

**Aquisição de serviços na área das comunicações pela  
Administração Pública Ofertas de Referência  
Boas Práticas para a melhoria do processo e para a promoção da  
concorrência**

**Contributo da APRITEL**

**16 de Outubro de 2007**

## Índice

1.	Introdução	3
2.	Garantia de aplicabilidade das melhores práticas nos contratos públicos	4
2.1.	Publicação prévia e atempada dos procedimentos dos concursos	4
2.2.	Obrigatoriedade de lançamento dos concursos e respectivos prazos máximos	4
2.3.	Fiscalização das figuras do ajuste directo e do concurso público urgente previsto no novo código	4
2.4.	Apresentação dos concursos por lotes	5
3.	Propostas para reforço da garantia de equidade na lei dos contratos públicos	6
3.1.	Condições de rigorosa igualdade para todos os interessados	6
3.2.	Programa Quadro	6
4.	Propostas e Medidas em curso	8

## 1. Introdução

No seu conjunto, o consumo de equipamentos e serviços de comunicações pela Administração Pública é de tal forma elevado que se torna imprescindível garantir que as aquisições decorrem respeitando os valores da livre concorrência.

Por outro lado, o crescente consumo de serviços de transmissão de dados impulsiona a contratação, dando relevo à necessidade de garantir de imediato princípios de transparência de igualdade e de concorrência.

Apesar da recente criação da Agência Nacional de Compras Públicas e a divulgação do novo Código dos Contratos Públicos é possível evoluir no sentido de uma efectiva maior concorrência no Processo de Compra da Administração Pública.

Neste contexto, apresenta-se de seguida um conjunto de recomendações de boas práticas (caso do ITIJ em que foi possível reduzir a factura de comunicações em quase 70%), assim como exemplos de práticas questionáveis ao abrigo do código dos contratos públicos.

Finalmente, apresentam-se também um conjunto de medidas a seguir em prol da melhoria das condições concorrenciais para o fornecimento de comunicações à Administração Pública.

## **2. Garantia de aplicabilidade das melhores práticas nos contratos públicos**

Considera-se necessária a fiscalização da aplicação da lei dos contratos públicos a todas as adjudicações de serviços de telecomunicações da Administração Pública Central e Local (incluindo Institutos Públicos e Autoridades Reguladoras), garantindo nomeadamente:

### **2.1. Publicação prévia e atempada dos procedimentos dos concursos**

É necessária a divulgação dos procedimentos de contratação pública e a fixação de prazos razoáveis para apresentação de propostas, atendendo ao tipo de serviços, dimensão da proposta e complexidade. Os, critérios de valorização e escolha das propostas deverão respeitar os princípios da transparência, da igualdade e da concorrência.

Verificou-se contudo no caso recente da consulta efectuada pelo MNE para as comunicações móveis, que os critérios de adjudicação na componente preço eram calculados com base num perfil de comunicações que incluía o tráfego fixo-móvel, desvirtuando o objecto do concurso.

### **2.2. Obrigatoriedade de lançamento dos concursos e respectivos prazos máximos**

Para assegurar a concorrência, é necessário que os contratos não ultrapassem o período máximo de 3 anos (incluindo renovações), podendo, em casos devidamente fundamentados, o prazo ser superior para compensar o investimento do operador em infra-estruturas e instalação dos serviços. Porém verificou-se que a Secretária-geral do Ministério do Trabalho fez novo acordo com o seu fornecedor de comunicações sem consultar o mercado e da mesma forma a Câmara Municipal da Amadora, não lançou concurso mas renovou o contrato com o anterior operador móvel. Sucedem-se exemplos também noutros ministérios como o Ministério da Educação ou o Ministério das Finanças, que por não abrirem concursos levam os operadores a suspeitar que os seus contratos ultrapassam os 3 anos.

### **2.3. Fiscalização das figuras do ajuste directo e do concurso público urgente previsto no novo código**

Para assegurar que são devidamente justificadas as decisões de ajuste directo a um operador, sem qualquer consulta aos restantes. Ex.: concurso do MAI 2007, com adjudicação directa à PT de um “contrato pelo período de 5 anos, dos serviços de conectividade para todos os sites do Ministério da Administração Interna, das respectivas soluções de back-up e ainda dos serviços de monitorização, suporte e manutenção da RNSI, pelo montante máximo anual de 8.233 K€ ao que acresce os custos de instalação inicial de cada site no montante global de 224K€”)

#### **2.4. Apresentação dos concursos por lotes**

Quando se trata de projectos de grandes dimensões, a separação por lotes dos serviços e da área geográfica abrangida permitirá ao organismo que promove o concurso obter a melhor solução de cada concorrente ao mesmo tempo que permite contratar em condições de concorrência.

A divisão por lotes não limita uma adequada coordenação entre todas as entidades adjudicadas, havendo exemplos de boas práticas europeias onde esta coordenação pode ser executada de forma eficiente e aceite por todas as entidades envolvidas com vantagens comprováveis ao nível de qualidade de serviço e de custos. A Aritel poderá proporcionar a apresentação de algumas destas boas práticas verificadas noutros países da União Europeia.

Ao nível geográfico, ao serem criados lotes nos concursos públicos, diminui-se a dependência de um único operador com vantagens para a Administração Pública.

Pelo facto de o operador incumbente ter uma infraestrutura a nível nacional a competitividade económica global dos outros operadores poderá ficar condicionada, dado que, em determinadas circunstâncias, estes terem que adquirir infra-estruturas à PT. Já do ponto de vista tecnológico todos os operadores poderão garantir o mesmo grau de competitividade.

