

## **Sugestões da APRITEL**

**Para melhorar a aquisição de serviços de  
comunicações electrónicas**

**pela Administração Pública Portuguesa**

**8 de Julho de 2009**

## Sumário executivo

A APRITEL, bem como o Governo Português, considera essencial a criação de um ambiente concorrencial e não discriminatório no acesso à prestação de serviços de comunicações electrónicas à Administração Pública Portuguesa.

O Governo criou a Agência Nacional de Compras Públicas (ANCP) e preparou um regime legal específico para regular as compras e os contratos públicos, iniciativa que a APRITEL considera positiva.

Com o mesmo propósito construtivo, a APRITEL lançou o Observatório<sup>1</sup> das Compras da Administração Pública, do qual se retiraram as seguintes conclusões:

- Só a Administração Pública Central consome 200 a 300 milhões de Euros por ano em serviços de comunicações electrónicas;
- Observou-se que em 2007, e também em 2008, dos concursos registados pela APRITEL, apenas cerca de 100 milhões foram adjudicados mediante concurso público;
- Daqueles verificou-se que após o concurso houve poupanças anuais na ordem dos 40%;
- Poucos foram aqueles concursos que cumpriram critérios básicos de “boa prática”, ou seja, poucos foram os concursos que realmente tiraram partido da concorrência entre operadores.

Na expectativa de encontrar novas formas de melhorar as condições concorrenciais do actual processo de compras da Administração Pública Central, a APRITEL decidiu estudar as práticas de outros Estados Membros relevantes da União Europeia. Esse estudo comparativo, levado a cabo por consultores externos e independentes<sup>2</sup>, permitiu identificar um conjunto de práticas interessantes, que geraram ideias para melhorar a compra de comunicações electrónicas pela Administração Pública Portuguesa.

Com base nessas ideias, a APRITEL sistematizou um conjunto de recomendações concretas resumidas na tabela da página seguinte.

A APRITEL propõe-se continuar a trabalhar com o Governo e com as instituições apropriadas, designadamente sensibilizando estas entidades para as virtudes das recomendações produzidas, com o objectivo comum de melhorar o processo de contratação pela Administração Pública Portuguesa.

---

<sup>1</sup> A PT Comunicações, Associada efectiva da APRITEL, não participou neste Estudo, não tendo, por isso, contribuído para os respectivos resultados.

<sup>2</sup> Ver “Estudo sobre práticas de compra de serviços de telecomunicações pela Administração Pública Central - Principais conclusões e recomendações – Benchmark Internacional”, de 5 de Dezembro de 2008.

Objectivo	Recomendação
<p>Melhorar a <b>Formação</b> das Entidades responsáveis</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investir na formação em procurement de telecomunicações dos funcionários públicos responsáveis por compras;</li> <li>• Alargar a intervenção da ANCP, para incluir a assistência às instituições públicas na compra de serviços de comunicações electrónicas</li> </ul>
<p>Melhorar a <b>Organização</b> dos Processos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Em observância dos prazos, termos e condições previstos na lei</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adequar o recurso ao ajuste directo, como processo de contratação, de forma a promover a igualdade de oportunidades concorrenciais entre os operadores;</li> <li>• Lançar novos concursos sempre que expirado o prazo legal máximo (3 anos);</li> <li>• Utilizar Prior Information Notices para concursos complexos ou de elevado valor;</li> <li>• “Disciplinar” o aparecimento e funcionamento de (novos) portais, para efeitos de processos de contratação;</li> <li>• Publicar prévia e atempadamente os procedimentos dos concursos;</li> <li>• Estruturar os concursos por lotes de serviços e/ou geográficos;</li> <li>• Estipular prazos para apresentação de propostas;</li> <li>• Elaborar cadernos de encargos com informação adequada e suficiente, de forma a permitir a elaboração e apresentação de propostas, em moldes competitivos, por parte dos diversos concorrentes, em condições de igualdade.;</li> <li>• Evitar especificações técnicas que, desnecessariamente, se afastem dos padrões de serviço tradicionalmente oferecidos pelo mercado;</li> <li>• A formação dos quadros da Administração Pública, possibilita uma correcta identificação das necessidades e conseqüentemente um bom diagnóstico da solução a concurso. Assim, não há razão para que as respostas dos concorrentes não se cinjam única e exclusivamente aos factores que influenciam os critérios de adjudicação, reduzindo desta forma as hipóteses de verem as suas propostas impugnadas por erros de ordem administrativa.</li> <li>• Incluir minutas de resposta nos cadernos de encargos</li> </ul>

