AS 10 PROPOSTAS DA APMEP DE ALTERAÇÃO DO PROJETO DO NOVO CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS VISANDO O DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO E A CONSOLIDAÇÃO ORÇAMENTAL DE PORTUGAL

VERSÃO FINAL, 7 DE OUTUBRO

1. METODOLOGIA

A APMEP desenvolveu desde Agosto 2016 vasto processo de inquérito online (resultados no Anexo 1) e Encontro Nacional de Debate a 28 de Setembro com ampla participação dos principais interventores nos mercados públicos (ecossistema no Anexo 2) sobre as linhas de melhoria da versão proposta para o novo Código dos Contratos Públicos (499 artigos mantendo apenas 60% dos do atual CCP).

Portugal vive graves desafios económicos pelo que os mercados públicos devem ser potenciados para contribuir para o relançamento da nossa Economia o que justifica que a APMEP tenha selecionado as 10 propostas de fácil introdução e aplicação que se julgam com maior potencial para estimular o desenvolvimento económico e favorecer a poupança pública anual.

2. PROPOSTAS

A- OBJETIVO: MAIOR TRANSPARÊNCIA E RIGOR DE AVALIAÇÃO

PROPOSTA Nº1: Exigir também a publicitação dos ajustes diretos simplificados no portal BASE

Basta alterar o Artigo 128º-3 passando a:

3 - O procedimento de ajuste direto regulado na presente secção está dispensado de quaisquer outras formalidades previstas no presente Código, incluindo as relativas à celebração do contrato e à publicitação prevista no artigo 465, salvo o dever de publicitação no portal BASE nos termos previstos no Artigo 127º

IMPACTOS PREVISTOS:

a) Maior transparência na gestão dos dinheiros públicos;
b) Maior poupança pois a publicitação gera redução de custos, estimando-se o valor anual dos ajustes diretos simplificados em 400 M euros, o qual tenderá a aumentar se se consagrasse a não publicitação;
c) Viabilização de estatísticas globais sobre contratação pública

PROPOSTA Nº2: Adotar o modelo de avaliação em procedimentos por convite desde que se convide mais de um operador económico

Esta alteração foi largamente apoiada pelos respondentes ao inquérito e implica apenas alterar o artigo 115º passando a dele constar:

2-b) O critério de adjudicação e os eventuais fatores e subfactores que o densificam e o respetivo modelo de avaliação das propostas

IMPACTOS PREVISTOS:

a) Maior transparência e equidade na avaliação das propostas;
b) Poupança significativa, em especial nos procedimentos por convite baseados em critérios materiais (807 M euros);
c) Passar a respeitar o artigo 67º-5 da Diretiva 2014/24/UE para os procedimentos com valor acima dos limiares.

PROPOSTA Nº3: Evitar prazos de apresentação de candidaturas ou propostas demasiado curtos

O artigo nº 470º-3 não restringe a dias úteis os prazos para apresentação de candidaturas ou propostas o que se compreendia no regime anterior mas propõe-se que tal disposição não seja válida para procedimentos cujo anúncio não seja publicado no JOUE atendendo aos novos prazos muito curtos previstos no projeto. Propõe-se, pois, nova redação para o Artigo 470º-3:

3- Os prazos fixados para a apresentação das propostas, das candidaturas e das soluções em procedimentos cujo anúncio tenha sido publicado no Jornal Oficial da União Europeia são contínuos, não se suspendendo nos sábados, domingos e feriados

IMPACTO PREVISTO:
Melhor qualidade e maior rigor nas candidaturas e propostas.

