



Despesas de Consultadoria das Entidades do SEE







Despesas de Consultadoria das Entidades do Sector Empresarial do Estado

OUTUBRO 2010





Ficha Técnica

EQUIPA AUDITORIA

João Rodrigues
Maria José Brochado

Manuel Ventura
(Apoio Jurídico)

CONSULTADORIA EXTERNA

Professor Rui Brites
*(Departamento de Métodos
Quantitativos do ISCTE)*

COORDENAÇÃO GERAL

Maria Gabriela Ramos
(Auditora Coordenadora do DA IX)
António Garcia
(Auditor Chefe do DA IX)

CONCEPÇÃO, ARRANJO GRÁFICO E TRATAMENTO DE TEXTO

Ana Salina

*Este Relatório de Auditoria está
disponível no sítio do Tribunal de Contas
www.tcontas.pt*

*Para mais informações sobre o Tribunal
de Contas contacte:*

TRIBUNAL DE CONTAS
*Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA*

*Tel: 00 351 21 794 51 00
Fax: 00 351 21 793 60 33
Linha Azul: 00 351 21 793 60 08/9
Email: geral@tcontas.pt*





COMPOSIÇÃO DO PLENÁRIO DA 2.^a SECÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS QUE APROVOU ESTE RELATÓRIO

Relator:

Conselheiro José Manuel Monteiro da Silva

Adjuntos:

Conselheiro António José Avérous Mira Crespo
Conselheiro António Manuel Fonseca da Silva
Conselheiro Raul Jorge Correia Esteves
Conselheiro Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes
Conselheiro João Manuel Macedo Ferreira Dias
Conselheiro José Luís Pinto Almeida
Conselheiro Manuel Henrique de Freitas Pereira
Conselheiro António Augusto Pinto dos Santos Carvalho

ESTRUTURA GERAL DO RELATÓRIO

- I Sumário Executivo
- II Corpo do Relatório
- III Recomendação Final, Vista ao Ministério Público, Destinatários, Publicidade e Emolumentos
- IV Anexos

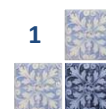






ÍNDICE

I.	SUMÁRIO EXECUTIVO	5
1.	INTRODUÇÃO	5
2.	OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES	8
3.	RECOMENDAÇÕES.....	15
II.	CORPO DO RELATÓRIO.....	17
4.	ENQUADRAMENTO GERAL.....	17
4.1.	O mercado da consultoria.....	17
4.2.	Recurso a serviços de consultoria.....	18
4.2.1.	Serviços de consultoria vs. Outsourcing.....	19
4.2.2.	Seleção vs. Avaliação	20
4.3.	Regime jurídico da realização de despesas nas empresas públicas.....	20
4.4.	Observância de princípios e regras de gestão no SEE.....	22
4.4.1.	Gestores públicos. Dever de observar as boas práticas no exercício de funções.....	22
4.4.2.	Dever de informar e de divulgar. Transacções e lista dos fornecedores	23
4.4.3.	Procedimentos adoptados em matéria de aquisição de bens e serviços	23
4.4.4.	Projecto de Código de Bom Governo das Sociedades	24
5.	A AMOSTRA.....	25
6.	RECURSO AOS SERVIÇOS DE CONSULTADORIA E MONTANTES ENVOLVIDOS	28
6.1.	Consultores em nome colectivo.....	28
6.1.1.	Avaliação ex-ante	33
6.1.2.	Decisão	36
6.1.3.	Procedimentos pré-contratuais	37
6.1.4.	Critérios de adjudicação	39
6.1.5.	Contratação e monitorização dos serviços adquiridos	41
6.1.6.	Avaliação ex-post	44
6.2.	Consultores externos em nome individual	46





III.	RECOMENDAÇÃO FINAL, DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS	49
7.	RECOMENDAÇÃO FINAL.....	49
8.	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	49
9.	DESTINATÁRIOS	50
10.	PUBLICIDADE	50
11.	EMOLUMENTOS.....	51
IV	ANEXOS.....	53



ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 – UNIVERSO EMPRESARIAL PÚBLICO	7
QUADRO 2 – VALORES ADJUDICADOS	9
QUADRO 3 – ENTIDADES CONTRATADAS	10
QUADRO 4 – AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS – EMPRESAS PÚBLICAS.....	21
QUADRO 5 – UNIVERSO EMPRESARIAL PÚBLICO	25
QUADRO 6 – SECTOR DE ACTIVIDADE PRINCIPAL	25
QUADRO 7 – MINISTÉRIO/TUTELA	26
QUADRO 8 – FORMA JURÍDICA	26
QUADRO 9 – ENTIDADES DA AMOSTRA	27
QUADRO 10 – CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTADORIA	28
QUADRO 11 – VALOR ADJUDICADO.....	28
QUADRO 12 – VALOR DE ADJUDICAÇÃO vs. VALOR FINAL	29
QUADRO 13 – VALOR ADJUDICADO/ESTRATIFICAÇÃO	29
QUADRO 14 – VALOR FINAL	30
QUADRO 15 – SECTORES DE ACTIVIDADE.....	31
QUADRO 16 – CONTRATOS CELEBRADOS PELA PARPÚBLICA COM ENTIDADES EM NOME COLECTIVO	31
QUADRO 17 – CONTRATOS CELEBRADOS PELA PARPÚBLICA COM ENTIDADES EM NOME INDIVIDUAL	32
QUADRO 18 – ENTIDADES CONTRATADAS	32
QUADRO 19 – ANÁLISE DAS NECESSIDADES	33
QUADRO 20 – RECURSO A CONSULTORES	34
QUADRO 21 – A QUE SE DESTINOU O SERVIÇO.....	34
QUADRO 22 – APOIO TÉCNICO OU OPERACIONAL (5 maiores)	35
QUADRO 23 – TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO (5 maiores).....	35
QUADRO 24 – GESTÃO E MARKETING (5 maiores).....	36
QUADRO 25 – APOIO JURÍDICO (5 maiores)	36
QUADRO 26 – CERTIFICAÇÃO (5 maiores)	36
QUADRO 27 – TIPO DE PROCEDIMENTO	38
QUADRO 28 – NÚMERO DE CONSULTAS	39
QUADRO 29 – CUMPRIMENTO DAS NORMAS INTERNAS DE ADJUDICAÇÃO	39
QUADRO 30 – CRITÉRIOS DE ADJUDICAÇÃO	40
QUADRO 31 – CRITÉRIOS DE ADJUDICAÇÃO E ENTIDADES CONSULTADAS.....	41
QUADRO 32 – EXISTÊNCIA DE CONTRATO ESCRITO	42
QUADRO 33 – CLÁUSULAS DE PENALIZAÇÃO.....	43
QUADRO 34 – FREQUÊNCIA DE AQUISIÇÃO DOS SERVIÇOS.....	43
QUADRO 35 – ENVOLVIMENTO DA ENTIDADE	43
QUADRO 36 – FASE DE IMPLEMENTAÇÃO	43
QUADRO 37 – CUMPRIMENTO DO SERVIÇO	44
QUADRO 38 – IMPLEMENTAÇÃO EFECTIVA DE MEDIDAS	44
QUADRO 39 – MEDIÇÃO DE IMPACTOS	44
QUADRO 40 – EFICÁCIA DOS SERVIÇOS CONTRATADOS.....	45
QUADRO 41 – DOCUMENTO DE SUPORTE À AVALIAÇÃO	45
QUADRO 42 – EXISTÊNCIA DE COMPETÊNCIAS INTERNAS	46





QUADRO 43 – CONSULTORES EM NOME INDIVIDUAL.....	46
QUADRO 44 – ESTRATIFICAÇÃO DOS VALORES DE ADJUDICAÇÃO	47
QUADRO 45 – GÉNERO	47
QUADRO 46 – IDADE.....	47
QUADRO 47 – GRAU ACADÉMICO.....	48
QUADRO 48 – ANO DE INÍCIO DA ACTIVIDADE.....	48
QUADRO 49 – VÍNCULO PROFISSIONAL.....	49
QUADRO 50 – AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO.....	49



ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – PORQUE SE RECORREU AO SERVIÇO.....	11
GRÁFICO 2 – PROCEDIMENTOS	12
GRÁFICO 3 – TIPO DE PROCEDIMENTO	12
GRÁFICO 4 – VALORES ADJUDICADOS, POR MINISTÉRIO RESPONSÁVEL	30
GRÁFICO 5 – A DECISÃO.....	37



ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 – CICLO DA CONTRATAÇÃO	7
FIGURA 2 – PROCESSO DE AVALIAÇÃO <i>EX-ANTE</i>	33
FIGURA 3 – PROCESSO DE DECISÃO.....	37
FIGURA 4 – USO DE PROCESSOS CONCORRENCIAIS	38
FIGURA 5 – CONTRATAÇÃO E MONITORIZAÇÃO	41





SIGLAS

CA	Conselho de Administração
CAR	Comissão de Avaliação e de Remunerações
CCP	Código dos Contratos Públicos
DGTF	Direcção Geral do Tesouro e Finanças
DL	Decreto-Lei
EP	Empresas Públicas
EPE	Entidade Pública Empresarial
FSE	Fornecimentos e Serviços Externos
IAOP	<i>International Association of Outsourcing Professionals</i>
IGF	Inspecção-Geral de Finanças
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
ISCTE	Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
MOPTC	Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
NAO	<i>National Audit Office</i>
PPP	Parcerias Público-Privadas
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
SA	Sociedade Anónima
SEE	Sector Empresarial do Estado
SGPS	Sociedade Gestora de Participações Sociais
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SPSS	<i>Statistical Package for the Social Sciences</i>
TC	Tribunal de Contas
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental
VS	<i>Versus</i>



I. SUMÁRIO EXECUTIVO

1. INTRODUÇÃO

- 1 Na execução dos programas de fiscalização da 2.ª Secção do Tribunal de Contas para 2009 e 2010, foi levada a cabo uma acção de controlo, de âmbito temático, intitulada “Despesas de consultadoria, realizadas por entidades do sector empresarial do Estado”. O presente relatório expressa os resultados de tal auditoria que cobre adjudicações ocorridas no ano de 2007.

Antecedentes e objecto

- 2 A selecção do presente tema de auditoria resultou da aplicação de critérios objectivos de auditoria pública, designadamente a expressividade dos volumes financeiros envolvidos, o grau de risco da despesa pública, o histórico de auditorias de gestão realizadas pelo TC e as preocupações dos cidadãos, expressos, além do mais, através de diversos meios de Comunicação Social.
- 3 Este relatório centra a sua atenção na caracterização deste tipo de “serviços externos” contratados por empresas públicas, de modo a identificar o tipo de serviços de consultadoria adquiridos, critérios de definição das necessidades que justificaram o recurso a este tipo de consultores e os procedimentos utilizados na sua contratação, bem como no apuramento dos grandes números relativos à contratação de consultores externos.
- 4 A presente acção tem, fundamentalmente, subjacente na sua análise, quer o cumprimento dos critérios da economia, da eficiência e da eficácia, quer os princípios e boas práticas aplicáveis à contratação nesta área, tendo sempre presente o objectivo fundamental da obtenção, pelas empresas do SEE, de mais-valias proporcionadas pelos serviços contratados e pagos por dinheiros públicos. O trabalho em apreço tem, também, como propósito contribuir de forma construtiva para a superação de insuficiências detectadas, por forma a que as entidades do SEE possam recorrer a este tipo de contratações obtendo uma melhor rentabilidade, com a garantia de que os princípios da boa gestão financeira e as boas práticas internacionais neste domínio são rigorosamente respeitados.

Objectivos e âmbito

- 5 O objectivo global da auditoria consistiu assim em aferir a contratação de “serviços externos” de consultadoria por empresas públicas, à luz de critérios de boa gestão e, bem assim, a observância dos princípios de racionalidade, de transparência, da concorrência e da legalidade. Fixaram-se ainda, os seguintes objectivos específicos:
 - ✎ Apurar o montante de despesa realizada pelas empresas públicas, em 2007, na aquisição de serviços de consultadoria;
 - ✎ Verificar em que áreas as empresas públicas recorreram àqueles serviços com maior frequência;



- ✎ Apurar os procedimentos/regulamentos e critérios de adjudicação instituídos para aquisição dos serviços de consultadoria;
- ✎ Caracterizar os processos de aquisições de acordo com as diferentes fases do ciclo de contratação, ou seja, a avaliação *ex-ante*, a decisão, os procedimentos pré-contratuais, a contratação, a execução e gestão dos contratos e a avaliação *ex-post*;
- ✎ Inventariar as formas de contratação seguidas para a aquisição daqueles serviços;
- ✎ Elencar os instrumentos de gestão e de controlo utilizados pelas empresas inquiridas em relação aos serviços que contrataram;
- ✎ Aferir a pertinência da contratação dos serviços de consultadoria, à luz da capacidade interna para a realização de trabalhos daquela natureza.
- ✎ Enumerar as entidades externas contratadas como prestadoras daqueles serviços;
- ✎ Avaliar a eficácia dos trabalhos de consultadoria para as empresas adjudicantes;

6 O horizonte temporal desta acção abrangeu as adjudicações efectuadas em 2007, havendo referências até Outubro de 2008, momento da realização do trabalho de campo da auditoria.

Metodologia e amostra

- 7 A metodologia utilizada teve subjacentes os princípios, métodos e técnicas de auditoria adoptados pelo Tribunal e que constam do respectivo manual de auditoria e de procedimentos, e, bem assim, as práticas e normas aceites pelas organizações internacionais de controlo público externo, como é o caso da INTOSAI, de que o Tribunal de Contas português é membro. Teve ainda, em consideração, a experiência de outras ISC, em trabalhos de igual natureza designadamente *Purchasing Professional Services*, de 25 de Abril de 2001 e *Central Government's use of Consultants* de 15 de Dezembro de 2006, ambos do NAO.
- 8 Para dar cobertura aos objectivos delineados para a auditoria, procedeu-se, numa primeira fase, à recolha de informação junto da DGTF e da IGF.
- 9 Numa segunda fase, foi elaborado um pormenorizado inquérito, de acordo com o modelo seguido em outras Instituições Superiores de Controlo, de acordo com os objectivos determinados para a presente auditoria. Neste âmbito, o TC contou com o apoio técnico de um consultor externo.
- 10 Este inquérito foi posteriormente enviado a 69 entidades do SEE, que se qualificam de acordo com o quadro que se segue, constituindo, assim, a amostra que serviu de base ao presente trabalho.
- 11 As 69 entidades da amostra representam 16,4% do universo empresarial público, o qual, segundo informação prestada pela IGF, perfazia em 2005¹, **um total de 420 empresas.**

¹ A não disponibilização de informação actualizada sobre a composição do SEE em 2008, evidenciava que, àquela data, continuava por quantificar o universo do SEE de acordo com o disposto no art.º 2º do DL 558/99, de 17/12, com as alterações introduzidas pelo DL n.º 300/2007, de 23/08.

QUADRO 1 – UNIVERSO EMPRESARIAL PÚBLICO FORMA JURÍDICA

	Universo	Amostra	% (amostra)
Entidades Públicas Empresariais	40	31	77,5%
Sociedades Anónimas	264	38	14,4%
Sociedades por Quotas	67		
Sociedades Cooperativas	18		
Subtotal	389	69	17,7%
Desconhecidas	31		
Total	420	69	16,4%

Fonte: IGF - 2005; tratamento: equipa de auditoria do TC

- 12 As respostas obtidas atingiram um volume de informação elevado, motivo pelo qual se recorreu ao **programa SPSS para o seu tratamento estatístico** integrado.
- 13 A estrutura do inquérito obedeceu à sequência das fases do ciclo da contratação pública, uma vez que se considera esta lógica de exposição facilitadora da análise das matérias abordadas no presente texto.

Figura 1 – Ciclo da contratação



Fonte: IST – Abril de 2007; Tratamento: equipa de auditoria

- 14 Na análise de cada uma das fases tomou-se como referência o modelo anglo-saxónico seguido por uma Instituição Superior de Controlo. As conclusões extraídas em resultado do inquérito reportam-se apenas às entidades da amostra, não sendo as mesmas extrapoláveis para todo o universo empresarial público cuja dimensão é largamente superior.
- 15 O inquérito do TC vai publicado em anexo ao relatório.
- 16 A informação prestada sob responsabilidade das mencionadas entidades foi aceite como fidedigna pelo Tribunal, presumindo-se a veracidade e autenticidade do seu conteúdo, não tendo sido, em consequência, objecto de confirmação factual, na sua generalidade.

Condicionantes

- 17 O desenvolvimento do presente trabalho deparou-se com a limitação inerente à falta de informação actualizada sobre o número efectivo de entidades que compõem o sector empresarial do Estado, tal como se encontra definido no art.º 2.º do DL n.º 558/99, de 17/12, com as alterações introduzidas pelo DL n.º 300/2007, de 23/08.

Exercício do contraditório

- 18 No sentido de dar cumprimento ao disposto na Lei n.º 98/97, de 26.08, alterada pela Lei n.º 48/06, de 29.08, e nomeadamente, aos seus artigos 13.º e 87.º, n.º 3, o Juiz relator do processo enviou um relatório preliminar, com os resultados da auditoria, a coberto de ofícios por si assinados, ao Ministro do Estado e das Finanças, à Ministra da Saúde, ao Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, ao Ministro da Defesa Nacional, ao Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, à Ministra do Ambiente e do Ordenamento do Território, ao Ministro da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento, ao Ministro dos Assuntos Parlamentares, ao Director Geral da DGO e ao Presidente da Parpública S.A. Este procedimento teve por finalidade permitir a todos os possíveis interessados nos resultados da auditoria do TC pronunciar-se sobre o conteúdo e conclusões daquele documento.
- 19 Daquele conjunto de destinatários, resolveram exercer o direito de contraditório, apresentando as respectivas alegações dentro do prazo, a Ministra do Ambiente e do Ordenamento do Território e a Ministra da Saúde, por via dos seus chefes de gabinete, o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, e ainda a Parpública, tendo as respostas recebidas sido detalhadamente analisadas pelo Tribunal e devidamente acolhidas e introduzidas neste relatório, em tudo o que se considerou poderem ter contribuído para corrigir, aclarar ou precisar a matéria de facto, ou para melhor formular ou modelar as observações e as conclusões constantes do relatório. As respostas recebidas, em sede de contraditório vão publicadas, na íntegra, em anexo ao presente relatório, dele fazendo parte integrante.

2. OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES

O mercado da consultadoria

- 20 A análise efectuada pelo TC permitiu **observar a heterogeneidade dos serviços adjudicados** tornando-se **difícil estabelecer preços padrão**. Também não resultou clara a distinção entre **serviços de consultadoria e “outsourcing” por parte das entidades inquiridas pelo TC**.
- 21 A esta situação acresce o facto de parte das entidades inquiridas **não terem diligenciado uma prévia consulta do mercado**, tendo generalizadamente recorrido a **adjudicações de forma não concorrencial** e revelado **insuficiente fundamentação** das respectivas **necessidades**, não contribuindo, desta forma, para a **transparência e clarificação** deste mercado, antes se tendo colocado em posição de dependência de certas entidades prestadoras dos serviços.

Recurso a serviços de consultadoria

- 22 O recurso a entidades externas para prestação de serviços de consultadoria, por parte das empresas públicas inquiridas, é uma prática recorrente, cuja preferência incidiu, essencialmente, sobre **prestadores em nome colectivo**, quer em número de serviços prestados (85%), quer em termos dos montantes envolvidos (97%).



- 23 A aquisição destes serviços deve ser decidida à luz de **critérios de economia, eficácia e eficiência**, no sentido de proporcionar às entidades contratantes um benefício superior àquele que elas obteriam internamente, demonstrando, assim, que os **resultados visados são alcançados com o menor custo**. Sucede que **grande parte das empresas públicas inquiridas nem sempre norteou a contratação destes serviços por aqueles critérios**, designadamente o não seguimento de boas práticas e princípios de contratação pública.

Linhas de orientação/boas práticas para a contratação de serviços de consultadoria

- 24 De um modo geral, verificou-se a **falta de um guia de boas práticas** que pudesse orientar as empresas públicas nas suas aquisições de serviços externos de consultadoria. A existência deste **instrumento de gestão** permitiria clarificar, agregar e completar as matérias já reguladas pela RCM nº49/2007, de 28/03, e, posteriormente, o Código dos Contratos Públicos, DL nº18/2008, de 29 de Janeiro².
- 25 A dificuldade em caracterizar e avaliar este tipo de serviços, o recurso reiterado aos ajustes directos sem muitas vezes, ser precedido de uma consulta ao mercado, a falta de contrato escrito e acompanhamento por parte das entidades adjudicatárias, assim como alguma falta de transparência nos processos de adjudicação, **evidenciam, além de outras, a ausência de linhas de orientação neste domínio**.
- 26 Na maior parte dos processos de aquisição de serviços externos de consultadoria verificados, concluiu-se **não terem sido observadas as fases sequenciais do ciclo de contratação** por parte das empresas inquiridas.

A dimensão financeira da despesa com serviços externos de consultadoria

- 27 As 69 empresas que o TC auscultou **adjudicaram, na globalidade, em 2007, cerca de 102,7 milhões euros na aquisição de serviços externos de consultadoria**, dos quais 99,5 milhões foram adjudicados a entidades em nome colectivo e 3,3 milhões de euros a consultores em nome individual, que **representaram, no ano em análise e no seu conjunto, 3% do total gasto pelas mesmas entidades em Fornecimentos e Serviços Externos**, tal como se ilustra no quadro que se apresenta de seguida.

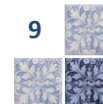
QUADRO 2 – VALORES ADJUDICADOS

Consultores	Valores adjudicados em 2007 (euros)	% FSE
Em nome colectivo	99.466.441,3	2,9%
Em nome individual	3.281.492,6	0,1%
Total	102.747.933,9	3,0%

Fonte: Inquérito do TC; Tratamento equipa auditoria

- 28 O montante despendido, no valor de 102,7 milhões de euros, revela bem a **importância e a dimensão dos gastos em serviços externos de consultadoria**, não obstante representar, apenas, 3% do montante despendido com a aquisição de FSE. Porém, nos sectores da gestão de participações sociais e de requalificação urbana, representou mais de metade dos seus gastos em FSE.
- 29 **Em média, cada um destes trabalhos custou 103,2 mil euros, quando adjudicados a entidades em nome colectivo e 17,4 mil euros a entidades em nome individual**. Cabe, porém, referir, que os valores pagos por estes **apresentaram uma forte dispersão**, já que em muitos casos se trataram de trabalhos muito variados, com objectivos e âmbito distintos, consequentemente com preços também diferenciados.

² Refira-se ainda a apresentação pública do “Projecto de Código de bom Governo das Sociedades”, pelo Instituto Português de *Corporate Governance*, que aguarda aprovação, revelando a crescente preocupação da sociedade civil pelo tema no âmbito do Governo das Sociedades.



- 30 De entre as empresas incluídas na amostra do TC, foram **as sociedades anónimas as que mais despenderam em serviços externos de consultadoria**, já que as EPE adjudicaram cerca de 6 milhões de euros 6%, de um total de 99 milhões de euros despendidos em 2007.
- 31 Também se constatou que foram **empresas tuteladas pelo MOPTC as que mais adjudicaram serviços externos de consultadoria**, representando quase 40% do total e correspondendo a 39 milhões de euros. Foram também estas empresas as que mais contrataram Fornecimentos e Serviços Externos.
- 32 Em apenas doze empresas, prestadoras de serviços concentrou-se cerca de 36,3% do total adjudicado neste tipo de serviços, sendo também estas as que auferiram os montantes mais elevados.