O exemplo recente do concurso para o fornecimento de comunicações no ITIJ (2007) em que, como é do conhecimento público, foi possível ao estado reduzir a factura de 18 para 5,7 milhões, dado o ITIJ poder ter feito a selecção das propostas mais vantajosas para cada lote, contrasta com os exemplos do corrente ano do IIESS (500 locais), do IEFP (200 locais) ou do IGIF (2000 locais), em que o formato do concurso não previa a apresentação por lotes, prejudicando os operadores de menor dimensão.

### **3. Propostas para reforço da garantia de equidade na lei dos contratos públicos**

Propõem-se de seguida um conjunto de acções com o objectivo de reforçar a promoção da concorrência e simplificar os processos de contratação

#### **3.1. Condições de rigorosa igualdade para todos os interessados**

Não admitir a existência de informação privilegiada de um concorrente face a outros.

O fornecedor inicial do serviço está, à partida, na posse de informação sobre a situação actual o que lhe confere desde logo uma vantagem na análise e valorização da oportunidade (ex. nos serviços de voz é usual a dificuldade no levantamento do nº e tipos de acessos, tráfego e tipologia/mix de chamadas).

Não incluir critérios de selecção que impeçam a concorrência por excluírem a possibilidade de apresentação de propostas por todos os operadores de comunicações electrónicas com excepção do operador incumbente.

O recurso à apresentação de rácios financeiros com vista a garantir a celebração do contrato, bem como o exacto e pontual cumprimento de todas as obrigações contratuais que assume com essa celebração, em detrimento da apresentação de uma garantia bancária ou seguro caução excluem a oportunidade de apresentação de propostas por parte dos operadores mais recentes no mercado. Este foi o caso dos últimos concursos para o INEM, o IIESS e a ACSS em que os rácios financeiros exigidos excluem todos os operadores à excepção da PT.

Por outro lado deve privilegiar-se o princípio da neutralidade tecnológica. Os concursos públicos devem focar na prestação do serviço pretendido e não restringir ao nível das soluções técnicas, permitindo que vários operadores possam concorrer ao mesmo serviço com soluções diferentes.

Também o critério de avaliação “Prazo de Instalação”, não pode privilegiar o concorrente já instalado.

#### **3.2. Programa Quadro**

Qualificação prévia de fornecedores

No que toca aos procedimentos administrativos e no sentido de evitar a necessidade de em cada concurso efectuar os mesmos procedimentos administrativos de qualificação, deveria haver uma pré-qualificação central de fornecedor do Estado para cada tipo de serviços. Esta qualificação deveria incluir vários critérios (financeiros da empresa, cumprimento de obrigações perante o estado, responsabilidade social, componente ambiental, etc...), seria revalidada

periodicamente e automaticamente tida em conta nos concursos lançados dentro do âmbito para o qual o fornecedor está qualificado.

*Alargamento do âmbito de aplicação de concursos públicos*

Defende-se a generalização da submissão a concurso público, independentemente do valor da proposta, sendo que o número de concorrentes a seleccionar para apresentação de propostas não deveria ser inferior a três.

## 4. Propostas e Medidas em curso

### Benchmarking Internacional / Nacional

Caracterizar o processo de compras pela Administração Pública noutros mercados com maior maturidade em termos concorrenciais.

### Apresentação de Casos de Sucesso

Organização de reuniões/workshops com presença de responsáveis pela implementação de casos de sucesso no âmbito da Administração Pública.

### Comissão de fiscalização e acompanhamento dos procedimentos concursais

É imprescindível que seja efectuado o controlo do cumprimento da lei e da aplicação e adopção das melhores práticas da contratação pública; para o efeito, propõe-se a criação de uma comissão de fiscalização e acompanhamento dos procedimentos dos concursos, no âmbito da Agência Nacional de Compras Públicas e com representação dos operadores e especialistas em comunicações electrónicas que, para além da fiscalização e acompanhamento, deverá apresentar sugestões de melhoria que promovam a concorrência.

### Observatório

No âmbito da Apritel, pretende-se criar um observatório que terá como missão acompanhar a evolução do mercado da Administração Pública e analisar continuamente a situação concorrencial.

### Divulgação

A Apritel poderá promover a divulgação das condições de contratação Público aos organismos públicos, no sentido de evidenciar, por um lado o prazo limite de vigência dos contratos e por outro as regras previstas na lei para salvaguardar a concorrência.

Pretende-se com estas práticas:

- Assegurar o respeito pelo princípio da economia de mercado e da concorrência;
- Eliminar os abusos de posição dominante e outras práticas lesivas do interesse geral;
- Implementar as melhores práticas e fazer aplicar o regime legal em vigor para a contratação pública em geral (DL nº197/99, de 8 de Junho) e para os

serviços de comunicações electrónicas em particular (DL nº 1/2005, de 4 Janeiro);

- Contribuir para a optimização das soluções de comunicações da Administração Pública

Como resultado:

- Existirá uma maior racionalização e redução dos custos da Administração Pública associados à aquisição dos serviços de comunicações electrónicas;
- Existirá maior eficiência nos processos de consulta, análise, negociação, selecção e adjudicação dos serviços conduzindo a um menor peso e custo administrativo;
- Promover-se-á a concorrência no sector das comunicações, factor crucial para aumentar a eficiência económica e melhorar a competitividade da economia nacional;
- Possibilitar-se-á o acesso a serviços inovadores, melhores, com mais capacidade, mais qualidade e em condições mais económicas;
- Aproveitar-se-ão as evoluções tecnológicas como enabler para repensar as infra-estruturas e usar a oportunidade para reestruturar e modernizar as entidades.