OBJETIVO Nº2: MAIS INOVAÇÃO E ECONOMIA DIGITAL

PROPOSTA Nº 4: Generalizar a utilização das plataformas eletrónicas nos procedimentos por convite o que implica:

Suprimir Artigo 115º-1-g)

O uso de plataformas eletrónicas nos convites tem vindo a crescer (35% em 2015) o que demonstra as vantagens sentidas face ao correio eletrónico que não garante a confidencialidade, a replicação ou a arquivo apropriado da informação mas estima-se ainda em cerca de 40% os procedimentos por convite exteriores às plataformas. Importa não esquecer que o **Artigo 107º** do Projeto de Código exige que a entidade adjudicante conserve, pelo prazo de **quatro anos**, a contar da data de celebração do contrato não só informações sobre a formação do contrato mas também as "**notificações e comunicações**" o que é impraticável adotando o simples correio eletrónico.

IMPACTO PREVISTO:
A adoção das plataformas eletrónicas tem vindo a contribuir para poupanças nos valores de adjudicação superiores a 10% e esta medida implicará a adoção da contratação eletrónica em contratos cujo valor anual se aproxima dos mil milhões de euros.

PROPOSTA Nº 5: Adotar o contrato eletrónico

Esta proposta também resulta do inquérito e é condição necessária da integridade do ciclo digital. Bastará alterar o artigo 94º-1 passando a dele constar:

…através da elaboração de um clausulado em suporte eletrónico com a aposição de assinaturas eletrónicas.

IMPACTO PREVISTO:

São bem conhecidos os custos e a dificuldade de gestão dos contratos em papel e bem assim dos correspondentes arquivos. Estas dificuldades estão agora agravadas pelas exigências de reporte e de acesso em relação às instâncias comunitárias.

PROPOSTA Nº 6: Faturação eletrónica

Embora o artigo 299º-B já a preveja, importa que as entidades adjudicantes não a continuem a solicitar em papel pelo que se propõe a redação seguinte para evitar a continuação da situação atual em que as entidades adjudicantes solicitam a fatura eletrónica sendo o índice de penetração da fatura eletrónica nas entidades públicas inferior a 1/3 do setor privado:

1- Na execução de qualquer contrato público os cocontratantes são obrigados a emitir faturas eletrónicas, não podendo a entidade contratante solicitar a emissão da fatura em papel e devendo as faturas eletrónicas conter imperativamente os seguintes elementos, sempre que aplicáveis:(....)

IMPACTO PREVISTO:

As poupanças resultantes da supressão da fatura em papel têm sido estimadas pela Comissão Europeia obtendo-se mais de 15 euros por fatura.

PROPOSTA Nº7: Acordo-quadro com catálogo eletrónico

Esta alteração também foi muito apoiada pelo inquérito (Quase-Mercado) e visa poder adotar catálogos eletrónicos nos Acordos-Quadro com múltiplos cocontratantes e plena especificação do objeto passando a transpor corretamente a diretiva 2014/24/UE. Basta introduzir um novo Artigo 258º-1:

1-Nos casos previstos no Artigoº 257º-4, a formação de contrato no âmbito do acordo-quadro deve obedecer às regras objetivas constantes das suas especificações as quais podem incluir a escolha do cocontratante ser efetuada pelo utilizador final, sem necessidade de consulta prévia pela entidade adjudicante.

2- Nos restantes casos,… (aplicam-se os atuais nºs deste artigo)

IMPACTO PREVISTO
Este modelo de Acordo-Quadro já gera algumas dezenas de milhões euros por ano no Ministério da Saúde em cuidados domiciliários e pretende-se a sua generalização em todos os setores.

PROPOSTA Nº8: Sistemas de aquisição dinâmicos
As novas diretivas simplificaram e generalizaram o seu âmbito de aplicação atendendo às enormes vantagens obtidas já que configuram como que um acordo-quadro aberto e dinâmico.
Esta alteração também foi apoiada pelo inquérito e implica corrigir o seu âmbito passando a referir, tal como na Diretiva:

Artigo 237º-1
1 - A entidade adjudicante pode celebrar contratos de locação ou de aquisição de bens móveis ou de aquisição de serviços ou ainda de empreitadas de obras públicas, desde que as características pretendidas estejam disponíveis no mercado, através de sistemas de aquisição dinâmicos.