QUADRO 3 – ENTIDADES CONTRATADAS

ENTIDADES	% do valor adjudicado em 2007
Accenture-Consultores de Gestão, SA	6,3%
Consórcio Construtora. Abrantina / Efacec	5,2%
Deloitte	4,4%
CAPGEMINI PORTUGAL, S.A.	3,6%
Engidro (Consórcio)	2,9%
COBA - Consultores para Obras, Barragens e Planeamento, S.A.	2,3%
McKinsey International, Inc	2,2%
PROCESL Lda.	2,2%
EVERIS PORTUGAL, S.A.	2,0%
MERCER LDA	1,9%
Roland Berger Lda	1,8%
KPMG S.A.	1,5%
restantes	63,7%
total (€)	99.466.441,3

Fonte: Inquérito do TC; Tratamento equipa auditoria

A avaliação ex-ante

- 33 **Nem sempre, as entidades do SEE procederam a uma correcta identificação das necessidades, à especificação rigorosa dos objectivos a atingir, à definição do âmbito do serviço a prestar e, por conseguinte, à transmissão destes itens às entidades adjudicantes, não tendo sido, assim, salvaguardados e optimizados os recursos públicos envolvidos.**
- 34 Quando existentes, os documentos de suporte de algumas das adjudicações consistiam, apenas, em referências sumárias às necessidades ou limitavam-se a integrar parte de planos estratégicos, demasiado abstractos para servirem como verdadeiro fundamento do recurso à prestação de serviços externos de consultadoria.
- 35 A insuficiente fundamentação das necessidades, assim como a ligeira especificação dos seus requisitos, verificados nalguns dos casos analisados, **teve consequências negativas ao nível da percepção do mérito das propostas efectuadas para a prestação do serviço, assim como da mais-valia a ser devolvida ao adjudicante. Por outro lado, não contribuiu para a aprendizagem e melhoria da posição negocial das empresas adjudicantes em futuras contratações.** Por fim, **impediu a divulgação das lições aprendidas (lessons learned)**, bem como de boas práticas na contratação de serviços externos de consultadoria.

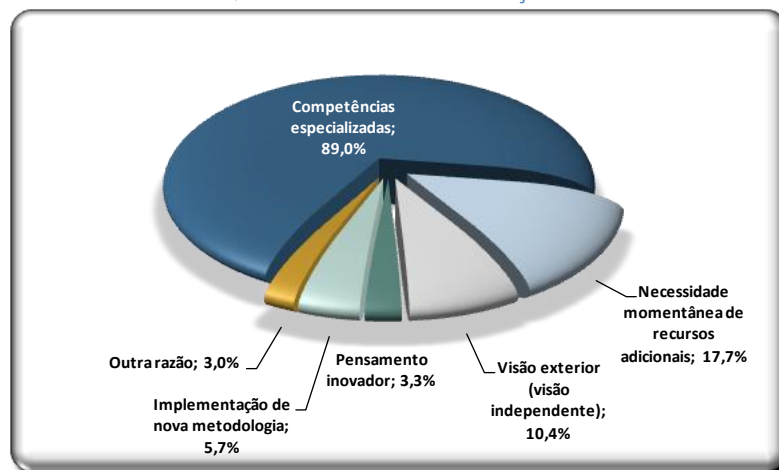


- 36 **A informalidade** ou insuficiência que se observou na especificação das necessidades também não facilitou a concretização do que se pretendeu por parte das entidades adjudicantes e **dispensou-as de cumprir formalidades processuais mais exigentes, designadamente a elaboração de propostas de aquisição de serviços mais rigorosas.**
- 37 O TC sublinha que a informalidade na adjudicação de serviços de consultadoria não pode ser justificada pela necessidade de celeridade nos processos de contratação.

Decisão da adjudicação vs. Destino dos trabalhos

- 38 De acordo com a informação prestada ao TC, foram, em primeiro lugar, os departamentos das empresas inquiridas que, com maior frequência, despoletaram as propostas de adjudicação de consultores externos, representando 73% do valor total adjudicado. Também os CA propuseram, eles próprios, a adjudicação deste tipo de serviços, em 19,4% das adjudicações efectuadas. Estes serviços foram ainda propostos por outros órgãos não especificados e também pelas tutelas financeira e sectorial, embora representando valores pouco relevantes. Assinale-se ainda a “ausência de resposta” que representou 4,6% das adjudicações (5 M€).
- 39 Por outro lado, foram os CA a autorizar as respectivas adjudicações na generalidade dos casos, perfazendo 90% do valor adjudicado. O remanescente foi autorizado por “outro” órgão, 4%, pelos departamentos, 3%, e pela tutela financeira, 2,7%.
- 40 É de sublinhar que, em regra, a decisão de adjudicar não foi precedida da análise *custo-benefício* ou da elaboração de documento no qual se tenha fundamentado aquela decisão e demonstrado a sua real necessidade, o que, conjugado com a prática de adjudicações não concorrenciais (ajuste directo sem consulta), a ausência de contratos escritos, reduzido grau de implementação e respectivo acompanhamento, assim como a inexistência de relatórios finais (medição de impactos) daqueles trabalhos, permite inferir que **nem sempre o recurso a consultores externos terá resultado de uma necessidade previamente comprovada por parte do contratante público.**
- 41 Tal como se ilustra no gráfico 1, **a maioria das adjudicações respeitaram a competências especializadas, que as empresas questionadas consideravam não dispor internamente.** Porém, destas, **12,4% ocorriam semestralmente, evidenciando tratar-se de uma prática regular e não ocasional.**

GRÁFICO 1 – RAZÕES PORQUE SE RECORREU À CONTRATAÇÃO EXTERNA



Fonte: Inquérito do TC; Tratamento equipa auditoria

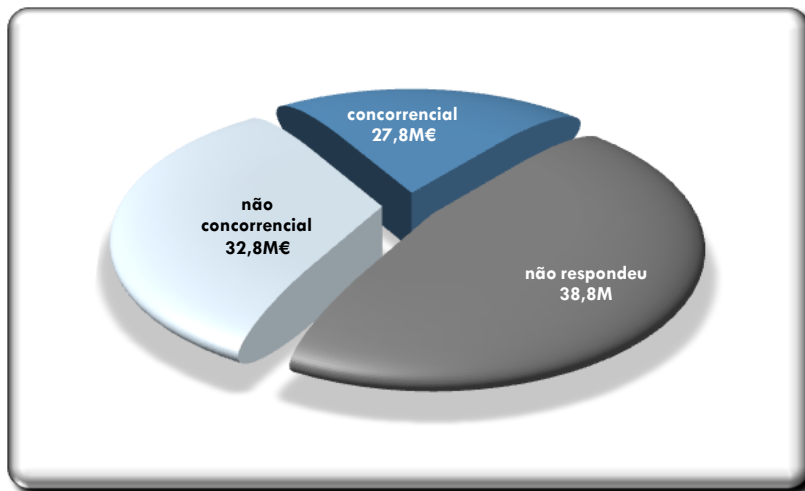
- 42 **Necessidades momentâneas de recursos adicionais estiveram na origem de 17,7% das adjudicações, revelando, em certa medida, o recurso a políticas de contratação flexíveis.**

Procedimentos pré-contratuais

- 43 Cerca de 81% das empresas públicas da amostra possuíam normas internas sobre os procedimentos e critérios de adjudicação a utilizar em matéria de aquisição de serviços, nomeadamente em função do seu valor. Sucede que, **em 206 serviços adjudicados por aquelas empresas, estas normas não foram respeitadas, desvalorizando-as como instrumento de gestão e permitindo o recurso generalizado a adjudicações seguindo processos não competitivos.**

GRÁFICO 2 – PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO

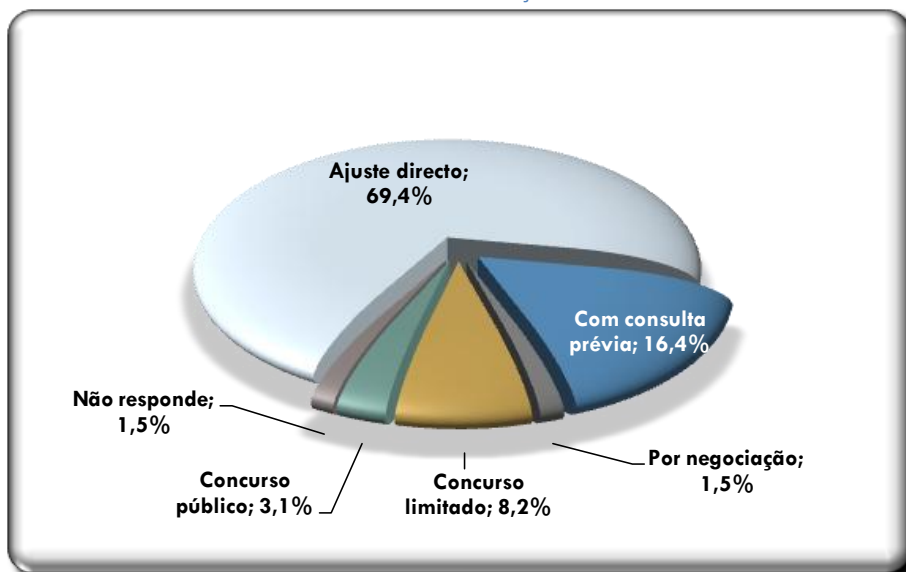
Unidade: Milhões de euros



Fonte: Inquérito do TC; Tratamento equipa auditoria

- 44 Quer os critérios de boa gestão financeira, quer as boas práticas internacionais, quer, ainda, as directivas comunitárias de contratação pública vincam expressamente **o carácter excepcional deste tipo de práticas não concorrenciais**. Com efeito, **o recurso à figura excepcional do ajuste directo sem consulta deverá ser sempre precedido de uma detalhada justificação do seu uso**, em obediência ao princípio da transparência.

GRÁFICO 3 – TIPO DE PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO



Fonte: Inquérito do TC; Tratamento equipa auditoria

- 45 Ora o TC, nesta sua auditoria, constatou, que **as entidades inquiridas tornaram normal a figura do “ajuste directo” a qual deveria ser excepcional.**



- 46 **Com efeito, quase 70% das adjudicações examinadas foram efectuadas por ajuste directo e apenas em 2,7% destas foram consultados mais do que um prestador de serviços.** É certo que, pontualmente, poderão existir limitações à consulta ao mercado, tendo algumas sido expressamente referidas pelas empresas inquiridas nas suas respostas ao TC, como por exemplo, a existência de apenas um prestador, tarefas sigilosas, serviços de baixo valor ou com grande urgência. Estas situações não poderão, contudo, servir para justificar o recurso maciço a procedimentos não concorrenciais, tal como detectado pelo TC.
- 47 O que acaba de ser referido é tanto mais grave, quanto é certo ter-se verificado que, **das 34 maiores adjudicações de serviços de consultadoria, 24 foram adjudicadas por ajuste directo**, e 10 resultaram de outros procedimentos. Daqueles 24 ajustes directos, **14 resultaram da consulta de uma única entidade prestadora, sendo que, em 12 destas adjudicações, não foi sequer celebrado um contrato escrito.**
- 48 No que respeita aos critérios de adjudicação, o TC sublinha que o “preço” não é compaginável com procedimentos de adjudicação não concorrenciais. Assim, **as entidades analisadas, não tendo utilizado frequentemente a consulta ao mercado, deram também pouca importância àquele critério de adjudicação**, já que o mesmo foi aplicado em menos de metade das adjudicações, as quais representaram 49,2% do valor adjudicado em 2007.
- 49 Nem sempre ficaram salvaguardados os interesses financeiros das entidades adjudicantes que gerem recursos públicos, ou seja, o dinheiro dos contribuintes, já que, em primeiro lugar, **o recurso à consulta do mercado é a melhor forma de se poder obter a proposta financeira mais vantajosa**, o que em regra não sucedeu. Em segundo lugar, **não foi possível beneficiar das vantagens que o diálogo com várias entidades podia trazer.** Assim sendo, as entidades contratantes perderam poder negocial face às entidades adjudicatárias.
- 50 Face ao exposto, entende-se que **não foi adequadamente salvaguardada a transparência de parte significativa das aquisições de serviços de consultadoria** por parte das empresas do Estado que gerem recursos públicos e que devem, por isso, ser exemplo de rigor, de transparência e de responsabilização (*accountability*), princípios estes já contemplados, desde 2007, na RCM nº49/2007 de 28/3.

A contratação

- 51 **O TC concluiu terem existido situações de informalidade na contratação de serviços de consultadoria**, gerada, entre outras, pela fraca especificação das necessidades com que as empresas inquiridas abordaram a fase inicial do processo de adjudicação. Esta deficiente especificação terá levado a uma frequente ausência de contratos escritos para suporte das relações entre os contraentes. Como não existe contratualização, conseqüentemente, também a monitorização se torna mais difícil.
- 52 **Cerca de 50% das adjudicações de serviços de consultadoria, que corresponderam ao valor de 31 milhões de euros, não foram sustentadas por contratos escritos.** Esta situação é susceptível de pôr em causa as regras de boa contratação e prejudica a economia, a eficiência e a eficácia do trabalho que vai ser pago, resulta em processos de contratação menos transparentes, sobre os quais dificilmente haverá controlo e avaliação dos seus resultados.
- 53 O facto de as condições contratuais não terem sido reduzidas a escrito impediu a vinculação dos adjudicatários às condições em que os serviços deveriam ter sido prestados, assim como aos objectivos definidos para suprir as necessidades que originaram as contratações. As entidades que assim procederam colocaram-se totalmente nas mãos e na boa fé das entidades adjudicatárias, sem um instrumento que lhes permitisse recorrer no caso de o serviço prestado não ser satisfatório. **Esta situação revela falha de controlo por parte das entidades adjudicantes.**
- 54 A informalidade que se verificou ocorrer na contratação de serviços externos de consultadoria tem também conseqüências no que respeita ao conhecimento do mérito das empresas que actuam neste mercado especializado, e no conhecimento de preços médios praticados no mesmo, o que se torna num óbice em futuras contratações.



- 55 Ficou evidente, aliás, que **foi nas adjudicações em situações concorrenciais, que mais se instituíram regras de penalização para incumprimento de contratos**, o que vem também no sentido de que **este tipo de procedimentos é o mais transparente, e o que potencia a entrega de maior valor à entidade adjudicante**.
- 56 No caso particular da Parpública SA, uma SGPS de capitais integralmente públicos, cujos direitos do Estado como accionista da sociedade são exercidos sob direcção do Ministro das Finanças, verificou-se que, das 22 adjudicações de serviços de consultadoria externa analisadas, 20 não possuíam qualquer contrato. Este facto é tanto mais relevante quando se trata de uma empresa pública cujas atribuições (legais) incluem, entre outras, a prestação de apoio técnico quer no âmbito da tutela financeira, quer no das PPP³.

Monitorização dos serviços contratados

- 57 O controlo da execução dos contratos levado a cabo pelas empresas inquiridas revelou-se fraco, traduzido na **ausência de contratos escritos e no desconhecimento do grau de implementação em 26% do valor contratado**, correspondendo a 26 milhões de euros. A isto acresce que 63% dos trabalhos foram executados sem qualquer participação directa do adjudicante.

Resultados dos trabalhos contratados

- 58 Tal como referido, em 2007, 69 empresas públicas adjudicaram 99,5 milhões de euros em serviços externos de consultadoria, valor correspondente a 1076 trabalhos prestados por entidades em nome colectivo. Destes, 44%, com o valor de 35 milhões de euros, já tinham sido implementados à data de Julho de 2008, 24% encontravam-se em fase de implementação, 8% encontravam-se em fase de estudo. É também significativo que **em 24% das adjudicações era desconhecida a respectiva fase de implementação, o que indicia, nestes casos, falta de controlo sobre a sua execução**.
- 59 As entidades analisadas revelaram elevada morosidade na implementação dos serviços contratados, já que 67% dos trabalhos estavam implementados ou em fase de implementação após o final do primeiro semestre de 2008.
- 60 **Quanto aos serviços já implementados, as empresas analisadas afirmaram terem sido, de um modo geral, totalmente cumpridos**. Assinale-se, porém, que a ausência generalizada de especificação formal dos objectivos dos serviços, bem como a ausência frequente de instrumentos contratuais formalizados, dificulta a aferição objectiva do grau de cumprimento dos objectivos visados por aqueles serviços.
- 61 Quanto à implementação concreta de medidas, **um número significativo de serviços externos de consultadoria não conduziu à implementação efectiva de qualquer medida**. Estes serviços representaram 13,5% do valor adjudicado em 2007. Montantes semelhantes atingiram os casos para os quais as entidades não dispunham de dados que permitissem avaliar a implementação efectiva de medidas.

A avaliação ex-post

- 62 A dificuldade inerente à avaliação de um serviço de consultadoria, assim como a medição dos seus impactos, foi reconhecida pelas entidades analisadas. Não obstante, estas não se empenharam em superar essas dificuldades, já que, quer os objectivos, quer o âmbito desses trabalhos, regra geral, não foram estabelecidos formalmente, conferindo um grande nível de subjectividade às avaliações realizadas.

³ Previstas, respectivamente, no artº 4º, nº 1, al. c) dos Estatutos da Parpública, S.A, aprovados em anexo ao DL nº 209/2000, de 2/9 (diploma que procedeu à reestruturação da Partest, S.A e consequente criação da Parpública, S.A) e no Despacho Normativo nº 35/2003, de 20/8.





- 63 **As empresas públicas não dispõem de mecanismos que lhes permitam quantificar os impactos destes trabalhos e a avaliação que fazem é eminentemente empírica**, o que a torna subjectiva retirando-lhe valor. A isto, junta-se a dificuldade intrínseca em avaliar um serviço de consultadoria, já que mesmo que se possa assistir a melhorias no desempenho da entidade, nem sempre é fácil atribuir uma relação de causa e efeito no que se refere às medidas tomadas.
- 64 Ainda que esteja imbuído de um elevado nível de subjectividade, não deixa de ser positivo que, salvo raras excepções, **as empresas analisadas estejam satisfeitas com os resultados dos serviços contratados; contudo, cerca de 50% dos serviços implementados não estavam suportados por um documento específico de avaliação, o que diminui o seu valor, enquanto instrumento de gestão.**
- 65 Tendo em conta o deficiente processo de contratação usado pelas entidades, destacando-se o baixíssimo uso de procedimentos concursais, o elevado nível de informalização na contratação e a ausência de avaliação, evidencia-se **existir por parte das entidades inquiridas potencialidades de obtenção de poupanças significativas.**

Consultores externos em nome individual

- 66 Em 2007, as entidades inquiridas adjudicaram, ainda, mais de 3,2 milhões de euros em serviços externos de consultadoria efectuados por prestadores individuais, num total de 191 contratações; cujas idades variaram entre 20 e 83 anos. Em **média, cada um destes prestadores auferiu 17.362,4€**, tendo-se assistido a uma **variação de remunerações bastante elevada**, cujos valores oscilaram entre 372,9€ e 117.000€, o que evidencia a **heterogeneidade dos trabalhos e a não existência de padrão de referência nas remunerações de indivíduos contratados para serviços desta natureza.**
- 67 **Verificou-se ainda predominância na recontração**, já que os consultores externos trabalharam na mesma entidade, durante 10 anos, o que indicia tratarem-se de recontrações, e não de carácter ocasional. **Acresce ainda, que 21% dos prestadores de serviços não possuíam contrato de prestação de serviços e 31% não foram objecto de avaliação.**

3. RECOMENDAÇÕES

- 68 Tendo em conta os resultados obtidos com a presente auditoria, o Tribunal formula as seguintes recomendações:

Ao Estado, na sua competência tutelar e/ou accionista:

- 69 Inventariar o SEE, por forma a dar cumprimento ao art.º 2.º do DL n.º 558/99, 17.12 com as alterações introduzidas pelo DL n.º 300/2007 de 23/8. Esta situação tornou-se, mais uma vez, um **óbice à realização desta acção.**
- 70 Emanar e publicitar, designadamente na internet, as **melhores práticas na aquisição de serviços de consultadoria** a adoptar nas diferentes fases do ciclo de contratação, dando **privilégio**, sempre que possível, à maximização do uso das potencialidades internas em detrimento da **contratação de serviços externos** e a **procedimentos concorrenciais**, no sentido de evitar **desperdício** e de obter sempre a **maximização da criação de valor** com o dinheiro despendido.
- 71 Promover, ao nível dos procedimentos de aquisição de serviços, a **elaboração e divulgação de um modelo de análise custo-benefício** na fase *ex ante* da adjudicação e de um outro de avaliação do desempenho da entidade adjudicatária na fase *ex post*, a utilizar pelas empresas públicas sempre que o montante o justifique, **disciplinando, em parte, o recurso a serviços externos.**



- 72 Instruir as empresas a **introduzir maior rigor no clausulado contratual**, de forma a salvaguardar o interesse e a aplicação de dinheiros públicos. Neste sentido, deverá fixar a obrigatoriedade de **redução a escrito dos contratos celebrados, com sanções para os incumpridores**. Adicionalmente, deverão ser **criadas minutas contratuais com clausulado transparente e penalizador no caso de incumprimento de ambas as partes**, permitindo efectuar um controlo efectivo sobre o cumprimento dos objectivos fixados.
- 73 Accionar as medidas necessárias para **compilar e divulgar os valores das despesas de consultoria no relatório anual sobre a situação do SEE**, a cargo da DGTF, o que permitirá evidenciar a relevância financeira deste tipo de despesa e simultaneamente explorar as potencialidades do SERIEF – Sistema de Recolha de Informação Económica e Financeira das Empresas.
- 74 **Assegurar o cumprimento rigoroso do n.º 13 da RCM n.º 49/2007 de 28.03 - Princípios de Bom Governo das empresas do Sector Empresarial do Estado - no que respeita à aquisição de bens e serviços das empresas públicas**, designadamente estabelecer e divulgar os procedimentos e critérios de adjudicação adoptados, orientados por princípios de economia e eficácia, que assegurem a eficiência das transacções realizadas e divulgar anualmente todas as transacções que não tenham ocorrido em condições de mercado, bem como uma lista dos fornecedores que representem mais de 5% do total dos fornecimentos e serviços externos, se esta percentagem corresponder a mais de 1 milhão de euros.
- 75 **Limitar a sua intervenção na gestão corrente das empresas**, sob pena de pôr em causa a autonomia, a racionalidade e a transparência da sua gestão.

Ao CA das Empresas Públicas:

- 76 **Introduzir maior rigor na elaboração dos seus instrumentos previsionais de gestão**, o que significa, neste domínio, inscrever e fundamentar nos seus planos estratégicos e/ou de actividades, as necessidades de recurso a serviços externos de consultoria **evitando abordagens casuísticas ao processo de adjudicação destes serviços**.
- 77 **Emitir orientações para que se apresente, num documento, a definição das necessidades a serem supridas, os objectivos a atingir, âmbito de cada serviço e a sua exacta transmissão ao consultor, tendo em vista estimular a competição e a obtenção de maior valor para a empresa**.
- 78 Realizar reuniões de *briefing*⁴ com os concorrentes, por forma a **melhorar o caderno de encargos e as propostas apresentadas**.
- 79 Diligenciar no sentido de **elaborarem manuais internos para a aquisição de bens e serviços**, que incluam uma matriz custo-benefício, procedimentos e critérios de adjudicação, minutas de contrato, modelo de avaliação dos consultores externos, cadastro de consultores com bom desempenho em anteriores contratações e divulgação das lições aprendidas (*lesson learned*).
- 80 Incentivar as suas empresas, na adjudicação de novos serviços, a **auscultar as competências internas**, que inclui a transferência de conhecimentos adquiridos em anteriores contratações e as avaliações de desempenho de consultores externos racionalizando desta forma o recurso generalizado ao outsourcing na aquisição de serviços de consultoria.

