava, era elevado, podendo até ultrapassar os restantes custos de aquisição (o que ocorreu em 62 veículos analisados). Não sendo exequível tipificar previamente as transformações que virão a ser necessárias, estas não podem ser submetidas à concorrência na fase de escolha dos cocontratantes do acordo quadro de veículos automóveis e motociclos.

Constatou-se que a eSPap aceitou o aumento do custo de manutenção do veículo, indicado no catálogo nacional de compras públicas, em 31 situações num total de 160 veículos, o que é questionável, uma vez que o caderno de encargos do acordo quadro de veículos automóveis e motociclos não especificava regras para a atualização desta componente. Em futuros acordos quadro, na ausência de regras de atualização, esta não deve ser aceite.

No acordo quadro de higiene e limpeza estava prevista a atualização anual de preços com base no índice de preços no consumidor, bem como a possibilidade de efetuar uma revisão extraordinária de preços, nomeadamente face a aumentos significativos do custo da mão-de-obra. O caderno de encargos do novo acordo quadro de higiene e limpeza -2015 prevê uma norma diferente, estabelecendo que *“O preço não poderá ser superior ao que consta do CNCP, salvo quando resulte do cumprimento de obrigações legais.”*¹. Esta norma não é clara quanto ao âmbito das obrigações legais que podem dar origem a atualizações do catálogo, podendo ser motivo de conflitualidade contratual entre a eSPap e os fornecedores selecionados.

¹ De acordo com a alínea b) do n.º 2 do Artigo 12.º do caderno de encargos.



Q.

Tribunal de Contas

Foram analisados os procedimentos pré-contratuais dos acordos quadro selecionados junto da eSPap, da Unidade Ministerial de Compras do Ministério da Educação e Ciência e da Unidade Ministerial de Compras da Secretaria-Geral do Ministério da Saúde. Na avaliação das propostas pela eSPap, relativas à aquisição de veículos, foram detetados lapsos abrangendo o cálculo do critério de seleção (sem impacto na escolha do adjudicatário, por ter sido o único a apresentar proposta) e ausência de fundamentação nos relatórios preliminares ou final para considerar duas componentes do preço como “transformação”, não contando assim para os limites de preço fixados (num caso no caderno de encargos e no outro no Despacho n.º 5410/2014).

Na Unidade Ministerial de Compras do Ministério da Educação e Ciência das 616 entidades convidadas apenas 170 indicaram necessidades de contratação de serviços de limpeza e apenas 142 vieram a integrar os procedimentos de contratação em cinco sublotos, dos quais só dois foram adjudicados, abrangendo 105 entidades. Assim, o procedimento ficou muito aquém dos objetivos a que se propunha e o preço base fixado nos procedimentos terá sido demasiado baixo.

Na Unidade Ministerial de Compras da Secretaria-Geral do Ministério da Saúde o modelo utilizado para calcular o valor das propostas pretende definir integralmente o serviço de limpeza a prestar e foi objeto de correção e republicação na plataforma eletrónica de contratação pública, na sequência de erros e omissões detetados pelos cocontratantes. Em alguns sublotos subsistiram erros que não tiveram impacto na escolha do fornecedor, mas influenciaram o valor do contrato celebrado que, para o conjunto dos contratos, deveria ser inferior em € 9.775. Os serviços da Unidade Ministerial de Compras da Secretaria-Geral do Ministério da Saúde reconheceram estes lapsos e prestaram informação quanto aos procedimentos desencadeados para a sua correção em sede de execução contratual.

O caderno de encargos do acordo quadro de veículos automóveis e motociclos fixava o prazo máximo de 20 dias úteis para as entidades agregadoras apresentarem os relatórios de contratação, que não foi cumprido pela eSPap (demorou, em média, 184 dias úteis). O caderno de encargos do acordo quadro de higiene e limpeza não estabelecia aquele prazo, verificando-se que na Unidade Ministerial de Compras da Secretaria-Geral do Ministério da Saúde em média demorou 90 dias úteis e na Unidade Ministerial de Compras do Ministério da Educação e Ciência 53.

(cfr. II.2.1;II.3.2)

III.1.5 O modelo de cálculo das poupanças

O desempenho do SNCP é avaliado através de relatórios anuais com estimativas das poupanças geradas que, segundo o Relatório de 2014 ascenderam a € 47,8 M, distribuídas por 14 acordos quadro. O modelo de cálculo utilizado procurou acolher as recomendações do Tribunal exaradas no Relatório de Auditoria n.º 35/2011 – 2.ª S, simplificando os cálculos, o que eliminou discrepâncias, passando a só considerar poupanças com base em quantidades adjudicadas e tendo em conta a simplificação dos procedimentos pelo recurso a plataformas eletrónicas no cálculo das poupanças processuais. Contudo, conforme a própria eSPap também reconhece, ainda é necessário melhorar o atual modelo, esperando que as alterações venham a ter impacto no relatório de poupanças de 2016. Nessa revisão dever-se-á ter em conta os seguintes aspetos:

- ◆ Na poupança processual, para além da revisão do valor estimado, que se baseia num estudo de 2008, deve rever e fundamentar a sua aplicação a aquisições de baixo valor (regime simplificado do código dos contratos públicos);

Q.

-
- ◆ Logo que os sistemas de informação o permitam, a poupança transacional deve basear-se na aquisição efetiva, deixando de ser antecipada para o momento da adjudicação;
 - ◆ O preço de referência para o cálculo de poupanças com base na última adjudicação não é adequado para identificar ganhos transacionais a médio prazo, pois apenas consegue captar a vantagem obtida com a agregação de necessidades da primeira vez que esta é efetuada;
 - ◆ A poupança do SNCP deve ser líquida dos custos com a estrutura criada para o seu funcionamento (eSPap e unidades ministeriais de compras) e deve abranger as poupanças geradas ao nível das unidades ministeriais de compras, fora do âmbito dos acordos quadro da eSPap, bem como admitir a possibilidade de poupança negativa.

Segundo os relatórios da eSPap, as poupanças do SNCP entre 2011 e 2014 têm vindo a aumentar, acompanhando o aumento do volume de compras centralizado, o que evidencia a relevância das unidades ministeriais de compras no sistema, enquanto entidades agregadoras. Ressalva-se que apesar de apuramento de poupanças neste período ter sido efetuado com base na mesma metodologia, em cada ano foram efetuados ajustamentos pontuais que diminuem a comparabilidade dos dados.

O cálculo das poupanças do acordo quadro de veículos automóveis e motociclos apresentou alguns lapsos, designadamente, casos de inclusão (em compras isentas) ou exclusão (em compras sujeitas) do Imposto sobre veículos no preço de referência e falhas na identificação do melhor preço do acordo quadro. No acordo quadro de higiene e limpeza constatou-se que a interpretação das unidades ministeriais de compras quanto à informação que deve constar dos relatórios de contratação não é uniforme e que o cálculo da poupança processual não pode ser validado: considera poupanças excessivas em aquisições de reduzido valor e, inversamente, não apura poupanças em sete procedimentos agregados, por não ter sido reportado o número de entidades abrangidas. Assim, a fiabilidade do cálculo de poupanças, na lógica interna do modelo utilizado continua a apresentar deficiências que não permitem a sua validação integral.

(cfr. 0)



III.2 Recomendações

Face ao antes exposto, formulam-se recomendações à Ministra de Estado e das Finanças e ao Presidente do Conselho Diretivo da eSPap, nos termos que se seguem.

As principais aplicações informáticas utilizadas no âmbito do SNCP continuam a apresentar limitações ao nível da sua adequação, da interligação com outros sistemas, da qualidade dos dados e do acesso à informação obtida, não permitindo que cada entidade possa verificar os dados que lhe dizem respeito e que as unidades ministeriais de compras consultem a informação do respetivo ministério. Estas limitações têm levado ao desenvolvimento de soluções avulsas ao nível das unidades ministeriais de compras, cuja análise pode permitir a identificação de boas práticas e generalizar as melhores soluções, pondo fim à dispersão de recursos. Assim, recomenda-se:

Recomendação n.º 1

O aperfeiçoamento da plataforma eletrónica de contratação pública e dos sistemas informáticos associados ao SNCP, tendo em conta as melhores práticas, designadamente as implementadas pelas unidades ministeriais de compras, de forma a assegurar integralmente o processo de contratação. O sistema de recolha e validação de informação deve ser aperfeiçoado, em especial ao nível dos procedimentos de carregamento, verificação, consulta e acesso à informação obtida, a interligação dos sistemas deve ser melhorada e deve ser revista a política de acesso à informação neles residente.

Para a concretização dos objetivos do SNCP é indispensável que os acordos quadro assegurem e promovam a competitividade entre fornecedores. Ora o que se verifica, pelo menos em certos acordos quadro (AQ-VAM, por exemplo), é a diminuição da participação de potenciais interessados e a existência de lotes em que apenas existe um fornecedor. Assim, recomenda-se:

Recomendação n.º 2

O aperfeiçoamento do SNCP, no sentido de promover a concorrência e o interesse do maior número de potenciais cocontratantes na sua participação.

Na fase de construção do acordo quadro pode não ser possível tipificar todas as características dos produtos a adquirir futuramente (conforme se verificou no acordo quadro de veículos automóveis e motociclos). Nestes casos a consulta aos cocontratantes abrange transformações ao produto base considerado no catálogo. Constatou-se que o seu custo pode ser significativo, ultrapassando até os custos do produto base, pelo que se recomenda:

Recomendação n.º 3

Quando o custo de transformação do produto for significativo face ao seu custo base, a aquisição de veículos ao abrigo do acordo quadro pode não ser economicamente vantajosa e não assegura a concorrência de mercado, aspetos que devem ser acautelados em futuros acordos quadro ou na revisão do enquadramento legal do SNCP.

Os cadernos de encargos dos acordos quadro contemplam as regras para eventuais atualizações dos catálogos. Verificaram-se, no acordo quadro de veículos automóveis e motociclos situações de atualização de componentes do preço não previstas (custo de manutenção do veículo) e no acordo quadro de higiene e limpeza - 2015 a norma não é clara quanto ao âmbito das obrigações legais que podem dar origem a atualizações do catálogo. Assim, recomenda-se:

Recomendação n.º 4

O rigor e a clareza das regras de atualização do catálogo em futuros acordos quadro; só devem ser autorizados pedidos de atualização que estejam expressamente previstos nas regras pré-estabelecidas.

A definição jurídica dos conceitos de entidade compradora como vinculada ou voluntária tem gerado dificuldades de interpretação quanto ao enquadramento de alguns serviços da administração central, tendo inclusive sido vedado o acesso ao SNCP a algumas entidades, o que contraria o objetivo instituído com a criação do sistema, de maximizar o potencial de poupança nas compras públicas. Assim reitera-se a recomendação formulada no Relatório de Auditoria n.º 35/2011-2ª S:

Recomendação n.º 5

Que seja clarificado o quadro legal que define as entidades obrigatoriamente abrangidas pelo SNCP e pelo Parque de veículos do Estado, no sentido de fazer coincidir o conceito de serviço público em sentido orgânico com o estabelecido na legislação financeira, em especial na Lei de Enquadramento Orçamental, pois estão em causa exclusivamente aspetos de natureza económica, financeira e patrimonial.

Os dados apresentados no plano nacional de compras públicas 2014 não são consistentes, por abrangerem diferentes conjuntos de entidades, e o suporte tecnológico para a sua recolha de dados é moroso e suscetível de gerar erros. Assim, recomenda-se:

Recomendação n.º 6

Que seja melhorada a qualidade dos dados utilizados no plano nacional de compras públicas mediante, designadamente, a harmonização do universo a considerar e o desenvolvimento de ferramentas para recolha e agregação de dados que permitam o carregamento de informação estandardizada online e o seu posterior tratamento pelas unidades ministeriais de compras e eSPap numa lógica de base de dados.

A eSPap pretende rever a metodologia para o apuramento de poupanças do SNCP, durante 2015. Considerando que o atual modelo não permitirá, a médio prazo, identificar a redução de preço obtida pela agregação de necessidades; não considera os custos com a estrutura criada para o seu funcionamento; não reconhece poupanças geradas ao nível das unidades ministeriais de compras, fora do âmbito dos acordos quadro da eSPap; antecipa o apuramento da poupança para o momento da adjudicação; considera poupanças processuais significativas em aquisições de baixo valor, recomenda-se que:

Recomendação n.º 7

A revisão do modelo de cálculo de modo a que a poupança estimada para o SNCP seja líquida de custos de estrutura, abranja as poupanças obtidas pelas unidades ministeriais de compras além dos acordos quadro da eSPap, reveja as poupanças processuais em aquisições de baixo valor e reconheça, também no médio prazo, os ganhos obtidos com a negociação agregada.

A informação utilizada no cálculo de poupanças apresenta algumas falhas e a interpretação das unidades ministeriais de compras quanto à forma de preencher os relatórios de contratação não é uniforme, pelo que se recomenda:

Recomendação n.º 8

A eSPap deverá assegurar verificações de qualidade aos dados carregados no sistema de recolha e validação de informação que servem de base ao cálculo das poupanças, de forma a detetar erros e uniformizar os procedimentos das entidades envolvidas, especialmente das unidades ministeriais de compras, cujas adjudicações representam uma fatia significativa da poupança estimada.



IV. EMOLUMENTOS

Nos termos do disposto no art.º 2.º e n.º 2 do art.º 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, são devidos emolumentos no valor de € 17.164,00, que corresponde ao máximo legal previsto (cfr. conta de emolumentos em anexo).

Q.

V. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do projeto de Relatório foi dada vista ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, que emitiu o respetivo parecer (autuado no processo) no sentido de que: *“Dos autos e do relatório não resultam evidenciadas infrações financeiras sobre que o Ministério Público deva pronunciar-se (...). De igual modo, não foram evidenciadas quaisquer outras ilegalidades que justifiquem a intervenção de outras jurisdições.”*



Tribunal de Contas

VI. DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas, em subsecção da 2.^a Secção, nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 78.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, decidem:

a) Aprovar o presente relatório e ordenar que o mesmo seja remetido:

1 – À *Ministra de Estado e das Finanças*;

2 – Ao *Ministro da Saúde*;

3 – Ao *Ministro da Educação e Ciência*;

4 – Ao *Presidente do Conselho Diretivo da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P.*;

5 – À *Secretária-Geral do Ministério da Saúde*;

6 – Ao *Secretário-Geral do Ministério da Educação e Ciência*.

b) Após a entrega do Relatório às entidades referidas, deverá o mesmo ser divulgado no sítio do Tribunal de Contas na Internet.

c) Fixar os emolumentos em 17.164,00 euros, a suportar pela Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P..

d) Fixar o prazo de 6 meses para a Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P. informar o Tribunal sobre o acatamento das recomendações constantes do presente relatório, ou apresentar justificação, em caso de não acatamento.

Remeta-se cópia deste relatório ao Exmo. Senhor Procurador-Geral Adjunto, nos termos do artigo 54.º, n.º 4, aplicável por força do disposto no artigo 55.º n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

Lisboa, 22 de outubro de 2015.

O CONSELHEIRO RELATOR



(José Luís Pinto Almeida)

OS CONSELHEIROS ADJUNTOS



(João Manuel Macedo Ferreira Dias)



(José Manuel Monteiro da Silva)

Fui presente.



VII.FICHA TÉCNICA

Nome	Categoria	Formação académica
Equipa de Auditoria:		
Maria Cristina Dias Mendes	Técnico Verificador Superior 1.ª Classe	Licenciatura em Economia
Maria Teresa Carvalho Ferreira	Técnico Superior de Estatística	Licenciatura em Economia
Apoio jurídico		
Maria Teresa Fragoso Pombo Garrido	Auditor	Licenciatura em Direito

Coordenação:	António Manuel Marques Marta
Coordenação Geral:	Ana Margarida Leal Furtado



Tribunal de Contas

Q.

ANEXO 1 – PONTO DE SITUAÇÃO DOS AQ EM 2014

AQ Resumo 2014		Data entrada em vigor	Data de fim de vigência	Lançamento de novo AQ
AQ-VS	Vigilância e Segurança	15/04/2010	14/04/2014	
		17/12/2014	16/12/2018	
AQ-RC	Refeições confeccionadas	28/07/2010	27/07/2014	
		09/09/2014		
AQ-Consult ⁽¹⁾	Consultadoria, desenvolvimento e manutenção de software	08/05/2013		
AQ-SMT	Serviço móvel terrestre	19/10/2012		
AQ-SVDLF	Serviço de comunicações de voz e dados em local fixo	29/06/2010	28/06/2014	
AQ-CR	Combustíveis rodoviários	30/09/2012		
AQ-ENE	Eletricidade	01/11/2011		
AQ-VA	Viagens, transportes aéreos e alojamentos	19/09/2011	18/09/2015	
AQ-VAM	Veículos automóveis e motociclos	20/06/2012	20/06/2016	
AQ-VE	Veículos elétricos	12/09/2011	12/09/2014	
AQ-EI	Equipamento informático	01/08/2011		09/04/2014
AQ-PECI	Papel, economato e consumíveis de impressão	01/04/2011	31/03/2015	
AQ-PECON	Papel e economato			22/12/2014
AQ-MOB	Mobiliário	15/03/2010	14/03/2014	01/08/2014
AQ-CI	Cópia e Impressão	01/04/2011	15/02/2014	
AQ-HL	Higiene e limpeza	17/08/2010	16/08/2014	03/12/2013
AQ-LS	<i>Licenciamento de software</i>	01/09/2009	31/08/2013	07/10/2013
AQ-SA	Seguro automóvel	20/02/2011	19/02/2013	
AQ-PEC	Plataformas eletrónicas de contratação	01/06/2009	31/05/2012	
AQ-SITIC	Infraestruturas de Tecnologias de Informação e Comunicação			24/01/2014
AQ-SMIE	Manutenção de instalações de elevação			22/12/2014

(1) Utilização facultativa e apenas para as entidades vinculadas.

Fonte: eSPap.



ANEXO 2 – LOTES PREVISTOS NO AQ-HL 2010

Lote 1	Higiene e Limpeza.. Produtos de Higiene.. Região Norte
Lote 2	Higiene e Limpeza.. Produtos de Higiene.. Região Centro
Lote 3	Higiene e Limpeza.. Produtos de Higiene.. Região Lisboa Vale Tejo
Lote 4	Higiene e Limpeza.. Produtos de Higiene.. Região Alentejo
Lote 5	Higiene e Limpeza.. Produtos de Higiene.. Região Algarve
Lote 6	Higiene e Limpeza.. Produtos de Higiene.. Região Açores
Lote 7	Higiene e Limpeza.. Produtos de Higiene.. Região Madeira
Lote 8	Higiene e Limpeza.. Produtos de Higiene.. Nível Nacional
Lote 9	Higiene e Limpeza.. Serviços de Limpeza.. Região Norte Higiene e Limpeza.. Serviços de Limpeza.. Região Norte.. Produtos em Full Service
Lote 10	Higiene e Limpeza.. Serviços de Limpeza.. Região Centro Higiene e Limpeza.. Serviços de Limpeza.. Região Centro.. Produtos em Full Service
Lote 11	Higiene e Limpeza.. Serviços de Limpeza.. Região Lisboa Vale Tejo Higiene e Limpeza.. Serviços de Limpeza.. Região Lisboa Vale Tejo.. Produtos em Full Service
Lote 12	Higiene e Limpeza.. Serviços de Limpeza.. Região Alentejo Higiene e Limpeza.. Serviços de Limpeza.. Região Alentejo.. Produtos em Full Service
Lote 13	Higiene e Limpeza.. Serviços de Limpeza.. Região Algarve Higiene e Limpeza.. Serviços de Limpeza.. Região Algarve.. Produtos em Full Service
Lote 14	Higiene e Limpeza.. Serviços de Limpeza.. Região Açores Higiene e Limpeza.. Serviços de Limpeza.. Região Açores.. Produtos em Full Service
Lote 15	Higiene e Limpeza.. Serviços de Limpeza.. Região Madeira Higiene e Limpeza.. Serviços de Limpeza.. Região Madeira.. Produtos em Full Service
Lote 16	Higiene e Limpeza.. Serviços de Limpeza.. Nível Nacional Higiene e Limpeza.. Serviços de Limpeza.. Nível Nacional.. Produtos em Full Service



ANEXO 3 – GRUPOS DE LOTES PREVISTOS NO AQ-VAM-2011

Grupo 1 – Aquisição de motocicletas e quadriciclos:

- Lote 1 – Aquisição de motocicletas de duas rodas, com cilindrada superior ou igual a 50 cc e inferior ou igual a 125 cc
- Lote 2 – Aquisição de motocicletas de duas rodas, com cilindrada superior a 500 cc e inferior ou igual a 750 cc
- Lote 3 – Aquisição de motocicletas de duas rodas, com cilindrada superior a 750 cc e inferior ou igual a 1.000 cc
- Lote 4 – Aquisição de motocicletas de duas rodas, com cilindrada superior a 1.000 cc
- Lote 5 - Aquisição de quadriciclos, com cilindrada superior ou igual a 300 cc e inferior ou igual a 500 cc
- Lote 6 - Aquisição de quadriciclos, com cilindrada superior a 500 cc

Grupo 2 – Aquisição de veículos pesados de passageiros e de mercadorias:

- Lote 7 - Aquisição de veículos pesados de passageiros, com um número inferior ou igual a 22 lugares
- Lote 8 - Aquisição de veículos pesados de passageiros, com um número superior a 22 lugares e inferior ou igual a 30 lugares
- Lote 9 - Aquisição de veículos pesados de passageiros, com um número superior a 30 lugares e inferior ou igual a 40 lugares
- Lote 10 - Aquisição de veículos pesados de passageiros, com um número superior a 40 lugares
- Lote 11 – Aquisição de veículos pesados de mercadorias, furgões pesados com peso bruto inferior ou igual a 5 toneladas
- Lote 12 – Aquisição de veículos pesados de mercadorias, furgões pesados com peso bruto superior a 5 toneladas
- Lote 13 – Aquisição de veículos pesados de mercadorias, Chassis-cabine para construção e trabalho pesado, com tração 4x2
- Lote 14 – Aquisição de veículos pesados de mercadorias, Chassis-cabine para construção e trabalho pesado, com tração 4x4
- Lote 15 – Aquisição de veículos pesados de mercadorias, chassis-cabine para construção e trabalho pesado, com tração 6x2
- Lote 16 – Aquisição de veículos pesados de mercadorias, chassis-cabine para construção e trabalho pesado, com tração 6x4
- Lote 17 – Aquisição de veículos pesados de mercadorias, chassis-cabine para construção e trabalho pesado, com tração 8x4
- Lote 18 – Aquisição de veículos pesados de mercadorias, chassis-cabine para distribuição, com tração 4x2
- Lote 19 – Aquisição de veículos pesados e mercadorias, chassis-cabine para distribuição, com tração 6x2
- Lote 20 – Aquisição de veículos pesados de mercadorias, chassis-cabine para distribuição, com tração 6x4
- Lote 21 – Aquisição de veículos pesados de mercadorias, chassis-cabine para distribuição, com tração 8x4
- Lote 22 – Aquisição de veículos pesados de mercadorias, tratores de mercadorias para distribuição
- Lote 23 - Aquisição de veículos pesados de mercadorias, tratores de mercadorias para construção e trabalho pesado

Grupo 3 – Aquisição de ambulâncias:

- Lote 24 – Aquisição de ambulâncias do tipo A1 (transporte individual)
- Lote 25 – Aquisição de ambulâncias do tipo A2 (transporte múltiplo)
- Lote 26 – Aquisição de ambulâncias do tipo B (de socorro) Mod.015.00
- Lote 27 – Aquisição de ambulâncias do tipo C (de cuidados intensivos)

Grupo 4 – Aquisição de veículos ligeiros de passageiros:

- Lote 28 – Aquisição de veículos ligeiros de passageiros do tipo “Inferior”
- Lote 29 – Aquisição de veículos ligeiros de passageiros do tipo “Médio Inferior”
- Lote 30 – Aquisição de veículos ligeiros de passageiros do tipo “Médio Inferior - Híbrido”
- Lote 31 – Aquisição de veículos ligeiros de passageiros do tipo “Médio Superior I”
- Lote 32 – Aquisição de veículos ligeiros de passageiros do tipo “Médio Superior II”
- Lote 33 – Aquisição de veículos ligeiros de passageiros do tipo “Médio Superior III”
- Lote 34 – Aquisição de veículos ligeiros de passageiros do tipo “Médio Inferior Carrinha (Break)”
- Lote 35 – Aquisição de veículos ligeiros de passageiros do tipo “Médio Superior I Carrinha (Break)”
- Lote 36 – Aquisição de veículos ligeiros de passageiros do tipo “Médio Superior II Carrinha (Break)”
- Lote 37 – Aquisição de veículos ligeiros de passageiros do tipo “Superior I”
- Lote 38 – Aquisição de veículos ligeiros de passageiros do tipo “Superior II”
- Lote 39 – Aquisição de veículos ligeiros de passageiros do tipo “Superior III”
- Lote 40 – Aquisição de veículos ligeiros de passageiros do tipo “Superior III - Híbrido”
- Lote 41 – Aquisição de veículos ligeiros de passageiros do tipo “Luxo”
- Lote 42 – Aquisição de veículos ligeiros de passageiros do tipo “Luxo - Híbrido”
- Lote 43 – Aquisição de veículos ligeiros de passageiros do tipo “Inferior - furgoneta com 5 lugares”
- Lote 44 – Aquisição de veículos ligeiros de passageiros do tipo “Monovolume médio”
- Lote 45 – Aquisição de veículos ligeiros de passageiros do tipo “Monovolume grande”
- Lote 46 – Aquisição de veículos ligeiros de passageiros do tipo “Furgão de passageiros, com 6 lugares” Mod.015.00
- Lote 47 – Aquisição de veículos ligeiros de passageiros do tipo “Furgão de passageiros, com 9 lugares”
- Lote 48 – Aquisição de veículos ligeiros de passageiros do tipo “SUV médio com tração 4X4”
- Lote 49 – Aquisição de veículos ligeiros de passageiros do tipo denominado “SUV grande com tração 4X4”



Grupo 5 – Aquisição de veículos comerciais ligeiros:

- Lote 50 – Aquisição de veículos comerciais ligeiros do tipo “Derivado Van B”
- Lote 51 – Aquisição de veículos comerciais ligeiros do tipo “Derivado Teto Sobrelevado B”
- Lote 52 – Aquisição de veículos comerciais ligeiros do tipo “Furgão de mercadorias I (8 m³)”
- Lote 53 – Aquisição de veículos comerciais ligeiros do tipo “Furgão de mercadorias II (10 m3)”
- Lote 54 – Aquisição de veículos comerciais ligeiros do tipo “Furgão de mercadorias III (13 m3)”
- Lote 55 – Aquisição de veículos comerciais ligeiros do tipo “Furgão de mercadorias IV (15 m3)”
- Lote 56 – Aquisição de veículos comerciais ligeiros do tipo “Furgão de mercadorias V (17 m3)”
- Lote 57 – Aquisição de veículos comerciais ligeiros do tipo “Pick –up com tração 4X4 e cabine simples”
- Lote 58 – Aquisição de veículos comerciais ligeiros do tipo “Pick –up com tração 4X4 e cabine extra”
- Lote 59 – Aquisição de veículos comerciais ligeiros do tipo “Pick –up com tração 4X4 e cabine dupla”
- Lote 60 – Aquisição de veículos comerciais ligeiros do tipo “Chassis –Cabine simples I”
- Lote 61 – Aquisição de veículos comerciais ligeiros do tipo “Chassis –Cabine simples II” Mod.015.00
- Lote 62 – Aquisição de veículos comerciais ligeiros do tipo “Chassis –Cabine simples III”
- Lote 63 – Aquisição de veículos comerciais ligeiros do tipo “Chassis –Cabine dupla I”
- Lote 64 – Aquisição de veículos comerciais ligeiros do tipo “Chassis –Cabine dupla II”
- Lote 65 – Aquisição de veículos comerciais ligeiros do tipo “Chassis –Cabine tripla”

Grupo 6 – Aluguer operacional de veículos ligeiros de passageiros e veículos comerciais ligeiros:

- Lote 66 – Aluguer operacional de veículos ligeiros de passageiros do tipo “Inferior”
- Lote 67 – Aluguer operacional de veículos ligeiros de passageiros do tipo “Médio Inferior”
- Lote 68 – Aluguer operacional de veículos ligeiros de passageiros do tipo “Médio Inferior – Híbrido”
- Lote 69 – Aluguer operacional de veículos ligeiros de passageiros do tipo “Médio Superior I”
- Lote 70 – Aluguer operacional de veículos ligeiros de passageiros do tipo “Médio Superior II”
- Lote 71 – Aluguer operacional de veículos ligeiros de passageiros do tipo “Médio Superior III”
- Lote 72 – Aluguer operacional de veículos ligeiros de passageiros do tipo “Médio Inferior Carrinha (Break)”
- Lote 73 – Aluguer operacional de veículos ligeiros de passageiros do tipo “Médio Superior I Carrinha (Break)”
- Lote 74 – Aluguer operacional de veículos ligeiros de passageiros do tipo “Médio Superior II Carrinha (Break)”
- Lote 75 – Aluguer operacional de veículos ligeiros de passageiros do tipo “Superior I”
- Lote 76 – Aluguer operacional de veículos ligeiros de passageiros do tipo “Superior II”
- Lote 77 – Aluguer operacional de veículos ligeiros de passageiros do tipo “Superior III”
- Lote 78 – Aluguer operacional de veículos ligeiros de passageiros do tipo “Superior III – Híbrido”
- Lote 79 – Aluguer operacional de veículos ligeiros de passageiros do tipo “Luxo”
- Lote 80 – Aluguer operacional de veículos ligeiros de passageiros do tipo “Luxo – Híbrido”
- Lote 81 – Aluguer operacional de veículos ligeiros de passageiros do tipo “Inferior – furgoneta com 5 lugares”
- Lote 82 – Aluguer operacional de veículos ligeiros de passageiros do tipo “Monovolume médio”
- Lote 83 – Aluguer operacional de veículos ligeiros de passageiros do tipo “Monovolume grande”
- Lote 84 – Aluguer operacional de veículos ligeiros de passageiros do tipo “Furgão de passageiros, com 6 lugares”
- Lote 85 – Aluguer operacional de veículos ligeiros de passageiros do tipo “Furgão de Passageiros, com 9 lugares”
- Lote 86 – Aluguer operacional de veículos ligeiros de passageiros do tipo “SUV médio com tração 4X4”
- Lote 87 – Aluguer operacional de veículos ligeiros de passageiros do tipo “SUV grande com tração 4X4”
- Lote 88 – Aluguer operacional de veículos comerciais ligeiros do tipo “Derivado Van B”
- Lote 89 – Aluguer operacional de veículos comerciais ligeiros do tipo “Derivado Teto Sobrelevado B”
- Lote 90 – Aluguer operacional de veículos comerciais ligeiros do tipo “Furgão de mercadorias I (8 m3)”
- Lote 91 – Aluguer operacional de veículos comerciais ligeiros do tipo “Furgão de mercadorias II (10 m3)”
- Lote 92 – Aluguer operacional de veículos comerciais ligeiros do tipo “Furgão de mercadorias III (13 m3)” Mod.015.00
- Lote 93 – Aluguer operacional de veículos comerciais ligeiros do tipo “Furgão de mercadorias IV (15 m3)”
- Lote 94 – Aluguer operacional de veículos comerciais ligeiros do tipo “Furgão de mercadorias V (17 m3)”
- Lote 95 – Aluguer operacional de veículos comerciais ligeiros do tipo “Pick –up com tração 4X4 e cabine simples”
- Lote 96 – Aluguer operacional de veículos comerciais ligeiros do tipo “Pick –up, com tração 4X4 e cabine extra”
- Lote 97 – Aluguer operacional de veículos comerciais ligeiros do tipo “Pick –up com tração 4X4 e cabine dupla”
- Lote 98 – Aluguer operacional de veículos comerciais ligeiros do tipo “Chassis –Cabine simples I”
- Lote 99 – Aluguer operacional de veículos comerciais ligeiros do tipo “Chassis –Cabine simples II”
- Lote 100 – Aluguer operacional de veículos comerciais ligeiros do tipo “Chassis –Cabine simples III”
- Lote 101 – Aluguer operacional de veículos comerciais ligeiros do tipo “Chassis –Cabine dupla I”
- Lote 102 – Aluguer operacional de veículos comerciais ligeiros do tipo “Chassis –Cabine dupla II”
- Lote 103 – Aluguer operacional de veículos comerciais ligeiros do tipo “Chassis –Cabine tripla”



ANEXO 4 – ANÁLISE DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA DA ESPAP RELATIVA À CLASSIFICAÇÃO DE ENTIDADES NÃO VINCULADAS

O artigo 3.º do Decreto-Lei 37/2007, de 19 de fevereiro, que institui o SNCP, integra entidades compradoras vinculadas e entidades compradoras voluntárias. São entidades compradoras vinculadas os serviços da administração direta do Estado e os institutos públicos e entidades compradoras voluntárias as entidades da administração autónoma e do sector empresarial público, mediante a celebração de contrato de adesão com a ANCP.

Por sua vez o artigo 5.º do Regulamento 330/2009, de 30 de julho, especifica o que se entende por administração direta, indireta, autónoma e sector empresarial do Estado, para efeitos da aplicação do SNCP:

Serviços da administração direta do Estado - todos os serviços públicos sem personalidade jurídica, integrados na pessoa coletiva Estado com a função de auxiliar diretamente os seus órgãos, sejam estes órgãos centrais, locais ou periféricos, independentes ou subordinados ao Governo.

Em sentido estrito, a administração direta corresponde à pessoa coletiva Estado-Administração e é constituída pelos órgãos e serviços organizados em ministérios e diretamente dependentes do Governo. Excluem-se outras administrações estaduais que não estão dependentes do Governo, como a Assembleia da República, a Presidência da República, os Tribunais, o Ministério Público e respetivos conselhos superiores.

Institutos públicos estaduais - serviços públicos personalizados, fundos personalizados, fundações públicas e estabelecimentos públicos dotados de personalidade jurídica que integrem a administração indireta do Estado, independentemente da designação que lhes tiver sido dada pelo ato legislativo que os criou.

A administração indireta do Estado engloba os institutos públicos, enquanto pessoas coletivas públicas, de substrato institucional, criadas pelo Governo, para assegurar um conjunto específico de funções administrativas, que não revistam carácter empresarial, podendo apresentem-se em diversas formas organizacionais: serviços personalizados, estabelecimentos públicos, fundações públicas e cooperativas de interesse público¹. Alguns institutos gozam de regime especial, com derrogação do regime comum na estrita medida necessária à sua especificidade², que pode envolver a sua equiparação a entidades públicas empresariais.

Sector empresarial público - entidades públicas empresariais, entidades empresariais locais ou regionais e sociedades constituídas nos termos da lei comercial, nas quais o Estado, outras entidades públicas estaduais, os municípios, as associações de municípios, as áreas metropolitanas ou as Regiões Autónomas possam exercer, isolada ou conjuntamente, de forma direta ou indireta, uma influência dominante, em virtude da detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto, ou em virtude do direito de designar ou de destituir a maioria dos membros dos órgãos de administração ou de fiscalização.

¹ Por exemplo, a Cooperativa António Sérgio para a Economia Social.

² Elencados no artigo 48.º da Lei-Quadro dos Institutos Públicos.

As entidades públicas empresariais – são igualmente pessoas coletivas de direito público, mas de regime privado, o que justifica a sua autonomia face ao conceito de instituto público.

Administração autónoma - associações públicas, freguesias, municípios, regiões autónomas dos Açores e da Madeira e institutos públicos de âmbito regional ou municipal

A administração autónoma pode ser de natureza territorial – municípios, freguesias, regiões autónomas, corporativa¹ ou associativa².

Por fim, ainda existem as entidades administrativas independentes, não referidas nos diplomas relativos ao SNCP, mas previstas no artigo 267º da CRP. Em sentido estrito, são entidades associadas ao Parlamento – Comissão Nacional de Eleições, Comissão Nacional de Proteção de Dados, Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos; em sentido amplo, engloba as entidades reguladoras previstas na Lei 67/2013.

Apesar do Decreto-Lei 37/2007 e respetivo Regulamento 330/2009 apelar a conceitos que se encontram sedimentados na doutrina e vertidos na lei, na prática, e face à multiplicidade de entidades que compõem a administração pública com regimes especiais ou excecionais, muitas vezes pouco claros, subsistem dificuldades na sua caracterização e subsunção às tipologias previstas naqueles diplomas, conduzindo à possibilidade de sustentar que uma determinada entidade ou conjunto de entidades integra o grupo das vinculadas ao SNCP ou defender exatamente o contrário. Veja-se, por exemplo, que a ANCP, relativamente ao Conselho Superior da Magistratura, concluiu em sentido oposto em dois pareceres, no primeiro afirmando que é vinculado e no segundo não vinculado, não esclarecendo, nesta última posição, se pode ser aderente.

Outro exemplo são as instituições de ensino superior, qualificadas pela Lei-Quadro dos Institutos Público com institutos de regime especial, cujo estatuto de ampla autonomia em todas as áreas de atuação consagrado no respetivo regime jurídico suscitou dúvidas à ANCP, atualmente eSPap, quanto à qualificação como entidades compradoras vinculadas, situação que foi objeto de parecer disponibilizado à equipa de auditoria, que concluiu pela afirmativa, com exceção das que revestem a forma de fundação, relativamente às quais concluiu que são entidades compradoras voluntárias. Independentemente da bondade dos argumentos invocados no parecer, que se afiguram adequados, certo é que as dúvidas que se levantaram eram pertinentes. Neste tocante, o Acórdão 26/2011 – 1ª S/PL considerou, a propósito do Instituto Politécnico de Setúbal, que as instituições do ensino superior são entidades compradoras vinculadas.

Neste contexto, a conclusão e respetiva recomendação formulada ao Governo no Relatório 35/2011 é mais do que justificada:

A ANCP considera que são entidades de adesão voluntária aos regimes do SNCP e do SGPVE os órgãos de soberania, as entidades independentes (sem tutela ministerial), certas entidades “atípicas” e as entidades reguladoras, embora subsistam dúvidas relativamente a algumas destas entidades.

¹ Corporações territoriais, de base legal (áreas metropolitanas, entidades regionais de turismo) ou associativa (associações de municípios).

² De âmbito económico, cultural ou profissional (por exemplo, as ordens profissionais previstas na Lei 6/2008).



Tribunal de Contas

Q.

Estando em causa exclusivamente aspectos de natureza económica, financeira e patrimonial, uma interpretação correcta para a definição do universo das entidades obrigatoriamente abrangidas pelo SNCP e pelo PVE deve ter em conta o conceito de serviço público (em sentido orgânico) consagrado na legislação financeira, em especial na Lei de Enquadramento Orçamental.

Que promova a clarificação do quadro legal que define as entidades obrigatoriamente abrangidas pelo SNCP e pelo PVE, no sentido de fazer coincidir o conceito de serviço público em sentido orgânico com o estabelecido na legislação financeira, em especial na Lei de Enquadramento Orçamental, pois estão em causa exclusivamente aspectos de natureza económica, financeira e patrimonial.

No âmbito da auditoria foram identificadas as seguintes entidades que não constam do ficheiro das entidades compradoras vinculadas disponibilizado pela eSPap.

Tipificação da situação de não vinculação	Identificação das entidades
Referência a parecer jurídico não apresentado	Autoridade Metropolitana de Transportes de Lisboa; Autoridade Metropolitana de Transportes do Porto; Autoridade Nacional das Comunicações – ICP; Comissão do Mercado de Valores Mobiliários; Comissão Nacional de Eleições; Comissão Nacional de Proteção de Dados; Conselho Superior de Magistratura; Entidade Reguladora dos Serviços das Águas e dos Resíduos; Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos; Instituto de Seguros de Portugal; Instituto de Turismo de Portugal; Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos; Manutenção Militar; Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento; Oficinas Gerais de Material de Engenharia; Procuradoria-Geral da República; Supremo Tribunal Administrativo; Supremo Tribunal de Justiça; Tribunal Central Administrativo – Norte; Tribunal Central Administrativo – Sul; Tribunal da Relação de Coimbra; Tribunal da Relação de Évora; Tribunal da Relação de Guimarães; Tribunal da Relação de Lisboa; Tribunal da Relação do Porto; Tribunal de Contas – Sede
Não pode integrar o SNCP - Referência a parecer jurídico não apresentado	Assembleia da República; Conselho Económico e Social; Gabinete do Representante da República - Região Autónoma da Madeira; Gabinete do Representante da República - Região Autónoma dos Açores; Presidência da República; Tribunal Constitucional
Gestão assegurada por outra entidade e/ou não tem contratos registados no Portal Base.	Academia Internacional da Cultura Portuguesa; Fundo de Acidentes de Trabalho; Fundo de Estabilização Aduaneiro; Fundo de Estabilização Tributário; Fundo de Fomento Cultural; Fundo de Garantia Automóvel; Fundo de Modernização da Justiça; Fundo de Reabilitação e Conservação patrimonial; Fundo de Regularização da Dívida Pública; Fundo de Salvaguarda do Património Cultural; Fundo Florestal Permanente; Fundo de Compensação Salarial dos Profissionais da Pesca
Situação a confirmar	Cofre Privativo do Tribunal de Contas - Açores; Cofre Privativo do Tribunal de Contas - Sede; Cofre Privativo do Tribunal de Contas – Madeira; Conselho das Finanças Públicas
Não justificado	Tribunal de Contas - Secção Regional da Madeira; Tribunal de Contas - Secção Regional dos Açores
Âmbito geográfico fora de Portugal	Escola Portuguesa de Díli; Escola Portuguesa de Moçambique
Extinta	Direcção-Geral da Administração Interna; Direcção-Geral de Infraestruturas e de Equipamentos; Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu; Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional
Órgão consultivo independente	Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida
Património autónomo, sem personalidade jurídica e dotado de autonomia administrativa e financeira	Fundo Sanitário e de Segurança Alimentar Mais

Do elenco das entidades identificadas no âmbito da auditoria, podem ser constituídos grupos de entidades:

Tribunais superiores, Tribunal Constitucional, Tribunal de Contas, Conselho Superior de Magistratura, Procuradoria-Geral da República, Assembleia da República, Conselho Económico e Social, Gabinetes dos Representantes da República para as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores e Presidência da República

São órgãos de soberania e como tal não se integram na administração direta e indireta do Estado, conforme definido pelo SNCP, pelo que não são entidades compradoras vinculadas.

A questão que se pode colocar é se podem ser voluntárias, já que não se subsumem aos conceitos de entidades pertencente à administração autónoma nem ao sector empresarial público. Numa breve análise, afigura-se que os critérios de economicidade presentes à constituição do SNCP não devem conduzir à exclusão de entidades que pretendam aderir ao sistema, com base na sua natureza jurídica, tal como sucedeu com o Conselho Económico e Social, conforme documentação enviada pela eSPap.

Salienta-se que a eSPap indicou que alguns dos referidos órgãos não podem ser aderentes ao SNCP (Assembleia da República; Conselho Económico e Social; Gabinetes dos Representantes da República para as Regiões Autónoma da Madeira e dos Açores; Presidência da República; Tribunal Constitucional).

Nos termos do artigo 110.º da CRP são órgãos de soberania o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo e os tribunais; os representantes da República são também órgãos de soberania de âmbito territorial conforme decorre dos artigos 230º, 231º e 233º da lei fundamental; o Conselho Económico e Social é um órgão constitucional (artigo 92º da CRP) de consulta e concertação no domínio das políticas económica e social.

Salvo melhor opinião, não parece existir um critério que distinga estes órgãos de soberania de outros, v.g. os tribunais, pelo que não se compreende a distinção efetuada pela eSPap.

Comissão Nacional de Eleições; Comissão Nacional de Proteção de Dados; Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida; Autoridade Nacional das Comunicações – ICP; Comissão do Mercado de Valores Mobiliários; Entidade Reguladora dos Serviços das Águas e dos Resíduos; Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos; Instituto de Seguros de Portugal

Conforme já referido são entidades administrativas independentes, não referidas nos diplomas relativos ao SNCP, mas previstas no artigo 267º da CRP. As duas primeiras encontram-se associadas à Assembleia da República; as restantes são entidades reguladoras previstas na Lei 67/2013¹. À semelhança da situação anterior, não são entidades vinculadas, mas também se coloca a questão de saber se podem ser entidades voluntárias.

Sobre ERSAR², a eSPap emitiu o seguinte parecer: “Nos termos do disposto no artigo 2.º, dos seus Estatutos, a ERSAR é independente no exercício das suas funções, e em matéria de gestão financeira e patrimonial, rege-se pelas normas aplicáveis às entidades públicas empresariais. Tal circunstância conduz ao entendimento de que a ERSAR é uma entidade voluntária ao SNCP.”

¹ A Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos não se encontra expressamente referida nesta lei, mas os seus estatutos, na redação do Decreto-Lei n.º 84/2013, determinam a aplicação do regime das entidades reguladoras e, supletivamente, o regime das entidades públicas empresariais no que respeita à gestão financeira e patrimonial.

² Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos.



Q.

Tribunal de Contas

No que respeita à Comissão Nacional de Eleições¹, à Comissão Nacional de Proteção de Dados² e ao Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida³, são órgãos independentes que funcionam junto à Assembleia da República; os membros das Comissões são inamovíveis e os do Conselho gozam de independência. Têm autonomia administrativa (Lei 59/90).

Sobre a Comissão Nacional de Proteção de Dados, a eSPap concluiu que não é, à luz do SNCP, uma entidade compradora vinculada, por não integrar a administração direta do Estado, nem pode aderir ao SNCP na qualidade de entidade voluntária atento o facto de não integrar também a administração autónoma e o setor empresarial público. Quanto ao PVE, considerou que poderia aderir ao PVE na qualidade de entidade voluntária em face da amplitude do conceito de entidades voluntárias acolhido no n.º 2 do artigo 2.º do mencionado regime.

Também nestas situações não se afigura que as referidas comissões se encontram em posição diferente dos órgãos de soberania para efeitos do SNCP.

Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos; Manutenção Militar; Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento; Oficinas Gerais de Material de Engenharia

A eSPap considerou que a Manutenção Militar, enquanto estabelecimento fabril do Exército seria equiparada a uma entidade pública empresarial, embora atípica, fundamentando-se, entre outros, nos Relatórios do Tribunal de Contas n.ºs 14/10, 11/09 e 31/11. As Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento e de Material de Engenharia são igualmente estabelecimentos fabris do Exército pelo que se lhes aplicará a mesma conclusão. No que respeita ao Laboratório Militar a eSPap não juntou qualquer parecer e não foi possível, de uma forma breve, identificar a legislação aplicável e, por conseguinte, qualificar a entidade. Em qualquer dos casos em apreço, o SIOE qualifica as entidades como pertencentes ao sector empresarial, dotadas de autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Face a esta qualificação serão entidades voluntárias no SNCP.

Instituto de Turismo de Portugal

Sobre o ITP a eSPap considerou que é uma entidade voluntária, dado que se trata de um instituto público de regime especial, conforme definido na Lei-Quadro dos Institutos Públicos, e que uma das suas especificidades definida na lei orgânica é a de se reger pelo disposto no regime jurídico aplicável às entidades públicas empresariais em matéria de contratação pública⁴, posição com a qual se concorda.

¹ Lei 71/78.

² Leis 67/98 e 43/2004.

³ Lei 24/2009.

⁴ Decreto-Lei 129/2012.

Autoridade Metropolitana de Transportes de Lisboa; Autoridade Metropolitana de Transportes do Porto

Segundo a informação prestada pela eSPap¹, as autoridades metropolitanas são consideradas entidades aderentes ao SNCP, não tendo, por conseguinte, sido qualificadas na administração direta e indireta do Estado.

Pelo Decreto-Lei 268/2003, a estas autoridades aplicava-se subsidiariamente o regime dos institutos públicos. Com a redação do Decreto-Lei 232/2004, passaram a entidades públicas empresariais, dotadas de autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Estes diplomas foram revogados pela Lei 1/2009, de 5 de Janeiro (regime jurídico das Autoridades Metropolitanas de Transportes de Lisboa e do Porto), o qual estabelece que as AMT são pessoas coletivas públicas, dotadas de autonomia administrativa e financeira e de património próprio, sujeitas à supervisão e o acompanhamento conjunto dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e pelos dos transportes e pelo presidente da junta metropolitana da respetiva AMT. A atividade financeira e patrimonial rege-se subsidiariamente pelo regime financeiro dos serviços e organismos da Administração Pública.

Salvo melhor opinião, não parece resultar do atual enquadramento legal que as autoridades metropolitanas se encontrem subtraídas ao regime vinculativo do SNCP por se integrarem na administração indireta do Estado.

Fundo de Acidentes de Trabalho; Fundo de Estabilização Aduaneiro; Fundo de Estabilização Tributário; Fundo de Fomento Cultural; Fundo de Garantia Automóvel; Fundo de Modernização da Justiça; Fundo de Reabilitação e Conservação patrimonial; Fundo de Regularização da Dívida Pública; Fundo de Salvaguarda do Património Cultural; Fundo Florestal Permanente; Fundo de Compensação Salarial dos Profissionais da Pesca; Fundo Sanitário e de Segurança Alimentar Mais

Com exceção do Fundo de Compensação Salarial dos Profissionais da Pesca, todos os restantes são fundos não personalizados, dotados de autonomia administrativa e financeira, que funcionam junto das entidades que os gerem:

¹ Sem apresentação de fundamento.



Tribunal de Contas

Q.

Fundo de Acidentes de Trabalho	Personalidade judiciária, autonomia administrativa e financeira	Instituto de Seguros de Portugal
Fundo de Garantia Automóvel	Autonomia administrativa e financeira	
Fundo de Estabilização Aduaneiro	Fundo privativo da Direcção-Geral das Alfândegas (DGA)	Ministério das Finanças
Fundo de Estabilização Tributário	Fundo autónomo, não personalizado	Ministério das Finanças
Fundo de Fomento Cultural	Autonomia administrativa e financeira	PCM
Fundo para a Modernização da Justiça	Património autónomo, sem personalidade jurídica, com autonomia financeira	Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça
Fundo de Reabilitação e Conservação patrimonial	Património autónomo sem personalidade jurídica, dotado de autonomia administrativa e financeira	Ministério das Finanças
Fundo de Regularização da Dívida Pública	Fundo não personalizado, com autonomia administrativa e financeira	IGCP
Fundo Florestal Permanente	Património autónomo desprovido de personalidade jurídica	Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas
Fundo de Compensação Salarial dos Profissionais da Pesca	Dotado de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira	Direcção-Geral dos Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos
Fundo Sanitário e de Segurança Alimentar Mais	Património autónomo, sem personalidade jurídica e com autonomia administrativa e financeira	Diretor-Geral de Alimentação e Veterinária

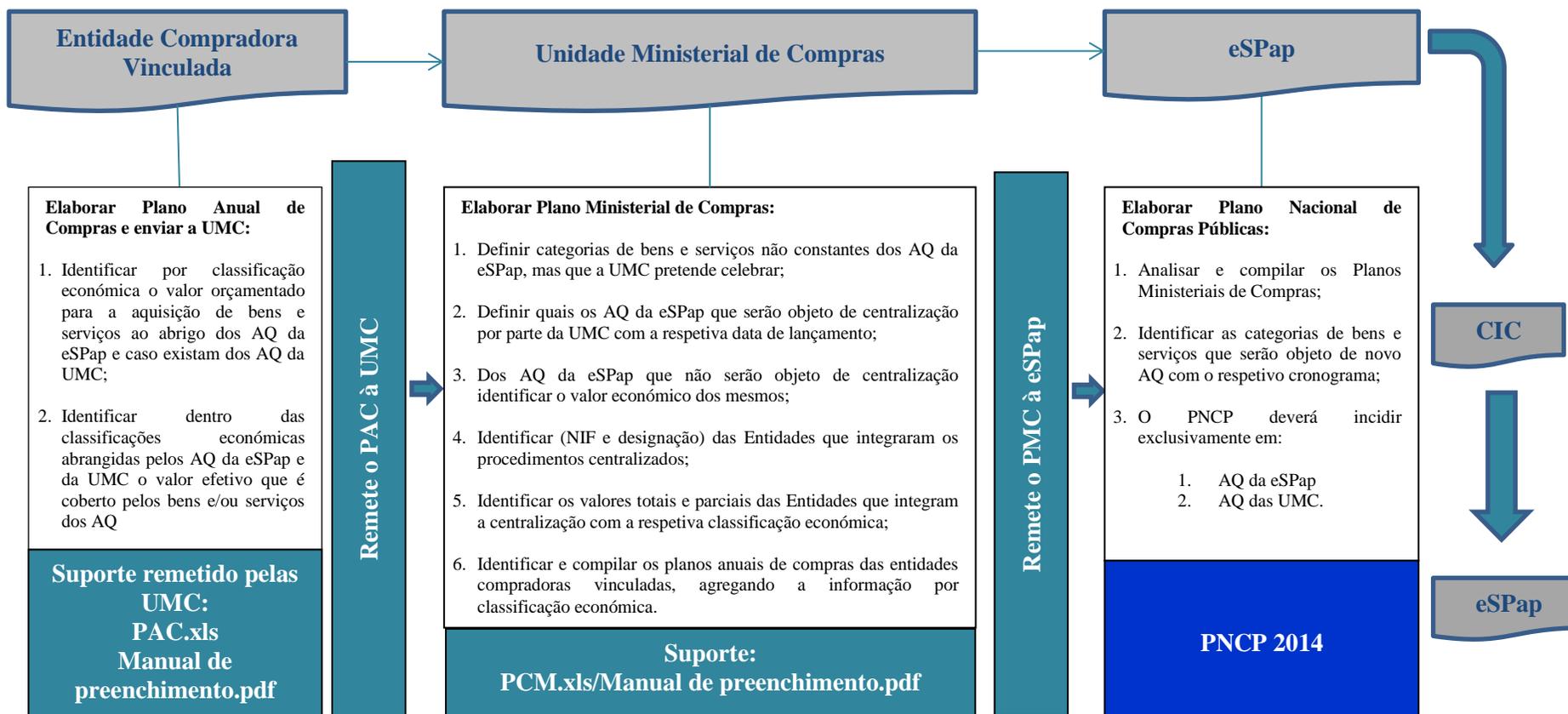
Atendendo a que os fundos não têm um substrato institucional, a respetiva logística é assegurada pelas entidades que os gerem, pelo que não se coloca a questão das aquisições através do SNCP.