IMPACTO PREVISTO:
Muitas das entidades adjudicantes têm de celebrar contratos de natureza semelhante repetidas vezes (por exemplo aquisição de equipamento especializado ou realização de obras de manutenção) pelo que a aplicação dos SADs gera elevadas poupanças e ganhos de eficiência.

OBJETIVO Nº3: MAIS CONCORRÊNCIA QUALIFICANTE

PROPOSTA Nº9: Impedir que o loteamento crie mercados cativos em que apenas um operador económico seja exclusivo.

Basta alterar o Artigo 46º-A-2 passando a referir:

2 - Na formação de contratos públicos de aquisição ou locação de bens, ou aquisição de serviços, de valor superior a € 75 000 e empreitadas de obras públicas de valor superior a € 150 000, a decisão de não contratação por lotes deve ser fundamentada, constituindo fundamento, designadamente, as seguintes situações:
a) Quando as prestações a abranger pelo respetivo objeto forem técnica ou funcionalmente incindíveis ou, não o sendo, a sua separação causar graves inconvenientes para a entidade adjudicante;
b) Quando, por motivos de urgência ou por imperativos técnicos ou funcionais, a gestão de um único contrato se revele mais eficiente para a entidade adjudicante;
c) Quando a constituição de lotes possa previsivelmente criar restrições à concorrência em um ou mais dos lotes estabelecidos.

IMPACTO PREVISTO:
Evitar-se-á o estabelecimento de operadores únicos em segmentos dos setores dos serviços sensíveis como o das comunicações com perdas de poupança muito elevadas

PROPOSTA Nº 10: Evitar inconvenientes do critério do mais baixo preço:

As novas diretivas são claras ao prever a possibilidade de restringir a aplicação do critério de adjudicação pelo que se propõe a alteração seguinte ao Artigo 74º-4 evitando o " assucatar " de mercados especialmente sensíveis como o dos serviços:

> *4 – Quando o contrato a celebrar não seja um contrato de aquisição de serviço ou quando o procedimento escolhido não seja o procedimento de negociação, o diálogo concorrencial ou a parceria para a inovação, a proposta economicamente mais vantajosa pode ser determinada apenas com base no preço ou custo, desde que o caderno de encargos defina todos os restantes aspetos da execução do contrato a celebrar*

IMPACTO PREVISTO: A contratação pública deve procurar qualificar os mercados em vez de os desqualificar e são bem conhecidos os efeitos negativos da aplicação da regra do mais baixo preço, em especial nos serviços.

3. ESTIMATIVA PRELIMINAR DO CONTRIBUTO DESTAS PROPOSTAS

Atendendo a estimativas unitárias anteriores pode obter-se uma subestimativa preliminar para as poupanças resultantes das propostas excetuando as propostas nº 3, 5 e 10 de cerca de 775 M euros por ano. A APMEP poderá aperfeiçoar estas estimativas se tal for pretendido.
Todas estas propostas contribuem para mercados públicos mais abertos, digitais e concorrenciais pelo que ajudarão a compensar a perda de competitividade da nossa economia identificada por observatórios tais como o do Fórum Económico Mundial.

ANEXO 1

Inquérito Online (15 Agosto – 25 Setembro)

Quem respondeu **(60)**

Entidades **(40):**

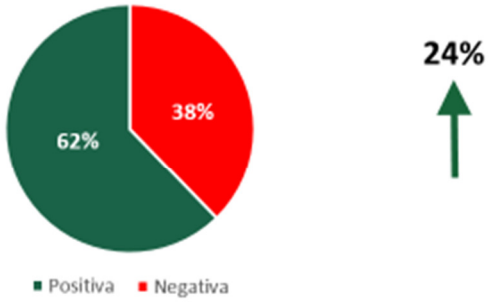
- Escritórios de Advogados
- Forças Armadas
- Empresas Públicas (Águas, Resíduos, Teatros)
- Plataformas Eletrónicas e de Certificação
- Municípios
- Reguladores
- Direções Gerais/Regionais
- Saúde (Centros Hospitalares, etc)
- Escolas Universitárias
- Operadores económicos (projeto, construção, serviços, sistemas de informação, viagens e utensílios médicos)

Inquérito Online

Avaliação

A - Âmbito e acesso aos mercados públicos:

A1 - A clareza da definição do âmbito subjetivo e objetivo de aplicação?