⁴ Trata-se de uma fase facultativa, considerada uma boa prática, que também consta na recomendação n.º 6 do relatório *Purchasing Professional Services* de 25 de Abril de 2001 do NAO.





- 81 **Privilegiar, sempre que possível, procedimentos concorrenciais.** Não obstante o novo Código da Contratação Pública atribuir carácter facultativo à consulta ao mercado para o ajuste directo, **o Tribunal recomenda o seu uso como boa prática de gestão**, vindo no seguimento das directivas comunitárias de contratação pública que vincam a natureza excepcional dos procedimentos não competitivos, pugnando, assim, pela transparência e tirando vantagem dos mercados concorrenciais.
- 82 **Reduzir a quantidade de adjudicações em procedimentos não concorrenciais**, que se situou quase em 70% do valor adjudicado. O seu **recurso excepcional deve ser sempre justificado em obediência ao princípio da transparência.**
- 83 **Melhorar a relação contratual entre consultor e entidade contraente** através da disponibilização de informação necessária ao consultor, imprescindível para o seu bom desempenho, uma vez que o seu sucesso é, também, o da entidade que contrata o serviço.
- 84 **Coligir e sistematizar formalmente a informação sobre os processos de adjudicação em matéria de aquisição de serviços**, definindo quem despoletou a necessidade, quem a requereu, quem decidiu a sua contratação, quem acompanhou a sua implementação e quem a avaliou.



II. CORPO DO RELATÓRIO

85 O presente documento é constituído por:

- Uma parte geral de enquadramento, caracterização e quantificação do universo em estudo.
- Uma parte específica, relativa às questões do inquérito.

86 Integra, ainda, em anexo, o inquérito enviado às entidades da amostra.

4. ENQUADRAMENTO GERAL

4.1. O mercado da consultadoria

- 87 Tem-se assistido a uma **crecente externalização de funções por parte das empresas**, independentemente do sector onde actuam. A generalidade das empresas, no decurso da sua actividade, deparam-se frequentemente com a necessidade de competências que não possuem ou que não é economicamente vantajoso desenvolver internamente, e, em determinados casos, estão legalmente impedidas de desenvolver.
- 88 Neste sentido, **o mercado de serviços de consultadoria tem crescido nos últimos anos**, desde as actividades de consultadoria mais tradicionais, como os serviços jurídicos, às mais recentes, como as relativas às tecnologias de informação, daí resultando proliferação de um vasto conjunto de empresas que se propõem prestar os mais variados tipos destes serviços.
- 89 Também as empresas públicas têm seguido, conscientemente, o **caminho de externalizar algumas competências consideradas não essenciais, extra negócio central (core business)**, deixando-as, ao invés, a outras entidades especializadas nesses trabalhos, cuja experiência e conhecimentos ultrapassam em muito os que **poderiam ser obtidos internamente** ou que, simplesmente, não dispõem.



4.2. Recurso a serviços de consultadoria

- 90 Em regra, **observa-se um crescente recurso, por parte do Estado em geral, e das empresas públicas em particular, a serviços externos de consultadoria de forma a dotá-las de maior eficácia, dar resposta às novas exigências colocadas à sua eficiência e prestar um melhor serviço à comunidade.** Assim, a aquisição de serviços externos reveste um papel decisivo no seu desempenho, pois estes deverão criar valor para a entidade que o solicita, permitindo:
- ✓ **Melhor qualidade do serviço/bem produzido, devendo devolver valor à entidade que o solicita e resultar num aumento de eficácia,** ou seja, facilitar mais a concretização dos objectivos do que usando recursos internos;
 - ✓ **Poupança de recursos,** de modo que os recursos internos da entidade sejam utilizados de forma mais eficiente, ou seja, ser mais eficaz com os mesmos recursos, ou com menos recursos atingir os mesmos objectivos.
- 91 A realidade em que as empresas do SEE funcionam e o dinamismo dos mercados em que se inserem, criaram deste modo um vasto leque de ocorrências que vêm potenciar o uso de serviços externos de consultadoria e que vêm contribuir para a percepção generalizada do seu crescimento. Assim:
- ✓ **Grandes projectos em curso e em fase de concepção com grandes níveis de complexidade** exigem a mobilização de um grande esforço e de meios, no sentido de um planeamento rigoroso, conduzindo também à criação de necessidades de conhecimentos técnicos específicos, bem como de apoio legal na sua concepção e desenvolvimento. O exemplo das Parcerias Público Privadas é um caso paradigmático⁵.
 - ✓ **A impossibilidade de deter todas as competências** é particularmente evidente em projectos de grande complexidade, mas pode ser apontado em muitos outros casos, em que a eventualidade de determinada competência sendo efectivamente necessária não justifique o seu desenvolvimento interno. Também a necessidade de recurso a competências muito especializadas poderá dar origem à necessidade de serviços externos de consultadoria;
 - ✓ **A contratação e valorização dos recursos Humanos,** por via da aquisição de novas competências efectuada por via de acções de formação, que lhes permitam desempenhar o seu trabalho de modo mais eficiente;
 - ✓ **Aposta na externalização de determinadas competências do Estado,** uma maior aceitação pela comunidade desse facto;
 - ✓ **O dinamismo das Tecnologias de Informação** permite obter maiores níveis de eficiência nos processos de produção, por um lado, e o rápido desenvolvimento do comércio electrónico, assim como da prestação de serviços, por outro;
 - ✓ **Há determinadas certificações legais** a que as entidades do SEE estão obrigatoriamente vinculadas, quer por via da sua actividade, quer por via de uma obrigatoriedade legal (certificação de contas). Por outro lado, no âmbito da sua actividade, podem as entidades prestadoras de determinado serviço, nomeadamente quando operam em situações de concorrência de mercado, decidir que determinada certificação pode trazer vantagem adicional (certificações de qualidade).
 - ✓ **Uma maior competitividade em particular no mercado de consultadoria** tem levado a maior agressividade por parte das entidades de consultadoria no sentido de obterem contratos. Isto tem provocado uma maior pressão junto dos potenciais adjudicantes no sentido de impor a necessidade dos seus serviços.

⁵ “Portugal é, actualmente, o país Europeu com maior percentagem de Parcerias Público Privadas quer em relação ao Produto Interno Bruto, quer em relação ao Orçamento do Estado.”, em “Linhas de Orientação (*Guidelines*) e Procedimentos para o desenvolvimento de Auditorias Externas a PPP, Tribunal de Contas, 2008.





92 A aquisição de serviços de consultadoria, quando efectuadas de forma adequada, seguindo o preceituado nas boas práticas internacionais e atendendo às fases do ciclo de contratação, garantindo nomeadamente a preservação dos princípios de transparência, concorrência, eficiência e eficácia, são, além de um meio legítimo, um modo de trazer maior competitividade e eficácia às empresas que os contratam.

93 Desta forma, as entidades contratantes podem obter competências que de outro modo seriam muito onerosas e difíceis de desenvolver internamente, além de usufruir da acumulação de experiência que um especialista poderá/deverá oferecer. Ao contrário, a aquisição destes serviços quando usada de forma incorrecta, leva ao injustificado dispêndio de recursos financeiros, podendo conduzir a situações de abuso e injustificadas adjudicações, traduzidas, muitas vezes, em situações de privilégio e preferência e contribuindo para o mau funcionamento da competitividade deste mercado.

4.2.1. *Serviços de consultadoria vs. Outsourcing*

94 O termo “serviços de consultadoria” pode representar um vasto número de prestações de serviços pagos, prestados por entidades externas que oferecem experiência e conhecimentos técnicos, sob a forma de aconselhamento, projectos, ou planeamento, tendo como objectivo a resolução de problemas inerentes à actividade desempenhada por determinada entidade. Assim, no sentido organizacional do termo:

Um “serviço de consultadoria” refere-se à prática de criar soluções que permitam determinada organização melhorar o seu desempenho.

95 Estes serviços são concretizados não apenas no aconselhamento jurídico ou de gestão, mas também na concepção, elaboração e mesmo acompanhamento de projectos, ou de serviços.

96 Importa **destrinçar entre os conceitos de consultadoria e de outsourcing**, que nem sempre é perceptível, uma vez que muitas empresas prestam ambos os serviços de forma indistinta. A diferença⁶ reside em que:

Os consultores aconselham, os fornecedores de *outsourcing* executam

97 Os **consultores aconselham e projectam estratégias e os fornecedores de *outsourcing* realizam o que já foi concebido.**

98 Como se referiu, o uso apropriado de serviços externos de consultadoria é um modo adequado e eficaz de melhorar o desempenho das empresas, no sentido de prestar um melhor serviço às populações.

99 A aquisição de serviços de consultadoria quando usada de forma construtiva pode determinar novas e melhores formas de prestar um serviço público por parte de entidades que actuam em mercados mais ou menos concorrenciais e que devem, mais do que cumprir um papel, acrescentar valor à comunidade.

100 No entanto, a aquisição de serviços de consultadoria deve estar inserida numa abordagem estratégica e não casuística.

101 Em cada contratação deve ser ponderado o seu valor intrínseco e o transferido para a comunidade, medido em acréscimo de valor derivado do serviço prestado.

⁶ *The difference here is both difficult and easy to see. The difficult part is that many firms simultaneously position themselves as offering consulting and outsourcing services, they don't clearly distinguish the two, and in the process they confuse the situation. It's easier when you think clearly about what the differences truly are. Consultants advise us on how to do something. Outsourcing providers actually do it. Sometimes a consultant will deliver a business service or product, and that's when they are acting like a provider, and other times an outsourcing provider will advise, but generally the distinction is easy to see. Most professional services firms fall into one of three categories. There are the consultants. There are the providers. There are the hybrids. The reality is that many firms are both consultants and providers, but play different roles with different clients and at different times. - The International Association of Outsourcing Professionals (IAOP).*



4.2.2. *Seleccção vs. Avaliação*

- 102** O facto de os contraentes não se apresentarem com interesses coincidentes, por um lado os adjudicantes requerendo um serviço eficaz, e por outro os adjudicatários pretendendo rapidez para libertar recursos, explica algumas das dificuldades nesta relação, afectando a independência e o equilíbrio. Por outro lado, a não separação entre o plano de acção delineado pelos consultores e a sua implementação torna difícil a sua avaliação.
- 103** Acresce que obter uma relação causa-efeito, ainda que haja uma melhoria assinalável no desempenho, nem sempre é possível, daí que avaliar um serviço de consultoria não seja uma tarefa fácil. Também o facto de se tratarem, regra geral, de competências especiais que em muitas ocasiões não são dominadas pela entidade contratante, em campos de aplicação muito diversos, faz com que a avaliação da sua eficácia e eficiência se torne particularmente difícil.
- 104** Isto leva a que não haja um reconhecimento público das empresas de consultoria, com base no mérito do seu trabalho, tornando difícil a diferenciação qualitativa entre empresas de consultoria.

4.3. *Regime jurídico da realização de despesas nas empresas públicas*

- 105** O DL n.º 197/99, de 8 de Junho, que estabelecia o regime da realização de despesas públicas, bem como da contratação pública veio a ser revogado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, diploma que aprovou o Código dos Contratos Públicos. Este Código passou a ser aplicável aos procedimentos de formação de contratos públicos iniciados após 29 de Julho de 2008, assim como à execução dos contratos que revestissem a natureza de contratos administrativos celebrados na sequência de procedimentos de formação iniciados após essa data⁷, o qual não contempla um regime específico para a contratação de serviços de consultoria, sem prejuízo de as directivas comunitárias apontarem nesse sentido.
- 106** Por outro lado, o regime do Código dos Contratos Públicos é aplicável às empresas públicas, apenas a partir da data da sua entrada em vigor, isto é, desde final do mês de Julho de 2008, nos termos conjugados do art.º 18.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 278/2009 de 2 de Outubro e art.ºs 1.º n.ºs 1 e 2 e 2.º n.ºs 2 e 3, do Código dos Contratos Públicos aprovado pelo mesmo diploma.
- 107** Antes dessa data, as empresas públicas⁸ à excepção das dos sectores da água, da energia, dos transportes e das telecomunicações reguladas pelo DL n.º 223/2001, de 09.08, não estavam abrangidas pelo regime do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, que aprovou o regime jurídico da realização de despesas públicas com locação e aquisição de bens e serviços.
- 108** O Decreto-Lei n.º 197/99, excluía, portanto, da sua aplicação as pessoas colectivas com natureza empresarial (cf. art.º 3.º n.º 1) e de forma literal afastava também da aplicação deste regime as empresas públicas, de acordo com art.º 2.º alínea b)⁹.

⁷ Cf. artigos 16.º, n.º1 e 18.º do DL n.º 18/2008 e artigos 1.º n.ºs 1 e 2 e 2.º n.ºs 2 e 3, do Código dos Contratos Públicos aprovado pelo mesmo diploma.

⁸ O conceito de empresas públicas a que se referia então o Decreto-Lei n.º 197/99, era o conceito decorrente do Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril, que regia então estas entidades.

De facto, no que concerne ao âmbito de aplicação pessoal, o artigo 2.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, é uma norma que foi emitida quando se encontrava em vigor o estatuto das empresas públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril, pelo que a sua interpretação deve, actualmente, ser feita tendo em conta a evolução legislativa entretanto ocorrida.

Efectivamente, o DL n.º 260/76 foi revogado pelo DL n.º 558/99, de 17 de Dezembro, o qual, por constatar a inadequação do Decreto-Lei n.º 260/76 e porque ao mesmo só já estava sujeito um grupo muito reduzido de empresas, procedeu à redefinição do conceito de empresa pública como consta do respectivo preâmbulo.

A essas empresas públicas passaram a corresponder, no regime do Decreto-Lei n.º 558/99, as actuais Entidades Públicas Empresariais, como figura residual.

⁹ “... O presente diploma aplica-se... aos organismos públicos dotados de personalidade jurídica, com ou sem autonomia financeira, que não revistam natureza, forma e designação de empresa pública”.



109 É pois à vigência deste diploma, entretanto revogado, que se reporta o âmbito temporal definido para a presente auditoria. Por conseguinte, em matéria de procedimentos aquisitivos e de contratação da prestação de serviços, as empresas públicas não se encontravam vinculadas ao regime jurídico do Decreto-Lei nº 197/99, excepto as dos sectores da água, da energia, dos transportes e das telecomunicações às quais se aplicava o DL n.º 223/2001, de 9 de Agosto. O quadro seguinte, sintetiza o acima exposto:

QUADRO 4 – AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS – EMPRESAS PÚBLICAS

	Diplomas
Até 2007	DL 223/91*
Após 2007	DL 18/2008

* Sectores da água, da energia, transportes e telecomunicações

110 Também no nº1 e nº2 do art. 13 do DL nº 233/2005, de 29 de Dezembro, se refere que a **aquisição de bens e serviços por parte das empresas públicas do sector da saúde “Hospitais E.P.E” se rege pelas normas de direito privado, sem prejuízo da aplicação do regime do direito comunitário relativo à contratação pública.** No mesmo diploma se institui que os regulamentos internos dos Hospitais EPE devem garantir a aplicação daquelas normas e o cumprimento dos princípios gerais da livre concorrência, transparência e boa gestão, designadamente a fundamentação das decisões tomadas.

111 Porém, a **contratação de serviços de consultoria foi objecto de tratamento específico no âmbito das Parcerias Público - Privadas, Dec. Lei n.º n.º 141/2006, de 27.06**¹⁰, o qual veio fixar normas especiais, sobre a contratação de consultores externos para apoio aos processos de PPP, com destaque para os seguintes aspectos:

- ✓ As **razões objectivas** que justificam essa contratação, bem como os âmbitos de intervenção do respectivo consultor;
- ✓ Os **encargos** previstos para o parceiro público ou para o Estado decorrentes dessa contratação e seu cabimento orçamental;
- ✓ O **procedimento** a adoptar na selecção do consultor externo;
- ✓ O **consultor externo que venha a prestar serviços ao parceiro público, não poderá prestar assessoria ao parceiro privado, ou a qualquer entidade que se apresente como concorrente no âmbito dessa parceria.**

112 Outra referência a este tema é encontrada na **Portaria 718/2007, 27.08**, na medida em que nela se autoriza o encarregado de missão da Estrutura Parcerias Saúde a **iniciar os procedimentos prévios de contratação de serviços de consultoria nos processos de parcerias em saúde.**

113 Em Agosto de 2006, com as alterações introduzidas à LOPTC (Lei n.º 97/97, 26.08), **ficaram os contratos da aquisição de bens e serviços celebrados por algumas das empresas públicas sujeitos à fiscalização prévia do TC, de acordo com o n.º 1, alínea a) do art.º 5.º daquela lei.**

114 Face ao exposto, verifica-se que **as despesas de consultoria das empresas públicas consubstanciam, na sua vertente obrigacional, contratos de prestação de serviços, não existindo no Dec. Lei n.º 558/99, (alterado pelo DL 300/07), nem no novo Código dos Contratos Públicos, Dec Lei nº 18/08, determinação específica deste tipo de despesas, à excepção das Parcerias Público - Privadas, que vêm um regime legal particular ou específico (Dec. Lei n.º 141/2006, de 27.06).**

¹⁰ Diploma que reviu e republicou o Dec. Lei n.º 86/2003, de 27.06.

4.4. Observância de princípios e regras de gestão no SEE

- 115 O sector empresarial do Estado representa uma parte importante da actividade económica nacional. Algumas das empresas detidas ou participadas pelo Estado são, por via da sua visibilidade e importância, paradigmas em domínios de organização e de comportamento. Também por isso **“não há hoje dúvidas sobre a importância de as empresas serem geridas por práticas correctas visando objetivos adequados”**¹¹ e **servindo eficazmente a comunidade.**
- 116 A posição do Estado, enquanto detentor único ou maioritário de forma directa ou indirecta de empresas públicas, e a situação económico-financeira à data da auditoria impuseram a implementação de **medidas ao nível de contenção da despesa pública em todas as áreas de intervenção do Estado. A aquisição de serviços constitui uma das vertentes dessa contenção de custos a prosseguir pelos conselhos de administração e pelos conselhos de gerência das empresas públicas.**
- 117 De igual modo é claro que **as empresas devem assumir responsabilidades sociais**, nomeadamente, em matéria de **transparência, respeito pela concorrência e na igualdade de oportunidades.**
- 118 Por isso, são cada vez mais frequentes **os códigos de bom governo das empresas**, os quais mais não visam do que **estimular os diversos agentes económicos a dar um contributo para que as empresas sejam governadas com eficiência e actuem com equidade** perante os diferentes interesses que gravitam na sua órbita.
- 119 Neste domínio, têm sido múltiplas as orientações do governo no sentido de fomentar o rigor e a transparência na gestão das empresas públicas, sendo de destacar a aprovação dos princípios de bom governo das empresas do sector empresarial do Estado, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/2007, de 28/3.
- 120 Através desta Resolução, o Governo determinou a observância, pelas empresas públicas, de princípios de bom governo internacionalmente reconhecidos, designadamente as recomendações da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económicos (OCDE) e da Comissão Europeia.
- 121 Recorda-se ainda, nesta Resolução, o facto de o *“Estado dever exercer o seu poder de tutela ou os seus direitos de accionista no sentido de assegurar que as empresas disponham de adequados **mecanismos de fiscalização, controlo e avaliação**”*¹², *que actuem com independência em relação aos gestores executivos e a quaisquer accionistas e que dêem garantia de que a informação económica e financeira prestada é exacta e retrata com rigor a situação da empresa”*.

4.4.1. Gestores públicos. Dever de observar as boas práticas no exercício de funções

- 122 No **Artigo 7.º do DL 558/99**¹³, **define-se que o direito aplicável às empresas públicas é o direito privado**, salvo no que estiver disposto no próprio regime do SEE. Este regime e a natureza pública destas entidades, pese embora o quadro geral do direito privado como referência geral, não permitem, no entanto, considerar no mesmo plano a actuação dos gestores públicos face aos restantes gestores de entidades privadas não integradas no SEE.
- 123 Embora a liberdade de actuação dos gestores públicos seja muito ampla, estes encontram-se vinculados à natureza pública destas entidades e, por consequência, aos **deveres de transparência e de prossecução do interesse público.**

¹¹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/2007.

¹² negrito nosso.

¹³ Alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de Agosto, diploma no qual se clarifica o conceito de empresa pública e, bem assim, o perímetro do SEE.





- 124 O Decreto-Lei n.º 71/2007 **prevê as incompatibilidades e impedimentos da função de gestor público com exercício de cargos de direcção da administração directa e indirecta do Estado.** Os gestores públicos com funções não executivas não podem exercer quaisquer outras actividades temporárias ou permanentes na mesma empresa, de acordo com o disposto no Artigo 22.º. Esta norma estabelece ainda condicionalismos na celebração de contratos de trabalho ou de prestação de serviços com as empresas durante o exercício dos respectivos mandatos.
- 125 O gestor deve declarar-se impedido de tomar parte em deliberações quando nelas tenha interesse, por si, como representante ou como gestor de negócios de outra pessoa ou, ainda, quando tal suceda, em relação ao seu cônjuge, parente ou afim em linha recta ou até ao 2.º grau em linha colateral ou em relação com pessoa com quem viva em economia comum¹⁴.
- 126 Os **gestores públicos estão igualmente sujeitos às boas práticas decorrentes dos usos internacionais, designadamente em matéria de transparência, respeito pela concorrência e pelos agentes do mercado e prestação de informação** sobre a sua organização e as actividades envolvidas (cf. Artigo 37.º)
- 127 Tendo em vista a **prevenção de conflitos de interesse, a já aludida Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/2007 determina que os membros dos órgãos sociais das empresas públicas devem abster-se de intervir nas decisões que envolvam os seus próprios interesses, designadamente na aprovação de despesas por si realizadas.**
- 128 Além disso, no início de cada mandato, e sempre que se justificar, tais membros devem declarar ao órgão de administração e ao órgão de fiscalização, bem como à Inspeção-Geral de Finanças, quaisquer participações patrimoniais importantes que detenham na empresa, bem como relações relevantes que mantenham com os seus fornecedores, clientes, instituições financeiras ou quaisquer outros parceiros de negócio, susceptíveis de gerar conflitos de interesse.

4.4.2. *Dever de informar e de divulgar. Transacções e lista dos fornecedores*

- 129 Os **negócios das empresas detidas pelo Estado devem ser conduzidos com integridade e devem ser adequadamente formalizados não podendo ser praticadas despesas confidenciais ou não documentadas.** Cada empresa **deve ter ou aderir a um código de ética que contemple exigentes comportamentos éticos e deontológicos, procedendo à sua divulgação por todos os seus colaboradores, clientes, fornecedores e pelo público em geral.**
- 130 Anualmente, **as empresas detidas pelo Estado devem divulgar todas as transacções que não tenham ocorrido em condições de mercado, bem como uma lista dos fornecedores¹⁵ que representem mais de 5% do total dos fornecimentos e serviços externos, se esta percentagem corresponder a mais de 1 milhão de euros.**
- 131 Essas informações, nos termos dos princípios de bom governo constantes na Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/2007¹⁶, devem ser divulgadas ao público, não apenas no sítio na internet da própria empresa, mas também no sítio da internet das empresas do Estado, criado pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, ao qual se pode aceder livremente através do endereço www.dgtf.pt.