Academia Internacional da Cultura Portuguesa

Instituída pelo Decreto n.º 46 180, 6 de Fevereiro de 1965, a Academia é uma instituição de utilidade pública, dotada de personalidade jurídica, no âmbito da PCM (Decreto-Lei 126-A/2011 – lei orgânica da PCM). Esta entidade não se encontra registada no SIOE; presta contas ao TC e beneficia de transferências do OE. A execução financeira da Academia é apresentada como serviço integrado e ascende a 10.314,88€. Em 2014, face aos elementos disponíveis, não é possível caracterizar esta entidade. Segundo a eSPap, não tem contratos registados no Portal Base.



ANEXO 5 – METODOLOGIA PARA A ELABORAÇÃO DO PNCP 2014



Fonte: eSPap - PNCP 2014



ANEXO 6 - PREVISÃO DA DESPESA EM PROCEDIMENTOS A AGREGAR NO PNCP

(em milhares de euros)

AQ	Previsão da despesa em procedimentos a agregar em 2014 pelas UMC, por AQ												Total	Estrutura	Despesa na Cl. Econ OE	Peso do total na cl ec.
	PCM	MF	MNE	MDN	MAI	MJ	ME	MAOTE	MAM	MS	MEC	MSESS				
AQ-CI		97				72			264	(a) 262			694	0,5	13 219	5,3
AQ-CR	676	404	25			3 022	1 368			4 017		1 330	10 842	7,4	88 851	12,2
AQ-EI		2 428		708						(a) 1 215			4 352	3,0	58 923	7,4
AQ-ENE			380				2 433			8 568		5 205	16 586	11,3	127 747	13,0
AQ-HL		183		6 390	4 389	4 314	1 468			18 193		9 394	44 331	30,1	75 641	58,6
AQ-LS				647						(a)			647	0,4	84 735	0,8
AQ-MOB		210		187						2 002			2 399	1,6	3 532	67,9
AQ-PEC										(a)					42	
AQ-PECI	396	1 303		1 384	179	2 620				5 262		3 741	14 886	10,1	48 153	30,9
AQ-RC															99 827	
AQ-SA		49		150	0								199	0,1	5 456	3,7
AQ-SMT/SVDLF	820	2 607	392	1 029	4 100	857	340			(a) 317		1 627	12 089	8,2	149 908	8,1
AQ-VA	1 068		220	2 885		1 614	1 135	358	1 114	1 185		540	10 121	6,9	47 209	21,4
AQ-VAM/VE										483			483	0,3	25 863	1,9
AQ-VS	3 590					5 733	2 689			17 606			29 618	20,1	61 261	48,3
Subtotal	6 551	7 281	1 016	13 382	8 668	18 231	9 433	358	1 378	59 110	0	21 838	147 246	100,0	890 367	16,5
	Previsão da despesa em procedimentos a centralizar na eSPap															
AQ-VAM	175	42	1	7 776	35 897	117	770	2 591		598	35	896	48 900	99,3		
AQ-VE		34											34	0,1		
AQ-SA		0	4	30	12	1	3	34		3	2	221	309	0,6		
Subtotal	175	76	5	7 806	35 909	118	774	2 625	0	601	37	1 117	49 243	100,0		
Aquisições abrangidas por AQ	13 326	20 861	1 960	41 309	48 724	55 414	13 548	2 738	6 783	64 197	67 394	46 908	383 163			
Despesa na classificação económica OE PNCP	44 367	101 746	15 571	126 623	110 932	130 230	34 977	9 425	34 643	125 052	97 681	59 121	890 367			
Agregado (UMC e eSPap) em % das aquisições do AQ	50,5	35,3	52,1	51,3	91,5	33,1	75,3	108,9	20,3	93,0	0,1	48,9	51,3			
Aquisições do AQ em % da classificação económica do OE	30,0	20,5	12,6	32,6	43,9	42,6	38,7	29,1	19,6	51,3	69,0	79,3	43,0			

AQ a centralizar pela Serviços Partilhados do Ministério da Saúde (cfr. circular informativa conjunta dos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde e da Secretaria Geral, de 30 de abril de 2013).

Fonte: eSPap - Plano Nacional de Compras Públicas.



Tribunal de Contas

Q.

ANEXO 7 – ALTERAÇÃO DA ADJUDICAÇÃO EM FUNÇÃO DA QUILOMETRAGEM CONSIDERADA

Lote 10 Cocontratante	Pesado mercadorias (1.000.000 km)			Ligeiro mercadorias (250.000 km)		
	Autosueco	Evobus	MAN	Autosueco	Evobus	MAN
Características técnicas						
Combustível	Gasóleo	Gasóleo	Gasóleo	Gasóleo	Gasóleo	Gasóleo
Consumo de combustível aos 100 km	29	25,1	27,9	29	25,1	27,9
CO2 (g/km)	762,7	657,6	642,96	762,7	657,6	642,96
NO (g/km)	0,138	1,876	0,3531	0,138	1,876	0,3531
Partículas (g/km)	0,0038	0,012	0,0034	0,0038	0,012	0,0034
NMHC (g/km)	0	0,006	0,0304	0	0,006	0,0304
Proposta de preço						
Preço base (a)	230 000	253 000	234 000	230 000	253 000	234 000
desconto %	5,00%	5,00%	6,00%	5,00%	5,00%	6,00%
desconto € (b)	-11 500	-12 650	-14 040	-11 500	-12 650	-14 040
Acessórios/extras (c)						
desconto %						
desconto € (d)						
Transformação (e)						
ISV (f)						
Despesas de transporte averbamento e legalização (g)						
SGPU e outros (h)	11	55	56	11	55	56
Preço para o Estado (sem ISV) (i) = (a)+(b)+(c)+(d)+(e)+(g)+(h)	218 511	240 405	220 016	218 511	240 405	220 016
PVP = (a)+(c)+(e)+(f)+(g)+(h)	230 011	253 055	234 056	230 011	253 055	234 056
Impactos operacionais						
Custo exploração consumo de energia (j) P. unitário *consumo aos 100km/100*km considerados	308 270	266 813	296 577	77 068	66 703	74 144
Custo emissão CO2 (k) P. por kg*gramas/1000*km considerados	22 881	19 728	19 289	5 720	4 932	4 822
Custo emissões poluentes (l) Σ (P. por grama*gramas)*km considerados	938	9 304	1 880	234	2 326	470
IOEAE (m) = (j)+(k)+(l)	332 089	295 845	317 746	83 022	73 961	79 436
Contrato Manutenção (n)						
Preço total sem ISV (o) = (i)+(m)+(n) (critério de adjudicação)	550 600	536 250	537 761	301 533	314 366	299 452
Decisão de adjudicação		Escolhida				Escolhida

Nota:

Preço do gasóleo =€ 1,063/l (preço por litro usado no AQ-VAM 155/2014);

Custos com : CO2= € 0,03/kg; NO=€ 0,0044/g; Partículas=€ 0,087/g; NMHC=€ 0,001/g (valores fixados no Decreto-Lei n.º 140/2010, de 29 de dezembro).

Fonte: eSPap - CNCP, modelo de avaliação de propostas.

No exemplo acima, a decisão de adjudicação depende dos quilómetros considerados para a avaliação dos impactos operacionais.

ANEXO 8 – QUESTIONÁRIO ÀS UMC

Questionário quanto à atuação das unidades ministeriais de compras no Sistema Nacional de Compras Públicas

(A informação solicitada insere-se na realização da auditoria de seguimento ao SNCP)

1 Designação da entidade

2 Questões de carácter geral

2.1 Indique as plataformas eletrónicas (concursais e transacionais) / portais utilizadas pelo Serviço para aquisições eletrónicas de bens e serviços

2.2 Descreva como é que a informação circula entre as plataformas eletrónicas, com o SRVI, com o Portal base e com o GeRFiP

2.3 Indique o n.º de pessoas afeto à UMC em 2014

2.4 Indique a estimativa de custos da UMC em 2014 (em euros)

2.5 Indique o n.º de entidades vinculadas no ministério em 2014

2.6 Indique o n.º de entidades aderentes no ministério em 2014

2.7 Identifique as entidades do ministério que não são abrangidas pelo SNCP e a respetiva fundamentação.

2.8 Indique o montante das adjudicações (valores sem IVA) efetuadas em 2014 ao abrigo dos acordos quadro da eSPap, na coluna UMC para procedimentos centralizados pela UMC e na coluna Entidades para os procedimentos contratados diretamente pelas entidades vinculadas e aderentes do ministério.

	UMC	Entidades
2.8.1 AQ-CI Cópia e impressão	<input type="text"/>	<input type="text"/>
2.8.2 AQ-CR Combustíveis rodoviários	<input type="text"/>	<input type="text"/>
2.8.3 AQ-EI Equipamento informático	<input type="text"/>	<input type="text"/>
2.8.4 AQ-ENE Eletricidade	<input type="text"/>	<input type="text"/>
2.8.5 AQ-HL Higiene e limpeza	<input type="text"/>	<input type="text"/>
2.8.6 AQ-LS Licenciamento de software	<input type="text"/>	<input type="text"/>
2.8.7 AQ-PECI Papel, economato e consumíveis de impressão	<input type="text"/>	<input type="text"/>
2.8.8 AQ-RC Refeições confeccionadas	<input type="text"/>	<input type="text"/>
2.8.9 AQ-SA Seguro Automóvel	<input type="text"/>	<input type="text"/>
2.8.10 AQ-SMT Serviço móvel terrestre	<input type="text"/>	<input type="text"/>
2.8.11 AQ-SVDFL Comunicações de voz e dados em local fixo	<input type="text"/>	<input type="text"/>
2.8.12 AQ-VA Viagens, transportes aéreos e alojamentos	<input type="text"/>	<input type="text"/>
2.8.13 AQ-VAM Veículos automóveis e motociclos	<input type="text"/>	<input type="text"/>
2.8.14 AQ-VE Veículos elétricos	<input type="text"/>	<input type="text"/>
2.8.15 AQ-VS Vigilância e segurança	<input type="text"/>	<input type="text"/>

2.17	Os preços dos bens incluídos nos acordos quadro comparados com os praticados pelo mercado nas aquisições anteriormente realizadas pelas unidades ministeriais de compras ou pelos Serviços são:	
2.17.1	AQ-CI Cópia e impressão	<input type="text"/>
2.17.2	AQ-CR Combustíveis rodoviários	<input type="text"/>
2.17.3	AQ-EI Equipamento informático	<input type="text"/>
2.17.4	AQ-ENE Eletricidade	<input type="text"/>
2.17.5	AQ-HL Higiene e limpeza	<input type="text"/>
2.17.6	AQ-LS <i>Licenciamento de software</i>	<input type="text"/>
2.17.7	AQ-PECI Papel, economato e consumíveis de impressão	<input type="text"/>
2.17.8	AQ-RC Refeições confeccionadas	<input type="text"/>
2.17.9	AQ-SA Seguro Automóvel	<input type="text"/>
2.17.10	AQ-SMT Serviço móvel terrestre	<input type="text"/>
2.17.11	AQ-SVDFL Comunicações de voz e dados em local fixo	<input type="text"/>
2.17.12	AQ-VA Viagens, transportes aéreos e alojamentos	<input type="text"/>
2.17.13	AQ-VAM Veículos automóveis e motocicletas	<input type="text"/>
2.17.14	AQ-VE Veículos elétricos	<input type="text"/>
2.17.15	AQ-VS Vigilância e segurança	<input type="text"/>
2.18	É frequente os serviços reclamarem das condições dos produtos e/ou serviços adquiridos? Quando existem essas reclamações, como são acompanhadas?	<input type="text"/>
2.19	As reclamações dos serviços, quando devidamente confirmadas, têm por consequência as penalizações financeiras aos fornecedores, previstas nos acordos quadro celebrados? Se a resposta for afirmativa, indique o montante de penalizações aplicadas ao abrigo de cada acordo quadro.	<input type="text"/>
2.20	Eventuais reclamações dos serviços que não estejam previstas nos acordos quadro (e, por consequência, sem penalizações financeiras aos fornecedores) são consideradas na preparação de novos procedimentos de contratação? Se a resposta for positiva, explique de que forma.	<input type="text"/>
2.21	A Unidade Ministerial de Compras realizou algum inquérito à satisfação dos serviços do Ministério com a centralização dos procedimentos de aquisição? Em caso afirmativo, anexe os resultados do inquérito efetuado.	<input type="text"/>
2.22	A Unidade Ministerial de Compras avalia a atuação dos fornecedores de bens e serviços ao abrigo dos acordos quadro? Em caso afirmativo, anexe os resultados dessa avaliação.	<input type="text"/>
2.23	Utilize o espaço seguinte para sugestões suscetíveis de contribuir para um melhor funcionamento do Sistema Nacional de Compras Públicas.	<input type="text"/>



ANEXO 9 – QUESTIONÁRIO AOS COCONTRATANTES

QUESTIONÁRIO AOS COCONTRATANTES DOS ACORDOS QUADRO

Enquadramento

Acordo quadro:

Designação da entidade:

1. As vendas ao Estado, em 2014, representaram que percentagem das vendas totais?

	0-25%	26% a 50%	51% a 75%	76% a 100%

(Assinale com x a resposta que melhor se adequa)

Preparação do acordo quadro

2. Como classificaria o conhecimento da eSPap quanto aos seguintes fatores, relativos aos bens e/ou serviços objeto de acordo quadro?

	Fraco	Razoável	Bom
Preços			
Qualidade			
Distribuição			
Inovação			

(Assinale com x a resposta que melhor se adequa)

3. Como avalia as regras para a qualificação dos concorrentes, quanto à

	Pouco exigentes	Adequadas	Excessivas	NS/NR
a. Capacidade técnica				
b. Capacidade financeira				

(Assinale com x a resposta que melhor se adequa)

Funcionamento do Sistema Nacional de Compras Públicas

4. A plataforma eletrónica utilizada é adequada para a negociação da contratação, quanto aos seguintes aspetos:

	Sim	Não	NS/NR
a. A publicitação do procedimento é adequada?			
b. As peças do concurso são disponibilizadas de forma rápida e eficiente?			
c. Na comunicação, troca e armazenamento de informações é garantida a confidencialidade das propostas?			
d. O processo de avaliação das propostas é documentado na plataforma eletrónica de forma transparente, plausível e convincente?			

(Nos pontos a. a d., assinale com x a resposta que melhor se adequa)

e. Concretize as situações em que considera a Plataforma eletrónica de contratação não adequada.

5. A eSPap responde com celeridade e clareza a dúvidas ou questões relacionadas com o funcionamento da plataforma eletrónica ou dos acordos quadro celebrados?

	Sim	Às vezes	Não	Não aplicável

(Assinale com x a resposta que melhor se adequa)

6. Concretize as situações em que considera não ter havido resposta adequada da eSPap.

7.	Consideraria útil a existência de um fórum onde o modelo do SNCP fosse regularmente discutido com os fornecedores?	Sim	Não	NS/NR

(Assinale com x a resposta que melhor se adequa)

Aquisições ao abrigo de acordos quadro

8.	Como avalia o acordo quadro quanto aos seguintes fatores, relativos aos procedimentos de contratação:	Fraco	Médio	Bom	NS/NR
a.	Uniformiza o procedimento e padroniza o modelo de resposta?				
b.	Facilita o cumprimento das regras legais aplicáveis?				
c.	Padroniza o produto/serviço a fornecer?				
d.	Inovação/oferta de produto diferente do catalogado?				

(Assinale com x a resposta que melhor se adequa)

Responda a esta questão se for cocontratante do acordo quadro de higiene e limpeza		Menor	Igual	Maior	NS/NR
9.	Considera que a dimensão geográfica dos lotes do acordo quadro deveria ser				

(Assinale com x a resposta que melhor se adequa)

Responda a esta questão se for cocontratante do acordo quadro de veículos		Sim	Não	NS/NR
10.	Considera que os lotes definidos no acordo quadro de veículos são suficientemente homogêneos para permitir a comparabilidade das propostas tendo em conta um critério de escolha essencialmente baseado no preço?			

(Assinale com x a resposta que melhor se adequa)

Catálogo nacional de compras públicas

11.	Como classificaria as regras para atualização do catálogo nacional de compras públicas?	Flexíveis	Adequadas	Rígidas	NS/NR

(Assinale com x a resposta que melhor se adequa)

12.	Considera o horizonte temporal dos acordos quadro:	Curto	Adequado	Longo	NS/NR
a.	face à manutenção do critério preço				
b.	face à manutenção das características técnicas do produto				

(Assinale com x a resposta que melhor se adequa)

13.	Face a um convite para a apresentação de propostas que fatores têm determinado a sua não apresentação?	Nunca	Raro	Frequente	Sempre
a.	Características técnicas do produto				
b.	Prazo para a preparação da proposta				
c.	Prazo de entrega/duração do contrato				
d.	Localização geográfica				
e.	Preço base do procedimento				
f.	Mau funcionamento da PEC				
g.	Pedido demasiado grande para a capacidade de fornecimento da empresa				
h.	Pedido demasiado pequeno para justificar o interesse no fornecimento				
i.	Organização interna da empresa				
j.	Se aplicável, indique outros motivos que determinaram a não submissão de propostas				

(Nos pontos a. a i., assinale com x a resposta que melhor se adequa)



Obrigações após a contratação

	Simple	Adequadas	Excessivas	NS/NR
14 .	Considera as regras de reporte a que está obrigado por ser cocontratante de um acordo quadro			

(Assinale com x a resposta que melhor se adequa)

	Sim	Não	NS/NR
15 .	Considera o Sistema de reporte e validação de informação (SRVI) uma aplicação que:		
a.	É simples de preencher		
b.	Permite o carregamento rápido da informação		
c.	É possível preencher através de interfaces com os sistemas informáticos que utiliza na empresa?		

(Assinale com x a resposta que melhor se adequa)

	Sim	Não	NS/NR
16 .	Tem conhecimento de situações em que a administração pública não beneficiou de inovações tecnológicas sem aumento de preço, por não se permitir a apresentação de variantes?		

(Assinale com x a resposta que melhor se adequa)

	Sim	Não	NS/NR
17 .	Tenciona participar como cocontratante em futuros acordos quadro?		

(Assinale com x a resposta que melhor se adequa)

18 Utilize o espaço seguinte para sugestões suscetíveis de contribuir para um melhor funcionamento do Sistema Nacional de Compras Públicas.

Responsável pelo preenchimento do questionário:

(Pessoa a contactar caso sejam necessários esclarecimentos sobre alguma resposta)

Contacto:

Obrigado pela sua colaboração!

ANEXO 10 – IMPACTO DE LAPSOS DE REPORTE/ TRATAMENTO DE INFORMAÇÃO NO CÁLCULO DA POUPANÇA TRANSACIONAL – AQ-VAM

Assinalam-se a sombreado as correções ao apuramento efetuado pela eSPap. Como a poupança transacional = mínimo (VPH; VPMP) – VPASE, a diferenças no apuramento do VPH ou do VPMP podem corresponder variações de poupança menores, por ser sempre considerado o menor daqueles valores.

Relatório de contratação /lote	Valor Previsto Histórico (VPH)		Valor Previsto para a Melhor Proposta (VPMP)		Valor da proposta Adjudicada sem extras (VPASE)		Poupança Transacional		Impacto na poupança	Observações
	eSPap	DGTC	eSPap	DGTC	eSPap	DGTC	eSPap	DGTC		
44333/3	13 667	13 667	11 610	11 210	11 010	11 010	600	200	-400	Compra isenta de ISV, que foi incluído no VPMP ou no VPH.
44333/43			57 013	44 570	30 705	30 705	26 308	13 865	-12 443	
44343/28			68 220	60 559	60 832	60 832	7 388	0	(a) -7 388	
44343/52	18 411	17 637	17 768	17 768	15 139	15 139	2629	2 498	(b) -131	
44333/43			32 393	29 714	29 500	29 500	2 893	214	-2 679	O VPMP foi calculado com base na proposta da Renault, quando a melhor proposta pertencia à SIVA.
44337/33	1 226 424	1 226 424	1 210 430	1 480 173	1 116 507	1 116 507	93 923	109 917	(c) 15 994	Compra sujeita a ISV, que não foi incluído no VPMP.
44333/29	662 761	659 671	895 180	895 180	639 000	647 812	23 761	14 949	-11 902	Compra isenta de ISV, que foi incluído no VPH.O VPASE foi obtido retirando do “valor da proposta adjudicada” o valor bruto dos extras, devendo retirá-lo após o desconto.
44343/18			77 175	64 039	66 500	66 150	10 675	0	(a)-10 675	O VPMP foi calculado com base na proposta da Autosueco, quando a melhor proposta pertencia à MAN. O VPASE corresponde à proposta do concorrente antes do procedimento de negociação.
44344/69			22 386	27 872	17 280	19 680	5 106	8 192	3 085	Os valores do relatório de contratação foram substituídos, sem que tenha sido facultada explicação para o efeito.
44345/82			78 966	53 824	27 600	27 600	51 366	26 224	-25 142	No VPMP foi considerado o preço mensal de 24 meses/200.000km* 48 meses, quando se devia utilizar o preço mensal de 48 meses/200.000km*48 meses.
44346/14			74 451	74 451	69 800	67 000	4 651	7 451	2 800	
Soma									-48 879	
Em percentagem do total de poupanças transacionais do AQ-VAM									-1.1%	

(a) O impacto na poupança é inferior à diferença entre o VPMP apurado pela eSPap e pela DGTC por não serem consideradas poupanças negativas.

(b) No apuramento da eSPap o mínimo entre o VPH e o VPMP era € 17.768 (VPMP). Com as correções da DGTC, aquele mínimo passa a ser de € 17.637 (VPH), sendo o impacto na poupança a diferença entre estes dois valores.

(c) No apuramento da eSPap o mínimo entre o VPH e o VPMP era € 1.210.430 (VPMP). Com as correções da DGTC, aquele mínimo passa a ser de € 1.226.424 (VPH), sendo o impacto na poupança a diferença entre estes dois valores.

Fonte: eSPap - CNCP, propostas dos concorrentes e relatórios finais de avaliação das propostas.



Tribunal de Contas

Q.

ANEXO 11 – CONTRADITÓRIO: RESPOSTA DO MINISTRO DA SAÚDE



Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro José Fernandes Farinha Tavares
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência
Proc.º n.º 21/2015 - AUDIT

Sua comunicação
S/ Data

Nossa referência
Entrada - 11717/2015
Processo - 246/2015

**ASSUNTO:Relato de auditoria de seguimento ao Sistema Nacional de Compras
Públicas (Veículos automóveis e motocicletas e Higiene e Limpeza)**

Na sequência do ofício relativo ao assunto acima referenciado, encarrega-me Sua
Excelência o Ministro da Saúde de informar a V. Exa. do seguinte:

Analisado o relatório de auditoria de seguimento ao Sistema Nacional de Compras
Públicas (Veículos automóveis e motocicletas e Higiene e Limpeza), que nos mereceu a
melhor atenção e do qual não consta qualquer recomendação ao Ministério da Saúde
ou a algum dos seus serviços ou organismos, salvo reiterar as observações e
esclarecimentos já realizadas pela Secretaria Geral do Ministério da Saúde e
referenciado no relatório de auditoria em II.3.2.2 pág. 39 a 41, nada temos a
acrescentar ao teor do mesmo.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

(Luis Vitorio)

MS*

Gabinete do Ministro da Saúde
Av. João Crisóstomo, 9 - 4º, 1049-042 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 330 50 00 FAX + 351 21 330 51 61 EMAIL gms@ms.gov.pt www.portugal.gov.pt



Tribunal de Contas

Q.

**ANEXO 12 – CONTRADITÓRIO: RESPOSTA DO PRESIDENTE DO CONSELHO DIRETIVO DA
ESPAP**

Q.

TRIBUNAL DE CONTAS

 15880/2015
2015/9/28



Exma. Senhora
Auditora Coordenadora
Dra. Ana Margarida Leal Furtado
Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

S/referência	S/data	N/referência	Data
Processo n.º 21/2015-AUDIT		Of. n.º 2015/2100	23.09.2015

Assunto: Relato da auditoria de seguimento ao Sistema Nacional de Compras Públicas
(Veículos automóveis e motociclos e Higiene e limpeza)

Ana A. Furtado

Na sequência do Relato da auditoria de seguimento ao Sistema Nacional de Compras Públicas (Veículos automóveis e motociclos e Higiene e limpeza), enviamos, em anexo, as alegações tidas como convenientes, nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 13.º e 87.º n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

Ficamos naturalmente ao dispor de V. Exa. para o esclarecimento de eventuais dúvidas que surjam.

Com os melhores cumprimentos,


Jaime Guesado

Presidente do Conselho Diretivo



ESPA

Entidade de Serviços Partilhados
da Administração Pública, I.P.