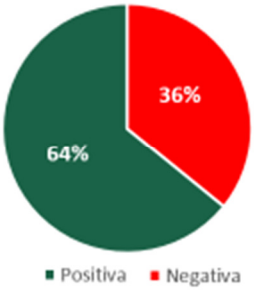


Inquérito Online

Avaliação

A - Âmbito e acesso aos mercados públicos:

A2 – A maior ou menor simplicidade das condições de habilitação para procedimentos de contratação de menor valor, aquém dos limiares?



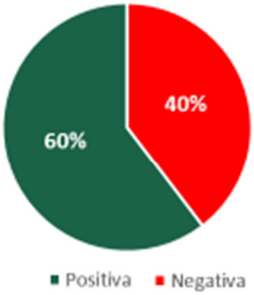
28%

Inquérito Online

Avaliação

A - Âmbito e acesso aos mercados públicos:

A3 – A razoabilidade dos critérios de qualificação permitindo os desejáveis níveis de rigor e flexibilidade?



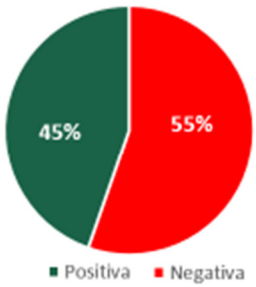
20%

Inquérito Online

Avaliação

A - Âmbito e acesso aos mercados públicos:

A4 – A especificação do âmbito e dos termos de aplicação relativamente a contratos de serviços sociais e outros serviços específicos e bem assim relativamente a contratos reservados?



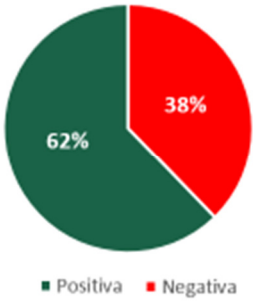
10%

Inquérito Online

Avaliação

B - Opções procedimentais:

B1- Estabelecimento dos procedimentos de ajuste direto e de consulta prévia para a formação de contratos de menor valor e seus limiares?



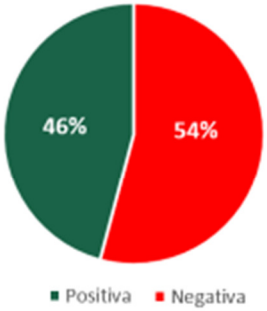
24%

Inquérito Online

Avaliação

B - Opções procedimentais:

B2- A transposição do procedimento "sistemas de aquisição dinâmicos"?



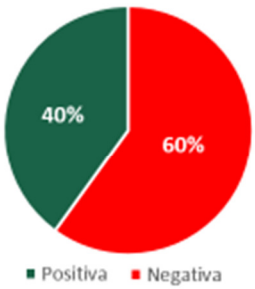
8%

Inquérito Online

Avaliação

B - Opções procedimentais:

B3 – Para o acordo quadro especificando todos os aspetos da execução do contrato ser exigida à entidade adjudicante solicitar proposta aos co-contratantes antes da celebração de cada contrato ao abrigo de tal acordo?



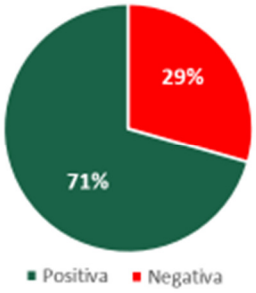
20%

Inquérito Online

Avaliação

B - Opções procedimentais:

B4 – A possibilidade de incluir uma fase de negociação na formação de contratos (bens, serviços e empreitadas) com valor aquém dos limiares comunitários?