4.4.3. *Procedimentos adoptados em matéria de aquisição de bens e serviços*

- 132 Um dos princípios gerais de actuação é o de que o comportamento das E.P deve, em particular, ser eticamente irrepreensível no que respeita à aplicação de **normas de natureza concorrencial**, devendo tratar com equidade todos os seus clientes e fornecedores e demais titulares de interesses legítimos, designadamente colaboradores da empresa, outros credores que não fornecedores ou, de um modo geral, qualquer entidade que tenha algum tipo de direito sobre a empresa.

¹⁴ Aos gestores públicos é ainda aplicável, com as necessárias adaptações, diversas normas da Lei n.º 64/93, de 26 de Agosto, que estabelece o regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos.

¹⁵ Cf. RCM n.º 49/2007, Anexo, Princípios... n.ºs 13, 14, 22, 25, 29.

¹⁶ Definição de boas práticas para as empresas do sector público, com as quais se pretende assegurar o respeito do princípio da transparência e incentivar a excelência da governação societária. – Relatório de bom governo de 2009, DGTf



- 133 Neste contexto, um dos aspectos mais relevantes da Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/2007, consiste na determinação de que as empresas devem estabelecer e divulgar os procedimentos adoptados em matéria de aquisição de bens e serviços e adoptar critérios de adjudicação orientados por princípios de economia e eficácia que assegurem a eficiência das transacções realizadas e a igualdade de oportunidades para todos os interessados habilitados para o efeito¹⁷.
- 134 Os critérios de adjudicação estabelecidos devem ser claros e proporcionar a selecção de proponentes de forma a assegurar as vantagens da concorrência efectiva.
- 135 No Relatório de Bom Governo da DGTf é referido que a generalidade das empresas já diligenciou no sentido de assegurar o cumprimento dos princípios da citada RCM, em matéria de aquisição de bens e serviços. Assim, em 2008, cerca de 67 empresas públicas já tinham adoptado procedimentos em matéria de bens e serviços, 64 divulgaram as transacções que não tinham ocorrido em condições de mercado e 68 a lista de fornecedores que representou mais de 5% dos seus FSE.

4.4.4. Projecto de Código de Bom Governo das Sociedades

- 136 Embora uma associação de direito privado, o IPCG (Instituto Português de Corporate Governance) tem vindo a trabalhar num projecto de recomendações para um código de bom governo das sociedades, particularmente para as empresas cotadas, que pretende **contemplar importantes normas em matéria específica da contratação de consultores**, de entre as quais se destacam as contidas no capº V:

*“V.5.5 A CAR (Comissão de Avaliação e Remunerações) deve, dentro dos limites permitidos pela situação económica e financeira da sociedade, e num contexto de adequado enquadramento orçamental, poder **contratar os serviços de consultoria** que julgue necessários para o **cumprimento da sua missão, escolhendo livremente os consultores**, e sendo o interlocutor único da sociedade perante esses prestadores de serviços, e **deve assegurar-se que os prestadores seleccionados estão em condições de prestar os seus serviços com independência.**”*

*V.5.6 Os **prestadores de serviços** referidos no ponto anterior **não poderão ser contratados para a prestação de quaisquer outros serviços ao grupo sem autorização expressa da CAR**, a qual só a poderá conceder se entender que a independência e a qualidade da prestação de serviços não se encontram prejudicadas, **nem ter prestado serviços à sociedade nos três anos antecedentes** que não tenham sido aprovados nestes termos.”¹⁸*

- 137 A incluir no Relatório sobre o Governo das Sociedades a ser elaborado anualmente, deverá, também, (5.7) “ser prestada informação aos accionistas sobre a composição e actividade da CAR, da qual conste, designadamente, o regulamento interno, a lista dos trabalhos desenvolvidos, a **identificação dos consultores contratados, o montante global dos custos incorridos em serviços de consultoria, e o montante pago aos consultores em outros serviços que tenham sido autorizados pela CAR.**”
- 138 A eventual aprovação deste código virá reforçar a **necessidade de serem assegurados os princípios básicos elementares na contratação de consultores, com respeito pela racionalidade económica, independência e transparência na aquisição daqueles serviços e outros similares.**

¹⁷ Cf. RCM n.º 49/2007, Anexo, Princípios... nº 13.

¹⁸ Projecto de Código de Bom Governo das Sociedades - Instituto Português de Corporate Governance,





5. A AMOSTRA

139 De um total de 420 empresas do universo empresarial público, distribuídas conforme o quadro seguinte, foram inquiridas 69 entidades, tendo todas elas respondido ao inquérito elaborado pelo TC. Estas entidades representaram 16,4% do total de entidades que compunham o Sector Empresarial do Estado em 2005, estando aqui representadas as empresas públicas que se situam na dependência da Administração Central do Estado e de maior dimensão financeira, entre elas as designadas Entidades Públicas Empresariais, cuja “...criação tem vindo a ocorrer de forma abundante num passado recente, numa primeira fase na área da saúde com a transformação dos hospitais do SNS em hospitais EPE, estando neste momento presentes EPE em praticamente todas as áreas sectoriais...”¹⁹

QUADRO 5 – UNIVERSO EMPRESARIAL PÚBLICO – FORMA JURÍDICA

	Universo (nº empresas)	Amostra (nº empresas)	% (amostra)
Entidades Públicas Empresariais	40	31	77,5%
Sociedades Anónimas	264	38	14,4%
Sociedades por Quotas	67		
Sociedades Cooperativas	18		
Subtotal	389	69	17,7%
Desconhecidas	31		
Total	420	69	16,4%

Fonte: IGF - 2005; tratamento: equipa de auditoria

140 A amostra incluiu 38 SA e 31 EPE das quais 35% pertenciam ao sector da saúde.

QUADRO 6 – AMOSTRA - SECTOR DE ACTIVIDADE PRINCIPAL

SECTOR DE ACTIVIDADE	nº empresas
Comunicação social	2
Financeiro	1
Gestão de infraestruturas - infraestruturas aéreas	3
Gestão de infraestruturas - infraestruturas ferroviárias	2
Gestão de infraestruturas - infraestruturas portuárias	5
Gestão de infraestruturas - infraestruturas rodoviárias	1
Gestão de infraestruturas - outras infraestruturas	4
Indústria	4
Outros sectores	5
Gestão de participações sociais	1
Requalificação Urbana	7
Saúde	24
Serviços de utilidade pública	2
Transportes	8
Total	69

Fonte: Inquérito do TC; Tratamento equipa auditoria

¹⁹ Pag. 17 da Nota Técnica nº 4/2009 de 11/03 da UTAO.



- 141 Na amostra estão representadas empresas do sector de gestão de infra-estruturas aéreas, ferroviárias, portuárias, rodoviárias e outras, num total de 15 empresas, sendo, porém, o sector da saúde o mais representativo na amostra, já que foram inquiridas 24 empresas, ou seja, 35% da amostra. As respostas obtidas foram provenientes ainda de outros sectores, como se pode observar no quadro n.º 6.
- 142 No que se refere aos Ministérios que tutelam estas empresas, o Ministério da Saúde é o que detém maior número de empresas no conjunto. Também o Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações detém a tutela de 29% das entidades, enquanto as remanescentes empresas são tuteladas por outros ministérios, tal como consta do respectivo quadro que se apresenta de seguida.

QUADRO 7 – AMOSTRA - MINISTÉRIO/TUTELA

MINISTÉRIOS	nº empresas	nº serviços contratados	Valor dos serviços adjudicados (euros)
Ministério da Agricultura, Des. Rural e Pescas	2	66	1.417.643,9 €
Ministério da Defesa Nacional	2	15	294.327,4 €
Ministério da Economia e da Inovação	6	46	3.273.867,7 €
Ministério da Saúde	24	84	2.680.868,8 €
Ministério das Finanças e Administração Pública	6	111	34.466.637,2 €
Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunic.	20	652	39.146.792,9 €
Ministério do Ambiente, Ord. Território, Des. Regional	7	78	17.442.837,4 €
Ministro dos Assuntos Parlamentares	2	24	743.466,0 €
Total Geral	69	1076	99.466.441,3 €

Fonte: Inquérito do TC; Tratamento equipa auditoria

- 143 Quanto à forma jurídica, 55% das entidades eram Sociedades Anónimas e 45% Entidades Públicas Empresariais.

QUADRO 8 – AMOSTRA - FORMA JURÍDICA

	nº	%
Sociedade Anónima	38	55,1%
Entidade Pública Empresarial	31	44,9%
Total	69	100,0%

Fonte: Inquérito do TC; Tratamento equipa auditoria





144 Apresenta-se de seguida, a totalidade das empresas públicas, cuja informação prestada ao TC esteve na base da análise desenvolvida nos pontos seguintes.

QUADRO 9 – ENTIDADES DA AMOSTRA

Administração do Porto de Sines, SA	Hospital de Nossa Senhora do Rosário, EPE
Adp - Águas de Portugal, SA	Hospital de Santa Maria, EPE
AICEP - Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, EPE	Hospital de Santo André, EPE
ANA - Aeroportos de Portugal, SA	Hospital de São João, EPE
ANCP - Agência Nacional de Compras Públicas, EPE	Hospital de São Sebastião, EPE
APA - Administração do Porto de Aveiro, SA	Hospital de São Teotónio, EPE
APDL - Administração dos Portos de Douro e Leixões, SA	Hospital Distrital da Figueira da Foz, EPE
APL - Administração do Porto de Lisboa, SA	Hospital Distrital de Santarém, EPE
APSS - Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, SA	Hospital Garcia de Orta, EPE
Caixa Geral de Depósitos, SA	Hospital Infante Dom Pedro, EPE
Caminhos de Ferro Portugueses, EP	Hospital Santa Maria Maior, EPE
Centro Hospitalar Cova da Beira, EPE	Imprensa Nacional - Casa da Moeda, SA
Centro Hospitalar de Lisboa, EPE	Instituto Português de Oncologia do Porto Francisco Gentil, EPE
Centro Hospitalar de Setúbal, EPE	Lusa - Agência de Notícias de Portugal, SA
Centro Hospitalar de Trás-os-Montes e Alto Douro, EPE	Metro do Porto, SA
Centro Hospitalar do Alto Ave, EPE	Metro Mondego, SA
Centro Hospitalar do Alto Minho EPE	Metropolitano de Lisboa, EP
Centro Hospitalar do Baixo Alentejo, EPE	Navegação Aérea de Portugal - NAV Portugal, EPE
Centro Hospitalar do Médio Ave, EPE	Parública - Participações Públicas, SGPS, SA
Centro Hospitalar do Médio Tejo, EPE	Parque EXPO 98, SA
Centro Hospitalar do Nordeste, EPE	PolisAlbufeira - Soc. Desenv. Programa Polis em Albufeira, SA
Centro Hospitalar do Porto, EPE	Rádio e Televisão de Portugal, SA
Centro Hospitalar do Tâmega e Sousa, EPE	RAVE - Rede Ferroviária de Alta Velocidade, SA
Companhia Carris de Ferro de Lisboa, SA	Rede Ferroviária Nacional - REFER, EPE
Costapolis - Soc. Desenv. Programa Polis Costa da Caparica, SA	REN - Redes Energéticas Nacionais, SGPS, SA
CTT - Correios de Portugal, SA	SilvesPolis, SA
Docapesca Portos e Lotas, SA	SIMAB, Sociedade Instaladora Mercados Abastecedores, SA
EDAB, Empresa de Desenvolvimento Aeroporto de Beja, SA	Sociedade de Transportes Colectivos do Porto, SA
EDIA - Empresa Desenv. e Infra-estruturas da Alqueva, SA	Sociedade Portuguesa de Empreendimentos SPE, SA
EDM - Empresa de Desenvolvimento Mineiro, SA	Transportes Aéreos Portugueses, SA
EGREP - Entidade Gestora Reservas Estratégicas Produtos Petrolíferos, EPE	Transtejo - Transportes Tejo, SA
Empordef - Empresa Portuguesa de Defesa, SA	Urbindustria - Soc. Urbanização Infraestruturação Imóveis, SA
EP - Estradas de Portugal, SA	VianaPolis - Soc. Desenv. Programa Polis Viana do Castelo, SA
Estaleiros Navais de Viana do Castelo, SA	ViseuPolis, Sociedade Desenv. Programa Polis Viseu, SA (em liquidação)
FRME - Fundo Revitalização e Modernização do Tecido Empresarial, SGPS, SA	

Fonte: equipa de auditoria



6. RECURSO AOS SERVIÇOS DE CONSULTADORIA E MONTANTES ENVOLVIDOS

- 145 Algumas das entidades inquiridas actuam num mercado cuja concorrência é intensa e têm que responder perante o accionista/tutela Estado e cidadãos cada vez mais esclarecidos e exigentes. Estas exigências têm levado aquelas entidades a reflectir sobre o modo como prestam os seus serviços, no sentido de os tornarem mais eficientes e eficazes, conduzindo-as a adquirir um leque cada vez mais alargado e especializado de conhecimentos. Na impossibilidade de todos estes conhecimentos serem dominados por aquelas entidades, têm vindo a ser **adquiridos externamente, em áreas fora do seu “core-business”**.
- 146 Constatou-se, porém, **não ser perceptível por algumas das entidades inquiridas a diferença entre consultadoria e outsourcing**, o que condicionou a análise, não abonando a favor da qualidade da informação de que elas dispõem.
- 147 Cerca de **metade das entidades da amostra indicou ter recorrido, durante o ano de 2007, a prestadores de serviços de consultadoria em nome individual, cujo valor ascendeu a 3,3 milhões de euros**, enquanto que 88% que afirmaram ter recorrido a prestadores em nome colectivo, atingindo, neste caso, o montante de 99,5 milhões de euros, o que representou 3% do valor total de fornecimentos e serviços externos por elas adquiridos.

QUADRO 10 – CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTADORIA

		nº empresas inquiridas	%	valor adjudicado
A empresa contratou/manteve assessores e/ou consultores externos em nome individual	Não	33	47,80%	
	Sim	36	52,20%	3.281.492,6 €
	Total	69	100,00%	
A empresa recorre/recorreu a consultores em nome colectivo	Não	8	11,60%	
	Sim	61	88,40%	99.466.441,3 €
	Total	69	100,00%	102.747.933,9 €

Fonte: Inquérito do TC; Tratamento equipa auditoria

6.1. Consultores em nome colectivo

- 148 As empresas públicas inquiridas indicaram ter adjudicado, no seu conjunto, durante o ano de 2007, um total de **99.466.441,29€, relativos a 1076 trabalhos a consultores externos em nome colectivo**. Este valor representou 3% do montante total despendido em “fornecimentos e serviços externos”, chegando mesmo, no caso dos sectores da requalificação urbana e da gestão de participações sociais, a ultrapassar mais de metade dos gastos nesta rubrica, com 60% e 63% respectivamente.

QUADRO 11 – VALOR ADJUDICADO

Unidade: euros

Valor adjudicado total	99.466.441,3 €
Média	103.181,0 €
Desvio-padrão	281.013,1 €
Valor mínimo	120,0 €
Valor máximo	5.190.000,0 €

Fonte: Inquérito do TC; Tratamento equipa auditoria

- 149 **O valor médio de adjudicação situou-se em 103.181€, ainda que seja de assinalar a grande dispersão de valores**, já que o valor mais baixo foi de 120€ e o mais elevado de 5.190.000€, traduzindo-se num elevado desvio padrão, que atingiu o valor de 281.013,1€.
- 150 Esta situação foi, em certa medida, determinada pela **grande heterogeneidade de trabalhos solicitados** a estas entidades no que respeita ao seu tipo, aos seus objectivos e âmbito, implicando diversos níveis de tecnicidade e duração: desde pequenos serviços de tradução, até grandes e complexos projectos de gestão ou financeiros para algumas das maiores empresas ou empreendimentos em Portugal, como a **Caixa Geral de Depósitos, S.A, a AdP – Águas de Portugal, S.A ou a RAVE – Rede Ferroviária de Alta Velocidade, S.A.**

151 As empresas inquiridas, quando instadas a indicar os montantes por que os 1076 serviços de consultadoria tinham sido adjudicados, em 112 situações não responderam e, dessas, em 40, também não foi referido quais os respectivos valores finais (efectivos ou previstos). De igual modo, em 103 adjudicações não foram referidos os respectivos valores finais.

QUADRO 12 – VALOR DE ADJUDICAÇÃO vs. VALOR FINAL

	Valor adjudicado	Valor final
Responderam	964	973
Não responderam	112	103
Total adjudicações	1076	1076

Fonte: Inquérito do TC; Tratamento equipa auditoria

152 Muitas destas situações justificaram-se devido a alguma informalidade subjacente a estas contratações, que levou a que, para muitas delas, não se formalizasse um contrato escrito, conduzindo assim a que não ficasse estipulado um preço para a prestação do serviço. **Esta falha implica falta de controlo sobre o processo de contratação**, tornando difícil, assim, comparar o preço que terá ficado acordado na adjudicação com o preço efectivamente pago e traduz-se numa ausência de transparência na contratação destes serviços, à revelia do que legalmente se impõe em matéria de contratos.

153 No que respeita à segmentação do valor da adjudicação, o número mais elevado de adjudicações situou-se entre 10 001€ e 50 000€, já que os 357 trabalhos adjudicados neste patamar representaram 33,2% do número total das adjudicações, ainda que representassem apenas 9% do valor adjudicado. Assinala-se um grande número de trabalhos com valor inferior a 5 000€, mas pouco significativos face ao valor global adjudicado em 2007 (0,4%).

QUADRO 13 – VALOR ADJUDICADO/ESTRATIFICAÇÃO

	nº	%	Valor (euros)	%
Até 2 500 €	104	9,7%	124.692,64 €	0,1%
2 501 - 5 000 €	64	5,9%	252.919,40 €	0,3%
5 001 - 10 000 €	107	9,9%	840.697,77 €	0,8%
10 001 - 50 000 €	357	33,2%	8.839.881,08 €	8,9%
50 001 - 100 000 €	110	10,2%	8.487.149,33 €	8,5%
100 001 € - 500 000 €	188	17,5%	41.224.724,50 €	41,4%
> 500 000 €	34	3,2%	39.696.376,57 €	39,9%
sem resposta	112	10,4%		0,0%
Total	1076	100,0%	99.466.441,29 €	100,0%

Fonte: Inquérito do TC; Tratamento equipa auditoria

154 Mais relevantes são as duas categorias de maior valor que representaram, em conjunto, mais de 81% do valor adjudicado para um número de trabalhos com um peso que não ultrapassou os 21%. Mais concretamente, os 34 serviços externos de consultadoria de maior valor (3,2% do número de trabalhos adjudicados) representaram quase 40% do valor total adjudicado.

155 Ora, estas adjudicações, que envolveram montantes tão elevados, não foram as mais transparentes e escrutinadas, porquanto verificou-se em **14** daquelas adjudicações resultaram de ajustes directos em que apenas foi consultada uma entidade e em **10** adjudicações as empresas não responderam qual o número de entidades consultadas. Ainda, em **12** daquelas **24** adjudicações não foi sequer celebrado um contrato escrito.

156 As 69 entidades inquiridas referiram que o valor pago, efectivo ou previsto, em Junho de 2008, era cerca de 89,8 milhões de euros, valor inferior ao adjudicado, que ascendeu a mais de 99,5 milhões de euros. Esta diferença, de 9,7 milhões de euros, é justificada pelo facto de alguns trabalhos não estarem ainda pagos, e outros, por não ter sido respondido qual o valor final.

QUADRO 14 – ADJUDICAÇÕES - VALOR FINAL

Unidade: euros

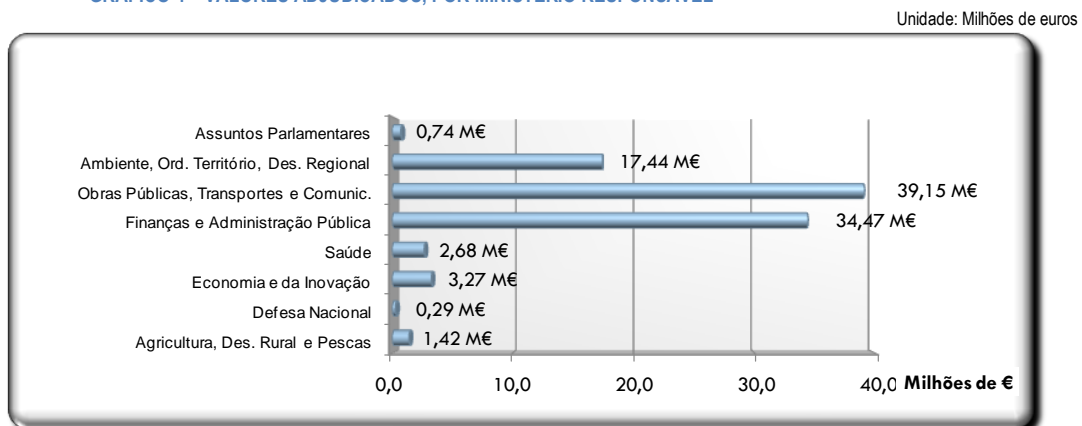
Valor final total	89.753.925,00 €
Média	92.244,52 €
Desvio-padrão	198.341,46 €
Valor mínimo	120,00 €
Valor máximo	1.750.067,77 €

Fonte: Inquérito do TC; Tratamento equipa auditoria

157 Dos **973 trabalhos em que foi indicado o valor final**, **63 apresentaram um valor final superior ao adjudicado**, que se **traduziu em 1.547.692€**, ou seja, pouco mais do que 1,5% acima do valor adjudicado.

158 Também no **valor final** se assistiu a **uma grande dispersão de valores**, com o desvio padrão a atingir 198.341,46€ e a média 92.244,52€.

GRÁFICO 4 – VALORES ADJUDICADOS, POR MINISTÉRIO RESPONSÁVEL



Fonte: Inquérito do TC; Tratamento equipa auditoria

159 As **20 empresas sob responsabilidade do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações foram as que adjudicaram o valor mais elevado em serviços externos de consultadoria**, ultrapassando 39 milhões de euros. O valor médio das suas contratações de serviços externos de consultadoria foi ligeiramente superior à média global. Também as 6 empresas tuteladas pelo Ministério das Finanças e Administração Pública (com a CGD a representar a maior fatia – cerca de 88%) recorreram significativamente à contratação deste tipo de serviços, adjudicando um total de 34,5 milhões de euros durante o ano de 2007.