**Contraditório ao Relatório de Auditoria
Processo nº 21/2015 - Audit**

**Auditoria de Seguimento ao
Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP)
(Veículos Automóveis e Motociclos e Higiene e Limpeza)**

Setembro de 2015

Índice

1	Introdução.....	4
2	Sumário	5
3	Análise das Recomendações.....	7
3.1	Recomendação n.º1: «O aperfeiçoamento da plataforma eletrónica de contratação pública e dos sistemas informáticos associados ao SNCP, tendo em conta as melhores práticas, designadamente as implementadas pelas unidades ministeriais de compras, de forma a assegurar integralmente o processo de contratação. O sistema de recolha e validação de informação deve ser aperfeiçoado, em especial ao nível dos procedimentos de carregamento, verificação, consulta e acesso à informação obtida, a interligação dos sistemas deve ser melhorada e deve ser revista a política de acesso à informação neles residente.».....	7
3.2	Recomendação n.º2: «O aperfeiçoamento do SNCP, no sentido de promover a concorrência e o interesse do maior número de potenciais cocontratantes na sua participação.»	10
3.3	Recomendação n.º 3: «Quando o custo de transformação do produto for significativo face ao seu custo base, a aquisição ao abrigo do acordo quadro pode não ser economicamente vantajosa e não assegura a concorrência de mercado, aspetos que devem ser acautelados em futuros acordos quadro ou na revisão do enquadramento legal do SNCP.».....	13
3.4	Recomendação n.º 4: «O rigor e a clareza das regras de atualização do catálogo em futuros acordos quadro; só devem ser autorizados pedidos de atualização que estejam expressamente previstos nas regras pré-estabelecidas.».....	14
3.5	Recomendação n.º 5: «Que seja clarificado o quadro legal que define as entidades obrigatoriamente abrangidas pelo SNCP e pelo Parque de veículos do Estado, no sentido de fazer coincidir o conceito de serviço público em sentido orgânico com o estabelecido na legislação financeira, em especial na Lei de Enquadramento Orçamental, pois estão em causa exclusivamente aspetos de natureza económica, financeira e patrimonial.»	16
3.6	Recomendação n.º 6: «Que seja melhorada a qualidade dos dados utilizados no plano nacional de compras públicas mediante, designadamente, a harmonização do universo a considerar e o desenvolvimento de ferramentas para recolha e agregação de dados que permitam o carregamento de informação estandardizada online e o seu posterior tratamento pelas unidades ministeriais de compras e eSPap numa lógica de base de dados.».....	19
3.7	Recomendação n.º7: «A revisão do modelo de cálculo de modo a que a poupança estimada para o SNCP seja líquida de custos de estrutura, abranja as poupanças obtidas pelas unidades ministeriais de compras além dos acordos quadro da eSPap, reveja as poupanças processuais em aquisições de baixo valor e reconheça, também no médio prazo, os ganhos obtidos com a negociação agregada.»	22

R.

3.8	Recomendação n.º 8: «A eSPap deverá assegurar verificações de qualidade aos dados carregados no sistema de recolha e validação de informação que servem de base ao cálculo das poupanças, de forma a detetar erros e uniformizar os procedimentos das entidades envolvidas, especialmente das unidades ministeriais de compras, cujas adjudicações representam uma fatia significativa de poupança estimada.»	25
4	Anexos.....	27

Q.

1 Introdução

Na sequência da notificação do relato da auditoria de seguimento ao Sistema Nacional de Compras Públicas (Veículos Automóveis e Motociclos e Higiene e Limpeza) ao qual foi atribuída a referência 21/2015-AUDIT, adiante apenas "Relato" vem a eSPap apresentar os esclarecimentos tidos por convenientes, bem como o seu contraditório, nos termos e com os seguintes fundamentos:

2 Sumário

Da análise ao presente Relatório de Auditoria, registamos a avaliação positiva ao funcionamento do Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP) que representa, no entendimento da auditoria conforme referido no seu ponto I - Sumário, uma via para o Estado, pese embora o facto de existirem aspetos que se apresentam com oportunidades de melhoria.

Tal avaliação decorre ainda da resposta aos questionários efetuados pela auditoria às Unidades Ministeriais de Compras (UMC) e aos cocontratantes dos quais gostaríamos de salientar, muito sumariamente, alguns pontos:

- a) A maioria das UMC considera que o SNCP contribui para o planeamento de necessidades na medida em que têm de prever com antecedência as necessidades a incluir nos procedimentos centralizados e no Plano Nacional de Compras Públicas (PNCP);
- b) Na generalidade, as UMC consideram que os produtos e serviços do Catálogo Nacional de Compras Públicas (CNCP) são adequados às necessidades das entidades;
- c) Algumas UMC recomendam a centralização na eSPap de outras categorias de bens e serviços (e.g. combustíveis rodoviários, papel e eletricidade) tal como já é feito para a aquisição de veículos automóveis;
- d) No que se refere aos cocontratantes, de um modo geral, as opiniões sobre o SNCP são positivas;
- e) A maioria dos cocontratantes respondentes não aponta dificuldades à utilização do Sistema de Recolha e Validação de Informação (SRVI).

Outro indicador que consideramos relevante é o grau de adesão ao SNCP por parte das entidades compradoras voluntárias que aumentou de forma sustentada nos últimos anos, e novamente mais 10% em 2014 com a adesão de mais 52 entidades. A adesão voluntária ao SNCP que a 31 de dezembro de 2014 incluía já 578 entidades compradoras voluntárias é, no nosso entendimento, uma demonstração clara do seu mérito.

Assim, parece-nos ser reconhecido o esforço desenvolvido e os resultados visíveis quanto aos seguintes aspetos:

- a) Adoção de mecanismos de segregação das funções de contratação e pagamentos, assente na adoção de procedimentos centralizados, sendo relevante destacar a abrangência dos acordos quadro (AQ) enquanto instrumentos reguladores de relações contratuais futuras que assim se agilizam e normalizam, e os processos de centralização desenvolvidos quer pela eSPap I.P. quer pelas UMC;

- b) Promoção da concorrência e da diversidade de fornecedores e igualdade de acesso dos interessados aos procedimentos de formação de acordos quadro ou outros contratos públicos, mediante a fixação de critérios de seleção (capacidade técnica e financeira) que resultaram na presença de cerca de 70% de PME nos acordos quadro atualmente em vigor;
- c) Modelo tecnológico de suporte às compras, mediante a disponibilização ao SNCP de uma plataforma eletrónica de contratação pública, de uma ferramenta de agregação de necessidades e disponibilização do Catálogo Nacional de Compras Públicas agregador da oferta disponível nos acordos quadro, todas isentas de custos para as entidades compradoras e cocontratantes;
- d) Poupanças alcançadas na ordem dos 133 milhões de euros nos últimos 4 anos, reconhecendo-se a escassez de recursos humanos afetos ao SNCP, quer na eSPap I.P., quer nas UMC, considerando as contingências na contratação de novos recursos, nos últimos anos.

Uma nota final para referir que muitas das iniciativas referidas no presente documento como solução para as recomendações da auditoria são iniciativas incluídas no Plano Estratégico de Serviços Partilhados da Administração Pública (PESPAP), produzido em 2015, onde a eSPap propõe um caminho que entende possível e desejável para a área dos Serviços Partilhados e Compras Públicas, um modelo para articulação dos serviços partilhados, numa lógica de colaboração em rede, identificando os objetivos que pretende atingir no espaço de três anos, e as condições necessárias para que tal aconteça.

3 Análise das Recomendações

Para cada uma das recomendações formuladas à eSPap procuramos enriquecer a auditoria com as notas e comentários que se seguem.

Começaremos por referir que a eSPap IP é um instituto público de regime especial, tendo como órgãos o Conselho Diretivo e o Fiscal Único. As recomendações são feitas ao Conselho de Administração por evidente lapso de escrita.

3.1 Recomendação n.º1: «O aperfeiçoamento da plataforma eletrónica de contratação pública e dos sistemas informáticos associados ao SNCP, tendo em conta as melhores práticas, designadamente as implementadas pelas unidades ministeriais de compras, de forma a assegurar integralmente o processo de contratação. O sistema de recolha e validação de informação deve ser aperfeiçoado, em especial ao nível dos procedimentos de carregamento, verificação, consulta e acesso à informação obtida, a interligação dos sistemas deve ser melhorada e deve ser revista a política de acesso à informação neles residente.»³

Partilhámos e acolhemos a recomendação formulada como princípio geral de que os sistemas de informação de suporte às compras públicas e ao Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP) devem ser continuamente aperfeiçoados.

No entanto entendemos que esta recomendação engloba três componentes, todas elas complexas, que têm níveis de desenvolvimento e planos de resposta diferentes por parte da eSPap enquanto gestor do SNCP.

³ Referências relevantes ao longo do Relato: I-SUMÁRIO, pág. 7, 6.º §; pág. 9, 1.º §; II.2 CARACTERIZAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE COMPRAS PÚBLICAS, II.2.2 Plataforma eletrónica de contratação pública e sistema de recolha e validação de informação; pág. 18, 5.º §; pág. 19, 1.º, 2.º e 3.º §; II.3 A CONTRATAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS, II.3.1.1 A contratação e faturação ao abrigo dos AQ, face à execução orçamental; pág. 30, 1.º §; pág. 31, 3.º e 4.º §; II.3.2.3.1 O relatório de contratação; pág. 42, 5.º §; II.3.2.3.3 O relatório de faturação; pág. 43, 1.º §; pág. 44, 1.º, 2.º e 3.º §; pág. 45, 2.º §; II.3.2.3.2 Publicitação dos contratos no Portal Base; pág. 42, 1.º §;

Uma primeira componente no que se refere à necessidade da existência de uma plataforma que cubra o ciclo completo do processo de contratação, uma segunda que se refere à necessidade de evolução do Sistema de Recolha e Validação da Informação (SRVI) e uma última componente sobre a necessidade de interligação e interoperabilidade dos sistemas.

Os sistemas de informação de suporte ao SNCP são peças essenciais na estratégia para a sua evolução, e no último ano foram desenvolvidos projetos relevantes nesta área cuja referência nos parece importante nesta apreciação, designadamente:

1. Plataforma Eletrónica de Contratação Pública (PECP) contratualizada em 22 de maio de 2015:

Objetivo: Além de dar cumprimento ao ordenamento jurídico da tramitação da contratação pública, incorpora (i) reporting flexível e diferenciado de análise de todos os procedimentos em tempo real que são desencadeados ao abrigo dos Acordos Quadro consagrada em perfil de Entidade Gestora do SNCP (eSPap), de Entidade Agregadora (UMC) e de Entidade Adjudicante; (ii) interligação com o SRVI para efeitos de submissão automática da contratação e da poupança.

2. Plataforma de Agregação de Necessidades implementada em 1 de outubro de 2015:

Objetivo: Dotar o SNCP e sobretudo as UMC de uma solução fiável e on-line que visa eliminar a carga burocrático-administrativa de recolha de necessidades, registo de fluxo e uma área privada assente em fórum de esclarecimento e repositório de informação.

3. Interligação da PECP com o Sistema de Recolha e Validação de Informação (SRVI) para efeitos de submissão de Relatórios de Contratação e cálculo de poupanças a concluir em 2015:

Objetivo: Anular a duplicação de report das entidades adjudicantes dado que tinham de reportar a contratação e a poupança no SRVI, sendo que os dados de contratação já constavam da PECP mas os campos de poupança não, pelo que foram introduzidos esses campos na plataforma de contratação, estando a integração em fase final de testes de aceitação.

4. Interligação do Portal Base com o SRVI para efeitos de elaboração do Relatório Estatístico Anual de Compras Públicas (REACP) a concluir em 2015:

Objetivo: Reduzir a carga administrativa imposta às entidades adjudicantes com a necessidade, até então existente, de submissão de dados relativos à contratação efetuada em diferentes aplicações e a distintos organismos, nomeadamente no SRVI.

5. **Plataforma Web de Automatização dos Pedidos de Exceção implementada em 1 de setembro:**

Objetivo: Desmaterializar a submissão de pedido de exceção que era efetuada através de email e com elevada carga burocrático-administrativa para as entidades adjudicantes e para a eSPAp enquanto Gestora do SNCP. A implementação desta solução no SRVI permite as entidades compradoras vinculadas submeterem on-line os seus pedidos e verificando o estado dos mesmos, sendo que o processo interno da eSPAp de workflow está assente na plataforma de gestão documental GoDocs;

Importa também dar conta do contributo que entendemos dar em projetos estruturantes como são o de Interoperabilidade das Plataformas Eletrónicas em Portugal e a participação em projetos Europeus, no qual destacamos o e-Sens (promoção da interoperabilidade assente na adoção de standards internacionais).

Referimos ainda que foi elaborado um plano de investimento a dois anos para os sistemas de informação para os Serviços Partilhados de Compras Públicas (SPCP) que já integrou as candidaturas aos fundos comunitários no âmbito do Portugal 2020. Neste contexto é particularmente relevante o investimento previsto na evolução do SRVI para o desenvolvimento de um sistema integrado de informação de gestão.

3.2 Recomendação n.º2: «O aperfeiçoamento do SNCP, no sentido de promover a concorrência e o interesse do maior número de potenciais cocontratantes na sua participação.»²

Os acordos quadro são mecanismos contratuais que asseguram e promovem a competitividade entre fornecedores através de múltiplos fatores, de entre os quais:

- i) Apresentam duas fases de competição na formação do preço, uma primeira concorrência entre fornecedores no processo de formação do acordo quadro em que são selecionados os fornecedores e os produtos que o integram, e uma segunda concorrência a quando dos procedimentos de *call off* (procedimentos de aquisição ao abrigo do acordo quadro) lançados pelas entidades adquirentes ou pelas UMC;
- ii) A formulação do acordo quadro é feita por concurso público (com ou sem prévia qualificação) e publicitado através de diversos meios de comunicação, além das PECP e dos anúncios em jornais oficiais, o que permite que todos os fornecedores interessados possam apresentar candidatura ao procedimento;
- iii) Os acordos quadro são geralmente sujeitos a consulta pública na fase de construção do próprio modelo de contrato, permitindo que os fornecedores, as entidades públicas e a sociedade em geral apresentem contributos para a sua melhoria e tenham conhecimento dos critérios de aquisição.

É objetivo do SNCP que os procedimentos para a formação dos acordos quadro sejam processos participados e competitivos. Não podemos no entanto deixar de observar que o SNCP cobre uma grande variedade de bens e serviços em mercados com características e níveis de maturidade muito diferentes. Ficará assim evidente que, por exemplo, mercados altamente regulados apresentarão maturidades e tipos de resposta dos potenciais fornecedores diferentes daqueles onde a venda de produtos ou a prestação do serviço é livre.

Conforme referido no relatório de contraditório ao anterior relatório de auditoria de 2011 (Proc. N.º 37/2011- Audit) a promoção da concorrência e da diversidade de fornecedores de bens e prestadores de serviços é um dos objetivos primordiais da eSPAp na celebração de acordos quadro (AQ) e constitui um dos princípios orientadores do Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP).

² Referências relevantes ao longo do Relatório: I-SUMÁRIO, pág.8; 8.º §; II.2.1 Acordos quadro e o Catálogo Nacional de Compras Públicas; pág.16; 4.º § e nota rodapé nº 3; III. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES-1.4 Os acordos quadro objeto de análise; pág.60; 5.º §; II.3.2.2.1 O procedimento de contratação pela eSPAp, no AQ-VAM; pág. 37; 4.º §; 5.º §; II.4.2 Questionário aos cocontratantes; pág. 48; II.4.2 Questionário aos cocontratantes; pág. 49; 1.º §; II.2.1 Acordos quadro e o Catálogo Nacional de Compras Públicas; pág. 15; 3.º §

Por outro lado, a necessidades de obter as melhores condições de mercado de um ponto de vista económico-financeiro, as exigências de qualidade e os níveis de serviço ajustados às necessidades, podem não ser compatíveis com o aumento significativo do número de opositores aos procedimentos concursais, porquanto tal dependerá mais da capacidade dos operadores do que dos requisitos colocados a concurso.

Não seria pois admissível diminuir as exigências colocadas a concurso, apenas para aumentar o número de concorrentes.

De referir ainda que desde dezembro de 2014, foi estabelecida uma regra geral para os novos AQ em concurso em que o número de cocontratantes contratualizados por lote corresponde a um número máximo igual ao número de concorrentes menos um e a um número mínimo de três.

Em relação à referida baixa competitividade do acordo quadro de veículos automóveis e motocicletas, a eSPap salienta aquilo que entende serem três dos principais motivos:

- a) O atual acordo quadro foi celebrado em resultado de um Concurso Limitado por Prévia Qualificação, com o objetivo de ter como cocontratantes os representantes das marcas a nível nacional com suficiente capacidade técnica e financeira para o fornecimento de grandes encomendas de veículos, seja na modalidade de aquisição ou na modalidade de aluguer operacional. Verificou-se que a oferta diminuiu na fase de qualificação, tendo sido excluídas, no decorrer da primeira fase deste concurso, 8 candidaturas de fornecedores da modalidade de aquisição e 1 candidatura da modalidade de aluguer operacional, diminuindo assim o n.º de potenciais cocontratantes;
- b) O facto de estar definido um elevado n.º de lotes implica que as propostas se encontrem mais dispersas por todos os lotes. Um elevado n.º de lotes permite, no entanto, que aumente a oferta de veículos distintos em diferentes lotes.
- c) Na fase de propostas do Concurso Limitado com Prévia Qualificação (CLPQ), houve 4 concorrentes qualificados na fase de candidaturas que não apresentaram propostas. Houve ainda um concorrente que na fase de candidatura gravou a sua proposta na plataforma e não chegou a submetê-la, reclamando mais tarde não fazer parte da lista de concorrentes.

Em suma, na fase de concurso, existiam pelo menos mais 14 potenciais concorrentes que, por questões jurídicas e formais, não foram selecionados para fornecer o Estado. Os motivos de exclusão encontram-se expostos e devidamente fundamentados nos relatórios de júri os quais podem ser consultados na área de compras públicas no sítio da eSPap (www.espap.pt), não podendo a eSPap reverter ou interferir nas exclusões que foram devidas e em conformidade com o Código dos Contratos Públicos.

O número reduzido de cocontratantes no AQ-VAM resulta de vários fatores, mas que não correspondem, no nosso entendimento, à conclusão constante do Relatório de que se traduz numa baixa atratividade de vender veículos ao Estado através de AQ.

A conclusão deixa ainda a mensagem de que a baixa atratividade resulta também do facto de ser através do AQ. Ora sobre o exposto a eSPAP não acompanha a conclusão, apresentando outros fatores que devem ser ponderados como por exemplo a redução de recursos humanos nas estruturas dos concorrentes impossibilitando-os de ter meios para apresentar propostas, a substituição de interlocutores nas empresas dos concorrentes levando a que os know-how se perca na transferência de funções. Coloca-se ainda a hipótese de nem sempre os cocontratantes estarem atentos aos procedimentos submetidos na plataforma e por esse motivo não apresentarem propostas. Qualquer uma das hipóteses apresentada foi validada informalmente em diversas ocasiões junto de alguns fornecedores.

A auditoria constata ainda que a taxa de resposta ao inquérito por si produzido foi baixa e que se assemelha à taxa de resposta às consultas ao abrigo do AQ-VAM. Conclui então que a situação demonstra uma falta de interesse no funcionamento e desmotivação em expressar uma opinião, mas pode não ser assim. Mais uma vez se faz notar, pelo conhecimento que a eSPAP tem do mercado, que há empresas que não têm recursos/disponibilidade para atribuir prioridade a estas solicitações. De facto, existem importadores no mercado automóvel que reduziram a sua estrutura em Portugal fazendo-a depender de Espanha, passando assim a uma posição única ibérica. Este tipo de medidas reduz a capacidade às empresas de estar presente em todos os negócios e, em particular, na contratação pública, face às suas exigências específicas.

3.3 Recomendação n.º 3: «Quando o custo de transformação do produto for significativo face ao seu custo base, a aquisição ao abrigo do acordo quadro pode não ser economicamente vantajosa e não assegura a concorrência de mercado, aspetos que devem ser acautelados em futuros acordos quadro ou na revisão do enquadramento legal do SNCP.»³

Entendemos que o objeto principal desta recomendação será o AQ-VAM e é entendimento da eSPap de que será muito difícil determinar os custos de transformação dos veículos no momento da constituição do acordo quadro.

O processo de aquisição de um veículo transformado poderá ser realizado ao abrigo do acordo quadro ou fora do acordo quadro, nesta última situação caso haja um pedido de exceção devidamente fundamentado para o realizar fora do AQ.

Relativamente à revisão da aplicabilidade do acordo quadro a veículos que envolvam custos de transformação significativos para serem adaptados às funções a que se destinam, a eSPap é de opinião e a experiência assim o confirma, de que para efeitos de garantia e execução do contrato, deve existir um único responsável pela transformação, pois de outra forma, o fornecedor do veículo pode anular a garantia por alteração do veículo ou durante a execução do contrato pode declinar responsabilidade num qualquer problema com o veículo ou com a transformação. Um cenário provável quando confrontados com um problema no veículo é a atribuição da responsabilidade à outra parte, numa potencial desresponsabilização entre o fornecedor do veículo e o fornecedor da transformação, sendo manifestamente impossível, de um ponto de vista prático, identificar os nexos de causalidade que permitiriam resolver a contenda em tempo útil.

Ainda sobre este ponto, a eSPap informa, a título de exemplo, o parecer jurídico da Inspeção-Geral de Finanças que mereceu Despacho de concordância da Sra. Secretária de Estado do Tesouro onde se determinava que uma aquisição com uma transformação bastante superior ao valor do veículo deveria ser feita ao abrigo do acordo quadro.

³ Referências relevantes ao longo do Relatório: I-SUMÁRIO, pág. 8; 8.º §; II.3.2.2.1 O procedimento de contratação pela eSPap, no AQ-VAM, pág. 39; 1.º §; II.2 – Recomendações, pág. 63

3.4 Recomendação n.º 4: «O rigor e a clareza das regras de atualização do catálogo em futuros acordos quadro; só devem ser autorizados pedidos de atualização que estejam expressamente previstos nas regras pré-estabelecidas.»⁴

Não sendo possível prever o universo de potenciais situações que podem ocorrer ao longo do período de vigência de um acordo quadro que se possam repercutir nos preços propostos ou sequer calcular qual o impacto (em percentagem ou outro indicador) naqueles preços, será sempre necessário que as cláusulas dos acordos quadro tenham alguma amplitude para abarcar diferentes contextos que justifiquem a sua aplicação.

O acordo quadro de higiene e limpeza objeto de análise por parte da auditoria considerava duas possibilidades de atualização (Índice do Preço dos Consumidores (IPC) n.º 4 do art. 11.º do Caderno de Encargos (CE) e da mão-de-obra n.º 5 art.º 11º do CE), possibilidades essas consagradas na informação de 28/3/2011 aprovada pelo Conselho de Administração da ANCP em que a atualização percentual corresponde: 40% ao IPC e 60% à mão-de-obra. O valor atualizado pela ANCP demonstrou ser o valor adequado para acomodar o impacto da mão-de-obra, dado que desde essa data não foi efetuada mais nenhuma atualização tendo-se mantido até 16/8/2014, data do *terminus* do AQ HL.

Tal como reconheceu a auditoria no excerto citado no relatório, pese embora o facto de o AQ-HL 2011 prever a atualização com base no IPC, a ANCP atendendo à atualização extraordinária do salário mínimo nacional, autorizou uma atualização excecional ao referido AQ.

A norma prevista no novo acordo quadro de higiene e limpeza e que permite a atualização de preços (para cima face ao contratualizado) quando resulte do cumprimento de normas legais em vigor é abrangente o suficiente para permitir atualizações sempre que se revelem situações como o aumento anormal do salário mínimo nacional ou de outra componente do custo do serviço que se repercute nos preços propostos pelos cocontratantes e possa, eventualmente, ter o efeito indesejado de práticas restritivas da concorrência com vendas abaixo do preço de custo.

Quanto ao AQ VAM, no caderno de encargos (CE) consta a regra para atualização da oferta de veículos na modalidade de aquisição e da modalidade de aluguer operacional.

Para a modalidade de aquisição, o artigo 13.º do CE define que a atualização dos bens e serviços objeto do acordo quadro deve cumprir os requisitos técnicos, funcionais e ambientais mínimos exigidos para a celebração do acordo quadro, para além de que não podem ser alteradas as marcas da proposta inicial

⁴ Referências relevantes ao longo do Relatório: I-SUMÁRIO, pág. 8, 3.ª e 4.ª §§§ 2.1 Acordos quadro e o CNCP, pág. 17, 2ª e 3ª §

e deve ser mantida ou diminuída a proposta de preço, na componente de "Custo do veículo para o Estado", que consta do acordo quadro.

Por sua vez, a componente de "Custo do veículo para o Estado" é calculada da seguinte forma:

$\text{Custo do Veículo para o Estado} = \text{PB} \times (1 - \text{DPB}) + \text{PEO} \times (1 - \text{DPEO}) + \text{ISV} + \text{DTAL} + \text{SGPU}$

Em que: PB = Preço base do veículo; DPB = Desconto sobre o preço base do veículo; PEO = Preço do equipamento obrigatório (não aplicável aos lotes do grupo 2); DPEO = Desconto sobre o preço do equipamento obrigatório; ISV = Imposto sobre Veículos; DTAL = Despesas de transporte, averbamento e legalização; SGPU = Valor para o Sistema de Gestão de Pneus Usados e outros valores fixos.

Não estando contemplado o custo de manutenção do veículo no cálculo do preço do veículo para o Estado na oferta do acordo quadro, então, consoante a modalidade de Manutenção efetivamente adquirida, deverá ser o Custo de Manutenção negociado nos procedimentos aquisitivos.

Sobre a nota de rodapé n.º 3 da página 16 do Relato, convém referir que neste mercado existem poucos operadores que prestem serviços de aluguer operacional com transversalidade a todas as marcas (cerca de 4 a 5 empresas e mais uma ou duas que apenas têm apenas *front-office* comercial).

Quanto à manutenção das características técnicas, todos os cocontratantes podem atualizar o CNCP (respeitando os requisitos do CE do AQ) caso algum veículo seja descontinuado e sempre que existem atualizações de consumos ou emissões de CO₂ resultantes de inovações tecnológicas, pode o cocontratante proceder à atualização junto da eSPap, após autorização desta.