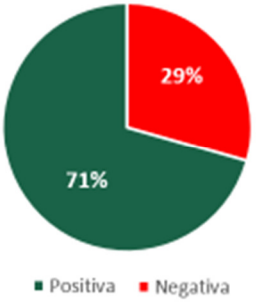
42%

Inquérito Online

Avaliação

C- Modelos de Avaliação:

C1 – A clareza da apresentação do critério de Proposta Economicamente Mais Vantajosa e do correspondente modelo de avaliação?



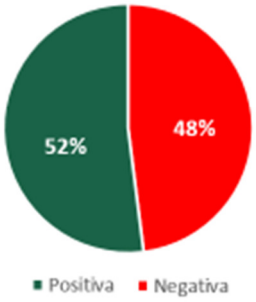
42%

Inquérito Online

Avaliação

C- Modelos de Avaliação:

C2 – A transposição da regra relativa à condição de proposta anormalmente baixa (artigo 69º de 2014/24/UE) referindo "preço" e "custo" no artigo próprio ou só "preço" na especificação do conteúdo do programa?



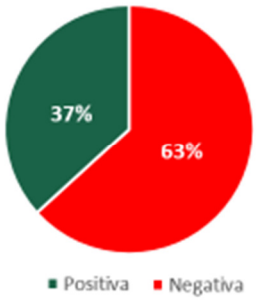
N

Inquérito Online

Avaliação

C- Modelos de Avaliação:

C3 – A não exigência de modelo de avaliação (nem sequer no que respeita à definição dos coeficientes de ponderação) em procedimentos não concursais embora dispondo de mais de uma proposta?



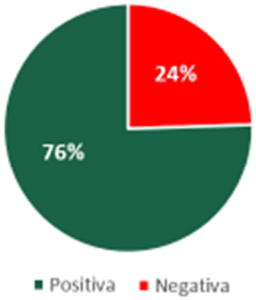
26%

Inquérito Online

Avaliação

C- Modelos de Avaliação:

C4- As disposições que favoreçam a utilização de uma política de compras ecológicas ?



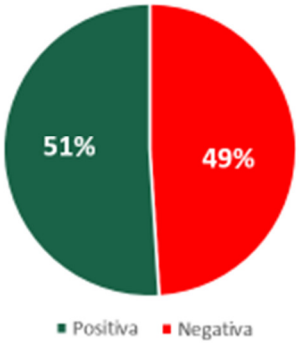
52%

Inquérito Online

Avaliação

D- Contratação, execução e avaliação:

D1-– O esclarecimento das condições de aplicação do artigo 290º-A do projeto de diploma sobre o gestor do contrato, designadamente no que concerne ao seu estatuto no âmbito do quadro legal que rege a função pública ?



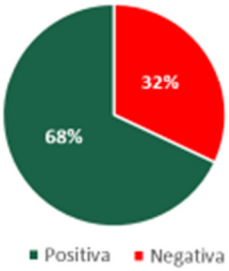
N

Inquérito Online

Avaliação

D- Contratação, execução e avaliação:

D2- O esclarecimento do âmbito de aplicação do importante artigo 301º-A do projeto do diploma que permite a celebração de contratos com forte componente inovadora prevendo sistemas de pagamento em função de resultados atingidos e a sua articulação com os sistemas de pagamento previstos para a execução das empreitadas?



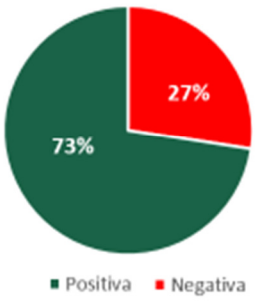
36%

Inquérito Online

Avaliação

D- Contratação, execução e avaliação:

D3- As disposições relativas à subcontratação, modificação de contrato durante o período da sua vigência e rescisão contratual?