160 A análise por sector de actividade demonstra que foi o sector financeiro quem mais recorreu a este tipo de adjudicações, ultrapassando os 30 milhões de euros, valor este da responsabilidade apenas de uma empresa deste sector. Esta empresa é também a que apresenta maior valor de serviços contratados, muito acima das restantes, sendo que a **contratação de serviços externos de consultadoria representa cerca de 4,7% dos seus FSE, um pouco acima da média apresentada pelas restantes empresas**, que se situou em 2,9%. Também as empresas encarregues da gestão de infra-estruturas adjudicaram, no seu conjunto, um valor significativo, 31.166.617,7€, conforme se observa no quadro seguinte:



QUADRO 15 – SECTORES DE ACTIVIDADE DAS ENTIDADES ADJUDICANTES

SECTORES	nº entidades	nº serviços contratados	Valor serviços adjudicados (euros)	consultadoria/fse
Comunicação social	2	24	743.466,0€	1,3%
Financeiro	1	66	30.335.538,2€	4,7%
Gestão de infraestruturas - infraestruturas aéreas	3	71	5.175.123,9€	4,4%
Gestão de infraestruturas - infraestruturas ferroviárias	2	65	8.603.592,1€	7,8%
Gestão de infraestruturas - infraestruturas portuárias	5	52	2.350.423,6€	6,9%
Gestão de infraestruturas - infraestruturas rodoviárias	1	152	11.047.967,0€	13,7%
Gestão de infraestruturas - outras infraestruturas	4	95	3.989.511,1€	2,1%
Indústria	4	19	294.327,4€	0,8%
Outros sectores	5	36	1.856.664,5€	4,2%
Gestão de participações sociais	1	22	2.976.434,9€	60,7%
Requalificação Urbana	7	54	7.652.566,0€	63,4%
Saúde	24	84	2.680.868,8€	0,8%
Serviços de utilidade pública	2	117	13.551.195,0€	6,5%
Transportes	8	219	8.208.762,7€	0,5%
Total	69	1076	99.466.441,3€	2,9%

Fonte: Inquérito do TC; Tratamento equipa auditoria

161 Nas 22 adjudicações efectuadas pela Parpública e que constam no quadro 16, em regra foi utilizado o procedimento de **ajuste directo** nas de valor mais elevado e o de **consulta prévia** nas de valor mais baixo, com a agravante de apenas terem sido celebrados **dois contratos**. Acresce, ainda, o facto de a empresa não ter indicado o número de entidades consultadas e respectivo número de respostas obtidas, como se verifica no quadro 16, o que permite concluir que **princípios de transparência e concorrência não foram adequadamente salvaguardados em abono do rigor que deve ser colocado na contratação pública**.

QUADRO 16 – CONTRATOS CELEBRADOS PELA PARPÚBLICA COM ENTIDADES EM NOME COLECTIVO

Objecto do trabalho	Adjudicatário	Procedimento de adjudicação	a)	b)	Existência de contrato	Valor de adjudicação (euros)
Prep. de contas no normativo IFRS	BDO bdc & Associados	Ajuste directo	n.r.	n.r.	Não	72.360,0 €
Rating	Standard & Poor's	Ajuste directo	n.r.	n.r.	Não	106.250,0 €
Processo de privatização - avaliações	American Appraisal	Ajuste directo	n.r.	n.r.	Não	14.500,0 €
Auditoria aos procedimentos fiscais	KPMG S.A.	Consulta prévia	3	3	Não	22.750,0 €
Avaliação abrigo artigo 28º do CSC	Abreu & Cipriano SROC	Ajuste directo	n.r.	n.r.	Não	5.700,0 €
Processo de reprivatização	Merril Lynch	Ajuste directo	n.r.	n.r.	Não	n.r.
Rating	Moody's	Ajuste directo	n.r.	n.r.	Não	104.600,0 €
Processo de privatização - avaliações	Caixa. Banco de Investimento	Ajuste directo	n.r.	n.r.	Não	253.144,2 €
Revisão legal das contas	Grant Thornton	Não responde	n.r.	n.r.	Sim	75.000,0 €
Proc. de privatização e consultorias	R. Pinto Duarte, Advogados	Ajuste directo	n.r.	n.r.	Não	n.r.
Processo de privatização e avaliações	Banco Espírito Santo	Ajuste directo	n.r.	n.r.	Não	n.r.
Sistema de gestão documental	Advantis Solutions	Consulta prévia	3	2	Sim	51.350,0 €
Rating	Comp. Portuguesa de Rating	Ajuste directo	n.r.	n.r.	Não	20.000,0 €
Prep. de contas no normativo IFRS	BDO bdc & Associados	Consulta prévia	3	3	Não	33.990,0 €
Processo de reprivatização	Credit Suisse	Ajuste directo	n.r.	n.r.	Não	835.253,3 €
Processo de reprivatização	JLM & Associados Lda.	Ajuste directo	n.r.	n.r.	Não	678.437,5 €
Processo de reprivatização	Allen & Overy	Ajuste directo	n.r.	n.r.	Não	451.250,0 €
Processo de reprivatização	Morais Leitão & Galvão Teles	Ajuste directo	n.r.	n.r.	Não	n.r.
Proc. reprivatização/Proc. Judicial	PLMJ	Ajuste directo	n.r.	n.r.	Não	n.r.
Processo de reprivatização	Banco Millennium BCP	Ajuste directo	n.r.	n.r.	Não	n.r.
Processo de reprivatização	UBS Limited	Ajuste directo	n.r.	n.r.	Não	118.750,0 €
Processo de privatização	Finantia Serviços	Ajuste directo	n.r.	n.r.	Não	133.100,0 €

Fonte: Inquérito do TC; Tratamento equipa auditoria



- 162 Além das 22 adjudicações não se encontrarem suportadas por contrato, à excepção de duas, constata-se, ainda, da análise do objecto contratual das adjudicações que constam no quadro 15, que 13 (59%) das 22 adjudicações respeitaram a processos de reprivatização/privatização, 3 a análise de *rating* e 6 a outras matérias.
- 163 A Parpública, S.A, possui ainda internamente cinco consultores externos em nome individual que auferiram, em 2007, cerca de 292 mil euros, ao qual acresceu o valor gasto em trabalhos de consultadoria adjudicados a empresas em nome colectivo que somaram 2,9 milhões de euros.

QUADRO 17 – CONTRATOS CELEBRADOS PELA PARPÚBLICA COM CONSULTORES EM NOME INDIVIDUAL

Objecto do contrato	Adjudicatário	Data de celebração	Valor pago (euros)
Consultor - informática	Cód. 1	Jan-04	10.225,0 €
Consultor	Cód.2	Jun-05	95.348,0 €
Consultor	Cód. 3	Jul-07	54.500,0 €
Consultor	Cód. 4	Jun-05	98.878,0 €
Consultor	Cód. 5	Fev-07	33.275,0 €

Fonte: Inquérito do TC; Tratamento equipa auditoria

- 164 O valor gasto em consultadoria externa pela Parpública, em 2007, ascendeu a 4 milhões de euros que representaram cerca de 4% do valor global gasto em consultadoria externa pelas empresas da amostra.
- 165 No quadro nº18, estão apresentados, por ordem decrescente do valor adjudicado, os principais prestadores de serviços de consultadoria no ano de 2007.

QUADRO 18 – ENTIDADES CONTRATADAS

	nº	valor (euros)
Accenture-Consultores de Gestão, SA	19	6.253.205,4€
Consórcio Construtora. Abrantina / Efacec	1	5.190.000,0€
Deloitte	37	4.387.872,3€
CAPGEMINI PORTUGAL, S.A.	7	3.565.206,8€
Engidro (Consórcio)	1	2.883.448,0€
COBA - Consultores para Obras, Barragens e Planeamento, S.A.	9	2.270.652,0€
McKinsey International, Inc	4	2.216.515,8€
PROCESL Lda.	3	2.181.224,0€
EVERIS PORTUGAL, S.A.	6	1.954.476,4€
MERCER LDA	9	1.864.580,0€
Roland Berger Lda	5	1.839.925,0€
KPMG S.A.	2	1.514.210,5€
Caixa. Banco de Investimento	3	1.478.144,2€
Oracle Portugal Lda.	2	1.454.349,0€
HIDROPROJECTO S.A.	2	1.446.795,0€
PROJECTOPE - Gabinete de Topografia e Projectos, S.A.	4	1.414.282,8€
Moody's	4	1.244.052,0€
Morais Leitão, Galvão Teles e Soares da Silva	10	1.108.404,1€
Arena.ARN Media Communications . Publicidade SA	1	1.088.704,0€
REDITUS II	6	1.039.576,7€
Pricewaterhouse Coopers	14	1.035.250,0€
The Boston Consulting Group, Lda	9	987.500,0€
FERBRITAS - Empreendimentos Industriais e Comerciais, S.A.	4	979.008,0€
LNEC - Laboratório Nacional de Engenharia Civil	21	960.453,6€
McCann Erickson	2	958.264,0€
Outras	580	48.150.341,9€
Total	1.076	99.466.441,3€

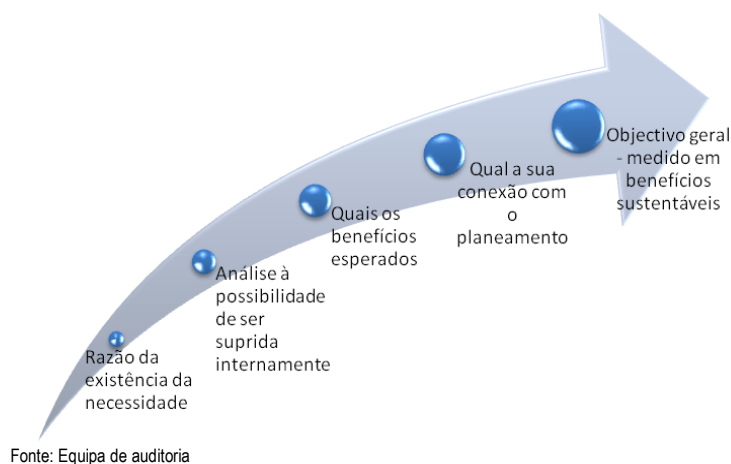
Fonte: Inquérito do TC; Tratamento equipa auditoria



6.1.1. Avaliação ex-ante

166 A avaliação *ex-ante* é uma ferramenta essencial à gestão e é levada a cabo antes de determinado serviço ser adjudicado, correspondendo à etapa inicial do ciclo de contratação, fase em que é definida a justificação da necessidade da contratação. Esta fundamentação deverá assentar numa análise da razão da existência daquela necessidade e da possibilidade de esta ser suprida internamente, justificando-se no caso de não o poder ser, especificando-se, também, quais os benefícios directos e indirectos que a sua satisfação trará, sempre em conexão com o planeamento existente (plano estratégico, programa de acção). Deverá também ser efectuada a definição do seu objectivo geral, sempre expresso em benefícios sustentáveis. Isto permitirá, em fase posterior, definir objectivos, a medida do seu cumprimento e o modo de o avaliar.

Figura 2 – Processo de avaliação ex-ante



167 Esta análise possibilitará, ainda, a recolha de informação no sentido da entidade perceber porque é que teve de recorrer a serviços externos, e para que se destinaram esses serviços, de modo a permitir traçar uma linha de acção para o futuro, e assim ponderar o desenvolvimento interno das competências entretanto contratadas externamente.

168 Na aquisição de serviços externos, os decisores devem garantir que as adjudicações criam valor e satisfazem efectivamente a necessidade que lhe deu origem, colocando um desafio de carácter técnico elevado e exigindo competências técnicas específicas por parte das pessoas envolvidas no processo. Esta exigência formal, leva normalmente as entidades adjudicantes a considerar o desenvolvimento de competências internas para a realização daqueles trabalhos, especialmente nas empresas que mais recorrem e despendem com aquele tipo de serviços.

169 Em suma, **ditam as boas práticas que, em qualquer procedimento transparente de aquisição externa de serviços, é fundamental uma correcta identificação das necessidades, assim como a especificação clara e rigorosa dos objectivos a atingir com essa adjudicação, bem como a definição do âmbito do serviço a prestar e ainda de uma correcta transmissão de todos estes itens à entidade que vai prestar o serviço, garantindo desta forma uma optimização na utilização dos recursos públicos envolvidos.**

QUADRO 19 – ANÁLISE DAS NECESSIDADES

	nº	%	valor	%
Não	139	12,9%	4.603.934,9 €	4,6%
Sim	932	86,6%	94.437.862,4 €	94,9%
não responde	5	0,5%	424.644,0 €	0,4%
total	1.076	100,0%	99.466.441,3 €	100,0%

Fonte: Inquérito do TC; Tratamento equipa auditoria

170 As entidades inquiridas afirmaram possuir, para a maioria dos valores adjudicados (95%), um documento de suporte à análise da necessidade que esteve na base da contratação dos serviços externos de consultadoria, tal como se apresenta no quadro 19.

171 A **necessidade de contratar competências técnicas especializadas, inexistentes internamente**, foi a **razão mais comum para o recurso a consultores externos**. Constatou-se que quanto mais especializada foi a necessidade emergente mais frequente foi o recurso a um especialista externo para a resolver.

QUADRO 20 – RAZÕES PARA O RECURSO A CONSULTORES

	nº	%	Valor (€)	%
Competências especializadas	932	86,6%	88.476.256,0	89,0%
Necessidade momentânea de recursos adicionais	133	12,4%	17.621.268	17,7%
Visão exterior (visão independente)	113	10,5%	10.326.056,7	10,4%
Pensamento inovador	28	2,6%	3.316.858	3,3%
Implementação de nova metodologia	60	5,6%	5.663.606,6	5,7%
Outra razão	56	5,2%	2.953.946	3,0%

Fonte: Inquérito do TC; Tratamento equipa auditoria

172 Estas **competências estiveram na origem de cerca de 86,6% das adjudicações efectuadas**, representando cerca de 89% do valor adjudicado. Destas, 116 adjudicações (12,4%) **ocorriam todos os semestres, circunstância que permite questionar a necessidade de aquisição externa desses serviços**, ao invés de ponderar desenvolver estas competências internamente.

173 Na maioria (64%) destes últimos casos, também foi afirmado ter havido algum envolvimento das entidades adjudicantes no serviço prestado em 74 daquelas 116 adjudicações, facto que pode indiciar ter sido aberto o caminho para o desenvolvimento interno de novas competências.

174 Não obstante as rápidas mudanças a que se assiste no mundo económico-financeiro, os recursos despendidos em serviços externos não se destinaram à implementação de novas metodologias ou para seguir abordagens inovadoras, já que, em qualquer daqueles casos, não se ultrapassou 6% do total investido em serviços externos de consultadoria.

175 A necessidade de procurar uma visão exterior foi também um factor que despoletou a necessidade de recorrer a serviços externos de consultadoria, em cerca de 10,5% dos serviços contratados (o correspondente a 10,4% do valor adjudicado), na medida em que, pelo facto de o consultor não ser membro da organização e não estar envolvido na cultura desta, as entidades esperam deste uma posição imparcial e mais facilmente aceite por todos os membros dessa organização, justamente pelo afastamento e neutralidade que deverá possuir face à organização.

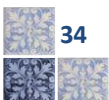
176 Verificou-se, ainda, em 113 **dos serviços adjudicados (12,4%), que as entidades invocaram uma necessidade momentânea de recursos adicionais**, como motivo da sua contratação, o que evidencia a **utilização de uma gestão de recursos humanos flexível na prossecução da sua actividade**. Também nestes casos se questionam as 10 adjudicações cuja frequência os inquiridos afirmaram ser todos os seis meses ou menos.

QUADRO 21 – A QUE SE DESTINOU O SERVIÇO

	nº	%	Valor	%
Consultadoria de Gestão e Marketing	158	14,7%	18.077.450,2 €	18,17%
Tecnologias de informação	115	10,7%	22.116.484,3 €	22,24%
Aconselhamento/apoio jurídico	94	8,7%	5.664.465,9 €	5,69%
Certificação (financeira, ambiental ou outra)*	97	9,0%	3.210.733,5 €	3,23%
Apoio técnico/operacional	381	35,4%	24.696.484,3 €	24,83%
Outro destino	316	29,4%	32.740.978,1 €	32,92%

Fonte: Inquérito do TC; Tratamento equipa auditoria

* Este tipo de serviços, não pode ser desenvolvido internamente.





177 As empresas inquiridas despenderam mais de 24 milhões de euros, cerca de 24,8% do valor adjudicado em 2007, para o apoio técnico e operacional à sua actividade, portanto directamente relacionadas com o âmbito da sua actuação. Tomando em consideração que grande parte destas adjudicações resultou da necessidade de dispor de competências especializadas, será lícito ponderar a possibilidade de estas competências serem desenvolvidas internamente, caso se revelem economicamente rentáveis e resultem de necessidades recorrentes (a cada 6 meses ou menos), como foi o caso em 57 adjudicações realizadas.

178 É de referir que os serviços de consultadoria em tecnologias de informação representaram 10,7% do total de adjudicações, número que representou 22,24% do valor total adjudicado.

179 De entre as cinco empresas prestadoras de serviços de consultadoria que registaram, em 2007, os valores de adjudicação mais elevados, a *Deloitte* foi a empresa a quem foi adjudicado o maior valor em serviços externos para apoio técnico/operacional, atingindo quase 3 milhões de euros para um total de 17 trabalhos, significando uma média de 168 mil euros por trabalho. Ao invés, a *Mercer* beneficiou apenas da adjudicação de um trabalho de construção de “Modelos internos de risco de mercado”, pelo montante de quase 1,5 milhão de euros. Não obstante, atendendo não só aos valores, mas também ao número de trabalhos executados por aquelas empresas, observa-se que tanto a *Mercer* como o *Crédit Suisse* foram aquelas que registaram os valores médios unitários (por trabalho) mais elevados.

QUADRO 22 – APOIO TÉCNICO OU OPERACIONAL (5 maiores)

	nº	Valor (euros)
Deloitte	17	2.862.622,3 €
MERCER LDA	1	1.495.000,0 €
FERBRITAS - Empreendimentos Industriais e Comerciais, S.A.	4	979.008,0 €
LNEC - Laboratório Nacional de Engenharia Civil	17	873.003,6 €
Crédit Suisse	1	835.253,3 €

Fonte: Inquérito do TC; Tratamento equipa auditoria

180 Os serviços de consultadoria em “tecnologias de informação” revelaram-se os mais dispendiosos e o seu valor médio, quase atingiu 200.000€. Assim, se estes representaram 10,7% do número de serviços contratados em 2007, já o respectivo valor adjudicado representou 22,24% do total.

QUADRO 23 – TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO (5 maiores)

	nº	Valor (euros)
Accenture-Consultores de Gestão, SA	16	5.675.705,4 €
CAPGEMINI PORTUGAL, S.A.	7	3.565.206,8 €
Oracle Portugal Lda.	2	1.454.349,0 €
Hay Group / Cézanne (consórcio)	1	892.000,0 €
REDITUS II	4	770.819,7 €

Fonte: Inquérito do TC; Tratamento equipa auditoria

181 Esta situação confirma-se, aliás, pela observação do valor dos serviços prestados pelas cinco maiores prestadoras externas de serviços de tecnologias de informação, claramente superior à média global. Neste tipo de serviços, a *Accenture* foi a entidade com maior número de adjudicações e o valor total mais alto.

182 No que se refere à adjudicação de serviços de “Consultadoria de gestão e marketing”, estes representaram 18,2% do valor total adjudicado em 2007, apresentando um valor médio aproximado à média global (114.414€).



QUADRO 24 – GESTÃO E MARKETING (5 maiores)

	nº	valor (euros)
Roland Berger Lda	5	1.839.925,0 €
MERCER LDA	4	1.738.580,0 €
KPMG S.A.	2	1.514.210,5 €
Arena.ARN Media Communications . Publicidade SA	1	1.088.704,0 €
The Boston Consulting Group, Lda	9	987.500,0 €

Fonte: Inquérito do TC; Tratamento equipa auditoria

183 Neste tipo de serviços, a empresa *Roland Berger* obteve o maior número de adjudicações, cujo valor médio se situou bem acima do valor médio da prestação de serviços de consultadoria (103.181€).

184 Apenas 5,7% do valor despendido em trabalhos externos de consultadoria se destinou a “aconselhamento/apoio jurídico”. No quadro que se segue listam-se as 5 empresas consultoras que registaram os valores de adjudicação mais elevados.

QUADRO 25 – APOIO JURÍDICO (5 maiores)

	nº	Valor (euros)
McKinsey International, Inc*	1	1.641.515,8 €
Morais Leitão, Galvão Teles e Soares da Silva	9	1.078.562,2 €
Sérvulo Correia & Associados	5	367.500,0 €
Ferreira Pinto Olavo Cunha e Associados	1	360.000,0 €
Vieira de Almeida & Associados	5	350.012,8 €

Fonte: Inquérito do TC; Tratamento equipa auditoria

* Como consta na resposta de uma empresa ao inquérito do TC

185 As contratações cujo objecto foi a “certificação (financeira, ambiental ou outra)” ascenderam a montantes menos significativos, representando 3,2% do total despendido em serviços externos de consultadoria durante o ano de 2007. As 5 empresas que totalizaram os maiores valores de adjudicação durante o ano de 2007 constam no quadro que se segue.

QUADRO 26 – CERTIFICAÇÃO (5 maiores)

	nº	Valor (euros)
Pricewaterhouse Coopers	7	454.450,0 €
Deloitte	6	439.751,3 €
Aviation Solutions, Ltd.	1	400.000,0 €
BIQ-CONSULTORES	2	166.674,0 €
BNP Paribas	1	152.500,0 €

Fonte: Inquérito do TC; Tratamento equipa auditoria

6.1.2. Decisão

186 Após a identificação e justificação da necessidade, passa-se à fase da formulação da decisão, onde se especificam os objectivos a atingir na contratação externa, a medida do seu cumprimento e o modo de o avaliar, de maneira a facilitar a negociação e a comunicação com a entidade externa a contratar. Nesta fase, a existência de um caderno de encargos, com as adequadas especificações técnicas, permitirá salvaguardar a posição negocial do contratante, de modo a evitar, por um lado, protestos e recursos judiciais que poderão levar a atrasos e custos e, por outro, a contratos ineficientes, lesando, em ambos os casos, o interesse e o erário públicos. É nesta fase que deve ser identificado um responsável pela decisão, assim como pelo acompanhamento da evolução do processo de contratação, que deverá assinar uma ficha de identificação com os detalhes do projecto.



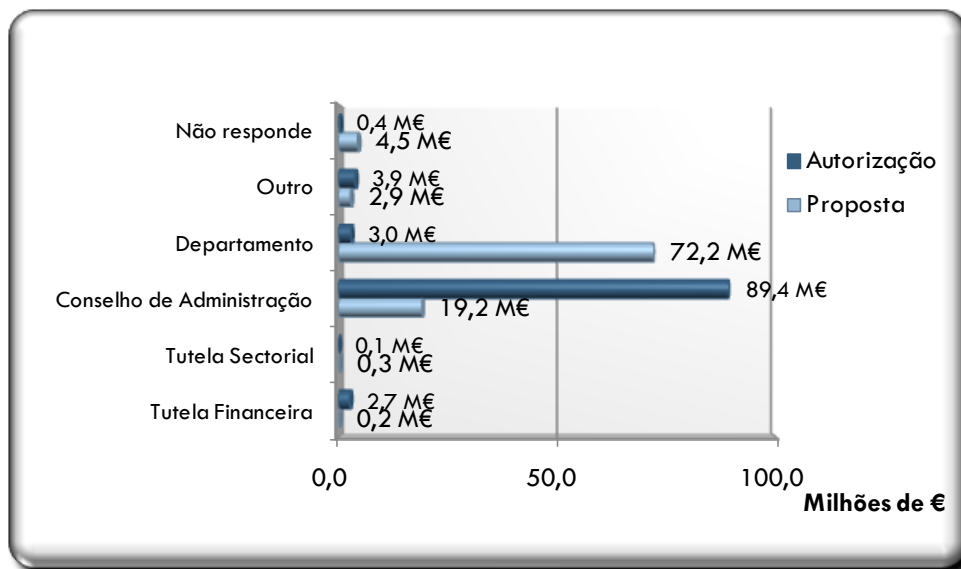
Figura 3 – Processo de decisão



187 No que respeita aos responsáveis pela proposta de recurso a entidades de consultoria externas, as empresas da amostra afirmaram que **essa solicitação, na grande maioria, proveio dos respectivos departamentos**, o que representou 72 milhões de euros (73%). As tutelas sectorial e financeira tiveram pouca expressão nas propostas efectuadas, mas ainda assim, representaram mais de 550.000€ adjudicados, o que representou algum nível de intervenção dos Ministérios de tutela nestas empresas. **Note-se, ainda, que, nestes 18 casos, apenas dois resultaram do recurso a processos negociais competitivos.**

GRÁFICO 5 – A DECISÃO

Unidade: Milhões de euros



Fonte: Inquérito do TC; Tratamento equipa auditoria

188 Cerca de 90% das adjudicações foram autorizadas pelos Conselhos de Administração, perfazendo um total de 89,4 M€. No entanto, registre-se ainda que as tutelas financeira e sectorial autorizaram 2,7 e 0,1 milhões de euros, sendo de destacar que para cerca de 5 milhões de euros não se dispõe de qualquer resposta esclarecedora sobre qual a entidade autorizadora.