3.5 Recomendação n.º 5: «Que seja clarificado o quadro legal que define as entidades obrigatoriamente abrangidas pelo SNCP e pelo Parque de veículos do Estado, no sentido de fazer coincidir o conceito de serviço público em sentido orgânico com o estabelecido na legislação financeira, em especial na Lei de Enquadramento Orçamental, pois estão em causa exclusivamente aspetos de natureza económica, financeira e patrimonial.»⁵

No que diz respeito ao enquadramento das entidades públicas no SNCP cumpre recordar o que foi recomendado pelo Tribunal de Contas no processo n.º 37/2011-audit (Relatório n.º 35/2011-2º S.): «Estando em causa exclusivamente aspetos de natureza económica, financeira e patrimonial, uma interpretação correcta para a definição do universo das entidades obrigatoriamente abrangidas pelo SNCP e pelo PVE deve ter em conta o conceito de serviço público (em sentido orgânico) consagrado na legislação financeira, em especial na Lei de Enquadramento Orçamental.»

«Que promova a clarificação do quadro legal que define as entidades obrigatoriamente abrangidas pelo SNCP e pelo PVE, no sentido de fazer coincidir o conceito de serviço público em sentido orgânico com o estabelecido na legislação financeira, em especial na Lei de Enquadramento Orçamental, pois estão em causa exclusivamente aspetos de natureza económica, financeira e patrimonial. (vd. conclusão 1).»

As conclusões e recomendações efetuadas pela auditoria quanto a esta matéria, conforme resulta da recomendação n.º 5 (página 63 do Relato) mantêm-se essencialmente as mesmas apesar dos vários esclarecimentos prestados pela eSPap sobre esta matéria e que ora se reiteram. Senão vejamos:

- **Clarificação do quadro legal que define a abrangência do SNCP fazendo coincidir o conceito de serviço público em sentido orgânico com o estabelecido na legislação financeira:**

Conforme resulta das suas atribuições, em especial da alínea f) do n.º 4 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 117-A/2012, de 14 de junho, compete à eSPap «apoiar o membro do Governo da tutela na definição de políticas e linhas de orientação para as compras públicas». É, saliente-se, uma função de apoio e não de decisão ou de iniciativa legislativa. Com este enquadramento a eSPap, e já antes a sua antecessora ANCP, E.P.E., têm apresentado às tutelas diversas propostas de alteração ao Regime Jurídico do SNCP

⁵ Referências relevantes ao longo do Relato: I-SUMÁRIO, pág.7; 2.º §; I-SUMÁRIO, pág.8, 8.º §; II.2.3.3 Entidades compradoras; pág. 23, 6º §; II.2.3.3 Entidades compradoras; pág. 24; 1.º e 4.º §; III. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES; III.1.2; pág. 56; 3.º e 4.º §; Anexo 4

que, entre o mais, alteram e clarificam (na nossa perspetiva) o âmbito subjetivo do SNCP, quer quanto às entidades vinculadas, quer quanto às entidades voluntárias.

Contudo, a opção de ter como critério a natureza e o regime jurídico aplicável às entidades ou o critério financeiro para definição do âmbito subjetivo do SNCP ultrapassam as atribuições e competências da eSPAP, assim como a decisão política acerca das propostas legislativas apresentadas por esta entidade ultrapassa o âmbito da sua atuação.

Ora conforme muito bem espelham estas recomendações do Tribunal de Contas (de 2011 e atuais), identificando-se como necessário uma alteração legislativa que tenha esse efeito, então outra coisa não poderia resultar da atuação da eSPAP que não o estrito cumprimento do princípio da legalidade e, neste sentido, embora possamos compreender o critério financeiro apontado pela auditoria, não é aquele que, salvo melhor opinião, resulta da lei.

Sendo pois matéria controvertida, não parece poder a eSPAP ir além do legislador, como aliás bem reconhece o Tribunal ao recomendar a clarificação do quadro legal, ou seja, a opção cabe ao legislador e a interpretação do direito obedece a regras que têm sido observadas pela eSPAP.

Ainda e este propósito, para ilustrar o quanto se tem dito a este respeito, veja-se por exemplo o critério que vem sendo adotado nos últimos orçamentos de estado quanto à abrangência do parecer prévio na aquisição de serviços e da redução remuneratória o qual não é exclusivamente orgânico ou financeiro.

– Entidades vinculadas e voluntárias ao SNCP

Considerando tudo quanto antecede, a eSPAP reforça que não é da sua competência classificar ou qualificar entidades como sendo vinculadas ou voluntárias ao SNCP. É a própria lei (Regime jurídico do SNCP e regimes jurídicos aplicáveis às diversas entidades da Administração Pública) que se encarrega de o fazer. Portanto e a título meramente exemplificativo, estabelecendo a Lei-Quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação (Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, em especial artigo 3.º) que a estas entidades, cuja natureza jurídica é de entidades administrativas independentes, é aplicável o regime jurídico das entidades públicas empresariais e não havendo previsão legal no Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, quanto à inclusão, no leque de entidades vinculadas, desta tipologia de entidades, sendo possível, porém inclui-las no leque de entidades voluntárias, por força do regime jurídico supletivo que lhes é aplicável (EPE), outra atuação não poderia esperar-se da eSPAP que não a sua credenciação no SAC – aquando do pedido por parte da entidade em causa – enquanto entidade voluntária.

Este exemplo é também muito interessante para evidenciar uma outra questão referida pela auditoria e que se prende com a incorreção de alguns dos dados que constam do SAC quanto ao enquadramento de algumas entidades. Tenha-se presente que a identidade (designação, natureza, regime jurídico,

identificação fiscal, tutela, etc.) dos organismos da Administração Pública é dinâmica e até, como é consabido, em muitos casos atípica.

A atualização do sistema SAC é da responsabilidade das próprias entidades, sem prejuízo da eSPap poder, quando alertada para o efeito, proceder à sua correção.

Ora o que sucedeu com diversas entidades que integravam o SNCP como vinculadas (vg. Institutos Públicos) que por força da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto passaram a entidades voluntárias por lhes ser aplicável, nesta matéria, o regime jurídico das Entidades Públicas Empresariais, caso, por exemplo, do Instituto Nacional de Aviação Civil, I. P.

Outro exemplo de atipicidade de algumas entidades é o Turismo de Portugal, I.P. que, apesar de se tratar de um instituto público de regime especial, tem a particularidade de lhe ser aplicável o regime jurídico das entidades públicas empresariais em matéria de «contratação pública, abrangendo a não sujeição ao regime das entidades compradoras vinculadas ao sistema nacional de compras públicas» (cfr. alínea b) do n.º 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 129/2012, de 22 de junho).

Note-se que, certamente por lapso, é referido que a Comissão Nacional de Eleições não integra o SNCP, quando, efetivamente, ela é uma entidade compradora voluntária desde 24 de junho de 2013.

Embora a responsabilidade de classificação das entidades seja imputável às mesmas, a eSPap sempre que tem conhecimento formal/informalmente de situações anómalas procura diligenciar junto das entidades para que estas promovam a sua correção. Naturalmente, tal procedimento não as isenta da responsabilidade no processo, ficando sujeitas às diligências que as entidades inspetivas e de controlo fiscalizar possam realizar em cada caso concreto.

3.6 Recomendação n.º 6: «Que seja melhorada a qualidade dos dados utilizados no plano nacional de compras públicas mediante, designadamente, a harmonização do universo a considerar e o desenvolvimento de ferramentas para recolha e agregação de dados que permitam o carregamento de informação estandardizada online e o seu posterior tratamento pelas unidades ministeriais de compras e eSPap numa lógica de base de dados.»⁶

Novamente acolhemos esta recomendação como princípio geral. Remetemos ainda para o contraditório à recomendação n.º 1 na medida em que se encontram planeados desenvolvimentos relevantes para os sistemas de informação que suportam o SNCP, particularmente no que se refere ao SRVI.

Não consideramos que os dados do Plano Nacional de Compras Públicas de 2014 não sejam consistentes. Conforme evidenciado pela auditoria, o PNCP 2014 pela primeira vez tentou estabelecer de forma mais direta a relação entre as rubricas do Orçamento de Estado (OE) com a utilização dos AQ. Esse exercício constituiu uma evolução muito significativa face aos anteriores PNCP de 2011 a 2013 e também se encontra refletido nos resultados obtidos com 43% da despesa planeada ao abrigo dos AQ e 70% da despesa agregada pelas UMC em 2014, e 52,5% da despesa planeada ao abrigo dos AQ e 90% desta em procedimentos agregados pelas UMC no plano de 2015.

A eSPap por ter consciência da dificuldade do exercício, mas que isso não deveria prejudicar o principal objetivo de correlacionar o peso dos bens e serviços constantes dos AQ face às classificações económicas que os suportam, reconheceu desde logo no próprio PNCP 2014 (cfr. Condicionante, pág. 9), as condicionantes da exigente tarefa a que se propôs.

Quer isto dizer que, nesta fase, procurou-se dar um primeiro passo que permitisse criar essa cultura organizacional, procurando com isso corrigir incongruências verificadas e sendo mais eficaz na elaboração do PNCP 2015. De fato, a eSPap, aqui também teve a oportunidade de partilhar com a equipa de auditoria as melhorias que pretendia incutir para o PNCP 2015, nomeadamente através da disponibilização dos Planos Ministeriais de Compras e dos Planos Anuais de Compras previamente preenchidos com a informação constante do Orçamento de Estado no qual as entidades só teriam de preencher o peso dos bens e serviços dos AQ.

⁶ Referências relevantes ao longo do Relatório: I-SUMÁRIO, pág.7; 5.º §; I-SUMÁRIO, pág.9; 3.º §; II.3.1 O plano nacional de compras públicas; pág. 25; 2º §; pág. 26; 2º §; pág. 27; 1º §; pág. 28; 2º §; III.1.3 O Plano nacional de compras públicas 2014; pág. 59; 5º

No que se refere aos atrasos processuais constatados, os mesmos devem-se unicamente à forma como a elaboração do PNCP está plasmada no Regulamento do SNCP (Regulamento n.º 330/2009, de 31 de julho), isto é, parte do pressuposto que as Entidades Compradoras Vinculadas elaboram todos os anos até 30 de setembro os seus Planos Anuais de Compras (PAC), que as Unidades Ministeriais de Compras (UMC) reúnem e submetem à eSPAP até 30 de outubro e que a eSPAP compila e submete, após validação da Comissão Interministerial de Compras, para aprovação da tutela até 30 de novembro.

Considerando o disposto no Regulamento do SNCP, o PNCP não teria os valores das classificações económicas dado que nos termos do disposto no art.º 12.º-E da Lei n.º 37/2013, por referência ao artigo 35.º da Lei n.º 91/2001, dado que o Governo apresenta, até 15 de outubro, à Assembleia da República o Orçamento de Estado (OE) para discussão e aprovação num prazo máximo de 45 dias a contar da data da sua admissão (cfr. Art.º 12-F da Lei n.º 37/2013), isto é, em teoria até 30 de novembro.

Pois bem, se o PNCP 2014 pretendia correlacionar essa informação - e para que não refizesse os cálculos - optou-se por tratar primeiro as classificações do OE 2014 aprovado e posteriormente submeter os PMC e PAC para preenchimento, mesmo que os prazos formais fossem excedidos tendo como primordial objetivo: correlacionar, pela primeira vez, as classificações económicas com o valor efetivamente abrangido pelos AQ.

De notar que, apesar das dificuldades sentidas durante o processo, a monitorização do PNCP de 2014 foi apresentada às UMC em duas fases: (i) na reunião da Comissão Interministerial de Compras de 14 de janeiro de 2015 onde foi apresentada a monitorização do primeiro semestre de 2014; (ii) no dia 1 de julho foi remetido a monitorização do segundo semestre de 2014, em simultâneo com o PNCP de 2015.

A solução para este problema ultrapassa largamente o âmbito do PNCP e das atribuições da eSPAP e estará certamente a ser endereçada pelos diversos organismos nos seus respetivos contextos.

No entanto o PNCP de 2014 apresentou vantagens significativas face ao passado e o PNCP de 2015 evoluiu no mesmo sentido, contribuindo com:

- i. Maior detalhe e qualidade da informação na relação entre as rúbricas do OE e o PNCP;
- ii. Maior cobertura do Plano Nacional de Compras Públicas face ao Orçamento de Estado, 43% da despesa correspondente em 2014 para 52,5% em 2015;
- iii. Maior detalhe e qualidade na tipificação dos procedimentos, quer na caracterização da despesa quer na calendarização dos mesmos por parte das UMC, 72% do valor com centralização planeada em 2014 para 90% em 2015;
- iv. Maior número de processos de agregação de compras identificados pelas UMC, dos 78 processos realizados em 2014 para os 95 Previstos em 2015.

R.

Referimos no entanto que para a elaboração do PNCP de 2015 foram feitas propostas para melhorar a integração de informação com o processo orçamental de 2015 que infelizmente, nesta fase, não puderam ter acolhimento por parte da Direção Geral do Orçamento (DGO).

3.7 Recomendação n.º 7: «A revisão do modelo de cálculo de modo a que a poupança estimada para o SNCP seja líquida de custos de estrutura, abranja as poupanças obtidas pelas unidades ministeriais de compras além dos acordos quadro da eSPap, reveja as poupanças processuais em aquisições de baixo valor e reconheça, também no médio prazo, os ganhos obtidos com a negociação agregada.»⁷

Não acolhemos algumas das conclusões retiradas que levaram a esta recomendação. Confirmamos a intenção de lançar um projeto de revisão do modelo de poupanças, principalmente motivado pelo fato do valor considerado como custo de lançar e gerir um procedimento de adjudicação ser datado pelo que necessita ser atualizado.

Também realçamos o reconhecimento feito neste relato sobre o acolhimento da recomendação do Tribunal de Contas de 2011, nomeadamente, quanto à eliminação da separação das poupanças transacionais de nível 1 e de nível 2.

No entanto, consideramos que o modelo atual permite identificar a redução de preço que é consequência das agregações.

Tenha-se presente que o modelo atual é um modelo que identifica dois tipos de poupança:

- a) A poupança processual, consequência de existirem menos procedimentos pelo efeito da agregação. Nesta componente será sempre possível fazer o seu cálculo na medida em é sempre conhecido o número de organismos que faz parte do procedimento, desta forma a poupança será de 905 euros (n-1 organismos).
- b) A poupança transacional, fruto da redução de preço face aos contratos atuais ou ao melhor preço do acordo quadro. Esta componente será calculada sempre que existir uma redução de preço no novo contrato. O fato de existirem produtos e serviços em que não poderão ser obtidas reduções de preço devido à indexação a preços de matérias-primas ou, por exemplo, a salários protegidos por Lei será compensado por outros AQ de produtos e serviços em que as reduções de preço são mais simples consequência da introdução de novas tecnologias ou a mercados com preços em queda.

⁷ Referências relevantes ao longo do relato: I-SUMÁRIO, pág 9; 3.º §; II.5.1 O modelo de cálculo das poupanças, pág. 50; 6º §; pág. 51; 4º §; 6º §; pág. 52; 1º §; : pág. 54; 1º §; pág. 54; 3º §; pág. 55; 2º §

Recorrendo aos modelos teóricos (vd. Robert Monczka & Outros, 2009)⁸, o indicador de poupança transacional do SNCP mede a redução de custo ocorrida (*cost change*) e não o custo que foi evitado pelo efeito da negociação (*cost avoidance*). É, portanto, uma medida mais conservadora gerando números de poupança mais baixos porém mais alinhados com os objetivos reais de redução da despesa pública. Outras medidas ou indicadores, também defendidos pelos autores, referem-se ao desempenho de preço de aquisição *versus* o preço orçamentado ou *versus* índices de mercado. Estas evoluções ao modelo atual exigirão, no entanto, informação mais detalhada do que a atualmente existente.

O indicador de poupança transacional é um indicador de redução de preço de compra ou preço de contratualização.

Quanto ao indicador de poupança processual, este considera o efeito de (n-1) como poupança e desta forma já reflete os custos das UMC de conduzirem os procedimentos centralizados.

O indicador de poupança do SNCP, de fato, não deduz o valor da estrutura de gestão do SNCP e no nosso entendimento, esse não é o seu objetivo.

A incorporação dos custos de estrutura no indicador de poupança atual do SNCP obrigaria a conhecer os custos de estrutura antes do SNCP (antes de 2007) para poder proceder-se a uma comparação mais fina, uma vez que na comparação de preços com o contrato anterior também não estão incorporados os custos da estrutura anterior.

Por outro lado, o valor do custo da estrutura atual representa, pelas estimativas apresentadas na própria auditoria, cerca de 4,5% das poupanças geradas anualmente, pelo que poderemos considerar que se a este valor for ainda deduzido uma estimativa de custo da estrutura de gestão das compras públicas anterior ao SNCP, esta diferença poderia aproximar-se de zero. Pode até refletir uma poupança adicional pelo efeito de centralização das próprias estruturas de recursos humanos e técnicos da função de compras (é essa a nossa convicção embora sem dados quantitativos).

Considerando o relatório de poupanças de 2014, foi identificada uma redução de cerca de 4.400 procedimentos de aquisição nesse ano, pelo efeito da existência das UMC enquanto entidades agregadoras de compras.

O indicador de poupança do SNCP considera as poupanças das UMC neste ecossistema. As UMC conduzem procedimentos de contratação fora do SNCP que não contribuem para este indicador, nem devem contribuir se as categorias não forem as que estão definidas na portaria n.º 103/2011, de 14 de

⁸ *Purchasing and Supply Chain Management*, 4ed Robert M. Monczka, Robert B. Handfield, Larry C. Giunipero, James L. Patterson, 2009, South-Western.

Q.

março. No entanto acolhemos este ponto, conforme já referido, para inclusão no âmbito da revisão do modelo de poupanças.

3.8 Recomendação n.º 8: «A eSPap deverá assegurar verificações de qualidade aos dados carregados no sistema de recolha e validação de informação que servem de base ao cálculo das poupanças, de forma a detetar erros e uniformizar os procedimentos das entidades envolvidas, especialmente das unidades ministeriais de compras, cujas adjudicações representam uma fatia significativa da poupança estimada.»⁹

Pese embora a auditoria analisar dois AQ durante a sua vigência, o AQ-HL de 17 de agosto de 2010 a 16 de agosto de 2014 e o AQ-VAM 2012-2014 válido de 20 de junho de 2012 até 19 de junho de 2016 e tendo como referência o período de 2010 a 2014, a eSPap validou 4.955 relatórios de faturação de 25 AQ, num montante global contratado de 1.282.437 Milhões de Euros, o que traduz a grandeza da tarefa.

Considerando o universo auditado, a eSPap, implementou o Sistema de Recolha e Validação de Informação (SRVI) em 2010, e tem vindo a melhorar os seus mecanismos de controlo, de reporte e automatização, minimizando desajustes como os identificados. Esta automatização permite, por exemplo, que sejam emitidos alertas aos cocontratantes por relatórios em falta. Quer isto dizer que os relatórios em falta consubstanciam-se, na generalidade dos casos, em cocontratantes insolventes, cocontratantes que alteraram a denominação social e não foram suspensos para efeitos de faturação dado que quem os substitui assumiu essa dimensão, ou casos em que o e-mail / utilizador ficou inativo sem ter sido atualizado em base de dados pelo cocontratante.

O SRVI na área de relatórios de faturação considera um campo para que o contratante submeta o n.º do contrato que está associado à fatura em causa, bem como a data de início e fim do contrato conforme descrito no manual de utilizador, sendo que essa informação está disponível on-line no detalhe da fatura, pelo que a leitura da auditoria nos parece imprecisa. Ou seja, a informação constante e atribuída pelo fornecedor poderá ser diferente do n.º/designação do contrato que a entidade adjudicante assume no sistema.

Independentemente do anteriormente referido remetemos novamente para a resposta à recomendação n.º 1 na medida em que é fundamental a evolução dos sistemas de informação atuais para poderem ser estabelecidos mecanismos adicionais de controlo e validação de informação. Assim não podendo deixar de referir que os dados carregados no SRVI embora sejam da responsabilidade das entidades que os submetem, com a operacionalização da integração entre o SRVI e a PECP, em que são aproveitados

⁹ Vide referências do ponto 3.7

Q.

elementos do procedimento e preenchidos apenas alguns dados complementares, o processo de recolha e submissão de informação ficará mais simples e com menos probabilidade de incorreções.

R.

4 Anexos

REF.º	CAPÍTULO/PÁG./PARÁGRAFO	CITAÇÃO	COMENTÁRIOS/CONTRADITÓRIO	RECOMEN-DAÇÃO
#2	I. Sumário; Pág. 7; 4º Parágrafo	A plataforma eletrónica de contratação pública apresenta limitações ao nível das tarefas de agregação de necessidades e acompanhamento da execução do contrato, que as unidades ministeriais de compras têm vindo a colmatar de forma avulsa, com a consequente dispersão de recursos. (cfr. II.2.2)	A plataforma eletrónica de contratação pública [PECP] disponibilizada pela eSPap para as aquisições efetuadas pelas entidades compradoras do SNCP visa garantir que a tramitação processual nos termos do Código dos Contratos Públicos (CCP) e o cumprimento das obrigações decorrentes da Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de julho e do Decreto-Lei 143-A/2008, de 25 de julho, consubstanciada atualmente pela Lei n.º 96/2015. A funcionalidade que a auditoria refere ao nível de agregação de necessidades, enquadra-se noutra tipo de funcionalidade eletrónica: disponibilizar ao SNCP um serviço eletrónico que permita agregar necessidades das entidades compradoras. Sobre esta componente também a eSPap teve oportunidade de transmitir à equipa de auditoria que iria contratualizar, além de uma nova PECP, uma ferramenta eletrónica agregação de necessidades, tendo para o efeito desencadeado um procedimento de Concurso Público no passado dia 18 de fevereiro de 2015, tendo contratualizado ambos os serviços em 22 de maio de 2015, sendo duas plataformas distintas. A ferramenta de agregação de necessidades após a devida parameterização será disponibilizada ao SNCP no próximo dia 1 de outubro de 2015, concluída que foi a sua parameterização.	3.1
#4	I. Sumário; Pág. 7; 6º Parágrafo	Os relatórios de contratação constituem a base para a determinação da remuneração que os cocontratantes devem à eSPap, pelos serviços prestados no âmbito dos acordos quadro. Em 2014, continuavam a ser carregados manualmente pelas entidades adjudicantes e, nos acordos quadro analisados, a 27-05-2015, ainda estavam em falta 41 relatórios de faturação - em 170. (cfr. II.3.2.3.1)	Imprecisão em que ao invés de "relatórios de contratação" deverá constar relatórios de faturação, bem como o sub-capítulo específico que deverá ser o II.3.2.3.3 ao invés do II.3.2.3.1 e que aborda os relatórios de contratação sem qualquer menção quantitativa. Pese embora a auditoria analisar dois AQ durante a sua vigência (AQ-HL período total - 17 de agosto de 2010 a 16 de agosto de 2014 - e AQ-VAM 2011-2014, sendo que o mesmo está válido de 20 de junho de 2012 até 19 de junho de 2016) e tendo como referência o período de 2010 a 2014, a eSPap validou 4955 relatórios de faturação de 25 AQ, num montante global de 1.282.446 Milhões de Euros, o que traduz a dimensão desta tarefa. Considerando o universo auditado, a eSPap implementou o SRVI em 2010, sendo que tem vindo a melhorar os seus mecanismos de controle, de reporting e automatização, minimizando desajustes como os identificados, automatização essa que emite alertas aos cocontratantes por relatórios em falta. Quer isto dizer que os relatórios em falta consubstanciam-se em cocontratantes insolventes, cocontratantes que alteraram a denominação social e não foram suspensos para efeitos de faturação dado que quem os substitui assumiu essa dimensão, em que o email/utilizador ficou inativo do cocontratante sem ter sido atualizado em base de dados.	3.1
#5	I. Sumário; Pág. 7; 7º Parágrafo	No sistema de recolha e validação de informação o relatório de faturação não identifica o procedimento de contratação que lhe deu origem, o que impede o acompanhamento da execução dos contratos. Por outro lado, a identificação nominal de entidades, ao extrair informação deste sistema, não é fiável. (cfr. II.2.2; II.3.2.3)	O SRVI na área de relatório de faturação considera um campo para que o contratante submeta o n.º do contrato que está associado a fatura em causa, bem como a data de início e fim do contrato conforme descrito no manual de utilizador - relatórios de faturação disponibilizado à equipa de auditoria, sendo que essa informação está disponível on-line no SRVI quando clica no detalhe da fatura, pelo que a leitura da equipa de auditoria parece-nos imprecisa.	3.1
	I. Sumário; Pág. 9; 1º Parágrafo (melhorias)	As ferramentas informáticas utilizadas no âmbito do SNCP continuam a carecer de melhorias para satisfazer as necessidades sentidas pelos utilizadores, abrangendo desde a agregação de necessidades ao reporte, tratamento e consulta da informação, bem como de melhorar a sua interoperabilidade, eliminando a introdução de dados redundantes e melhorando a sua qualidade.	Respondido na ref#2	3.1
	II.2.2 Plataforma eletrónica de contratação pública e sistema de recolha e validação de informação; Pág 18,5.º Parágrafo	As plataformas eletrónicas associadas ao SNCP ainda revelam limitações observadas pela equipa de auditoria e que também surgem referenciadas pela generalidade das UMC quando questionadas sobre a sua adequação à realização das tarefas de agregação de necessidades, negociação da contratação e acompanhamento da execução do contrato. A crítica mais comum é que são plataformas de tramitação eletrónica dos procedimentos de aquisição, não sendo adequadas às tarefas de agregação de necessidades e acompanhamento de execução dos contratos.	Reitera-se a informação com a ref.º #2	3.1
	II.2.2 Plataforma eletrónica de contratação pública e sistema de recolha e validação de informação; Pág 19,1.º e 2.º Parágrafo	Teria toda a vantagem a existência de uma plataforma única da contratação pública com capacidade de assegurar todo o processo (desde o planeamento e agregação das necessidades, o procedimento de contratação, a publicitação, a gestão do contrato, o acompanhamento da execução contratual e avaliação dos fornecedores pelos adjudicantes, a gestão dos pedidos de exceção de aquisição fora dos AQ2, todo o tipo de reportes (informação de gestão), o acesso da UMC à informação relativa ao respetivo ministério e a (inter)comunicabilidade total com os sistemas conexos. De acordo com informação fornecida pela eSPap, está em curso o processo de contratação de nova plataforma de contratação pública para o SNCP, tecnicamente mais avançada3.	Reitera-se a informação com a ref.º #2. Acresce que o desenvolvimento tem sido efetuado por módulos. Integração da PEC com SRVI para efeito de Relatórios de Contratação, desde 1 de setembro automatização dos pedidos de exceção; Apartir de 1 de outubro FAN.	3.1
	II. Desenvolvimento II.2.2 Plataforma eletrónica de contratação pública e sistema de recolha e validação de informação; Pág. 19; 3.º parágrafo	De acordo com informação fornecida pela eSPap, está em curso o processo de contratação de nova plataforma de contratação pública para o SNCP, tecnicamente mais avançada.	O contrato que resultou do procedimento mencionado foi celebrado a 22/5/2015.	3.1