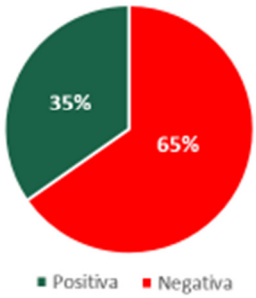
46%

Inquérito Online

Avaliação

D- Contratação, execução e avaliação:

D4- A não exigência de celebração do contrato em suporte digital e as disposições relativas ao arquivo, relato e fornecimento de informações às entidades competentes sobre a formação e execução dos contratos não se especificando a exigência de utilização de meios eletrónicos?



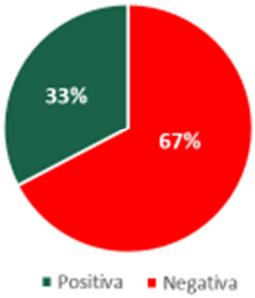
30%

Inquérito Online

Avaliação

E - Questões Finais:

E1 – Como avalia a organização, a dimensão, a estrutura e o sistema de numeração dos artigos do projeto do diploma tendo em conta os seus principais utilizadores, dirigentes públicos e responsáveis pelos operadores económicos?



34%

ANEXO 2

Ecossistema da Contratação Pública
TRIBUNAIS
REGULADORES
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CENTRAL
UNIVERSIDADES e ASSOCIAÇÕES
CÂMARAS MUNICIPAIS
EMPRESAS PÚBLICAS e INSTITUTOS PÚBLICOS
OPERADORES ECONÓMICOS

TRIBUNAIS: TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL e TRIBUNAL de CONTAS
REGULADORES: ANACOM, AUTORIDADE NACIONAL da CONCORRÊNCIA, CONSELHO das FINANÇAS PÚBLICAS, ERSE, IMPIC
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CENTRAL: Dirigentes/ técnicos dos MINISTÉRIOS da AGRICULTURA, AMBIENTE, CIÊNCIA, EDUCAÇÃO, FINANÇAS, FLORESTAS e DESENVOLVIMENTO REGIONAL, PLANEAMENTO e INFRA-ESTRUTURAS,, TECNOLOGIA e ENSINO SUPERIOR
Ecossistema da Contratação Pública
UNIVERSIDADES E ASSOCIAÇOES: ISCTE, UNIVERSIDADE do ALGARVE, UNIVERSIDADE DE COIMBRA, UNIV. LISBOA - FACULDADE DE DIREITO, IST, e ISCSP, UNIVERSIDADE do MINHO, APMEP, APPC-Associação Portuguesa de Projetistas e Consultores, OPET, ORDEM DOS ADVOGADOS (CONSELHO REGIONAL DE LISBOA), ORDEM DOS ENGENHEIROS
CÂMARAS MUNICIPAIS: de LISBOA, de LOURES, de SINTRA, de ODIVELAS e de OVAR
EMPRESAS PÚBLICAS e INSTITUTOS PÚBLICOS: CP, EDP-DISTRIBUIÇÃO, EPAL, ESPAP, IEFP-IP, METROPOLITANO DE LISBOA, SANTA CASA da MISERICÓRDIA, CP, SMAS-SINTRA, NAV PORTUGAL
OPERADORES ECONÓMICOS: AIR LIQUIDE, APCSD, CISED, CONSULGAL, CTT, DIGITALSIGN, EDP- COMERCIAL, EDP DISTRIBUIÇÃO- ENDESA, ESRI, FUNDGER (Fundo Aberto Imobiliário), GALP ENERGIA, GALP POWER, GRUPO DE SEGUROS FIDELIDADE, ILC, NOS, PERENE SA, RODOVIÁRIA DO TEJO, SAPHETY, SOFTINSA, VIAGENS ABREU, VORTAL, WILLIS