Objectivo	Recomendação
	<p>para minimizar risco de impugnação por questões de incorrecta compreensão dos documentos procedimentais, nas respostas apresentadas pelos diversos operadores.</p>
<p>Implementar uma <b>Supervisão</b> Pró-activa</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atribuir responsabilidade de supervisão pró-activa dos procedimentos conducentes à celebração e da execução dos contratos públicos a uma entidade independente das responsáveis pela execução dos processos</li> </ul>
<p>Aumentar a <b>Transparência</b> do Modelo, atendendo ao legalmente fixado</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar relatórios de gastos em comunicações electrónicas, por parte da Administração Pública, com identificação das respectivas quotas de mercado;</li> <li>• Definir guidelines para a utilização de critérios de avaliação funcionais que fomentem o surgimento de soluções inovadoras nos contratos de fornecimento de comunicações electrónicas;</li> <li>• Garantir a obrigatoriedade da publicação de todos os concursos públicos no OJEU, websites dos ministérios, e outros meios de publicação,</li> <li>• Publicar lista de empresas impedidas de negociar com o Estado e/ou com organismos de direito público, com indicação do respectivo período de impedimento;</li> <li>• Publicar, sempre com o respeito de deveres de confidencialidade e com omissão de dados de natureza comercial (valores, etc), base de dados de contratos e fornecedores de comunicações electrónicas da Administração Pública.</li> </ul>

## Introdução

A missão da APRITEL passa por promover a existência de um mercado no qual todos os operadores podem concorrer em condições não discriminatórias.

A Administração Pública Portuguesa, tal como em outros Estados Membros da União Europeia, representa mercado muito específico e significativo, com diversos segmentos.

Ao ser um mercado significativo, é muito importante assegurar que os operadores dispõem de condições não discriminatórias para aceder à Administração Pública.

A APRITEL entende que a Administração Pública é um mercado específico onde o processo de aquisição é consideravelmente mais regulado (mais regras e procedimentos) do que aquilo que acontece para empresas e outras instituições privadas.

Consciente da necessidade de melhoria, o Governo Português constituiu Recentemente, uma agência<sup>3</sup> com a missão de melhorar as práticas de procurement da Administração Pública.

Em período antecedente, o Governo havia preparado, também, um novo Código dos Contratos Públicos que entrou em vigor em meados de 2008.

Com o objectivo de estimular e ajudar a Administração Pública Portuguesa a melhorar as condições em que contratam serviços de comunicações electrónicas, a APRITEL tomou várias iniciativas entre as quais se destacam:

- A preparação e divulgação do Caderno de Boas Práticas<sup>4</sup>, um documento explicativo dos cuidados a ter na estruturação e preparação de concursos públicos que procurem promover a concorrência entre potenciais fornecedores em benefício do comprador;
- O Observatório das compras públicas, iniciativa destinada a sinalizar publicamente a evolução da aplicação das “boas práticas”, denunciando também eventuais situações susceptíveis de poderem ser consideradas anti-concorrenciais;
- Um estudo internacional para comparação das práticas em vários Estados Membros da União Europeia, identificação dos melhores resultados e derivação de recomendações para Portugal;
- Uma proposta de Ideias para reduzir a litigância gerada pelos concursos lançados pela Administração Pública.

Terminado este trabalho, e após reflexão compreensiva com os seus Associados, a APRITEL encontra-se em condições de afirmar a sua posição sobre a matéria. Essa posição está reflectida neste texto.

---

<sup>3</sup> Agência Nacional de Compras Públicas - <http://www.ancp.gov.pt/Pages/Home.aspx>

<sup>4</sup> Ver “Boas Práticas na escolha e contratação de serviços de telecomunicações - Contributo da APRITEL” de 30.10.2007, disponível em <http://www.apritel.org/estudos/detalhes.php?idSec=14&id=119>

## A importância de comprar bem

A Administração Pública engloba um universo de milhares de entidades consumidores de serviços de comunicações electrónicas:

- Administração Pública Central;
- Administração Regional;
- Administração Local;
- Segurança Social.

Só a Administração Pública Central representa, para os operadores de telecomunicações, um mercado avaliado entre 200 e 300 milhões de Euros por ano<sup>5</sup>, isto é, cerca de 5% do mercado nacional de telecomunicações.