REF.º	CAPÍTULO/PÁG./PARÁGRAFO	CITAÇÃO	COMENTÁRIOS/CONTRADITÓRIO	RECOMENDAÇÃO
	Pág 50 - II.3.1.1 A contratação e faturação ao abrigo dos AQ, face à execução orçamental	A eSPap informou que pretende criar no SRVI um módulo de reporte dos pagamentos efetuados pelas entidades compradoras relativos a aquisições efetuadas no âmbito dos AQ. Esta informação permitirá relacionar diretamente a execução orçamental registada pelos serviços na CGE com a despesa efetuada ao abrigo dos AQ, melhorando a qualidade da informação sobre a relevância do SNCP.	No âmbito das melhorias a implementar pela ESPAP nos seus sistemas de recolha de informação está a implementação de uma nova funcionalidade para reporte dos pagamentos efetuados pelas entidades compradoras, no que diz respeito às aquisições ao abrigo dos acordos quadro. Pretende-se que seja uma funcionalidade o mais automatizada possível, integrada com o GERFIP, igualmente gerido pela ESPAP. Tendo em consideração que as entidades adquirentes utilizam sistemas diferentes de Contabilidade, prevê-se que a implementação deste sistema seja gradual e que não seja possível de automatizar desde o início para a totalidade das entidades adquirentes.	3.1
	II.3.2.1 A agregação de necessidades; Pág.31; 3º Parágrafo	Embora a agregação de necessidades esteja prevista desde a génese do SNCP, e os primeiros AQ tenham entrado em vigor em 2008, em 2014 continuam a não existir ferramentas de agregação comuns. Em consequência, como já foi referido, as entidades centralizadoras têm vindo a desenvolver soluções individuais de agregação, descritas mais detalhadamente nos subpontos seguintes, relativamente aos casos analisados.	A partir de 1 de outubro de 2015 será disponibilizada uma Plataforma de Agregação de Necessidades, tendo como objetivo dotar o SNCP e sobretudo as UMC de uma solução fável e on-line que visa eliminar a carga burocrático-administrativa de recolha de necessidades, registo de fluxo e uma área privada assente em fórum de esclarecimento e repositório de informação. Informamos ainda que no passado dia 23 de setembro foi realizada uma ação de formação com todas as UMCs com a designação "Apresentação de FAN e formação na utilização", estando ainda previsto que, já em outubro, se realizem ações de formação nas UMCs destinadas aos seus organismos cliente.	3.1
	II. Desenvolvimento II.3.2.1 A agregação das necessidades; Pág. 31; 4.º parágrafo	O desenvolvimento de múltiplas soluções para a mesma necessidade é gerador de desperdício, embora também permita comparar a eficácia e eficiência das várias soluções encontradas. A eSPap referiu à equipa de auditoria que pretendia incluir um módulo de agregação de necessidades na contratação da nova PECP, submetida a concurso. Na definição desta ferramenta deverá ter em conta as soluções já utilizadas pelas UMC, com vista a adotar as melhores práticas.	O contrato que resultou do procedimento mencionado foi celebrado a 22/5/2015. No referido contrato foi incluída uma ferramenta de agregação de necessidades que entrou em produção a 1 de outubro	3.1
	II. Desenvolvimento II.3.2.3.2 Publicação dos contratos no Portal Base; Pág. 42; 1.º parágrafo	Os contratos celebrados por ajuste direto, para serem executados, carecem de publicação no Portal dos Contratos Públicos, competindo à entidade adjudicante comunicar o respetivo relatório de formação do contrato. Segundo a eSPap, a PECP exporta diretamente para aquele Portal a informação relevante sobre os procedimentos pré-contratuais. Contudo, o cruzamento automático dos dados entre o SRVI e o Portal Base continua a não ser possível, por não existir um código comum que permita ligar a informação disponibilizada nas duas plataformas. Nos processos analisados, que deveriam dar origem a, pelo menos, 207 contratos, apenas foi localizada a publicação de 14 no Portal Base, efetuada pelas respetivas entidades compradoras, o que põe em causa a transparência da contratação pública e a legalidade dos pagamentos efetuados.	Conforme já referido, os acordos quadro celebrados pela ANCP e pela ESPAP são acordos quadro com múltiplos fornecedores, ou seja, acordos quadro na modalidade prevista na alínea b) do n.º 2 do artigo 252.º e do artigo 259.º do CCP. Neste sentido, o procedimento adotado para celebrar contratos ao abrigo destes acordos quadro não é um ajuste direto, razão pela qual não estão sujeitos à publicação prevista para os ajustes diretos no artigo 127.º do CCP. Refira-se ainda que a interligação entre o SRVI e o Portal Base não resulta de qualquer obrigação legal, mas sim de aspetos que potencialmente acrescentarão eficácia ao SNCP e, deste modo, foram projetos abarcados pela ESPAP.	3.1
	Pág. 42 - II.3.2.3.1 O relatório de contratação Pág. 57 - III.1.1 Os principais sistemas de informação utilizados	Compete à entidade adjudicante elaborar um relatório de contratação. Este visa fornecer à eSPap (DCP) informação quanto à utilização dos AQ por parte das entidades compradoras e recolha de dados que permitam apurar as poupanças geradas pelo SNCP. Estes relatórios, em 2014, continuavam a ser carregados manualmente no SRVI, embora a maioria da informação já existisse em formato digital na PECP, não apresentando evolução face ao reportado no Relatório de Auditoria n.º 35/2011 - 2.º S. No caso de procedimentos agregados o SRVI não está preparado para simultaneamente identificar a entidade agregadora e individualizar por entidade compradora as adjudicações efetuadas. Assim, nos procedimentos analisados apenas identifica a entidade agregadora e o número de entidades compradoras. Esta limitação impede a identificação do total adjudicado por entidade compradora. (...)	Os desenvolvimentos no SRVI para permitir a análise da informação que é comunicada pela PEC encontram-se em curso, estando prevista a sua disponibilização à DCP durante o mês de Outubro.	3.1
#12	Pg. 42, cap. II.3.2.3.2	"Contudo, o cruzamento automático dos dados entre o SRVI e o Portal Base continua a não ser possível, por não existir um código comum que permita ligar a informação disponibilizada nas duas plataformas."	A eSPap está a terminar o projecto iniciado em Jun 2013 conducente à integração dos dados do Portal Base relativos em ferramentas próprias que permitam o cruzamento e a análise de dados de diferentes fontes (Portal Base, Relatórios de Contratação, Relatórios de Facturação, Pedidos de Excepção). Este projecto, no âmbito das competências da eSPap no que à elaboração do Relatório Estatístico Anual de Compras Públicas (REACP) e enviar à Comissão Europeia (cf. nº 1 do artigo 472º do CCP), teve como principal objectivo a redução da carga administrativa imposta às entidades adjudicantes com a necessidade, até então existente, de submissão de dados relativos à contratação efectuada em diferentes aplicações e a distintos organismos. O SRVI será a aplicação que na eSPap irá receber estes dados os quais, após integração com outras bases de dados da eSPap, nomeadamente o SAC permitirá a realização de análises e a elaboração anual do Relatório Estatístico Anual de Compras Públicas - Bens e Serviços em SAP/BO.	3.1

REF.º	CAPÍTULO/PÁG./PARÁGRAFO	CITAÇÃO	COMENTÁRIOS/CONTRADITÓRIO	RECOMEN-DAÇÃO
#13	Pg. 43, cap. II.3.2.3.2 (1.º parágrafo)	"Nos processos analisados, que deveriam dar origem a, pelo menos, 207 contratos, apenas foi localizada a publicação de 14 no Portal Base, efetuada pelas respetivas entidades compradoras, o que põe em causa a transparência da contratação pública e a legalidade dos pagamentos efetuados."	Embora seja da competência de cada entidade adjudicante a publicação dos procedimentos contratuais que conduz e a respectivos contratos responsabilidade de não esteja na esfera das competências da eSPap, para assegurar que a base de dados do Portal Base representa da forma mais fidedigna possível a realidade da contratação pública em Portugal, a eSPap disponibilizou no seu site uma nota solicitando às entidades adjudicantes públicas a importância de publicação dos seus procedimentos e contratos no Portal Base, e foi enviado um e-mail com o mesmo objetivo a todos os utilizadores registados no SAC e com acesso à aplicação Reporte Estatístico Anual comunicando a mudança de metodologia para o relatório de 2014, ou seja, ao contrário do que até então sucedia, em 2015 a eSPap não levaria a cabo o inquérito de recolha de dados junto das entidades públicas adjudicantes para elaboração do REACP mas antes iria recolher esses dados ao Portal Base.	3.1
	Pág. 44 - II.3.2.3.4 A qualidade da informação extraída do SRVI e o acesso ao sistema	Os dados extraídos do SRVI, relativos aos relatórios de faturação, nem sempre identificam a entidade compradora. Embora os serviços da eSPap tenham informado que tal correspondia a situações em que o cocontratante não efetuara essa identificação, verificou-se que a mesma consta dos relatórios de faturação em pdf extraídos do mesmo sistema (...)	Relativamente aos casos em que os NIF das entidades faturadas não consta do SAC, trata-se de um erro já identificado no sistema e que será alvo de desenvolvimentos de melhoria na área de Reporting. Notar que o RF propriamente dito está correto, identificando corretamente o NIF e a denominação das entidades faturadas, o erro é observado apenas na emissão do Reporting.	3.1
#15	Pg. 45, 2º parágrafo	"A qualidade da informação reportada pode ser melhorada se as entidades compradoras e os cocontratantes tiverem acesso à informação que se lhes refere e puderem solicitar a respetiva correção."	Acedendo ao SAC (https://sac.espap.pt/sac/Geral/), cada utilizador credenciado, seja de entidade adjudicante ou fornecedor, pode verificar a informação relativa à entidade que representa, a si próprio (dados gerais de identificação e de contacto) e solicitar alteração/actualização, pelos canais lá indicados.	3.1
#16	Pg. 47, 2º bullet	"Disponibilizar às UMC: i) uma base de dados que permita a consulta permanente da aptidão dos cocontratantes para fornecer o Estado; ii) informação sobre os preços unitários adjudicados dos procedimentos centralizados por todas as UMC (benchmarking); iii) informação de mercado, como as IES dos cocontratantes, cotação de mercado de determinadas matérias-primas; iv) o contencioso dos processos das UMC (sentenças dos Tribunais Administrativos e Fiscais, bem como do Tribunal de Contas), classificado por tipologia do AQ e ministério;"	A eSPap está a desenvolver uma aplicação (área privada), disponível apenas para UMC, que permita a partilha de documentação como informação sobre os preços negociados em cada acordo quadro, benchmarking, peças procedimentais, análise e informação de mercado, pareceres jurídicos, contencioso, etc.	3.1
	Pág. 56 - III.1.1 Os principais sistemas de informação utilizados	O catálogo nacional de compras públicas permite consultar a oferta dos acordos quadro negociados pela eSPap (bens/serviços, preços e fornecedor), estando prevista para 2015 a introdução de novas funcionalidades, nomeadamente a interligação com a Plataforma eletrónica de contratação pública.	Encontra-se em fase de finalização o lançamento de procedimento concursal para a prestação do serviço de Criação e Manutenção de um novo Catálogo Nacional de Compras Públicas.	3.1
#24	Pg. 57, 5ª (última frase)	"Deve ser equacionado o acesso das unidades ministeriais de compras ao sistema de recolha e validação de informação, uma vez que a informação é relevante para o acompanhamento do SNCP ao nível do respetivo ministério, não se justificando duplicações de recolha de dados, nem custos com a sua obtenção ao nível ministerial."	Desde 2011 que, seguindo a sugestão de algumas UMC, a entidade ANCP, EFE criou um perfil de acesso especial ao SRVI-RC para os utilizadores das UMC com acesso a essa aplicação e que permite a consulta de todos os relatórios de contratação das entidades tuteladas por esse Ministério. Esta perfil ainda continua activo, tendo o acesso de ser solicitado à eSPap e atribuído manualmente.	3.1
#5	I. Sumário; Pág. 8; 1º Parágrafo	Nos processos analisados, abrangendo, pelo menos, 207 contratos, apenas foi localizada a publicação de 14 no Portal Base, o que põe em causa a transparência da contratação pública e a legalidade dos pagamentos efetuados. (cfr. II.3.2.3.2)	A obrigação de publicação da celebração de contratos no Portal Base sob pena de ineficácia do contrato, designadamente para efeitos de pagamentos, encontra-se prevista no artigo 127.º do CCP e é exclusiva para os contratos celebrados através do procedimento por ajuste direto. O procedimento ao abrigo do acordo quadro na modalidade prevista no artigo 259.º do CCP (ex-vi alínea b) do n.º 1 do artigo 252.º do CCP) não é um ajuste direto. Com efeito, ao passo que na modalidade de acordo quadro prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 252.º e no artigo 238.º a lei refere expressamente que o procedimento para outorga de contratos ao seu abrigo é um ajuste direto, já isso não ocorre com os acordos quadro com múltiplos fornecedores cuja tramitação se aproxime (até por remissão- cfr. n.º 3 do artigo 259.º CCP) do concurso público. Assim, com exceção para o procedimento por ajuste direto cuja outorga deve ser publicitada pela entidade adjudicante no Portal Base, nos termos previstos no artigo 127.º, os demais tipos de procedimentos previstos no CCP não contém idêntica disposição. O que existe, isto sim, é a obrigatoriedade de interligação e troca de dados entre as plataformas eletrónicas de contratação pública e o Portal Base (cfr. artigo 24.º e 25.º da Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de julho, e artigos 37.º e 38.º da Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto que ainda não entrou em vigor).	3.1 - BASE
	II. Desenvolvimento II.1 Metodologia; Pág. 10; 2º Parágrafo	Os trabalhos foram desenvolvidos junto da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (eSPap) e de duas unidades ministeriais de compras (UMC). Complementarmente, foram elaborados questionários, recolhidos dados sobre o Orçamento do Estado e execução orçamental e sobre as adjudicações por ajuste direto reportadas no Portal Base.	Reitera-se que o procedimento ao abrigo dos acordos quadro celebrados da ESPAP (todas da modalidade prevista no artigo 259.º do CCP) não são ajustes diretos.	3.1 - BASE
	II. Desenvolvimento II.1 Metodologia; Pág. 10; 2º Parágrafo	Os trabalhos foram desenvolvidos junto da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (eSPap) e de duas unidades ministeriais de compras (UMC). Complementarmente, foram elaborados questionários, recolhidos dados sobre o Orçamento do Estado e execução orçamental e sobre as adjudicações por ajuste direto reportadas no Portal Base.	Reitera-se que o procedimento ao abrigo dos acordos quadro celebrados da ESPAP (todas da modalidade prevista no artigo 259.º do CCP) não são ajustes diretos.	3.1 - BASE

REF.º	CAPÍTULO/PÁG./PARÁG. RAFO	CITAÇÃO	COMENTÁRIOS/CONTRADITÓRIO	RECOMEN-DAÇÃO
	II. Desenvolvimento II.1 Metodologia; Pág. 10; 2º Parágrafo	Os trabalhos foram desenvolvidos junto da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (eSPAP) e de duas unidades ministeriais de compras (UMC). Complementarmente, foram elaborados questionários, recolhidos dados sobre o Orçamento do Estado e execução orçamental e sobre as adjudicações por ajuste direto reportadas no Portal Base.	Reitera-se que o procedimento ao abrigo dos acordos quadro celebrados da ESPAP (todas da modalidade prevista no artigo 259.º do CCP) não são ajustes diretos.	3.1 - BASE
	I. Sumário; Pág. 8; 3º Parágrafo (melhorias)	Os acordos quadro pressupõem duas fases: consulta para a escolha dos fornecedores que irão integrar o acordo quadro (cocontratantes), incluindo a definição das condições de fornecimento; consulta a esses cocontratantes para cada fornecimento em concreto. A atratividade do acordo quadro de veículos automóveis e motociclos, ao nível dos fornecedores precisa de ser incrementada para aumentar a concorrência, abrangendo nomeadamente o número de cocontratantes por lote e a revisão da aplicabilidade do acordo quadro a veículos que envolvem custos de transformação significativos para serem adaptados às funções a que se destinam	Sobre a "atratividade do acordo quadro de veículos automóveis e motociclos...", importa referir que na fase de análise de candidaturas do concurso público com prévia qualificação (CLPQ) lançado em julho de 2010, foram excluídos 3 concorrentes pelos motivos expostos no relatório final, disponível em https://www.espap.pt/Documents/servicos/compras/AQ_VAM2012_0relatorioFinal.pdf . Na fase de propostas do CLPQ, houve mais 4 concorrentes qualificados na fase de candidaturas que não apresentaram propostas. Houve ainda um concorrente que na fase de candidatura gravou a sua proposta na plataforma e não chegou a submetê-la, reclamando mais tarde não fazer parte da lista de concorrentes. Em suma, na fase de concurso, existiam pelo menos mais 14 potenciais concorrentes que por questões jurídicas e formais, não foram selecionados para fornecer o Estado, conformidade com o Código dos Contratos Públicos.	3.2
	II.2.1 Acordos quadro e o Catálogo Nacional de Compras Públicas; Pág.15; 3º Parágrafo	Em resposta à solicitação de documentação que evidenciasse a avaliação da eSPAP quanto às categorias de bens e serviços a serem objeto de novos AQ e respetivo cronograma, foram disponibilizados à equipa de auditoria os ficheiros com os documentos das consultas públicas efetuadas em 2013 e 2014, contudo, não foi possível obter os elementos que a montante determinaram a escolha destas consultas públicas.	As consultas públicas disponibilizadas sintetizam a análise efetuada para cada AQ, através de uma análise multivariável por parte da DCP, com base na experiência e conhecimento dos gestores de categoria e do trabalho de prospeção aos mercados, e que pretende aferir e recolher os contributos dos operadores económicos, entidades públicas e sociedade civil, considerada uma boa prática.	3.2
	Pág. 37 - II.3.2.2.1 O procedimento de contratação pela eSPAP, no AQ-VAM	Todos os fornecedores dos lotes abrangidos são convidados a apresentar propostas, mas apenas devem responder aos sublotes relativos a lotes em que sejam cocontratantes. Nos procedimentos analisados verificou-se que, para um total de 247 convites, apenas foram apresentadas 143 propostas (57,9% de respostas), resultado manifestamente baixo face à obrigação contratual de responder a todos os convites. O incumprimento é mais elevado na compra (58 respostas para 135 convites, 39,3%) do que no aluguer operacional (90 para 112, 80,4%), traduzindo uma baixa atratividade de vender veículos ao Estado através de AQ. A penalização prevista para o incumprimento da obrigação de apresentar propostas é a eliminação do cocontratante do AQ, prática que não tem sido adotada, uma vez que o número de cocontratantes é já reduzido em vários lotes e diminuiria ainda mais a competitividade na fase de ajuste direto. Em futuros AQ as penalizações por incumprimento de regras contratuais devem ser credíveis e eficazes, de forma que a sua implementação não prejudique o objetivo que visam alcançar.	Acompanha-se e conclui-se da auditoria, estando já em curso ajustamentos aos mecanismos de penalização, mais consentâneos com as situações relacionadas, ajustando-se igualmente a informação fornecida pelos organismos (vd. 3.1). O incumprimento na apresentação de propostas nos procedimentos ao abrigo do AQ-VAM pode resultar de vários fatores, não sendo a atratividade do AQ, de um modo geral, o elemento determinante. De facto, a ESPAP tem outra leitura, suportada no conhecimento do mercado, que nos leva a ponderar como, por exemplo, a redução de recursos humanos nas estruturas dos operadores, a substituição de interlocutores nas empresas (levando a que o know-how se perca), e a transferência de centros de decisão, nomeadamente para Espanha. Verifica-se ainda que os operadores nem sempre estão atentos aos procedimentos submetidos na plataforma e, por esse motivo, podem passar prazos legais e/ou não apresentam propostas. Esta leitura é suportada no contacto com o mercado e aferida em casos concretos (ex: dois procedimentos, um de motociclos e outro de veículos do lote 47, que foram lançados e um concorrente não apresentou proposta, tendo o procedimento ficado "deserto". Posteriormente foram novamente lançados exatamente nas mesmas condições e obtiveram-se propostas).	3.2
	Pág. 48 - II.4.2 Questionário aos cocontratantes	Salienta-se a relativamente baixa taxa de resposta dos cocontratantes do AQ-VAM-2011 quando também se verificou um reduzido cumprimento da obrigação de apresentar resposta a todas as consultas (apenas 57,9%). Esta situação parece indicar alguma falta de interesse neste modelo de funcionamento e mesmo desmotivação em expressar uma opinião que possa contribuir para ajustamentos em futuros AQ. Para os respondentes do AQ-VAM as vendas ao Estado não representam mais de 25% das suas vendas totais (...) A maioria dos respondentes classifica o horizonte temporal dos AQ longo face à manutenção do critério preço. No que diz respeito à manutenção das características técnicas do produto, quatro cocontratantes do AQ-VAM também consideram o horizonte temporal do AQ longo enquanto, relativamente a este critério, a maioria dos respondentes do AQ-IL consideram-no adequado.	O lançamento de qualquer acordo quadro na ESPAP é precedido de uma consulta pública, que apresenta publicamente o Modelo Conceptual e recolhe contributos de qualquer empresa, entidade ou indivíduo. Os contributos recolhidos são analisados e, se relevantes e enquadrados na estratégia da ESPAP, são incorporados na constituição do Acordo Quadro a lançar. Neste sentido, a questão do horizonte temporal do acordo quadro face à obrigatoriedade de estabilidade dos preços é uma questão que se encontra em análise para a constituição do próximo acordo quadro, assim como a questão da diversidade de oferta de cada cocontratante por lote. Em todos os procedimentos, o preço adjudicado é bastante inferior ao preço do CNCP, pelo que não se alcança a reclamação dos cocontratantes. Pode-se constatar esta afirmação nos procedimentos centralizados na ESPAP.	3.2

REF.º	CAPÍTULO/PÁG./PARÁGRAFO	CITAÇÃO	COMENTÁRIOS/CONTRADITÓRIO	RECOMENDAÇÃO
	II.3.2.2.1.O procedimento de contratação pela ESPAP no AQ-VAM / Pág. 37 / 3.º Parágrafo	Todos os fornecedores dos lotes abrangidos não convidados a apresentar propostas, mas apenas devem responder aos sublotos relativos a lotes em que sejam cocontratantes. Nos procedimentos analisados verificou-se que, para um total de 247 convites, apenas foram apresentadas 143 propostas (57,9% de respostas), resultado manifestamente baixo face à obrigação contratual de responder a todos os convites. O incumprimento é mais elevado na compra (53 respostas para 155 convites, 35,3%) do que no aluguer operacional (90 para 112, 80,4%), traduzindo uma baixa atratividade de vender veículos ao Estado através de AQ.	O incumprimento na apresentação de propostas nos procedimentos ao abrigo do AQ-VAM resulta de vários fatores, mas que não correspondem à conclusão retirada pela auditoria de que se traduz numa baixa atratividade de vender veículos ao Estado através de AQ. A conclusão da auditoria deixa ainda a mensagem de que a baixa atratividade resulta também do facto de ser através do AQ. Ora sobre o exposto a ESPAP não acompanha a conclusão, apresentando outros fatores que devem ser ponderados como por exemplo a redução de recursos humanos nas estruturas dos concorrentes impossibilitando-os de ter meios e tempo para apresentar propostas, a substituição de interlocutores nas empresas dos concorrentes levando a que os know-how se perca na transferência de funções. Coloca-se ainda a hipótese de nem sempre os cocontratantes estarem atentos aos procedimentos submetidos na plataforma e por esse motivo não apresentam proposta. Qualquer uma das hipóteses apresentadas foi validada informalmente em diversas ocasiões junto de alguns fornecedores. Registam-se dois procedimentos (um de motociclos e outro de veículos do lote 4) que foram lançados e um concorrente não apresentou proposta, tendo o procedimento ficado "deserto". Posteriormente foram novamente lançados exatamente nas mesmas condições e obtiveram-se propostas.	3.2.
	I. Sumário; Pág. 8; 8.º Parágrafo (melhorias)	Os acordos quadro pressupõem duas fases: consulta para a escolha dos fornecedores que irão integrar o acordo quadro (cocontratantes), incluindo a definição das condições de fornecimento; consulta a esses cocontratantes para cada fornecimento em concreto. A atratividade do acordo quadro de veículos automóveis e motociclos, ao nível dos fornecedores precisa de ser incrementada para aumentar a concorrência, abrangendo nomeadamente o número de cocontratantes por lote e a revisão da aplicabilidade do acordo quadro a veículos que envolvam custos de transformação significativos para serem adaptados às funções a que se destinam.	2) Relativamente à revisão da aplicabilidade do acordo quadro a veículos que envolvam custos de transformação significativos para serem adaptados às funções a que se destinam, a ESPAP é de opinião e a experiência profissional assim o confirma, de que para efeitos de garantia e execução do contrato, deve existir um único responsável pela transformação, pois de outra forma, o fornecedor do veículo pode anular a garantia por alteração do veículo ou durante a execução do contrato pode declinar responsabilidade num qualquer problema com o veículo ou com a transformação. Um cenário provável quando confrontados com um problema no veículo é a atribuição da responsabilidade à outra parte, num jogo de empurra entre o fornecedor do veículo e o fornecedor da transformação. Ainda sobre este ponto, a ESPAP informa que teve um parecer jurídico da Inspeção Geral de Finanças que mereceu Despacho de concordância da Sra. Secretária de Estado do Tesouro onde determinavam que uma determinada aquisição com uma transformação bastante superior ao valor do veículo deveria ser feita ao abrigo do acordo quadro.	3.3
	II.3.2.2.1.O procedimento de contratação pela ESPAP no AQ-VAM / Pág. 39 / 1.º Parágrafo após o quadro 4.	Verificaram-se situações em que o custo de transformação dos veículos, para adaptação do veículo à função a que se destinava, era elevado, face aos restantes custos com a aquisição ¹ . Não sendo exequível tipificar previamente as transformações que virão a ser necessárias ² , estas não podem ser submetidas à concorrência na fase de escolha dos cocontratantes do AQ-VAM. Com custos de transformação elevados a aquisição ao abrigo do AQ-VAM pode não ser a solução economicamente mais vantajosa para o Estado porque consulta apenas os cocontratantes, não permitindo a consulta a outros fornecedores, que poderão dispor de soluções mais vantajosas. Assim não está assegurada a concorrência de mercado, aspeto que deve ser acutelado em futuros AQ-VAM ou na revisão do enquadramento legal do SNCP.	Resposta no ponto I. Sumário / Pág. 7 / Último Parágrafo	3.3
	Pág. 39 - II.3.2.2.1.O procedimento de contratação pela ESPAP, no AQ-VAM Pág. 63 - III.2. Recomendações (proposta)	Verificaram-se situações em que o custo de transformação dos veículos, para adaptação do veículo à função a que se destinava, era elevado, face aos restantes custos com a aquisição. Não sendo exequível tipificar previamente as transformações que virão a ser necessárias, estas não podem ser submetidas à concorrência na fase de escolha dos cocontratantes do AQ-VAM. Com custos de transformação elevados a aquisição ao abrigo do AQ-VAM pode não ser a solução economicamente mais vantajosa para o Estado porque consulta apenas os cocontratantes, não permitindo a consulta a outros fornecedores, que poderão dispor de soluções mais vantajosas. Assim não está assegurada a concorrência de mercado, aspeto que deve ser acutelado em futuros AQ-VAM ou na revisão do enquadramento legal do SNCP.	Os custos de transformação dos veículos não poderão ser determinados na constituição do acordo quadro. O processo de aquisição de um veículo transformado poderá ser realizado ao abrigo do acordo quadro ou fora do acordo quadro, nesta última situação caso haja um pedido de exceção devidamente fundamentado para o realizar fora do AQ.	3.3
ND	I. Sumário; Pág. 8; 4.º Parágrafo	No acordo quadro de higiene e limpeza estava prevista a atualização anual de preços com base no índice de preços no consumidor, o que não será o indicador mais adequado, face ao peso significativo do custo de mão-de-obra na estrutura de custos nesta atividade. A norma constante do novo acordo quadro não é clara quanto ao âmbito das situações que podem dar origem a atualizações do catálogo, podendo ser motivo de conflitualidade contratual entre a ESPAP e os fornecedores selecionados. (cfr. II.2.1.; II.3.2.1.)	O Acordo-Quadro objecto de análise por parte da equipa de auditoria considera duas possibilidades de atualização (IPC n.º 4 do art. 11.º do CE e da mão-de-obra n.º 5 art.º 11º do CE), possibilidades essas consagradas informação de 28/3/2011 aprovada pelo Conselho de Administração da ANCP em que a atualização percentual corresponde: 40% ao IPC e 60% à mão-de-obra. O valor atualizado pela ANCP demonstrou ser o valor adequado para acomodar o impacto da mão-de-obra, dado que deste essa data não foi efetuada mais nenhuma atualização tendo-se mantido até 16/8/2014.	3.4