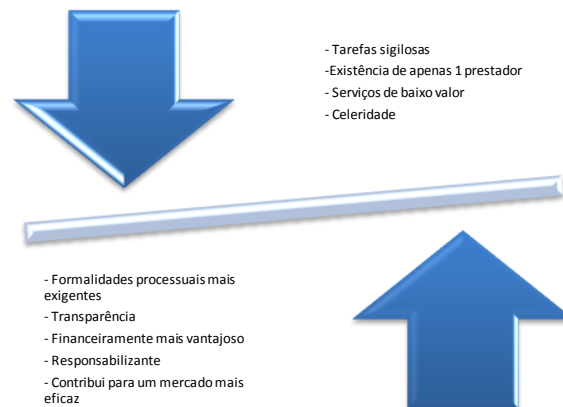
6.1.3. Procedimentos pré-contratuais

189 A escolha do **procedimento pré-contratual** mais indicado para determinada adjudicação é fundamental para que se garanta a aquisição de um serviço de qualidade e se aporte valor à organização. A contratação através de procedimentos não concorrenciais torna as formalidades processuais menos exigentes e ultrapassa a dificuldade aparente, por parte das entidades, em desenhar/produzir cadernos de encargos exaustivos, com especificações

que salvaguardem a sua posição negocial. Ainda assim, como boa prática de gestão e no seguimento das directivas comunitárias de contratação pública que vincam a **natureza excepcional dos procedimentos não competitivos**, as entidades adjudicantes deverão privilegiar, sempre que possível, a **consulta ao mercado**, pugnando, assim, pela transparência e tirando vantagem dos mercados concorrenciais.

- 190 De outro modo, os interesses da entidade contratante não ficam salvaguardados, sujeitando-a ao **arbítrio das entidades prestadoras** dos serviços, resultando em processos **pouco transparentes e desresponsabilizadores** para as entidades envolvidas. Além do mais, permitir-se-ia o estabelecimento de relações contratuais pouco claras e, por vezes, potenciadoras de **situações de privilégio** que em **nada abonam a favor de uma livre e saudável concorrência**.
- 191 Sublinhe-se, aliás, que, a este respeito, as boas práticas internacionais recomendam que, no prosseguimento do bom uso dos recursos públicos, **sempre que haja recurso à figura excepcional do ajuste directo, esta deva ser precedida por uma análise prévia das necessidades a serem preenchidas, assim como de uma análise de avaliação das adjudicações de carácter análogo, a fim de suportarem uma decisão racional, ponderada e especialmente justificada**.

Figura 4 – Uso de processos concorrenciais



Fonte: Tratamento equipa auditoria

- 192 É aceite inquestionavelmente como boa prática e como um princípio básico de aquisição pública pelos padrões internacionais, que os **processos competitivos** são o modo mais **transparente, honesto, mais eficiente e eficaz** de contratação. **Processos não competitivos** apenas deverão ser usados em **circunstâncias justificadamente excepcionais, ainda que devidamente publicitadas de modo a garantir a total transparência da contratação**.
- 193 Conforme se visualiza no quadro 27, cerca de 70% das adjudicações efectuadas foram por ajuste directo.

QUADRO 27 – TIPO DE PROCEDIMENTO

	nº	%	Valor	%
Ajuste directo	747	69,4%	63.473.038,8 €	63,8%
Com consulta prévia	176	16,4%	13.087.101,9 €	13,2%
Por negociação	16	1,5%	497.214,1 €	0,5%
Concurso limitado	88	8,2%	10.309.277,6 €	10,4%
Concurso público	33	3,1%	9.797.030,0 €	9,8%
Não responde	16	1,5%	2.302.779,0 €	2,3%
Total	1076	100,0%	99.466.441,3 €	100,0%

Fonte: Inquérito do TC; Tratamento equipa auditoria



194 Atente-se, ainda, ao facto de, em 17 dos 192 contratos oficialmente adjudicados “com consulta prévia” e “por negociação”, apenas ter sido obtida uma única proposta, e em 10 não ter sido indicado o número de entidades consultadas.

195 Nas adjudicações respeitantes a 39% do valor total adjudicado, as empresas inquiridas **não indicaram o número de prestadores que entregaram propostas** para a prestação dos serviços, enquanto que, para 33% do valor total adjudicado, foi indicado terem obtido apenas uma proposta para a prestação dos serviços.

QUADRO 28 – NÚMERO DE CONSULTAS

nº consultas	Adjudicações	%	Valor adjudicado	%
1	323	30,0%	32.743.453,20 €	32,9%
2	33	3,1%	3.446.936,80 €	3,5%
≥3	235	21,8%	16.466.439,20 €	16,6%
Não responde	485	45,1%	46.809.612,10 €	47,1%
total	1.076	1	99.466.441	1

Fonte: Inquérito do TC; Tratamento: equipa de auditoria

196 A maior parte das empresas inquiridas, **81%, possuía normas internas para regular a aquisição de bens e serviços**. Estas normas estabeleciam regras para fixação do número mínimo de entidades a consultar, em função do valor do trabalho, revelando-se mesmo bastante exigentes quanto à observância de critérios concorrenciais. **Sucedo porém que, do conjunto das adjudicações efectuadas em 2007, apenas 25,6% cumpriram as suas regras internas**, sendo que 19,1% não as observaram. Nos restantes 55,3% não foi referido se aquelas normas eram, ou não, cumpridas internamente.

197 A inobservância daquelas regras por parte das empresas retirou-lhes a sua utilidade, daí se concluindo pela **necessidade de intensificação dos mecanismos de controlo**.

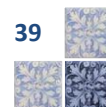
QUADRO 29 – CUMPRIMENTO DAS NORMAS INTERNAS DE ADJUDICAÇÃO

	Nº de serviços de consultadoria	%
não responde	595	55,3%
não	206	19,1%
sim	275	25,6%
Total	1.076	100,0%

Fonte: Inquérito do TC; Tratamento equipa auditoria

6.1.4. Critérios de adjudicação

198 Em qualquer contratação, o “preço” poderá não ser o único critério a atender no momento da adjudicação, porém, deverá ser levado em consideração quando da escolha da entidade adjudicatária. **Para as entidades da amostra, porém, o critério “preço” não foi o mais relevante para a decisão da adjudicação**, porquanto este foi referenciado em 49,2% do valor adjudicado no ano de 2007, sendo porém o critério “mérito técnico” (66,5%) o mais utilizado, verificável em mais de metade das adjudicações.

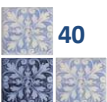


QUADRO 30 – CRITÉRIOS DE ADJUDICAÇÃO

	nº	%	Valor	%
Preço	516	48,0%	48.939.010,8 €	49,2%
Qualidade	465	43,2%	46.671.054,3 €	46,9%
Mérito técnico	595	55,3%	66.104.867,4 €	66,5%
Características estéticas e/ou funcionais	37	3,4%	7.610.777,1 €	7,7%
Assistência técnica	48	4,5%	4.569.280,3 €	4,6%
Prazos de entrega ou de execução	158	14,7%	16.937.071,9 €	17,0%
Transmissão de conhecimentos	79	7,3%	10.281.803,7 €	10,3%
Outro critério	206	19,1%	20.539.603,8 €	20,6%
Não responde	40	3,7%	1.029.530,0 €	1,0%

Fonte: Inquérito do TC; Tratamento equipa auditoria

- 199 Outro critério frequentemente referido foi a “qualidade” (46,9%).
- 200 É de notar que a aplicação destes critérios, em **procedimentos concorrenciais**, é lido como **qualidade e mérito da proposta**, já em **procedimentos não concorrenciais**, como é caso da maioria destas adjudicações, é lido como **qualidades dos prestadores**.
- 201 **Nestas situações, estes critérios tornam-se subjectivos pois estão associados ao prestador e não à análise de propostas.**
- 202 A “transmissão de conhecimentos” e “outros”, designadamente a “celeridade”, foram considerados apenas em 7,3% e 4,6% das adjudicações respectivamente.
- 203 O critério “Prazos de entrega ou de execução” foi referido com reduzida frequência, não atingindo 8% do valor total adjudicado, indicando que este não foi uma justificação para a ausência de processos de adjudicação bem estruturados, completos e sujeitos a procedimentos concorrenciais.
- 204 As empresas inquiridas mencionaram, ainda, outros critérios que representaram 9,2% do valor adjudicado em 2007, dos quais se destacam nomeadamente, “competências especiais e/ou exclusivas” ou na “sequência de trabalhos anteriores”.
- 205 Tal como se demonstra no quadro 30, o “mérito técnico” foi o critério mais frequentemente apontado pelas empresas inquiridas (176), quando se tratava de adjudicações em procedimentos não concorrenciais, seguido da “qualidade” com (113) e do preço com (79).
- 206 Já em adjudicações em procedimentos concorrenciais, o critério preço foi o mais utilizado (250), seguido dos critérios “mérito técnico” (138) e qualidade (126).



QUADRO 31 – CRITÉRIOS DE ADJUDICAÇÃO E ENTIDADES CONSULTADAS

	Consultadas 2 ou + entidades		Consultada 1 entidade		Sem resposta	
	nº	valor (euros)	nº	valor (euros)	nº	valor (euros)
Preço	250	17.620.923,2	79	2.296.832,6	187	29.021.254,9
Qualidade	126	8.501.761,9	113	12.118.382,8	226	26.050.909,6
Mérito técnico	138	14.336.082,7	176	17.863.266,9	281	33.905.517,8
Características estéticas e/ou funcionais	20	3.082.818,2	6	3.904.346,0	11	623.612,9
Assistência técnica	14	877.625,2	23	2.979.272,4	11	712.382,7
Prazos de entrega ou de execução	77	5.155.004,3	32	7.131.061,8	49	4.651.005,9
Transmissão de conhecimentos	17	2.105.416,0	40	6.531.313,0	22	1.645.074,8
Outro critério	28	1.312.635,4	77	11.035.955,5	101	8.191.012,9
Não responde	1	3.814,0	9	232.139,5	30	793.576,5

Fonte: Inquérito do TC; Tratamento equipa auditoria

207 Assim, enquanto os procedimentos concorrenciais privilegiaram o preço, os não concorrenciais privilegiaram o mérito técnico e a qualidade.

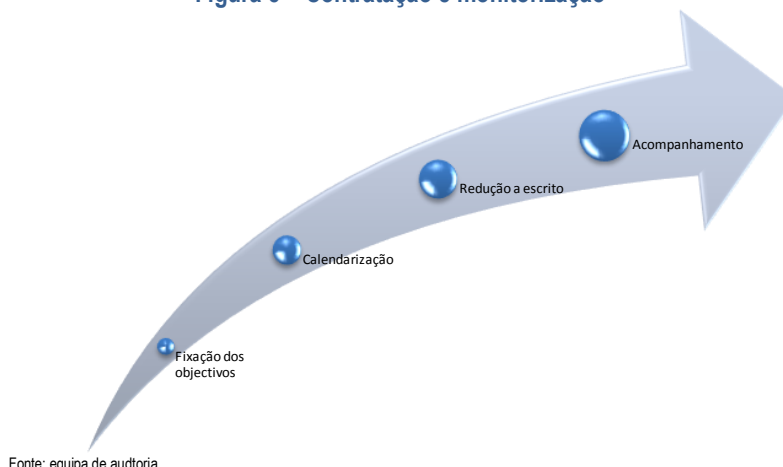
6.1.5. Contratação e monitorização dos serviços adquiridos

208 É na fase de **contratação** que se deve **envolver o consultor**, cotejando entre as necessidades da entidade que contrata e o que o consultor se propõe realizar, **definindo em conjunto os objectivos a atingir**, o que permitirá, no final da execução, **avaliar o serviço prestado**. Estes objectivos devem ser, na medida do possível, **quantificados e mensuráveis, definindo-se, também, uma calendarização** para o serviço, com etapas intermédias, quando justificado, assim como a previsão da necessidade de posterior **assistência** e em que moldes esta deverá ser efectuada, procedendo-se igualmente à redução a escrito dos termos da contratação efectuada.

209 A **monitorização** de um contrato é o **processo continuado de avaliação da implementação** do mesmo, baseado nos requisitos especificados em fase anterior.

210 Os objectivos da monitorização passam por **melhorar a implementação do trabalho** através da identificação, nas etapas iniciais, de problemas que possam acarretar deficiências no projecto, ou desvios aos objectivos definidos, permitindo, assim, tomar atempadamente **medidas correctivas**. Permite também identificar **potenciais problemas** que, tendo passado despercebidos numa fase inicial, podem necessitar de escrutínio adicional. **É também nesta fase que se inicia a avaliação do trabalho prestado** e se pode perceber a capacidade do adjudicante em implementar as soluções propostas que visam ir ao encontro dos requisitos por si apresentados na fase inicial da contratação.

Figura 5 – Contratação e monitorização



Fonte: equipa de auditoria

Cerca de metade dos trabalhos adjudicados em 2007 pelas empresas da amostra não foram suportados num contrato escrito. Tal facto atenta contra os princípios de boa contratação, potenciando situações menos transparentes, em particular quando os montantes envolvidos o justificassem²⁰. Estas adjudicações representaram mais de 31 milhões de euros que não puderam passar por qualquer crivo de fiscalização ou avaliação, potenciando eventual risco associado a uma prestação menos eficiente ou, até, insuficiente. Deste modo, a celeridade da contratação, ou a contratação envolvendo baixos montantes, **não justifica que se desprezem as formalidades contratuais**, nomeadamente as mais básicas.

QUADRO 32 – EXISTÊNCIA DE CONTRATO ESCRITO

	nº	(%)	Valor adjudicado (euros)	(%)
Não	533	49,54%	31.073.914,1	31,24%
Sim	535	49,72%	68.345.936,9	68,71%
Não responde	8	0,74%	46.590,3	0,05%
Total	1076	100,00%	99.466.441,3	100,00%

Inquérito do TC; Tratamento equipa auditoria

- 211 Além de vincular o prestador aos termos fixos num contrato reduzido a escrito, o processo de anotar os seus termos e a sua assinatura força ambos os contraentes a pensar e a especificar as obrigações que sobre eles impendem, clarificando-se os direitos e os deveres que abrangem ambas as partes. **Quando os termos de um contrato são reduzidos a escrito, torna-se possível a ambas as partes criar um acordo mais completo e exaustivo** do que seria feito num acordo oral, além de **evidenciar, perante o cidadão, a transparência exigida nas relações contratuais entre empresas que representam interesses do Estado e dos particulares.**
- 212 De um modo geral, as empresas públicas adjudicantes indicaram ter ficado satisfeitas com o serviço obtido, sendo certo que **a ausência de um contrato escrito reduziu a capacidade para analisar o serviço prestado**, pelo que se questiona os instrumentos utilizados pelas entidades para efectuarem as avaliações dos serviços adjudicados.
- 213 O facto de não existir um contrato escrito é também impeditivo de qualquer tipo de controlo, inibidor de uma fiscalização no que respeita à eficiência e à eficácia do mesmo e, **quando adjudicado num procedimento não concorrencial, a sua adjudicação pode ser totalmente discricionária.**
- 214 **A prevalência de adjudicações sem contrato escrito coincidiu com situações de ajuste directo**, na medida em que, em 2007, foram adjudicados 404 serviços externos de consultadoria, sem que tenha sido elaborado um contrato escrito e cuja soma ascendeu a 25.552.539,4€, tendo representado, em média, mais de 63 mil euros por adjudicação. Não se tratando aqui de aquisições de baixo valor para a generalidade destes casos, aquele valor médio é suficientemente elevado para justificar, quer a celebração de um contrato escrito, quer o recurso a procedimentos concorrenciais que antecedam a adjudicação. Aliás, **existem 3 serviços cujos valores unitários foram superiores a 1.000.000€ e cuja adjudicação foi feita por ajuste directo, consultando apenas uma entidade, e para os quais foi indicada a inexistência de contratos escritos.**
- 215 **Dos 535 contratos escritos, apenas 69 continham cláusulas de penalização por incumprimento aplicáveis ao adjudicatário.**

²⁰ Tenha-se por referência o DL n.º 197/99, 8/6 (em vigor em 2007), em cujo artigo 59.º, n.º1, alínea a) se não exigia a celebração de contrato escrito quando a despesa fosse de valor igual ou inferior a 50.000€. Já no actual CCP, no seu artigo 95.º, n.º1, alínea a) não é exigida a redução do contrato a escrito em aquisição de serviços (entre outros) cujo preço contratual não exceda 10.000€.





QUADRO 33 – CLÁUSULAS DE PENALIZAÇÃO

	nº	%	Valor	%
Não	684	63,6%	49.373.807,5 €	49,6%
Sim	256	23,8%	42.628.694,3 €	42,9%
Não responde	136	12,6%	7.463.939,4 €	7,5%
Total	1.076	100,00%	99.466.441,3 €	100,00%

Inquérito do TC; Tratamento equipa auditoria

216 Verificou-se que os contratos precedidos de procedimentos concorrenciais foram aqueles que, em regra, continham cláusulas de penalização, enquanto que nas adjudicações por ajuste directo apenas 18% continham este tipo de cláusulas.

217 Os trabalhos contratados pelas empresas inquiridas destinaram-se, na sua maioria, a suprir necessidades pontuais, já que 70,5% das adjudicações foram feitas com carácter não periódico. Ainda assim, existe um número significativo de trabalhos com carácter repetitivo, o que poderá justificar a ponderação de os mesmos serem desempenhados internamente, através de um processo de desenvolvimento de competências internas.

QUADRO 34 – FREQUÊNCIA DE AQUISIÇÃO DOS SERVIÇOS

	nº	(%)	Valor (euros)	(%)
Todos os seis meses	131	12,17%	5.343.828,3 €	5,37%
Anualmente	132	12,27%	8.641.312,1 €	8,69%
Em períodos superiores	45	4,18%	4.965.808,1 €	4,99%
Não periódico	758	70,45%	80.114.710,9 €	80,54%
Não responde	10	0,93%	400.782,0 €	0,40%
Total	1076	100,00%	99.466.441,3 €	100,00%

Inquérito do TC; Tratamento equipa auditoria

218 Em 37% dos serviços externos de consultadoria, cujo valor adjudicado representou 60% do total, as empresas públicas inquiridas afirmaram ter integrado a equipa que prestou o serviço.

QUADRO 35 – ENVOLVIMENTO DA ENTIDADE

	nº	(%)	Valor (euros)	(%)
Observador	362	33,64%	20.931.042,6 €	21,04%
Integrou a equipa	397	36,90%	59.337.411,5 €	59,66%
Não participou	299	27,79%	18.866.502,7 €	18,97%
Não responde	18	1,67%	331.484,5 €	0,33%
total	1076	100,00%	99.466.441,3 €	100,00%

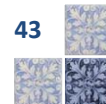
Inquérito do TC; Tratamento equipa auditoria

219 No quadro 36 evidencia-se a fase de implementação em que se encontravam os trabalhos adjudicados, em Junho de 2008. Da sua análise, destaca-se o facto de, para **24% das adjudicações, não ter sido indicada qualquer resposta quanto ao estado de implementação dos trabalhos adjudicados.**

QUADRO 36 – FASE DE IMPLEMENTAÇÃO

	nº	(%)	Valor (euros)	(%)
Em fase de estudo	85	7,90%	7.972.698,7 €	8,02%
Em fase de implementação	254	23,61%	26.689.331,0 €	26,83%
Já implementadas	469	43,59%	34.983.521,4 €	35,17%
Não se aplica	6	0,56%	3.772.563,0 €	3,79%
Não responde	262	24,35%	26.048.327,2 €	26,19%
total	1076	100,00%	99.466.441,3 €	100,00%

Fonte: Inquérito do TC; Tratamento equipa auditoria



220 Após o 1º semestre de 2008, **apenas estavam implementados 43,59%** dos 1076 trabalhos externos de consultadoria, cerca de 7,9% dos trabalhos estavam em fase de estudo e 23,6% encontravam-se ainda em fase de implementação, conforme se visualiza no quadro 36.

221 Quanto aos trabalhos que se encontravam por implementar, 31,5%, que representavam 34,9% do valor adjudicado, tratavam-se de adjudicações realizadas em 2007, o que **pode significar pouca celeridade na implementação daqueles serviços contratados.**

QUADRO 37 – CUMPRIMENTO DO SERVIÇO

Unidade: euros

	Em estudo	Em implementação	Já implementadas	Não se aplica	Não responde
Totalmente cumprido	6.287.090,5 €	15.633.509,6 €	30.503.830,0 €	137.275,0 €	11.500.079,9 €
Parcialmente cumprido	1.685.608,3 €	9.529.288,4 €	4.465.691,4 €	3.635.288,0 €	8.682.584,6 €
Não cumprido		1.503.333,0 €	14.000,0 €		152.704,4 €
Não responde		23.200,0 €			5.712.958,3 €
Total	7.972.698,7 €	26.689.331,0 €	34.983.521,4 €	3.772.563,0 €	26.048.327,2 €

Inquérito do TC; Tratamento equipa auditoria

222 Pelo quadro 37, observa-se que **na sua maioria, a prestação dos serviços externos de consultadoria foi totalmente cumprida.**

223 Há ainda um número significativo de serviços externos de consultadoria que não conduziram à implementação efectiva de qualquer medida, os quais representaram 13,5% do valor adjudicado em 2007. Com montantes semelhantes, são os casos para os quais as entidades não apresentaram qualquer resposta.

QUADRO 38 – IMPLEMENTAÇÃO EFECTIVA DE MEDIDAS

	nº	(%)	Valor (euros)	(%)
Não	229	21,28%	13.464.739,8 €	13,54%
Sim	779	72,40%	68.708.832,4 €	69,08%
Não se aplica	4	0,37%	3.579.288,0 €	3,60%
Não responde	64	5,95%	13.713.581,1 €	13,79%
Total	1076	100,00%	99.466.441,3 €	100,00%

Fonte: Inquérito do TC; Tratamento equipa auditoria

6.1.6. Avaliação ex-post

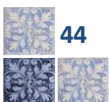
224 Esta avaliação, traduzida num **relatório**, é, antes de mais, um **instrumento essencial à tomada de medidas correctivas às acções encetadas.** É também um **instrumento de mais-valia para o entendimento das vantagens e desvantagens decorrentes dos trabalhos externos**, seus erros e exemplos.