Apesar da Administração Pública Central contar com cerca de 600 organismos dos quais, mais de 300 dispõem de autonomia administrativa e financeira, perto de 75% do valor apontado está concentrado em 6 Ministérios:

- Ministério da Justiça (22,1%);
- Ministério da Saúde (13,6%);
- Ministério da Administração Interna (13,1%);
- Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (10,0%);
- Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Regional e Pescas (7,3%);
- Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (6,5%).

Esta concentração resulta em concursos de elevado valor, muito apetecíveis para os operadores de comunicações electrónicas, e que em alguns dos casos culminam em longos processos de litigância. Nestas circunstâncias é ainda mais fundamental o estabelecimento e o respeito de regras objectivas e transparentes que garantam um verdadeiro *leveled playing field* no *procurement* de comunicações electrónicas.

Assegurar que a Administração Pública contrata serviços de comunicações electrónicas, por via de processos de concurso público aberto e bem estruturado, é o que permite ao Estado obter a melhor qualidade ao melhor preço, com benefícios evidentes para o cidadão e para o contribuinte.

---

5 De acordo com a KPMG “Estudo sobre práticas de compra de serviços de telecomunicações pela Administração Pública Central - Relatório de dimensionamento do mercado nacional” de 16 de Outubro de 2008, a Administração Pública Central representa 201,7 milhões Euros, ao que se deve juntar os valores das revisões do Orçamento de Estado realizadas ao longo do ano, as dotações orçamentais para projectos específicos (ex.: 17,5 Milhões do Plano Tecnológico da Educação para 2008) com gastos em Comunicações não considerados nas rúbricas analisadas e as despesas em comunicações de programas do PIDDAC (ex.:  $\cong$  7,5 Milhões do Plano Tecnológico da Educação são serviços de telecomunicações).

## O quadro actual – o estudo KPMG

De acordo com a KPMG “Estudo sobre práticas de compra de serviços de telecomunicações pela Administração Pública Central – Principais conclusões e recomendações – Benchmark Internacional” de 05 de Dezembro de 2008, Portugal está dentro da média europeia, em matéria de boas práticas de contratação pública, no que respeita à área de telecomunicações.

Pode, inclusive, mesmo dizer-se que em muitos dos pontos estudados pela KPMG, Portugal está à frente dos outros países objecto do “benchmark”, destacando-se, para esse efeito, a elevada percentagem de procedimentos de contratação submetidos a “concurso público”.

Em todo o caso a APRITEL considera que o estudo e respectivo âmbito, carece de ser enquadrado, atendendo à realidade e especificidade da organização da Administração Pública Portuguesa, face aos demais países, enunciados no estudo.

Pese embora se reconhecer a utilidade das diversas soluções preconizadas no estudo em questão, entende-se, dado que o Código dos Contratos Públicos entrou recentemente em vigor, estando em fase de aprendizagem, por parte de todos envolvidos, como sejam adjudicantes, candidatos, concorrentes, tribunais, etc, , ser de aguardar a sua (correcta) observância em Portugal.

A APRITEL, enquanto associação representativa dos operadores de telecomunicações, encontra-se empenhada em colaborar com o correcto e eficaz funcionamento do regime instituído pelo recente Código dos Contratos Públicos.

A este propósito, é de salientar o facto de ser verificado que a maioria dos grandes Ministérios já lançaram concursos públicos, para aquisição de telecomunicações.

## O que estão a fazer nos outros países

A APRITEL promoveu, entre 2008 e 2009, a realização de um estudo comparativo sobre as práticas das Administrações Públicas de vários Estados Membros relevantes da União Europeia<sup>6</sup>.

Todos os Estados analisados dispõem de um modelo semelhante para gerir o *procurement* da Administração Pública: todos transpuseram a Directiva 2004/18/EC, possuem uma agência central de compras públicas, têm previstos diversos mecanismos de dinamização dos procedimentos de *procurement* (E-auctions, sistemas de aquisição dinâmicos, centrais de compras públicas, *joint-bidding*, loteamento dos contratos, etc).

Contudo, existem diferenças ao nível da supervisão das obrigações legais. De acordo com a União Europeia<sup>7</sup>, em Portugal não é realizada a supervisão pró-activa dos contratos públicos, ao contrário de outros Estados Membros que asseguram essa função por via de entidades, por vezes constituídas especificamente para o efeito, como é o caso italiano com a “Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture”<sup>8</sup>.