REF.º	CAPÍTULO/PÁG./PARÁGRAFO	CITAÇÃO	COMENTÁRIOS/CONTRADITÓRIO	RECOMENDAÇÃO
	Pág. 8 - Sumário Pág. 16 - Acordo quadro de veículos automóveis e motociclos Pág. 60 - III.1.4 Os acordos quadro objeto de análise Pág. 63 - III.2 Recomendações (proposta)	A eSPap aceitou o aumento do custo de manutenção do veículo, indicado no catálogo nacional de compras públicas, em 31 situações num total de 160 veículos, o que é questionável, uma vez que o caderno de encargos deste acordo quadro não especificava regras para a atualização desta componente. (cfr. II.2.1; II.3.2.1) O CNCP relativo ao AQ-VAM-2011 foi objeto de atualizações pelos fornecedores nos termos do artigo 13.º do caderno de encargos. Da análise comparativa efetuada pela equipa de auditoria entre as propostas de atualização e o catálogo pós atualizações identificaram-se algumas diferenças mas de efeito neutro, como o de descontinuação da oferta ou casos do ajustamento do preço de componentes parciais sem impacto no preço de venda para o Estado. Constatou-se que a eSPap aceitou o aumento do custo de manutenção do veículo em 31 situações num total de 160 veículos, o que é questionável, uma vez que o caderno de encargos do AQ-VAM não especificava regras para a atualização desta componente. Em futuros AQ, na ausência de regras de atualização, esta não deve ser aceite.	Do Caderno de Encargos (CE) do AQ-VAM-2011 consta a regra para atualização da oferta de veículos na modalidade de aquisição e da modalidade de aluguer operacional. Para a modalidade de aquisição, o artigo 13.º do CE define que a actualização dos bens e serviços objecto do acordo quadro deve cumprir os requisitos técnicos, funcionais e ambientais mínimos exigidos para a celebração do acordo-quadro, para além de que não podem ser alteradas as marcas da proposta inicial e deve ser mantido ou diminuir a proposta de preço, na componente de "Custo do veículo para o Estado", que consta do acordo quadro. Por sua vez, a componente de "Custo do veículo para o Estado" é calculada da seguinte forma: Custo do Veículo para o Estado = PB x (1 - DPB) + PEO x (1 - DPEO) + ISV + DTAL + SGPU Em que: PB = Preço base do veículo DPB = Desconto sobre o preço base do veículo PEO = Preço do equipamento obrigatório (não aplicável aos lotes do grupo 2) DPEO = Desconto sobre o preço do equipamento obrigatório ISV = Imposto sobre Veículos DTAL = Despesas de transporte, averbamento e legalização SGPU = Valor para o Sistema de Gestão de Pneus Usados e outros valores fixos Não estando contemplado o custo de manutenção do veículo no cálculo do preço do veículo para o Estado na oferta do acordo quadro, então, consente a modalidade de Manutenção efetivamente adquirida, deverá ser o Custo de Manutenção negociado nos procedimentos aquisitivos.	3.4
	II.2.1 Acordos quadro e o CNCP / Pág. 16 / 4.º Parágrafo + nota 3 de rodapé	Para os 103 lotes deste AQ encontram-se qualificadas 16 cocontratantes, mas com uma distribuição por lotes bastante variável, sendo de realçar que seis lotes não apresentam cocontratantes, oito lotes apenas um e 31 com dois. Relativamente a este facto que limita o nível de competitividade entre fornecedores, a eSPap informou que passou a integrar nos concursos uma regra relativa ao número mínimo de concorrentes para adjudicar cada lote. A equipa de auditoria confirmou que os concursos lançados a partir de 01-08-2014 previam a não adjudicação de lotes com menos de três cocontratantes.	Resposta a este assunto na linha anterior. Sobre a nota de rodapé, convém referir que neste mercado existem poucos operadores que prestem serviços de aluguer operacional com transversalidade a todas as marcas (Cerca de 4 a 5 empresas e mais uma ou duas que apenas têm apenas front-office comercial).	3.4
	II. Desenvolvimento II.2.1 Acordos quadro e o Catálogo Nacional de Compras Públicas; Pág. 17; 2.º e 3.º parágrafos	O AQ-HL-20102 sofreu uma revisão extraordinária de preços, na sequência da deliberação da eSPap de 2011, que aprovou a possibilidade dos cocontratantes atualizarem exceionalmente os valores hora/homem, constantes no referido AQ, tendo por base o facto de o salário mínimo nacional (SMN) ter sido revisto.	Tal como reconheceu a equipa de auditoria no excerto citado, pese embora o facto de o AQ-HL 2012 prever a atualização com base no IPC, a ANCP atendendo à atualização extraordinária do salário mínimo nacional, autorizou uma atualização excecional ao referido AQ.	3.4
	II. Desenvolvimento II.2.1 Acordos quadro e o Catálogo Nacional de Compras Públicas; Pág. 17; 4.º parágrafo	Constata-se que o caderno de encargos do novo AQ-HL-2015 prevê uma norma diferente para as atualizações, estabelecendo que "O preço não poderá ser superior ao que consta do CNCP, salvo quando resulte do cumprimento de obrigações legais.". Esta norma não é clara quanto ao âmbito das obrigações legais que podem dar origem a atualizações do catálogo, podendo ser motivo de conflitualidade contratual entre a eSPap e os fornecedores selecionados. Futuramente, esta ambiguidade deverá ser evitada.	A norma é abrangente o suficiente para permitir atualizações sempre que se revelem situações como o aumento anormal do salário mínimo nacional ou de outra componente do custo que se repercute nos preços propostos pelos cocontratantes e possa, eventualmente, ter o efeito indesejado de práticas restritivas da concorrência com vendas abaixo do preço de custo. Não é possível prever o universo de potenciais situações que podem ocorrer ao longo do período de vigência de um AQ que se possam repercutir nos preços propostos ou sequer imaginar qual o impacto (em percentagem ou outro indicador) naqueles preços, pelo que será sempre necessário que as cláusulas dos AQ tenham alguma amplitude para abarcar diferentes contextos que justifiquem a sua aplicação.	3.4
	II.2.1 Acordos quadro e o Catálogo Nacional de Compras Públicas; Pág. 17, ponto 3 do rodapé	3) De acordo com o n.º 5 do artigo 11.º do caderno de encargos do AQ-HL-2010.	O n.º 4, do mesmo artigo, que refere "As entidades fornecedoras poderão proceder à actualização anual dos preços dos bens ou serviços, estando esta, contudo, limitada à aplicação do índice de Preços no Consumidor publicado pelo Instituto Nacional de Estatística, referente aos 12 (doze) meses anteriores à data da actualização." A informação 042 11 DCP, que propõe a atualização refere o n.º 4 e 5.	3.4

REF.º	CAPTULO/PÁG./PARÁGRAFO	CITAÇÃO	COMENTÁRIOS/CONTRADITÓRIO	RECOMEN-DAÇÃO
#1	I. Sumário; Pág. 7; 2º Parágrafo	O sistema nacional de compras públicas (SNCP) abrange a Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P. (eSPap) enquanto entidade gestora e agregadora central, as unidades ministeriais de compras enquanto agentes agregadores ao nível ministerial, as entidades compradoras (vinculadas ou voluntárias) e os cocontratantes (fornecedores). A fundamentação legal apresentada pela eSPap quanto à classificação de entidades da administração central como não vinculadas foi objeto de análise, tendo sido encontradas situações aparentemente idênticas tratadas de forma diferente e exclusão do sistema de oito entidades da administração central. (cf. II.2)	A eSPap, não se revê nesta matéria porquanto tem dito um tratamento uniforme na classificação das entidades compradoras vinculadas nos termos do n.º 5 do art.º 44 do SNCP. Aliás nem poderia ser de outra maneira dado que as entidades compradoras vinculadas integram o SNCP por subordinação legislativa. Só se poderá compreender esta afirmação da equipa de auditoria, à luz da Base de Dados - Sistema de Autenticação e Acreditação (SAC), a qual tem objectivo dar acesso às entidades compradoras vinculadas e voluntárias aos sistemas de informação que a eSPap disponibiliza ao SNCP. Importa ainda recordar que sobre esta matéria a eSPap teve oportunidade de detalhar ao auditores o modo de funcionamento do SAC, bem como diversos pareceres internos e externos. Acresce que em determinado momento a classificação registada em SAC, fruto das constantes alterações legislativas poderá estar desajustada, em que caberá a essas entidades atualizarem o seu perfil ao invés de num processo mais moroso ser a eSPap a evidenciar essa alteração. Ressalta-se que o TC solicitou a listagem das Entidades Compradoras do SNCP, à data de 31 de dezembro de 2014 (âmbito da auditoria), sendo que as mesmas poderão, e tiveram atualizações em SAC, no decorrer de 2015.	3.5
	II. Desenvolvimento II.2.3.2.3 Entidades compradoras; Pág. 23; 3.º parágrafo	(...) Contudo, não foi identificada qualquer alteração legislativa nesta matéria e subsistem situações aparentemente idênticas tratadas de forma diferente, constatada pela análise da listagem de entidades vinculadas e voluntárias, fornecida pela eSPap. Refira-se o caso de um centro de formação profissional (INOVINTER) considerado entidade vinculada, enquanto outros centros de formação são aderentes.	Antes de mais cumpre salientar que não compete à ESPAP qualificar as entidades como vinculadas ou voluntárias, pelo contrário, essa qualificação resulta da sua própria natureza jurídica e regime jurídico aplicável face ao Regime Jurídico do SNCP. As listagens que a ESPAP contém não revelam do que métodos de operacionalização do sistema, designadamente no que diz respeito à credenciação de entidades para utilização dos sistemas disponibilizados pela ESPAP. Competirá então às entidades fiscalizadoras determinar se determinada entidade, considerando a sua natureza e regime jurídico aplicável, sendo vinculada ao SNCP não cumpriu com as normas que é obrigada. Tal como bem refere a auditoria, muitas vezes tratam-se de situações "aparentemente idênticas", mas que analisadas em detalhe são distintas. Tal pode ocorrer pelo facto de a designação das entidades induzir em erro quanto a uma possível identidade de natureza jurídica que depois não se verifica ou de situações que com o decurso do tempo e de atualizações legislativas possam ter alterado a natureza jurídica ou o regime aplicável a essas entidades.	3.5
#7	Pg. 23, último parágrafo	"No Relatório de Auditoria n.º 35/2011-24 S, aos "Efeitos na Despesa do SNCP (Ano de 2010)", o Tribunal recomendou ao Governo: "Que promova a clarificação do quadro legal que define as entidades obrigatoriamente abrangidas pelo SNCP e pelo PVE, no sentido de fazer coincidir o conceito de serviço público em sentido orgânico com o estabelecido na legislação financeira, em especial na Lei de Enquadramento Orçamental, pois estão em causa exclusivamente aspectos de natureza económica, financeira e patrimonial". Contudo, não foi identificada qualquer alteração legislativa nesta matéria e subsistem situações aparentemente idênticas tratadas de forma diferente, constatada pela análise da listagem de entidades vinculadas e voluntárias, fornecida pela eSPap."	Desde final de 2011 que a eSPap tem vindo a trabalhar num projecto de lei de revisão do Decreto-Lei 37/2007 de 19 de fevereiro (criação da ANCP, EPE) e do RSNCP (Regulamento 330/2009 de 30 de julho), com os objetivos de clarificar o âmbito subjectivo do SNCP, cf. recomendação do Tribunal de Contas constante do Relatório de Auditoria n.º 35/2011-24 S. Processo n.º 37/2011-AUDIT de Novembro de 2011, e da introdução de melhorias ao SNCP. Desde então muitos contributos foram dados ao projecto, mas a falta de consenso quando ao âmbito subjectivo das entidades que integram o SNCP impediu a sua aprovação na legislatura que agora termina.	3.5
#8	Pg. 23, último parágrafo (última frase)	"Refira-se o caso de um centro de formação profissional (INOVINTER) considerado entidade vinculada, enquanto outros centros de formação são aderentes."	A eSPap considera ser necessária a reanálise do enquadramento de algumas entidades do SNCP à luz da legislação vigente, sendo este um dos casos (cf. 2º parágrafo da página 24)	3.5
	II. Desenvolvimento II.2.3.2.3 Entidades compradoras; Pág. 24; 1.º parágrafo	Igualmente, as Entidades Reguladoras da Saúde e dos Serviços, das Águas e dos Resíduos estão como vinculadas, enquanto a dos Serviços Energéticos consta como aderente.	Tal como já referido, estas divergências muitas vezes resultam de alterações legislativas com impacto no regime aplicável a entidades que já estavam registadas nos sistemas da ESPAP. No caso em apreço, cumpre salientar que com a entrada em vigor da Lei-Quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo (Lei 67/2013, de 28 de agosto) entende a ESPAP que ficou claro que o regime aplicável a estas entidades é o do setor empresarial público, razão pela qual não podem ser consideradas como vinculadas ao SNCP.	3.5
	II. Desenvolvimento II.2.3.2.3 Entidades compradoras; Pág. 24; 4.º parágrafo	A fundamentação legal apresentada pela eSPap quanto à classificação de entidades da administração central como não vinculadas foi objeto de análise, reiterando-se a posição já assumida pelo Tribunal, no sentido da norma legal carecer de clarificação. Acresce que a interpretação da Lei no sentido da recusa de integrar como voluntárias algumas entidades da administração central contraria o objetivo instituído com a criação do SNCP, de maximizar o potencial de poupança nas compras públicas, por as impedir de participar no sistema.	O objetivo da ESPAP não é o de impedir que as entidades utilizem o SNCP, ainda que na qualidade de voluntárias, antes pelo contrário. Todavia, a ESPAP pauta-se, antes de mais, pelo princípio de legalidade que norteia toda e qualquer atuação administrativa e, neste desiderato, não poderá abranger no SNCP entidades não previstas pelo legislador.	3.5
#10	Pg. 24, 4º parágrafo e nota 4	"Acresce que a interpretação da Lei no sentido da recusa de integrar como voluntárias algumas entidades da administração central contraria o objetivo instituído com a criação do SNCP, de maximizar o potencial de poupança nas compras públicas, por as impedir de participar no sistema."	A eSPap cumpre o disposto no Decreto-Lei 37/2007 de 19 de fevereiro (criação de ANCP, EPE) e do RSNCP (Regulamento 330/2009 de 30 de julho) nomeadamente no que ao enquadramento das entidades públicas e privadas de direito público no SNCP diz respeito.	3.5

REF.º	CAPÍTULO/PÁG./PARÁGRAFO	CITAÇÃO	COMENTÁRIOS/CONTRADITÓRIO	RECOMENDAÇÃO
	III. Conclusões e recomendações III.1.2. As entidades intervenientes; pág. 58; 3.º e 4.º parágrafo	No Relatório de Auditoria n.º 35/2011-2º S o Tribunal recomendou ao Governo a clarificação do quadro legal que define as entidades obrigatoriamente abrangidas pelo sistema nacional de compras públicas, contudo, não foi identificada qualquer alteração legislativa nesta matéria e subsistem situações aparentemente idênticas tratadas de forma diferente. A eSPap informou que tem vindo a trabalhar na revisão do regime jurídico do SNCP e que, no âmbito da classificação de entidades, se pretende incluir os institutos públicos e as fundações públicas de direito público nas entidades vinculadas.	O que se procurou referir foi que se iria clarificar a situação das fundações, considerando a Lei quadro das Fundações, incluindo no leque de entidades vinculadas as fundações públicas de direito público constituídas por entidades vinculadas. Em todo o caso, não é demais salientar, que a ESPAP poderá apenas coadjuvar o Governo nesta matéria dado que a Iniativa e decisão legislativa só compete a este último órgão. Voltamos a reiterar que a ESPAP não tem como intuito recusar ou impedir a integração de quaisquer entidades no leque de entidades voluntárias ao SNCP, pelo contrário. Todavia, enquanto o enquadramento normativo for o atual não resta qualquer alternativa a esta entidade.	3.5
43	I. Sumário; Pág. 7; 5º Parágrafo	O plano nacional de compras públicas 2014 visava, pela primeira vez, refletir o peso das aquisições ao abrigo dos acordos quadro no orçamento das entidades compradoras vinculadas. Contudo, o tratamento das entidades abrangidas não foi consistente, por não utilizar o mesmo universo em todos os dados. A calendarização prevista para a sua elaboração não foi cumprida, nem tão pouco a relativa à monitorização da sua execução. O suporte tecnológico de recolha de dados para a elaboração dos planos ministeriais de compras que lhe dão origem é moroso e suscetível de gerar erros, contribuindo também para os atrasos verificados. (cfr. II.3.1.)	A eSPap por ter consciência da dificuldade do exercício, mas considerando que isso não deveria prejudicar o principal objetivo de correlacionar o peso dos bens e serviços constantes dos AQ face às classificações económicas que os suportam, reconheceu desde logo no próprio PNCP 2014 (cfr. Condicionante, pág. 9), as condicionantes da exigente tarefa a que se propôs. Quer isto dizer que não se pretendia um exercício absolutamente assertivo mas um primeiro passo que permitisse criar essa cultura organizacional, procurando com isso corrigir incongruências verificadas e procurar ser mais eficaz na elaboração do PNCP 2015. De fato, a eSPap, aqui também teve a oportunidade de partilhar com o TC as melhorias que pretendia incutir para o PNCP 2015, nomeadamente através da disponibilização dos Planos Ministeriais de Compras e dos Planos Anuais de Compras previamente preenchidos com a informação constante do Orçamento de Estado no qual as entidades só teriam de preencher o peso dos bens e serviços dos AQ. No que se refere aos atrasos processuais constatados os mesmos devem-se unicamente a forma como a elaboração do PNCP está plasmada no Regulamento 330/2009, de 31 de julho, isto é, parte do pressuposto que as Entidades Compradoras Vinculadas elaboram todos os anos até 30 de setembro os seus Planos Anuais de Compras (PAC), que as Unidades Ministeriais de Compras (UMC) compilam e submetem a eSPap até 30 de outubro e que a eSPap compila e submete, após validação da Comissão Interministerial de Compras, para aprovação da tutela até 30 de novembro. Considerando o dispositivo no Regulamento o PNCP, teria um formato disforme e não teria os valores das classificações económicas dado que os mesmos em teoria são aprovados até 15 de outubro. Pois bem, se o PNCP 2014 pretendia correlacionar essa informação - e para que não refizesse os cálculos - optou-se por tratar primeiro as classificações do OE 2014 aprovado e posteriormente submeter os PMC e PAC para preenchimento, mesmo que os prazos formais fossem excedidos tendo como horizonte o primordial objetivo: correlacionar as classificações económicas com o valor efetivamente abrangido pelos AQ, decorridos 8 anos do SNCP.	3.6
	I. Sumário; Pág. 9; 2º Parágrafo (melhorias)	O Plano Nacional de Compras Públicas 2014 estabeleceu, pela primeira vez a ligação entre as aquisições previstas ao abrigo dos acordos quadro da eSPap e a despesa inscrita no Orçamento do Estado. A qualidade dos dados utilizados, o seu método de recolha e a coerência nos universos de comparação carecem de aperfeiçoamento, bem como o cumprimento dos prazos para a sua elaboração e monitorização.	Respondido na ref.º #3. Acresce que o Regulamento deverá ser revisto, considerando que as datas de submissão não se verificam.	3.6
	II.3.1 O plano nacional de compras públicas; Pág. 25; 2º Parágrafo	Para a persecução destes objetivos a eSPap estabeleceu previamente a correspondência entre as classificações económicas e os respetivos AQ. Verifica-se que, no caso dos AQ-VAM e AQ-VE (veículos elétricos) não foi indicada a classificação económica 07.01.06 - aquisição de bens de capital/investimentos/material de transporte ⁴ . Confrontados com este lapso, os serviços da eSPap informaram que não foi incluída por não constar da versão do Orçamento do Estado para 2014 em que se basearam ⁵ . Será melhor prática efetuar esta correspondência a partir do classificador económico da despesa, do que utilizar documentos relativos a um momento específico no tempo, que poderá não abranger todas as classificações relevantes.	É validado pelas UMC e CIC tanto os mesmos hipótese de se pronunciarem e melhorar o enquadramento económico	3.6
	Pág. 25	Para a persecução destes objetivos a eSPap estabeleceu previamente a correspondência entre as classificações económicas e os respetivos AQ. Verifica-se que, no caso dos AQ-VAM e AQ-VE (veículos elétricos) não foi indicada a classificação económica 07.01.06 - aquisição de bens de capital/investimentos/material de transporte ⁴ . Confrontados com este lapso, os serviços da eSPap informaram que não foi incluída por não constar da versão do Orçamento do Estado para 2014 em que se basearam ⁵ . Será melhor prática efetuar esta correspondência a partir do classificador económico da despesa, do que utilizar documentos relativos a um momento específico no tempo, que poderá não abranger todas as classificações relevantes.	A nova metodologia do PNCP pretendia criar uma correspondência entre as classificações económicas previstas no OE e as classificações económicas nas quais se encaixam os bens e serviços dos AQ, de forma a conseguir determinar o valor efetivamente abrangido pelos mesmos (determinar a abrangência do SNCP). Com este intuito, e reconhecendo o desconhecimento profundo das classificações económicas que sustentam o OE, a eSPap definiu internamente quais as classificações económicas que suportavam os diferentes acordos quadro tendo por referência, preferencialmente, as rubricas do OE relativas à aquisição de serviços e à aquisição de bens. Ao receber os PMC verificou-se que existia, em muitos casos, divergência entre as classificações económicas assumidas pela eSPap e as enviadas pelas UMCs, não permitindo a traçabilidade desejada entre as verbas inscritas no OE (eSPap vs. UMC). Neste sentido, a opção metodológica foi considerar apenas as que coincidiam com a definição interna de eSPap, permitindo assim a comparação entre os dados enviados por todas as UMC. Reconhecendo que esta era uma lacuna, no PNCP 2015, os PAC e PMC enviados às UMC, já se encontravam pré-preenchidos (quer com as classificações económicas a considerar, bem com as verbas previstas no OE).	3.6