225 Atente-se, ainda, que apenas se consideraram para esta análise os 469 trabalhos já implementados, uma vez que somente após a sua implementação se poderá medir os impactos eventuais.

QUADRO 39 – MEDIÇÃO DE IMPACTOS

	nº	(%)	Valor (euros)	(%)
Não	325	69,30%	20.349.856,7 €	58,17%
Sim	115	24,52%	13.711.695,5 €	39,19%
Não se aplica	2	0,43%	30.230,5 €	0,09%
Não responde	27	5,76%	891.738,7 €	2,55%
Total dos trabalhos já implementados	469	100,00%	34.983.521,4 €	100,00%

Fonte: Relatório do consultor externo; tratamento: equipa de auditoria



- 226 Como se pode observar no quadro 39 quanto a 69,3% dos trabalhos já implementados, **foi referido não terem sido utilizados quaisquer instrumentos que possibilitassem a medição dos impactos** na sequência das medidas tomadas. Apenas em 24,5% foi referido terem sido utilizados instrumentos de medição dos impactos.
- 227 Ou seja, a não utilização de um instrumento adequado com vista à quantificação dos benefícios obtidos pela contratação dos serviços externos de consultoria no ano de 2007, **influenciou directamente a qualidade da avaliação do desempenho dos serviços contratados, dificultando quer o conhecimento próprio, quer a disseminação da informação** para futuras adjudicações.
- 228 **No que respeita à avaliação efectuada aos serviços prestados, esta foi, na generalidade, bastante positiva**, já que 99,14% dos serviços prestados e já implementados, traduzidos em cerca de 98,18% do valor adjudicado, cumpriram, superaram ou superaram muito as expectativas iniciais, conforme se lê no quadro 40.

QUADRO 40 – EFICÁCIA DOS SERVIÇOS CONTRATADOS

	nº	(%)	Valor (euros)	(%)
Superou muito as expectativas	16	3,41%	1.071.682,4 €	3,06%
Superou as expectativas	51	10,87%	6.415.773,5 €	18,34%
Cumpriu as expectativas	398	84,86%	26.860.527,4 €	76,78%
Ficou aquém das expectativas	2	0,43%	552.538,2 €	1,58%
Não responde	2	0,43%	83.000,0 €	0,24%
Total dos trabalhos já implementados	469	100,00%	34.983.521,4 €	100,00%

Fonte: Inquérito do TC; Tratamento equipa auditoria

- 229 Estes valores não podem deixar de ser reputados como positivos, não obstante o carácter subjectivo destas análises, já que dos 469 trabalhos, em 325 não foi utilizado qualquer instrumento de medição de impactos.
- 230 Os serviços classificados como tendo superado muito as expectativas tiveram um valor médio de adjudicação de 66.980€, bastante abaixo da média global das adjudicações, e representaram apenas 3% do total adjudicado e já implementado. No pólo oposto, **apenas dois trabalhos ficaram aquém das expectativas, após a total implementação das respectivas soluções**, tendo representado um encargo (valor pago) de 565.562€²¹.
- 231 **Cerca de metade dos serviços prestados e implementados não possuem qualquer documento de suporte da avaliação efectuada**, ainda que representem apenas cerca de 25% do valor dos serviços já implementados, ou seja, mais de 8,5 milhões de euros.

QUADRO 41 – DOCUMENTO DE SUPORTE À AVALIAÇÃO

	nº	(%)	Valor (euros)	(%)
Não existe	231	49,25%	8.597.741,0 €	24,59%
Existe	226	48,19%	26.329.310,6 €	75,29%
Não se aplica	1	0,21%	0,0 €	0,00%
Não responde	11	2,35%	41.277,7 €	0,12%
Total dos trabalhos já implementados	469	100,00%	34.968.329,3 €	100,00%

Fonte: Inquérito do TC; Tratamento equipa auditoria

- 232 Se se considerar a totalidade das adjudicações efectuada pelas 69 empresas inquiridas, ou seja, 1076, estas, quando chamadas a pronunciar-se sobre a existência de “Know How” técnico na empresa que permitisse a realização, por si, de tais tarefas, conduzindo a idênticos resultados, em 78% dos casos **consideraram justificada a contratação desses serviços, por não disporem de competências próprias para os realizar. Em 10,7% dos trabalhos ficou claro ter havido uma subavaliação das capacidades existentes a nível interno, já que foi considerado, pelas entidades adjudicantes, serem capazes de atingir resultados semelhantes recorrendo a competências internas**. Em termos de valores adjudicados, estas últimas contratações representaram cerca de 10% do total do valor adjudicado, o que é possível verificar através do quadro 42.

²¹ Sendo o valor adjudicado de 552.538,2€.

QUADRO 42 – EXISTÊNCIA DE COMPETÊNCIAS INTERNAS

	nº	(%)	Valor (euros)	(%)
Discorda totalmente	412	38,29%	24.380.079,0 €	24,51%
Discorda muito	94	8,74%	8.110.745,4 €	8,15%
Discorda	335	31,13%	23.373.453,9 €	23,50%
Concorda pouco	71	6,60%	18.291.188,4 €	18,39%
Concorda	111	10,32%	9.749.551,2 €	9,80%
Concorda muito	2	0,19%	49.898,0 €	0,05%
Concorda totalmente	2	0,19%	18.728,8 €	0,02%
Não responde	49	4,55%	15.492.796,6 €	15,58%
total	1076	100,00%	99.466.441,3 €	100,00%

Fonte: Inquérito do TC; Tratamento equipa auditoria

233 O facto de se admitir a existência de competências internas revela uma falha na fase de avaliação *ex-ante*, já que deveria ter sido, nesta fase, analisada a possibilidade de suprir internamente a necessidade surgida e que acabou por se traduzir num gasto de perto de 10 milhões de euros que poderia eventualmente ser evitado.

6.2. Consultores externos em nome individual

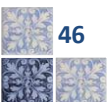
234 Além das adjudicações de serviços de consultadoria a prestadores em nome colectivo, as entidades inquiridas adjudicaram, ainda, em 2007, mais de 3,2 milhões de euros em serviços externos de consultadoria a prestadores individuais, num total de 191 contratações. **Em média, cada um destes prestadores auferiu 17.362,4€**, tendo-se assistido a uma **variação de remunerações bastante elevada, traduzida num elevado desvio padrão**, o que indica a **heterogeneidade dos montantes pagos**. Como se pode observar no quadro 43, encontram-se adjudicações cujos valores variaram entre 372,9€ e 117.000€, referindo-se este último a um contrato de prestação de serviços jurídicos para o exercício de um mandato judicial.

QUADRO 43 – CONSULTORES EM NOME INDIVIDUAL

	Unidade: euros
Valor adjudicado total	3.281.492,6 €
Média	17.362,4 €
Desvio-padrão	20.301,3 €
Mínimo	372,9 €
Máximo	117.000,0 €
Não respondeu	2
Total	191

Fonte: Inquérito do TC; Tratamento equipa auditoria

235 Esta dispersão é bem visível no quadro seguinte, em que não se verifica uma grande preponderância de determinado estrato de remuneração, ainda que seja entre os **2501€ e os 10.000€ que se situam as remunerações mais frequentes**. É de assinalar, pelo seu elevado montante, as 13 contratações que superaram os 50.000€ cada, **cinco das quais entidades tuteladas pelo Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações**.



QUADRO 44 – ESTRATIFICAÇÃO DOS VALORES DE ADJUDICAÇÃO

	nº	%
Até 2500€	25	13,20%
2501 - 5000€	34	18,00%
5001 - 10000€	37	19,60%
10001 - 15000€	23	12,20%
15001 - 20000€	19	10,10%
20001 - 30000€	16	8,50%
30001 - 50000€	22	11,60%
>50000€	13	6,90%
Total	189(*)	100,10%

(*) corresponde a 189 respostas válidas de um total de 191

Fonte: Inquérito do TC; Tratamento equipa auditoria

236 Encontra-se uma **grande prevalência de consultores masculinos (76%) aumentando a desproporção se se considerarem as contratações que representaram uma despesa superior a 50.000€**, uma vez que, destas 13 contratações, **apenas uma foi celebrada com uma mulher**.

QUADRO 45 – GÉNERO

	nº	%
Masculino	146	76,40%
Feminino	45	23,60%
Total	191	100,00%

Fonte: Inquérito do TC; Tratamento equipa auditoria

237 No que respeita à estratificação etária, registou-se uma ligeira prevalência na classe 30 a 39 anos, a qual representou cerca de 16% dos consultores individuais que prestaram serviço em 2007, ainda que tenham sido **contratados prestadores de todas as classes etárias, sendo o mais jovem de 20 anos e o mais velho de 83 anos**. Em cerca de 43% das contratações, a idade dos consultores contratados era um dado que as empresas inquiridas não indicaram.

QUADRO 46 – IDADE

	nº	%
20 - 29 anos	18	9,42%
30 - 39 anos	30	15,71%
40 - 49 anos	21	10,99%
50 - 59 anos	16	8,38%
60 - 69 anos	17	8,90%
70 ou mais anos	6	3,14%
Não respondeu	83	43,46%
Total	191	100,00%

Fonte: Inquérito do TC; Tratamento equipa auditoria

238 A licenciatura foi o grau académico mais frequente, atingindo quase 66%. **Em 19% das contratações, as entidades inquiridas não indicaram o grau académico dos prestadores**.

QUADRO 47 – GRAU ACADÉMICO

	nº	%
Até 12º ano	4	2,09%
Bacharelato	5	2,62%
Licenciatura	126	65,97%
Pós graduação	2	1,05%
Mestrado	7	3,66%
Doutoramento	9	4,71%
Frequência do Ensino Superior	1	0,52%
Não responde	37	19,37%
Total	191	100,00%

Fonte: Inquérito do TC; Tratamento equipa auditoria

240 Também se observaram **várias incidências de recontração**, havendo casos em que os consultores externos estavam a trabalhar para a mesma entidade há mais de 10 anos. Tal situação indicia que se tratam de contratações com **carácter de permanência**, e não de casos pontuais despoletados por necessidades ocasionais.

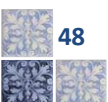
QUADRO 48 – ANO DE INÍCIO DA ACTIVIDADE NA EMPRESA CONTRATANTE

	nº	%
1981	1	0,52%
1987	2	1,05%
1992	1	0,52%
1995	6	3,14%
1996	3	1,57%
1997	1	0,52%
1998	2	1,05%
1999	2	1,05%
2000	3	1,57%
2001	2	1,05%
2003	5	2,62%
2004	15	7,85%
2005	15	7,85%
2006	22	11,52%
2007	70	36,65%
Não respondeu	41	21,47%
Total	191	100,00%

Fonte: Inquérito do TC; Tratamento equipa auditoria

241 Do mesmo modo, constata-se que só 48% dos consultores prestaram serviços apenas nos anos de 2006 e 2007, confirmando-se que a maioria das respostas indicava a existência de relações contratuais iniciadas em anos anteriores, por períodos seguidos ou interpolados. Em cerca de 22%, não foi indicada qualquer resposta.

242 Merece especial destaque o facto de **40 destes prestadores de serviços, 21%, não possuírem contrato de prestação de serviços**, uma **situação que contraria as boas práticas neste domínio: as prestações de serviços devem estar suportadas por contratos**. Por outro lado, a contratação de consultores sem termo evidencia o facto de este **não ser um recurso com carácter temporário**, emergente de uma situação específica e pontual.



QUADRO 49 – VÍNCULO PROFISSIONAL

	nº	%
Contrato sem termo	3	1,57%
Contrato de prestação de serviços	130	68,06%
Outro	18	9,42%
Sem contrato	40	20,94%
Total	191	100,00%

Fonte: Inquérito do TC; Tratamento equipa auditoria

243 Em 59 adjudicações não foi feita a avaliação do trabalho dos consultores e em 25 não foi obtida resposta à questão de ter sido ou não feita esta avaliação. Já na maioria das situações (100), foi indicado ter sido efectuada a avaliação do desempenho do consultor.

QUADRO 50 – AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO

	nº	%
Não	59	30,89%
Sim	100	52,36%
Não se aplica	7	3,66%
Não responde	25	13,09%
Total	191	100,00%

Fonte: Inquérito do TC; Tratamento equipa auditoria

244 Nos casos em que tal avaliação foi efectuada (100), em 72% foi reconhecido que os consultores “cumpriram as expectativas”, sendo que para 22% foi indicado terem “superado as expectativas” e apenas para 6 casos (6%) tais expectativas foram “muito superadas”.



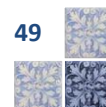
III. RECOMENDAÇÃO FINAL, DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

7. RECOMENDAÇÃO FINAL

245 Tendo em conta o conteúdo do presente Relatório e, em especial, as suas Recomendações, deve o Governo, enquanto entidade tutelar e accionista das sessenta e nove empresas, bem como a Administração das mesmas, transmitir ao Tribunal, por escrito e no prazo de seis meses, as medidas adoptadas e seu estado de desenvolvimento, acompanhadas dos competentes comprovativos, tendentes a dar seguimento às Recomendações deste Relatório formuladas pelo TC.

8. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do projecto de Relatório foi dada vista ao Ministério Público, nos termos e para e para os efeitos do n.º 5 do art.º 29.º da LOPTC, que emitiu o respectivo parecer.



9. DESTINATÁRIOS

246 Deste Relatório e dos seus Anexos (contendo inquérito), assim como as respostas recebidas em sede de contraditório) são remetidos exemplares:

- À Presidência da República;
- À Assembleia da República, com a seguinte distribuição:
 - Presidente da Assembleia da República;
 - Comissão de Orçamento e Finanças;
 - Líderes dos Grupos Parlamentares.
- Ao Governo, com a distribuição que se segue:
 - Primeiro-Ministro;
 - Ministro de Estado e das Finanças;
 - Ministro da Presidência;
 - Ministro da Defesa Nacional;
 - Ministro da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento;
 - Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas;
 - Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
 - Ministra do Ambiente e do Ordenamento do Território;
 - Ministra da Saúde;
 - Ministro dos Assuntos Parlamentares.
- À Direcção-Geral do Orçamento e à Direcção Geral do Tesouro e Finanças.
- Aos Conselhos de Administração das sessenta e nove empresas.
- Ao Ministério Público junto do Tribunal de Contas, nos termos do disposto pelo n.º 4 do art.º 29.º da Lei nº. 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

10. PUBLICIDADE

247 Após entrega às entidades acabadas de enumerar, este Relatório e os seus Anexos serão, em tempo oportuno e adequadamente, postos à disposição dos diversos meios de comunicação social, bem como via Internet, para o que serão inseridos, na sua íntegra, no site do TC naquela rede.



11. EMOLUMENTOS

248 Nos termos do DL n.º 66/96, de 31 de Maio, com a nova redacção dada pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, são devidos emolumentos, no montante de € 17.164 a repartir em partes iguais, no montante de € 248,75 € pelas seguintes sessenta e nove empresas:

Administração do Porto de Sines, SA	Hospital de Nossa Senhora do Rosário, EPE
AdP - Águas de Portugal, S.A.	Hospital de Santa Maria, EPE
AICEP - Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, EPE	Hospital de Santo André, EPE
ANA - Aeroportos de Portugal, SA	Hospital de São João, EPE
ANCP - Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E.	Hospital de São Sebastião, EPE
APA - Administração do Porto de Aveiro, SA	Hospital de São Teotónio, EPE
APDL - Administração dos Portos de Douro Leixões, S. A.	Hospital Distrital da Figueira da Foz, EPE
APL - Administração do Porto de Lisboa, SA	Hospital Distrital de Santarém, EPE
APSS - Administração portos de Setúbal Sesimbra, SA	Hospital Garcia de Orta
Caixa Geral de Depósitos, S.A.	Hospital Infante D. Pedro, EPE
Caminhos de Ferro Portugueses, EP	Hospital Santa Maria Maior, EPE
Centro Hospitalar Cova da Beira, E.P.E.	Imprensa Nacional - Casa da Moeda, SA
Centro Hospitalar de Lisboa, EPE	Instituto Português Oncologia do Porto Francisco Gentil EPE
Centro Hospitalar de Setúbal, EPE	Lusa - Agência de Notícias de Portugal, SA
Centro Hospitalar de Trás-os-Montes e Alto Douro, EPE	Metro do Porto, SA
Centro Hospitalar do Alto Ave, EPE	Metro Mondego SA
Centro Hospitalar do Alto Minho, EPE	Metropolitano de Lisboa, EP
Centro Hospitalar do Baixo Alentejo, E.P.E.	Navegação Aérea de Portugal - NAV Portugal, EPE
Centro Hospitalar do Médio Ave, EPE	Parpública - Participações Públicas, SGPS, SA
Centro Hospitalar do Médio Tejo, EPE	Parque EXPO 98, SA
Centro Hospitalar do Nordeste, EPE	PolisAlbufeira-Soc. Desenv. Programa Polis em Albufeira, SA
Centro Hospitalar do Porto, EPE	Rádio e Televisão de Portugal, SA
Centro Hospitalar do Tâmega e Sousa, EPE	RAVE - Rede Ferroviária de Alta Velocidade, SA
Companhia Carris de Ferro de Lisboa	Rede Ferroviária Nacional - REFER, EPE
Costapolis-Soc. Desenv. Programa Polis Costa Caparica, SA	REN - Redes Energéticas Nacionais, SGPS, SA
CIT - Correios de Portugal, SA	SilvesPolis, SA
Docapesca Portos e Lotas, SA	SIMAB-Sociedade Instaladora Mercados Abastecedores, SA
EDAB - Empresa de Desenvolvimento Aeroporto de Beja, SA	Sociedade de Transportes Colectivos do Porto, SA
EDIA-Empresa Desenv. e Infra-estruturas do Alqueva, SA	Sociedade Portuguesa de Empreendimentos SPE, SA
EDM - Empresa de Desenvolvimento Mineiro, SA	Transportes Aéreos Portugueses, SA
EGREP-Entidade Gestora Reservas Estratégicas Produtos Petrolíferos, EPE	Transtejo - Transportes Tejo, SA
Empordef - Empresa Portuguesa de Defesa, SGPS, S.A.	Urbindustria-Soc. Urbanização Infraestruturação Imóveis,SA
EP - Estradas de Portugal, SA	Vianapolis-Soc. Desenv. Programa Polis Viana do Castelo, SA
Estaleiros Navais de Viana do Castelo	Viseupolis, Sociedade Desenv. Programa Polis Viseu, SA, em Liquidação
FRME - Fundo para a Revitalização e Modernização do Tecido Empresarial, SGPS, SA	

249 São ainda devidos, nos termos do art.º 56.º n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, encargos no montante de € 5.400 (IVA incluído), correspondentes ao valor global da prestação de serviços com o consultor externo que apoiou a presente auditoria, a dividir em 69 partes iguais, no montante de € 78,26 por cada uma daquelas empresas.



Tribunal de Contas, em 27 de Outubro de 2010

O Conselheiro Relator

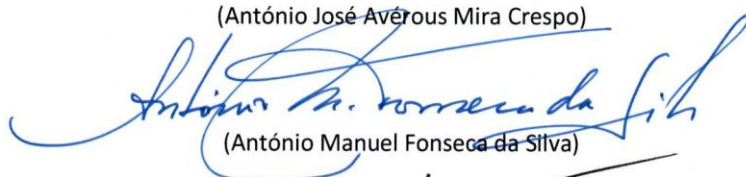


(José Manuel Monteiro da Silva)

Os Conselheiros Adjuntos



(António José Avêrous Mira Crespo)



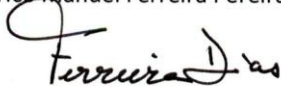
(António Manuel Fonseca da Silva)



(Raul Jorge Correia Esteves)



(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)



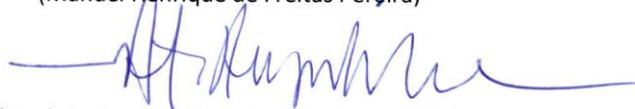
(João Manuel Macedo Ferreira Dias)



(José Luís Pinto Almeida)



(Manuel Henrique de Freitas Pereira)



(António Augusto Pinto dos Santos Carvalho)

Fui presente
O Procurador-Geral Adjunto



(António Cluny)



IV ANEXOS

1. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Gabinete do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
2. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Gabinete da Ministra do Ambiente e do Ordenamento do Território;
3. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Gabinete da Ministra da Saúde;
4. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo CA da Parapública, SGPS, SA.;
5. Inquérito realizado no âmbito da presente auditoria.





1. *Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Gabinete do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações*





J.

À doc 17
20.5.10 J.

MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Gabinete do Ministro

CONFIDENCIAL

A Sua Excelência
O Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas
Dr. José Manuel Monteiro da Silva
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 Lisboa

Assunto: Relatório preliminar da Auditoria às Despesas de Consultoria Contratadas por empresas públicas - 2007

Na sequência do ofício de V. Exa., com o n.º 07119, datado de 28 de Abril de 2010, venho por este meio pronunciar-me sobre as conclusões e o conteúdo do relatório preliminar da auditoria às despesas de consultoria contratadas por empresas públicas tuteladas pelo Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

Mediante a análise do relatório em apreço, cumpre-me sublinhar que não se suscitam objecções de maior ao seu conteúdo, se bem que algumas conclusões poderão proporcionar interpretações erróneas.

Em primeiro lugar, permito-me referir que aquelas empresas, e outra conclusão não se retira, cumpriram o enquadramento legal aplicável à contratação pública, não se constatando graves infracções legais.

O recurso ao ajuste directo é permitido nos termos constantes no Código dos Contratos Públicos, sendo ele mesmo um procedimento concorrencial, pelo que "o recurso reiterado ao ajuste directo" poderá não ser mais do que aplicação da lei ao caso concreto, nos termos que ela mesmo permite, não se retirando daí, *de per sí*, qualquer juízo ou constatação de incumprimento.

J.



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Gabinete do Ministro

Por outro lado, a alegada existência de “insuficiente fundamentação” da contratação deste tipo de serviços não permite também concluir por qualquer juízo de incumprimento legal, no caso concreto. Poderemos estar perante uma mera insuficiência formal, sanável, e não perante a adjudicação por ajuste directo em casos que a lei não o permitiria.

A alegada necessidade de análise custo-benefício prévia à decisão de adjudicar serviços de consultoria também será questionável, uma vez que tal análise, por requerer a elaboração de estudos de elevada complexidade, seria também ela susceptível de ser adjudicada a serviços de consultoria.

Certo é que o resultado dos serviços contratados, consubstanciado no acompanhamento de procedimentos concursais relativos a grandes empreendimentos públicos, justificam, *de per si*, a adjudicação de serviços, tendo em conta a elevada complexidade dos mesmos, algo que, muitas das vezes, os serviços internos das empresas não poderão (por falta de recursos humanos), nem deverão (pela necessidade de independência na análise a realizar) elaborar. Por outro lado, a detenção de algumas competências altamente especializadas, no âmbito de algumas empresas públicas, poderia fazê-las incorrer em custos demasiados elevados e contrariar políticas de racionalidade económica em termos de recursos humanos.

Aliás, pela própria natureza das suas atribuições, o Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações recorre com frequência a serviços técnicos especializados, o que resulta de uma necessidade e, também, de uma obrigação, designadamente, para justificar e acompanhar o lançamento e execução de grandes empreendimentos públicos.