A agência nacional de compras públicas portuguesas, a ANCP<sup>9</sup>, ao contrário de algumas das congéneres Europeias, não incorpora algumas valência chave para os processos de concurso público, designadamente a formação dos decisores das entidades adjudicantes e o desenvolvimento de guidelines para os cadernos de encargos.

Todos os Estados analisados, com excepção de Portugal, utilizam a figura dos *Prior Information Notices* na contratação pública de comunicações electrónicas como mecanismo de transparência pré-decisão. Espanha é, dos países estudados, aquele que mais se destaca nesta matéria, publicando ainda relatórios anuais com os gastos em telecomunicações e quotas de mercado por operador.

A não definição dos critérios de adjudicação indicia opacidade no processo de decisão. Neste aspecto a percentagem de procedimentos que não tem definido o critério de adjudicação para contratos públicos de telecomunicações nos últimos 12 meses é superior em Portugal (15%) a todos os outros Estados Membros analisados (média 6%, melhor caso é o Reino Unido com 1%).

---

<sup>6</sup> Ver “Estudo sobre práticas de compra de serviços de telecomunicações pela Administração Pública Central - Principais conclusões e recomendações – Benchmark Internacional”, de 5 de Dezembro de 2008

<sup>7</sup> Electronic Transmission of Procurement Notices for Publication

<sup>8</sup> Ver <http://www.autoritalavoripubblici.it/>

<sup>9</sup> Ver <http://www.ancp.gov.pt/Pages/Home.aspx>

## Como Portugal podia fazer melhor

A APRITEL considera que existem oportunidades para melhorar o processo de aquisição de serviços de comunicações electrónicas pela Administração Pública Central Portuguesa, com benefícios para o sector das comunicações electrónicas mas, sobretudo, com benefícios para a própria Administração Pública, para o Estado e para o contribuinte português.

A aquisição de serviços de comunicações electrónicas pode ser melhorada a 4 níveis:

- Formação das entidades responsáveis por preparar e lançar os processos de aquisição dos serviços em causa;
- Organização dos processos de concurso público;
- Supervisão dos processos de concurso para confirmar a correcta aplicação das regras de boa prática e permitir a melhoria contínua;
- Transparência de todo o modelo para fomentar o melhor esforço de todos os intervenientes, designadamente concorrentes e adjudicantes.

### Formação

Recomendações concretas para melhorar a Formação das entidades responsáveis:

- Investir na sensibilização para a necessidade de formação e na formação em *procurement* de telecomunicações aos funcionários responsáveis pela função de compras nas instituições da Administração Pública;
- Alargar a intervenção da Agência Nacional de Compras Públicas (ANCP), para incluir a assistência às instituições públicas na compra de serviços de comunicações electrónicas.

### Organização dos processos

Recomendações concretas para melhorar a Organização dos Processos de concurso, em observância dos prazos, termos e condições previstos na lei:

- Adequar o recurso ao ajuste directo, como processo de contratação, de forma a promover a igualdade de oportunidades concorrenciais entre os operadores;
- Lançar efectivamente novos concursos sempre que expirado o prazo legal máximo (3 anos);
- Utilizar *Prior Information Notices* para concursos complexos ou de elevado valor;
- “Disciplinar” o aparecimento e funcionamento de (novos) portais, para efeitos de processos de contratação;
- Publicar prévia e atempadamente os procedimentos dos concursos, Estruturar os concursos por lotes de serviços e/ou geográficos;
- Estipular prazos para apresentação de propostas que permitam aos operadores que não estão a prestar os serviços recolherem a informação

necessária para preparar propostas ajustadas e competitivas, em situação de igualdade;

- Elaborar cadernos de encargos compreensivos do ponto de vista da informação, de forma a permitir a elaboração e apresentação de propostas, em moldes ajustados e competitivos, por parte dos diversos operadores;
- Evitar especificações técnicas que, desnecessariamente, se afastem dos padrões de serviço tradicionalmente oferecidos pelo mercado (ofertas de referência), que frequentemente implicam uma redução da competitividade entre operadores e acréscimos nos preços;
- A formação dos quadros da Administração Pública, possibilita uma correcta identificação das necessidades e conseqüentemente um bom diagnóstico da solução a concurso. Assim, não há razão para que as respostas dos concorrentes não se cinjam única e exclusivamente aos factores que influenciam os critérios de adjudicação, reduzindo desta forma as hipóteses de verem as suas propostas impugnadas por erros de ordem administrativa.
- Incluir minutas de resposta nos cadernos de encargos para minimizar risco de impugnação por questões de incorrecta compreensão dos documentos procedimentais, nas respostas apresentadas pelos diversos operadores.