REF.º	CAPÍTULO/PÁG./PARÁGRAFO	CITAÇÃO	COMENTÁRIOS/CONTRADITÓRIO	RECOMEN-DAÇÃO
	Pág. 27	No MS os hospitais incluídos no setor público administrativo (hospitais SFA) foram tratados como entidades compradoras voluntárias, não apresentando os respetivos planos anuais de compras e, nem integrando os quadros que constituem o PMC. Para estas entidades a eSPap incluiu as verbas inscritas no OE/2014 nas classificações económicas selecionadas na coluna (1) do quadro anterior, sem dispor dos dados para as colunas seguintes. Foram excluídos do PMC, embora constassem dos planos anuais de compras, os AQ-PEC, AQ-LS, AQ-SA e AQ-SMA.	A eSPap apenas não considerou os hospitais EPE na sua análise. Em relação aos AQ's do PMC do MS o preenchimento do mesmo, com base nos PAC das entidades é de responsabilidade da UMC. A eSPap considerou a informação enviada no PMC	3.6
#25	Pg. 59, 5ª parágrafo (5ª do capítulo III.1.3)	"A calendarização prevista para a elaboração do plano nacional de compras públicas 2014 não foi cumprida, nem tão pouco a relativa à monitorização da sua execução."	O PNCP 2014 representou uma mudança muito significativa na metodologia e no próprio calendário do PNCP, por pela 1ª vez se o PNCP estar associado ao orçamento de Estado. A mudança de metodologia implicou sessões de formação junto de algumas entidades com o objectivo de as auxiliar no preenchimento correcto dos mapas. Por outro lado, a aprovação apenas em 8 de Outubro de 2013 pelo CD da eSPap da nova metodologia atrasou o processo de elaboração dos mapas a remeter às UMC e início do processo (envio a 25 de Outubro). Por serem mapas novos e o seu envio ter sido arrastado para o final de ano, altura geralmente complexa em termos de trabalho para as UMC e entidades adjudicantes, a devolução dos dados pelas entidades também sofreu atrasos. A eSPap assumiu que seria mais profícuo aguardar pela recepção de todos os PMC do que elaborar o PNCP apenas com representação parcial dos Ministérios.	3.6
#27	Pg. 63 (Recomendação nº 6)	"Que seja melhorada a qualidade dos dados utilizados no plano nacional de compras públicas mediante, designadamente, a harmonização do universo a considerar e o desenvolvimento de ferramentas para recolha e agregação de dados que permitam o carregamento de informação estandarizada online e o seu posterior tratamento pelas unidades ministeriais de compras e eSPap numa lógica de base de dados."	O PNCP 2015 procurou já dar resposta a algumas das oportunidades de melhoria elencadas no presente relatório, nomeadamente em termos de universo a considerar (apenas entidades vinculadas, embora as UMC que assim o entendessem podem solicitar dados semelhantes para as entidades voluntárias sob sua alçada - não incluídos no PNCP mas apenas para análise da UMC); os ficheiros a enviar às entidades foram pré-preenchidos com os dados do OE aprovado a 31 de Dezembro, daí que tenham sido remetidos em Jan de 2015; apesar de o processo de recolha de dados assentar em ficheiros excel, estes estavam construídos de modo a haver o mínimo de intervenção manual na sua actualização - agregação de dados feita de forma o mais automatizada possível a partir dos dados remetidos pelas UMC.	3.6
	I. Sumário; Pág. 9; 3ª Parágrafo (melhorias)	O desempenho do SNCP é avaliado através de relatórios anuais com estimativas das poupanças, compiladas pela eSPap, que reconheça a necessidade de fazer evoluir o modelo de cálculo. O actual modelo continua a não levar em conta estrutura de custos do SNCP e embora tendo em conta anteriores recomendações do Tribunal, não permitirá, a médio prazo, identificar a poupança obtida pela agregação de necessidades. A fiabilidade do cálculo de poupanças, na lógica interna do modelo utilizado, continua a apresentar deficiências que não permitem a sua validação integral.	A eSPap num aperfeiçoamento constante está a iniciar o processo de revisão do modelo de cálculo de poupanças que terá impacto no relatório de 2017, sobre 2016	3.7
	II.A.2 Questionário aos cocontratantes / Pág. 49 / 8.ª Parágrafo	Regista-se também uma observação de ordem prática à eSPap, de evitar a publicação de procedimentos na PECP à 6.ª feira para não prejudicar os prazos de pedido de esclarecimentos e submissão de proposta.	Desconhece-se o fundamento de tal observação. No caso dos procedimentos centralizados na ESPAP ao abrigo do AQ-VAM, a maioria é lançada nos dias de reunião do conselho diretivo ou no dia seguinte (terça ou quarta).	3.7
#17	Pg. 50, 3ª parágrafo	"Na poupança transaccional não são consideradas poupanças negativas, pelo que, quando a entidade adjudicante reporta uma adjudicação com custo superior ao mínimo entre o custo histórico da última aquisição ou o melhor preço do AQ, a eSPap considera uma poupança nula. Nos AQ analisados registaram-se poupanças negativas de € 0,7 M no AQ-VAM e de € 0,3 M no AQ-HL, representando, respetivamente 16,0% e 9,2% das poupanças transaccionais do respetivo AQ. Esta decisão metodológica é questionável por enviesar a poupança para valores positivos."	Ver nota 19. Ver nota 21.	3.7
#19	Pg. 51, 1ª parágrafo	"O modelo de cálculo das poupanças continua a não levar em consideração os custos da estrutura que assegura o funcionamento do SNCP: a eSPap e as UMC. Enquanto a primeira é remunerada numa percentagem da faturação emitida ao abrigo de cada AQ, acabando por essas receitas serem superiores à despesa direta desta entidade com o SNCP, o mesmo não acontece com as UMC. Segundo o questionário, o funcionamento destas estruturas em 2014 ascendeu a € 1,3 M, montante que deveria ser abatido às poupanças estimadas. Em sentido inverso, o modelo não abrange poupanças que sejam geradas ao nível das UMC fora do âmbito dos AQ da eSPap (aquisições agregadas ao nível ministerial). Estas observações devem ser tidas em consideração na revisão do modelo de cálculo das poupanças, que a eSPap espera concretizar durante 2015."	Está em preparação o processo de selecção de fornecedor que auxiliará a eSPap no desenvolvimento de um novo modelo de poupanças, a apresentar à CIC para validação e posterior apresentação à tutela para aprovação e autorização de implementação.	3.7

REF.º	CAPÍTULO/PÁG./PARÁGRAFO	CITAÇÃO	COMENTÁRIOS/CONTRADITÓRIO	RECOMEN- DAÇÃO
#20	Pg. 51, 3º parágrafo (cap. II.5.2)	"Resalta-se que a comparabilidade dos dados é afetada por algumas especificidades referidas nos relatórios de poupanças: 1) o período de poupanças considerado é o ano da adjudicação mas a data limite de aceitação da informação reportada variou 2; Nota de rodapé: 2 Para 2011 contam os relatórios validados até 14-03-2012, para 2012 até 25-02-2013, para 2013 até 26-03-2014 e para 2014 até 17-04-2015."	O período da adjudicação a considerar para efeitos de cálculo de poupanças é sempre o ano civil a que respeitam. No 1º trimestre do ano seguinte, antes do cálculo das Poupanças, a eSPap envia e-mail a todo o SNCP solicitando a verificação dos dados submetidos, para que as entidades que assim o desejarem possam fazer as alterações que considerarem necessárias (submissão de relatórios em "alta, correção de relatórios previamente submetidos, etc.). Este e-mail tem como objectivo assegurar que o cálculo das poupanças incide sobre o máximo de informação sobre contratação ao abrigo de acordos quadro disponível, e que esta é o mais fidedigna possível. Com isto procura-se também minimizar as alterações solicitadas pelas entidades quando do envio do relatório de poupanças.	3.7
#21	Pg. 51, 3º parágrafo (cap. II.5.2)	"i) em 2011 as poupanças transacionais de valor superior a € 1 M só foram incluídas se justificadas pelas entidades responsáveis, não havendo indicação de idêntico procedimento nos anos subsequentes;"	A metodologia adoptada e seguida foi aprovada pela Comissão Interministerial de Compras.	3.7
#22	Pg. 54, 2º parágrafo (2 bullets)	"- Introdução de informação em falta relativa a adjudicações efectuadas pela própria eSPap (AQ-VAM) e pela UMC-SGMS (AQ-HL). Estas correções foram efectuadas numa folha de cálculo, fora do SRVI, pelo que o sistema, embora permita a reabertura e correção dos relatórios de contratação, acaba por não incorporar toda a informação relevante." - Eliminação de dois casos de informação duplicada no reporte ao SRVI pela própria eSPap.	O processo de aprovação de reabertura de relatórios de contratação implica diferentes níveis de aprovação o que, dada a ausência das pessoas e alguma sobrecarga que o sistema apresentava, não permitia que o processo de cálculo das poupanças terminasse a tempo de ser elaborado o relatório e discutido na CIC. Assim optou-se por agilizar o processo fazendo as alterações em folha de cálculo mas obtendo das entidades envolvidas o compromisso de que todas as alterações seriam posteriormente efectuadas no SRVI quando o sistema o permitisse (ou seja, assim que o processo de aprovação de reabertura dos relatórios estivesse concluído).	3.7
	II.5.2 As poupanças geradas pelo SNCP e a validação do seu cálculo / Pág. 54 / 3.º Parágrafo	Não obstante, a equipa de auditoria detetou alguns lapsos nos dados utilizados do AQ-VAM, que reduziram as poupanças transacionais em € 48.879 (-1,13%) ² . Estes lapsos resultaram essencialmente de, em compras lentas de ISV, incluir o imposto no preço de referência; inversamente, em compras sujeitas a ISV, não incluir o imposto no preço de referência; para determinar o valor da proposta adjudicada sem extras não considerar o valor do desconto que incide sobre esses extras; no preço de referência para um aluguer operacional de veículos ter considerado o valor mensal aplicável a um contrato de 24 meses, quando deveria ser utilizado o valor mensal aplicável a 48 meses.	A validação dos dados submetidos será mais minuciosa no futuro. Conforme foi possível constatar durante a auditoria, o processo de depuração dos dados referentes aos extras e/ou ISV induziu alguns erros que já foram corrigidos.	3.7
#23	Pg. 55, último parágrafo	"A eSPap deverá assegurar verificações de qualidade aos dados carregados no SRVI que servem de base ao cálculo das poupanças, de forma a detetar erros e uniformizar os procedimentos das entidades envolvidas, especialmente dos UMC, cujas adjudicações representam uma fatia significativa da poupança estimada."	Os dados carregados no SRVI são da responsabilidade das entidades que os submetem. Com a implementação desde 1 de Janeiro de 2015 da metodologia dos RC que passaram, desde esta data, a ser submetidos via PECP, aproveitando elementos do procedimento e necessitando apenas do preenchimento dos dados relativos ao valor histórico para efeitos de cálculo de poupanças tornar o processo de submissão mais simples e com menos risco de erros. Contudo, a responsabilidade da submissão dos dados do valor histórico continuará sempre a ser da entidade que os submeter.	3.7
#5	Pg. 13, 1º parágrafo	"Como se traça no diagrama anterior, o AQ é precedido de concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação para a seleção de fornecedores, a publicar no Diário da República, na plataforma eletrónica de contratação utilizada pela eSPap, nos termos do Código dos Contratos Públicos (CCP), e no Jornal Oficial da União Europeia quando ultrapassados os limites previstos legalmente."	Uma vez que os concursos públicos ou concursos limitados por prévia qualificação conducentes à celebração de acordos quadro da eSPap não têm valor associado (não conduzem directamente a despesa), a questão dos limites comunitários não se coloca. A eSPap publica sempre no JOUE os concursos que lança conducentes à celebração de acordos quadro.	3.2
#6	Pg. 15, 4º parágrafo	"A lista de bens e/ou serviços disponíveis para contratação, informação sobre os fornecedores de bens e prestadores de serviços qualificados, bem como as condições e requisitos definidos para cada AQ, nomeadamente o respetivo preço unitário ² ou percentagem de desconto em relação ao preço de venda ao público, podem ser consultados no Catálogo Nacional de Compras Públicas (CNCP)."	Os preços que constam do CNCP são os preços máximos ou descontos mínimos a que cada cocontratante (fornecedor que está no acordo quadro e que foi pré-seleccionado e qualificado para fornecer estes bens e serviços ao Estado) se comprometeu a fornecer esses bens e serviços. Não devem ser interpretados como os preços unitários de venda nem os descontos a praticar tout court.	3.4
	II. Desenvolvimento II.2.3.1 A ESPAP; Pág. 20; 3.º parágrafo	As receitas da eSPap são constituídas pelas cobranças aos fornecedores por serviços prestados no âmbito do exercício das suas atribuições e as provenientes de doações que lhe forem atribuídas no Orçamento do Estado. No âmbito do SNCP, a eSPap é remunerada nos termos de portaria do ministro responsável pela área das finanças. Faz parte do articulado dos cadernos de encargos dos AQ analisados no âmbito da auditoria, a norma relativa à remuneração da ANCP/eSPap.	Os acordos quadro prevêm e contratualizam a contrapartida financeira que a ESPAP recebe dos cocontratantes pelos serviços prestados no âmbito da gestão do AQ (serviços que incluem a disponibilização gratuita de sistemas como a PEC), cuja norma habilitante encontra-se prevista na alínea e) do n.º 2 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 117-A/2012, de 14 de Junho.	3.2

REF.º	CAPÍTULO/PÁG./PARÁGRAFO	CITAÇÃO	COMENTÁRIO/CONTRADITÓRIO	RECOMEN-DAÇÃO																																		
	11.3.2.3.1 O relatório de contratação; Pág. 42; 4º Parágrafo	Segundo a eSPap, a partir de janeiro de 2015 o SRVI está a receber informação exportada diretamente da PECP, sem que seja necessário proceder ao seu carregamento manual, sendo apenas necessário introduzir a informação complementar quanto ao custo histórico da aquisição e o melhor preço do AQ. Contudo, constatou-se que, à data da consulta, ainda não constava do SRVI informação relativa aos três procedimentos já adjudicados em 2015 pela eSPap (DVEL).	Está em desenvolvimento tornou-se mais complexo mas vai estar em 30 de outubro. A eSPap tem toda a informação e as entidades não vão ter necessidade de carregar dados	3.1																																		
#14	Pg. 45 - Quadro 8	<p>Quadro 8 – Registo estatístico de 2010 em Matricula de entidade compradora (relatório de fevereiro) 2009</p> <p>(em mil)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Grupo de Ent. Acionistas SAC</th> <th>NIF</th> <th>Designação</th> <th>Montante</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="4">Ist</td> <td>50265458</td> <td>Agrupamento Escolar de Ovar</td> <td>22 348</td> </tr> <tr> <td>50265459</td> <td>Agrupamento Escolar de Mira</td> <td>157</td> </tr> <tr> <td>50265460</td> <td>Agrupamento Escolar de Vila Verde</td> <td>17 538</td> </tr> <tr> <td>50265461</td> <td>Agrupamento Escolar de Vila Verde (2.ª)</td> <td>22 011</td> </tr> <tr> <td rowspan="3">Ist</td> <td>50265462</td> <td>Agrupamento Escolar de Vila Verde de Lousa</td> <td>1 586</td> </tr> <tr> <td>50265463</td> <td>Fundação e Escola José Rodrigues de Paiva</td> <td>337</td> </tr> <tr> <td>50265464</td> <td>Escola de Lousa - 1.ª e 2.ª</td> <td>7 782</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">Ist</td> <td>50265465</td> <td>Agrupamento Escolar de Vila Verde</td> <td>12 514</td> </tr> <tr> <td></td> <td>Total</td> <td>66 149</td> </tr> </tbody> </table> <p>Fonte: eSPap - Livro de estatística de 2010 em Matricula de entidade compradora (relatório de fevereiro) 2009.</p>	Grupo de Ent. Acionistas SAC	NIF	Designação	Montante	Ist	50265458	Agrupamento Escolar de Ovar	22 348	50265459	Agrupamento Escolar de Mira	157	50265460	Agrupamento Escolar de Vila Verde	17 538	50265461	Agrupamento Escolar de Vila Verde (2.ª)	22 011	Ist	50265462	Agrupamento Escolar de Vila Verde de Lousa	1 586	50265463	Fundação e Escola José Rodrigues de Paiva	337	50265464	Escola de Lousa - 1.ª e 2.ª	7 782	Ist	50265465	Agrupamento Escolar de Vila Verde	12 514		Total	66 149	<p>502645458 – Entidade extinta a 11 de junho de 2014. A sua extinção foi proposta em julho de 2007 pelas suas entidades fundadoras: Centro Distrital da Segurança Social, Câmara do Porto, Instituto de Emprego e Formação Profissional e da união das Instituições Particulares de Solidariedade Social. Nunca integrou o SNCP nem esteve registada no SAC. Não tem contratos publicados no Portal Base. Pode ter-se tratado de uma entrega a esta entidade embora o procedimento tenha sido conduzido por uma das entidades suas fundadoras, com recursos e competência para a condução de procedimentos em nome desta entidade. 502681288 – Este NIF não existe em SAC, mas de acordo com o site do INE também não corresponde à entidade indicada pelo relatório de auditoria do Tribunal de Contas. Segundo o referido site, este NIF pertence à APE120 - ASSOCIAÇÃO DE PAIS E ENCARREGADOS DE EDUCAÇÃO DA ESCOLA BÁSICA Nº 120, uma entidade que não poderia integrar o SNCP dado o seu carácter privado. A escola mencionada no relatório de auditoria do Tribunal de Contas não existe efectivamente, encontrando-se integrada no Agrupamento de Escolas das Laranjeiras (NIF 600285260).</p>	3.1
Grupo de Ent. Acionistas SAC	NIF	Designação	Montante																																			
Ist	50265458	Agrupamento Escolar de Ovar	22 348																																			
	50265459	Agrupamento Escolar de Mira	157																																			
	50265460	Agrupamento Escolar de Vila Verde	17 538																																			
	50265461	Agrupamento Escolar de Vila Verde (2.ª)	22 011																																			
Ist	50265462	Agrupamento Escolar de Vila Verde de Lousa	1 586																																			
	50265463	Fundação e Escola José Rodrigues de Paiva	337																																			
	50265464	Escola de Lousa - 1.ª e 2.ª	7 782																																			
Ist	50265465	Agrupamento Escolar de Vila Verde	12 514																																			
		Total	66 149																																			



Tribunal de Contas

R.

ANEXO 13 – CONTRADITÓRIO: RESPOSTA DO SECRETÁRIO-GERAL DO MEC

Q.

SG | MEC Secretaria-Geral
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

E DGTC 15253 2015/9/16



Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
		CF/3206/2015/DGCP	14-09-2015

Assunto: Relato da auditoria de seguimento ao Sistema Nacional de Compras Públicas – Resposta no âmbito do contraditório.

Acusamos a receção do "Relato da auditoria de seguimento ao Sistema Nacional de Compras Públicas", agradecendo o seu envio, cujo conteúdo contribui seguramente para a melhoria dos nossos processos.

Assim, e no que concerne à informação vertida no citado Relato, respeitante à atividade da Unidade Ministerial de Compras do Ministério da Educação e Ciência, entendemos, para os efeitos previstos nos artigos 13.º e 87.º n.º 3 da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, fazer referência apenas a dois aspetos, nos moldes que passamos a explicitar:

1. Relativamente à informação constante do ponto II.3.1- página 27 do documento rececionado, acerca da pouca consistência dos dados carregados pelas entidades vinculadas aquando a elaboração do Plano Ministerial de Compras é de referir que dado elevado n.º de entidades vinculadas que integram o universo do Ministério da Educação e Ciência (MEC) - circunstância

Av. de Outubro, 100
1000-018 Lisboa - Portugal
Tel: (351) 21.781.10.00
Fax: (351) 21.707.80.20

www.sgc-geral.mec.pt
e-mail: geral@sgc-geral.mec.pt
e-mail: comp@sgc-geral.mec.pt



TRIBUNAL DE CONTAS
DIRECÇÃO-GERAL
16 SET. 2015
RECEÇÃO

Estado da Lusitânia, 205
1049-018 Lisboa - Portugal
Tel: (351) 21.723.10.00

que implica que a recolha de informação seja efetuada de forma distinta e adaptada à realidade do MEC - não nos é possível proceder à validação da forma como os dados são carregados pelas diversas entidades, uma vez que tal tarefa exigiria uma elevada afetação de recursos humanos, que não existem.

2. No que concerne ao Ponto II.3.2.3.2.- "Publicitação dos contratos no Portal Base" – consideramos importante referir que a temática da publicitação, no Portal Base, dos contratos celebrados na sequência de procedimentos agregados pela UMC, foi durante um longo período de tempo uma questão que se procurou esclarecer junto do InCI, I.P. — Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P, na qualidade de Entidade Gestora do Portal dos Contratos Públicos, designadamente no que concerne à definição da entidade competente para proceder à publicitação daqueles contratos, nos termos da lei.

Com efeito, apenas em julho de 2015 foi possível obter o referido esclarecimento, tendo-se concluído que a comunicação, quer do relatório de formação do contrato, quer dos relatórios subsequentes, deve ser assegurada por cada entidade que integrou o procedimento agregado (neste sentido *vide emails* trocados com o InCI, I.P, que se anexam para melhor esclarecimento da situação).

Esperamos ter contribuído, através dos aspetos acima explicitados, para o aprofundamento e esclarecimento das matérias abordadas no âmbito da auditoria - cujo objetivo meritório é de evidenciar.

Com os melhores cumprimentos,

O Secretário-Geral do Ministério,

- Raúl Capaz Coelho -

Av. 5 de Outubro, 197
1009-018 Lisboa - Portugal
Tel.: (351) 21 781 16 00
Fax: (351) 21 793 80 20

www.sg-gemec.pt
e-mail: geral@sg-gemec.pt
e-mail: contacto@sg-gemec.pt



Palácio das Laranjeiras
Estado das Laranjeiras, 205
1649-018 Lisboa - Portugal
Tel.: (351) 21 723 10 00

10

Purificação Pais

Assunto: FW: Esclarecimento

De: Cátia Viveiros
Enviada: terça-feira, 21 de Julho de 2015 14:33
Para: Luísa Mendes
Assunto: FW: Esclarecimento

Luísa,

Temos, finalmente, a resposta do Base relativamente à questão da publicitação e que reencaminho.

Obrigada.

Cátia Viveiros

Direção de Serviços de Contratação Pública

SG | MEC Secretaria-Geral
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

Av. 3 de Outubro, 107
1649-018 Lisboa - Portugal
Tel: (351) 21 797 80 00
Fax: (351) 21 797 80 20

www.sgc-geral.mec.pt
e-mail: geral@sgc-geral.mec.pt
e-mail: sgc@sgc-geral.mec.pt



Fórculo das Letras
Eixo da das Letras, 200
1649-018 Lisboa - Portugal
Tel: (351) 21 723 00 00

Antes de imprimir este e-mail, por se necessita mesmo de o fazer

De: geralbase [mailto:geral@base.gov.pt]
Enviada: terça-feira, 21 de Julho de 2015 12:25
Para: Cátia Viveiros
Assunto: RE: Esclarecimento

Exma. Senhora,

Em resposta à sua solicitação informamos do seguinte:

Em todos os procedimentos de compras agregadas, iniciados depois de 10-03-2015, o procedimento é lançado pela entidade agregadora, neste caso a Unidade Ministerial de Compras do Ministério da Educação e Ciência, devendo ser indicado que se trata duma compra agregada e registadas todas as entidades que integram a compra agregada.

Após a celebração do contrato cada entidade poderá comunicar o seu "relatório de formação do contrato" e relatórios subsequentes.

Os procedimentos, comunicados em data anterior à mencionada, terão que ser analisados caso a caso.

Relativamente à possibilidade de haver procedimentos de compras agregadas com 900 entidades, alerta-se para o facto de, apesar do sistema não limitar o nº de entidades numa compra agregada, não ser aconselhável o registo de procedimentos com tantas entidades.

Com os melhores cumprimentos,

InCI, I.P. — Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P.
[Entidade Gestora do Portal dos Contratos Públicos], mjb

De: Cátia Viveiros [<mailto:catia.viveiros@sec-geral.mec.pt>]

Enviada: sexta-feira, 30 de Maio de 2014 09:41

Para: geralbase

Assunto: Esclarecimento

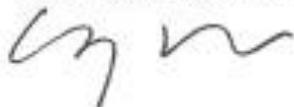
Importância: Alta

Vimos pelo presente solicitar a V.^a Exa. o esclarecimento seguinte:

Quando uma Unidade Ministerial de Compras (UMC) procede à agregação de necessidades das entidades tuteladas, que no caso particular do Ministério da Educação e Ciência (MEC) poderá ascender às 900 (novecentas) entidades, a quem compete proceder à publicitação dos contratos no Portal dos Contratos Públicos?

Deverá cada uma das entidades publicitar *per si* ou compete à UMC enquanto entidade agregadora?

De salientar que a UMC não tem um contrato agregador, pois apenas procede à agregação das necessidades que lhe são reportadas, sendo que, cada entidade celebrará o seu próprio contrato.



0.

Com os melhores cumprimentos,

Cátia Viveiros
Direção de Serviços de Contratação Pública

SG | MEC Secretaria-Geral
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

Av. 1 de Outubro, 107
1049-018 Lisboa - Portugal
Tel.: (351) 21.721.88.00
Fax: (351) 21.797.80.20

www.ssg-geral.mec.pt
e-mail: geral@ssg-geral.mec.pt
e-mail: ssgp@ssg-geral.mec.pt



Palácio das Laranjeiras
Estrada das Laranjeiras, 200
1049-018 Lisboa - Portugal
Tel.: (351) 21.721.88.00

Antes de imprimir este e-mail, por favor considere o meio de o fazer

Purificação Pais

Assunto: FW: Publicitação no Portal BASE - Unidade Ministerial de Compras

De: Cátia Viveiros

Enviada: quinta-feira, 17 de Outubro de 2013 10:51

Para: 'geral@base.gov.pt'

Cc: Luisa Mendes

Assunto: Publicitação no Portal BASE - Unidade Ministerial de Compras

Vimos pelo presente solicitar a V.ª Exa. o esclarecimento seguinte:

Quando uma Unidade Ministerial de Compras (UMC) celebra um contrato ao abrigo de um Acordo Quadro celebrado pela Agência Nacional de Compras Públicas (ANCP), atual Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (ESPAP), a quem compete proceder à publicitação dos contratos celebrados? Cada uma das entidades per si ou à UMC enquanto entidade agregadora?

Com os melhores cumprimentos,

Cátia Viveiros

Direção de Serviços de Contratação Pública

SG | MEC Secretaria-Geral
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

Av. 7 de Outubro, 187
1049-015 Lisboa - Portugal
Tel.: (351) 21 721 14 00
Fax: (351) 21 721 30 20

www.sgc-gest.mec.pt
e-mail: geral@sgc-gest.mec.pt
e-mail: direg@sgc-gest.mec.pt



Pólo da Lourenço
Rua da Lourenço, 305
1049-015 Lisboa - Portugal
Tel.: (351) 21 721 30 00

Antes de imprimir este e-mail pene se necessário mesmo de o fazer



EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS

(D.L. n.º 66/96, de 31.05)

Departamento de Auditoria I

Proc.º n.º 21/2015-AUDIT
Relatório n.º 25/2015-2.ª S.

Entidades fiscalizada:	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P.		
Entidade devedora:	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P.	Regime jurídico	Instituto público de regime especial, dotado de autonomia administrativa, financeira e património próprio.

Unid: euros

Descrição	Base de Cálculo			Valor
	Custo Standard (a)	Unidade Tempo	Receita Própria/ Lucros	
Ações fora da área da residência oficial	119,99			
Ações na área da residência oficial	88,29	496		43.791,84
1% s/ Receitas Próprias				
1% s/ Lucros				
Emolumentos calculados				43.791,84
Emolumentos				
Limite máximo (VR)				17 164,00
Emolumentos a pagar				17.164,00

a) cf. Resolução n.º 4/98 – 2ª S.

CONSULTORES EXTERNOS

(Lei n.º 98/97 – art.º 56)

Prestação de serviços	
Outros encargos	
Total a suportar pela entidade fiscalizada	

O Coordenador da Equipa de Auditoria


António Marta