Por outro lado, as despesas inerentes à contratação deste tipo de serviços não podem ser analisadas como mera despesa e tidas em conta como mero custo. Devem ser analisados e contabilizados os ganhos e as economias obtidas, designadamente:



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Gabinete do Ministro

- a) Nos projectos públicos, quanto ao seu valor final e a eficiência de implementação devido aos valiosos *inputs* obtidos com os serviços especializados, com consequências benéficas na racionalização do dispêndio de dinheiros públicos;
- b) Na estrutura organizativa das empresas, contabilizando as economias obtidas pelo facto de não se deter, em permanência, um quadro de pessoas com competências altamente especializadas e os meios necessários à obtenção dos pareceres necessários.

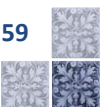
No entanto, atendendo à actual conjuntura económica, foram dadas orientações às empresas tuteladas por este Ministério no sentido de reduzirem o recurso à contratação de serviços externos, incluindo de consultadoria, com o objectivo de diminuir a despesa em cumprimento das directrizes constantes do Programa de Estabilidade e Crescimento.

Com os melhores cumprimentos,

O Ministro das Obras Públicas, Transportes e
Comunicações

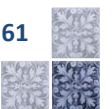
(António Mendonça)

14.MAI.2010-002686





-
2. *Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Gabinete da Ministra do Ambiente e do Ordenamento do Território*





MINISTÉRIO DO AMBIENTE E DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO
Gabinete da Ministra

À mesa IX
19.05.2010

CONFIDENCIAL

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro Dr. José Manuel Monteiro
da Silva
Tribunal de Contas

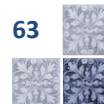
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa Referência	Data
		MAOT/2076/2010/2643 PROC° 141.02	18-05-2010
ASSUNTO: Relatório preliminar da auditoria às despesas de consultadoria contratadas por Empresas Públicas			

Na sequência do vosso ofício nº 7123, de 28 Abril de 2010, encarrega-me Sua Excelência o Ministra do Ambiente e do Ordenamento do Território, de no âmbito do exercício do contraditório ao relatório preliminar da auditoria às despesas de consultadoria contratadas por Empresas Públicas, referir o seguinte:

- O relatório em epígrafe apresenta os resultados de uma acção de controlo realizada pelo Tribunal de Contas referente às despesas de consultadoria contratadas por empresas públicas no ano de 2007;
- As conclusões aí incluídas são apresentadas de modo abrangente, proporcionando uma visão geral dos procedimentos/regulamentos instituídos para aquisição dos serviços de consultadoria das empresas públicas, sem especificar e individualizar os intervenientes. O Tribunal de Contas optou por agregar os resultados em grandes grupos (com recurso a percentagens e outros indicadores) sem que as entidades individualmente consideradas sejam explicitamente evidenciadas;
- Deste modo, nenhuma das empresas tuteladas pelo MAOT, seleccionadas no âmbito da amostra, são individualmente evidenciadas em nenhuma das conclusões constantes do relatório, apenas tendo sido incluídas as respostas aos questionários dadas por essas empresas aquando do pedido de informação daquele Tribunal (do relatório constam as respostas dadas por todas as entidades objecto da acção de controlo);
- No seguimento da revisão efectuada à informação disponibilizada ao Tribunal de Contas, a qual integra o presente relatório preliminar, considera-se relevante esclarecer as informações constantes das páginas 17 e 24 do

Rua de "O Século", 51
1200-433 LISBOA PORTUGAL
Telef: 213 232 500 Fax: 213 232 566





MINISTÉRIO DO AMBIENTE E DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO
Gabinete da Ministra

Anexo – Inquérito II Aquisições de Bens e Serviços, no que respeita à Parque Expo, assim:

- ✓ Na primeira daquelas páginas refere-se que a Parque Expo consulta mais de duas empresas para aquisição de bens e serviços independentemente dos valores de aquisição e na página 24 que os critérios de adjudicação são os definidos para cada consulta, igualmente independentemente dos valores de aquisição;
- ✓ Ora, em boa verdade, como conta da informação prestada ao Tribunal de Contas, a Parque Expo, em 2007, em matéria de aquisição de bens e serviços, consultava em regra, um número de empresas igual ou superior a três, os tipos de procedimentos adoptados eram o ajuste directo, consulta prévia, negociação, concurso limitado e concurso público e os critérios de adjudicação usados eram o preço ou a proposta economicamente mais vantajosa, sendo que, neste último caso, tendo em conta, designadamente, a qualidade, mérito técnico, características estéticas e funcionais, assistência técnica e prazos de entrega e execução e transmissão de conhecimentos.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete



Luís Morbey

DETC 19 05'10 09562

JT/EG

Rua de "O Século", 51
1200-433 LISBOA PORTUGAL
Telef: 213 232 500 Fax: 213 232 566



3. *Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Gabinete do Ministro da Saúde*





Ofício N.: 2388
Data: 14-05-2010



MINISTÉRIO DA SAÚDE
GABINETE DA MINISTRA

A area IX

20.05.10

JK

Exmº Senhor
Director-Geral do
Tribunal de Contas
Avª Barbosa du Bocage, nº 61
1069-045 LISBOA

Sua referência

Sua comunicação

Nossa referência

Entrada – 4497/2010

Processo – 132/2010

ASSUNTO: Relatório preliminar da auditoria às despesas de consultadoria contratadas por empresas públicas (o “Relatório”)

Tendo presente o V/ ofício n.º 07118, de 28 de Abril de 2010, o Ministério da Saúde vem pronunciar-se sobre o conteúdo do Relatório referido em epígrafe, cujo tema e objecto se considera da maior relevância.

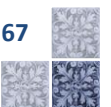
A presente resposta cinge-se, tal como solicitado, à matéria que diz directamente respeito ao Ministério da Saúde e tem em conta o principal objectivo visado pela presente auditoria, ou seja, o apuramento do montante contratado em consultadoria por Empresas Públicas, à luz de critérios de boa gestão, princípios de racionalidade, transparência, concorrência e legalidade.

Para o efeito, importa ter presente que o Ministério da Saúde não dispõe, centralmente, e dada a autonomia de gestão das entidades auditadas, de informação detalhada e rigorosa que permita confirmar o valor de 2.680.868,8 €, identificado no Relatório como sendo o valor dos serviços contratados pelas vinte e quatro entidades do Ministério da Saúde e que foram alvo da amostra no presente Relatório. Não podendo o Ministério da Saúde confirmar esse valor, concomitantemente não poderá confirmar, também, os serviços de consultadoria contratados a que esse valor corresponde.

/DF

Av. João Crisóstomo, 9. 1049-062 LISBOA – ☎ 21 330 50 00 - Fax 21 330 51 68 – gms@ms.gov.pt – www.portaldasaude.pt

BCTC 14 05 10 09258





MINISTÉRIO DA SAÚDE

GABINETE DA MINISTRA

Importa, todavia, referir que, é atribuição da Administração Central do Sistema de Saúde, I.P., aferir da fiabilidade e da adequação dos mecanismos de controlo implementados nas instituições do Serviço Nacional de Saúde. Neste contexto, importa ter igualmente presente que a implementação da rede de "Hospitais EPE" era, no ano visado pelo Relatório, uma realidade muito recente, uma vez que o diploma que a concretizou apenas entrou em vigor em 2006.

Por isso, as unidades hospitalares visadas pelo Relatório, eram entidades novas no tecido público empresarial e algumas dessas entidades foram constituídas por Centros Hospitalares que agregaram várias unidades de Saúde, em resultado da reforma dos cuidados de saúde hospitalares. Ora, esta novidade e a referida reestruturação poderão estar na origem do valor apresentado no Relatório para o pagamento de serviços em consultadoria de diferente natureza, em especial jurídicos, económicos e estratégicos.

Acrescenta-se, ainda, por ser relevante à ponderação das conclusões do presente Relatório, que a Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. lançou, em 2007, um projecto de implementação do "Modelo de Controlo Interno dos Hospitais". Neste âmbito, foram disponibilizados a todos os Hospitais do Serviço Nacional de Saúde, independentemente da sua natureza, manuais de procedimentos administrativos e contabilísticos, que visam veicular as melhores práticas para diversas áreas de actividade, incluindo as compras. De igual modo, foi ainda no contexto deste projecto criada a figura do auditor interno, figura tornada obrigatória para todos os EPE, nos termos da legislação em vigor.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

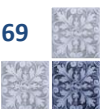
(António Mendes)

/DF

Av. João Crisóstomo, 9. 1049-062 LISBOA – ☎ 21 330 50 00 - Fax 21 330 51 68 – ams@ms.gov.pt – www.portaldasaude.pt



4. *Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo CA da Parapública, SGPS, SA*





5

PARPÚBLICA
PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (SGPS) S.A.

À
Equipa de auditoria
para análise de
relatório. 14.05.10

[Handwritten signature]

Exmo. Senhor
Dr. José Manuel Monteiro da Silva
Juiz Conselheiro do
TRIBUNAL DE CONTAS
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

PARPÚBLICA - Participações Públicas, (SGPS), S.A. - N.º Mat. e Pessoa Colectiva n.º 502 769 017. Cap. Social €2 000 000 000 (realizado €1.027.151.031)

N/REFª 016843

Lisboa, 12 de maio de 2010

ASSUNTO: Relatório Preliminar de Auditoria às despesas de consultadoria contratadas por empresas públicas.

Na sequência do envio do relatório preliminar da auditoria às despesas de consultadoria contratadas por empresas públicas realizado por esse Tribunal, e uma vez analisado o seu conteúdo cumpre esclarecer o seguinte:

Ao contrário do referido no texto em análise (parágrafo 28 – pag 10) as competências da Parpública são naturalmente asseguradas pela sua própria estrutura. Com efeito apesar de dispor de uma estrutura muito ligeira a Parpública assegura internamente todas as suas funções, contratando no exterior apenas trabalhos especializados e de forma complementar, como sejam, por exemplo, avaliações de empresas, apoio técnico especializado na montagem de operações de privatização, ou serviços bancários associados à montagem de operações de financiamento, situações que pela sua própria natureza seria impossível internalizar. O recurso a serviços externos apenas é relativamente mais significativo na área do apoio às PPP's onde a estrutura existente, que tem sido bastante estável ao longo do tempo, inclui especialistas com diversas relações contratuais com a Parpública, entre os quais alguns consultores externos em nome individual. Consideramos assim infundada e totalmente errada a conclusão de que as competências da Parpública foram entregues a consultores externos, situação para a qual se solicita a vossa melhor atenção tendo em vista a sua correcção.

Rua Laura Alves, n.º 4 – 8.º, 1050-138 Lisboa
Telefone 21 781 71 60 Fax: 21 795 05 05
geral@parpublica.pt
www.parpublica.pt

[Handwritten signature]


RGTC 14 05'10 09256



Igualmente nos parece abusiva, no que respeita à Parpública, a conclusão constante do parágrafo 50 – pag 16 segundo a qual “foi posta em causa a transparência e a confiança do cidadão nas empresas do Estado”. No que se refere à Parpública a condução dos seus negócios em geral, e a contratação de serviços neste particular, sempre foi conduzida com base em critérios de transparência e rigor, respeitando a lei e os regulamentos internos e externos relevantes e que estavam em vigor em cada momento, os quais têm vindo a evoluir nos últimos anos. Sobre este particular assume especial relevância o Regulamento de Contratação da Parpública bem como o próprio código de Ética, documentos que enunciam os princípios básicos que enquadram a actuação da Parpública, dos seus dirigentes e colaboradores e que se encontram disponíveis do site da empresa.

Dada a importância que atribuímos às questões suscitadas nos parágrafos anteriores permito-me por último solicitar a vossa melhor atenção para as mesmas no sentido de serem devidamente corrigidas as afirmações constantes do projecto de relatório que nos foi enviado.

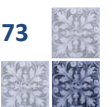
Com os melhores cumprimentos,



José Castel – Branco
Administrador



5. *Inquérito realizado no âmbito da presente auditoria*



**I - Caracterização da Empresa**

(Nas alíneas assinaladas em [1], apresentar valores não consolidados, no caso de empresas integradas em grupos económicos)

1. Identificação geral

Nome da
Empresa:

Sector de Actividade principal:

(CAE) (3 dígitos):	Designação:
<input type="text"/>	<input type="text"/>

Identificação do
Ministério/Tutela:

Percentagem de participação do Estado no capital social:

2. Indicadores Financeiros

Activo Total Líquido em 31.12.2007 (euros)	<input type="text"/>
Passivo Total em 31.12.2007 (euros)	<input type="text"/>
Capitais Próprios em 31.12.2007 (euros)	<input type="text"/>
Volume de negócios em 2007 (euros)	<input type="text"/>
Resultados Líquidos em 2007 (euros)	<input type="text"/>
Fornecimentos e serviços externos em 2007	<input type="text"/>

3. Indicadores de Pessoal em 31/12/2007

Nº total de Trabalhadores/ colaboradores	<input type="text"/>		
Nº Trabalhadores Efectivos	<input type="text"/>		
Nº Contratados	<input type="text"/>		
Nº Avençados	<input type="text"/>		
Nº de Trabalhadores/colaboradores em outras situações	<input type="text"/>	Especifique	<input type="text"/>

4. Forma Jurídica da unidade empresarial

5. Como é estruturada a administração?

Sociedade Anónima	<input type="checkbox"/>	1	↓	Conselho de Administração	<input type="checkbox"/>	1
Sociedade por Quotas	<input type="checkbox"/>	2		Conselho Geral e Direcção	<input type="checkbox"/>	2
Entidade Pública Empresarial	<input type="checkbox"/>	3		Outra forma (especifique)	<input type="checkbox"/>	3
Outra forma (especifique)	<input type="checkbox"/>	4				

6. Durante o ano de 2007 a empresa contratou/manteve assessores e/ou consultores externos em nome individual?

Não	<input type="checkbox"/>	1	→	Quantos	<input type="text"/>
Sim	<input type="checkbox"/>	2		Preencha o questionário III - Consultores externos em nome individual. Um por cada consultor/assessor externo(s)	



7. Para além dos consultores externos em nome individual a empresa recorre/recorreu a entidades externas prestadoras de bens e serviços?

Não		1	→	Responda à questão 8. <ul style="list-style-type: none"> • Preencha o questionário II – Aquisição de bens e serviços • Se fez alguma aquisição de serviços a Entidades externas em nome colectivo em 2007, preencha também o questionário IV – Entidades externas em nome colectivo
Sim		2	→	

8. Se desejar expressar alguma opinião, comentário, críticas ou outros considerandos sobre o(s) questionário(s) relativos a este estudo, pode fazê-lo no espaço seguinte (não tem limite de palavras):

Responsável pelo preenchimento do(s) questionário(s)	Cargo/Função	Departamento

Data: 2008/ /

Assinaturas

**II – Aquisição de Bens e Serviços**

Nome da Empresa:	
------------------	--

1. Identifique as fases do processo de contratação, que se aplicam, os Responsáveis/Departamentos envolvidos e os documentos que lhes servem de suporte através do preenchimento do seguinte quadro:

	Fases do processo de contratação	Responsável (cargo)/ Departamento	Documentos
a	Avaliação <i>ex ante</i>		
b	Decisão		
c	Procedimentos Pré-contratuais		
d	Contratação: Publicitação das adjudicações		
e	Execução, gestão e monitorização do contrato		
f	Avaliação <i>ex post</i>		

2. Em matéria de aquisição de bens e serviços, a empresa cumpre com o estabelecido nas normas n.º 13 e n.º 14 da RCM n.º 49/2007 (Aprova os princípios de bom governo das empresas do sector empresarial do Estado)?

Não		1
Sim		2

3. Qual o instrumento/forma utilizado pela empresa para publicitar as adjudicações de bens e serviços, previsto nas normas n.º 13 e n.º 14 da RCM n.º 49/2007?

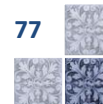
--

4. A empresa divulga anualmente a lista dos fornecedores que representam mais de 5% do total dos fornecimentos e serviços externos, no caso de esta percentagem corresponder a mais de um milhão de euros?

Não		1
Sim		2

5. Em caso afirmativo, preencha o quadro seguinte para os serviços de consultoria auditoria, pareceres, projectos e outros:

Valor da prestação de serviços	Valores facturados em 2007	Identificação do Fornecedor/prestador de Serviços



6. Encontram-se instituídos procedimentos e critérios de adjudicação em matéria de aquisição de bens e serviços?

Não		1
Sim		2

7. Em caso afirmativo, preencha para os serviços de consultoria, auditoria, pareceres, projectos e outros o seguinte mapa resumo:

	(a) Valor da prestação de serviços	(b) N ^o entidades a consultar	(c) Tipo de procedimento
1	>= 400.000€		
2	>=125.000 e < 400.000€		
3	>=25.000€ e <125.000€		
4	<25.000€		

	(a) Valor da prestação de serviços	(d) Critérios de Adjudicação	(e) Publicitação	(f) Observações
1	>= 400.000€			
2	>=125.000 e < 400.000€			
3	>=25.000€ e <125.000€			
4	<25.000€			

**III - Contratação de Consultores Externos em Nome Individual**

Empresa:

Para cada Consultor Externo em nome individual responda às seguintes questões.

Nota: Utilize tantas folhas quantos os consultores em nome individual pagos em 2007.

1. Identificação do Consultor

a	Nome do Consultor:	
b	Conteúdo funcional que exerce na empresa:	

(c) Sexo		(d) Idade (anos)	(e) Data do início do vínculo/1º contrato	(f) Data do fim do vínculo/contrato (efectiva/prevista)
Masculino 1	Feminino 2			

(g) Escolaridade (Escrever da forma mais detalhada possível)

(1) Grau académico	(2) Curso	(3) Área de formação

2. Tipo de vínculo deste consultor:

a	Contrato sem termo			
b	Contrato de prestação de serviços (inclui contrato de tarefa e de avença)		3. Sector	
			Público 1	Privado 2
c	Requisitado	Donde		
d	Destacado	Donde		
e	Comissão de Serviço	Donde		
f	Outro	Especifique		
g	Sem contrato	Especifique		

4. Situação profissional do consultor/assessor externo antes de trabalhar na empresa (Escrever da forma mais detalhada possível):

--



5. Na decisão da contratação deste consultor/assessor externo foi ponderada a relação custo-benefício?

Não	Sim
1	2

Quais os critérios estabelecidos:

--

6. Remuneração do consultor/assessor externo

a	Remuneração mensal fixa	
b	Remuneração Variável (valor total pago em 2007)	
c	Remuneração Acessória (valor total pago em 2007)	
d	Total de encargos em 2007 (incluindo encargo c/ Segurança Social)	

7. Foi feita uma avaliação do desempenho deste consultor/assessor externo?

Não		1
Sim		2

8. Se respondeu SIM, qual a avaliação do consultor/assessor externo no ano de 2007.

Superou muito as expectativas		1
Superou as expectativas		2
Cumpriu as expectativas		3
Ficou aquém das expectativas		4
Ficou muito aquém das expectativas		5

Especifique



IV – Aquisição de Serviços a Entidades externas em nome colectivo

Empresa:	
----------	--

Nota: preencha um questionário por cada aquisição de serviços a um consultor externo em nome colectivo

1. Identificação do serviço:

a	Designação (objecto):	
b	Entidade adjudicatária:	

Avaliação Ex-ante

2. Existe algum documento de suporte à análise da necessidade que originou a aquisição deste serviço externo?

Não		1
Sim		2

Especifique:

--

3. A que se destinou o serviço:

Consultadoria de Gestão e Marketing		1
Tecnologias de Informação		2
Aconselhamento/apoio jurídico		3
Certificação (financeira, ambiental ou outra)		4
Apoio técnico/operacional		5
Outro		6

Especifique:

--

4. Porque se recorreu a este serviço externo?

Competências especializadas		1
Necessidade momentânea de recursos adicionais		2
Visão exterior (visão independente)		3
Pensamento inovador		4
Implementação de nova metodologia		5
Outra razão		6

Especifique:

--

Decisão da adjudicação

5. Responsáveis pela decisão:

	Proposta	Autorização
Tutela Financeira		1
Tutela Sectorial		2
Conselho de Administração		3
Departamento		4
Outro		5

Especifique:

--





Procedimentos Pré-contratuais

6. Tipo de procedimento escolhido para a adjudicação do serviço:

Ajuste directo		1
Com consulta prévia		2
Por negociação		3
Concurso limitado		4
Concurso público		5

7. Nº de entidades consultadas:

--

8. Nº de entidades que responderam:

--

9. Critério de adjudicação usado para a decisão:

Preço		1	
Qualidade		2	
Mérito técnico		3	
Características estéticas e/ou funcionais		4	
Assistência técnica		5	
Prazos de entrega ou de execução		6	
Transmissão de conhecimentos		7	Especifique:
Outros			

Contratação, Gestão e Monitorização
Dos serviços adquiridos

10. Foi celebrado um contrato escrito?

Não		1
Sim		2

11. Preencha o quadro seguinte:

(a) Data da celebração dos contratos	(b) Data da entrega do trabalho	(c) Contas utilizadas	(d) Valor total das adjudicações	(e) Valor final (efectivo ou previsto)
(f) Justificação (caso o valor de adjudicação e o valor final sejam diferentes)				

12. Foram contempladas cláusulas de penalização para incumprimento do contrato por parte do adjudicatário e/ou adjudicante?

	(b) Adjudicante	(a) Adjudicatário	
Não			1
Sim			2

13. De que tipo:

Inexequibilidade		1	
Extemporaneidade		2	Especifique:
Outra		3	



14. Com que frequência é feito este tipo de serviço?

Todos os seis meses ou menos		1
Anualmente ou menos		2
Em períodos superiores		3
Não periódico		4

Especifique:

15. Qual o envolvimento da entidade adjudicante no serviço prestado:

Participou como observador		1
Integrou a equipa		2
Não participou		3

Especifique:

16. Em que medida considera que o serviço contratado foi cumprido:

Totalmente cumprido		1
Parcialmente cumprido		2
Não cumprido		3

Especifique:

17. Foram tomadas medidas/acções efectivas na sequência do trabalho apresentado?

Não		1
Sim		2

Especifique:

18. Em caso afirmativo, indique a fase de implementação em que se encontra actualmente.

Em fase de estudo		1
Em fase de implementação		2
Já implementadas		3

19. Qual o modelo de monitorização e controlo instituído neste tipo de aquisição?

Avaliação Ex-post

20. Considera ter sido divulgada pela entidade adjudicatária toda a informação necessária à prévia tomada de decisão da adjudicação?

Não		1
Sim		2

Especifique:

21. Relativamente às acções já implementadas, como avalia, em termos genéricos, a eficácia do serviço adquirido?		
Superou muito as expectativas		1
Superou as expectativas		2
Cumriu as expectativas		3
Ficou aquém das expectativas		4
Ficou muito aquém das expectativas		5



22. Existe algum documento que suporte a avaliação da eficácia do serviço adquirido?

Não		1
Sim		2



Especifique:

23. Foi usado algum instrumento que permita a quantificação dos impactos das medidas tomadas em função desta aquisição de serviços?

Não		1
Sim		2



Especifique:

24. De acordo com a escala que a seguir se apresenta, em que medida concorda com a seguinte afirmação:

“A empresa com o know how técnico que possui poderia realizar trabalhos que conduziram a idênticos resultados”

Discordo totalmente		1
Discordo muito		2
Discordo		3
Concordo pouco		4
Concordo		5
Concordo muito		6
Concordo totalmente		7

FIM