## **Supervisão**

Recomendações concretas para melhorar a Supervisão dos processos de concurso:

- Atribuir responsabilidade de supervisão pró-activa dos procedimentos conducentes à celebração e da execução dos contratos públicos a uma entidade (nova ou existente) independente das entidades responsáveis pela execução dos processos.

## **Transparência**

Recomendações concretas para melhorar a Transparência do modelo, atendendo ao legalmente fixado:

- Elaborar relatórios de gastos em comunicações electrónicas, por parte da Administração Pública, com identificação das respectivas quotas de mercado, para aumentar a transparência no processo de pré-decisão;
- Definir *guidelines* para a utilização de critérios de avaliação funcionais que fomentem o surgimento de soluções inovadoras nos contratos de telecomunicações, para melhorar o processo de decisão;
- Garantir a obrigatoriedade da publicação de todos os concursos públicos no OJEU, websites dos ministérios, e outros meios de publicação,
- Publicar lista de empresas impedidas de negociar com o Estado e/ou com organismos de direito público, com indicação do respectivo período de impedimento;
- Publicar, sempre com o respeito de deveres de confidencialidade e com omissão de dados de natureza comercial (valores, etc), base de dados de

contratos e fornecedores de comunicações electrónicas da Administração Pública, para aumentar a transparência pós-decisão.

## **Como se poderia reduzir a litigância gerada pelos concursos lançados pela Administração Pública**

Tendo-se verificado nos últimos concursos públicos um crescendo de litigância entre os fornecedores concorrentes, com prejuízo do cliente e dos cidadãos em geral, é objectivo comum a criação de mecanismos que simultaneamente contribuam para a redução da litigância e para a criação de condições concorrenciais que dêem igualdade de oportunidades a todos os operadores que responderem ao caderno de encargos.

Neste contexto, a APRITEL propõe um conjunto de acções com vista por um lado a contribuir para a formação das pessoas envolvidas no processo de compra de serviços de comunicações e por outro a promover a transparência sobre os contratos em vigor

### **Programa quadro para contratação de serviços de comunicação baseados em tecnologia de rede fixa**

Os operadores consideram vantajosa a existência de um concurso público para a qualificação de prestadores de serviços de comunicações baseados em tecnologia de rede fixa, à semelhança do Concurso público para qualificação de prestadores de serviço móvel terrestre realizado no ano passado. Neste sentido, a Apritel propõe-se ajudar, nomeadamente, prestando todos os esclarecimentos, de natureza técnica-funcional ou outra, com vista à correcta definição das condições, especificações e requisitos aplicáveis.

### **Sensibilização para o que os operadores consideram “Boas Práticas” no âmbito da contratação pública**

Os operadores elaboraram um documento conjunto, no qual identificaram o que consideram ser as práticas essenciais para garantir condições de igualdade de oportunidades na contratação pública e dispõem-se a divulgar o documento junto das entidades que a Administração Pública considerar necessário.

### **Formação em soluções de telecomunicações**

Os operadores disponibilizam-se para participar em seminários organizados pela Apritel, com o objectivo de responder às questões colocadas pelos elementos que constituem as equipas de elaboração dos cadernos de encargos para concursos públicos para aquisição de serviços de comunicações complexos ou de elevado valor.

### **Aumentar a transparência das contratações públicas**

Os operadores consideram que a criação de mecanismos que permitam a transparência dos contratos públicos, contribui de forma decisiva para um ambiente propício a condições de igualdade concorrencial. Neste âmbito, os operadores propõem as seguintes medidas:

- Atribuição de responsabilidades de supervisão pró activa dos contratos públicos a uma entidade terceira (nova ou existente);
- Publicação de relatórios de gastos em telecomunicações da Administração Pública Central, respectivos fornecedores e datas de fim de contrato;

- Inclusão de minutas de resposta nos cadernos de encargos para minimizar risco de impugnação por questões de incorrecta compreensão dos documentos procedimentais, nas respostas apresentadas.