



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

**NOVO SISTEMA NACIONAL DE COMPRAS PÚBLICAS
CENTRALIZAÇÃO DE COMPRAS PÚBLICAS – UMA
OPORTUNIDADE**

Dissertação apresentada à Universidade Católica Portuguesa para obtenção
do grau de mestre em Direito Administrativo na especialidade de
Contratação Pública

Por

Artur Trindade Mimoso

Setembro 2020



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

**NOVO SISTEMA NACIONAL DE COMPRAS PÚBLICAS
CENTRALIZAÇÃO DE COMPRAS PÚBLICAS – UMA
OPORTUNIDADE**

Dissertação apresentada à Universidade Católica Portuguesa para obtenção
do grau de mestre em Direito Administrativo na especialidade de
Contratação Pública

Por

Artur Trindade Mimoso

Faculdade de Direito de Lisboa

Sob Orientação do Prof. Doutor Miguel Assis Raimundo

Setembro 2020

Resumo

Na última década, a contratação pública centralizada e agregada tem conhecido um avanço significativo, nomeadamente através de vários instrumentos de compra ou técnicas de compra agregada. As diretivas europeias de contratação pública de 2014 e a revisão do Código de Contratos Públicos (CCP) de 2017 apresentam vantagens, contudo, contemplam igualmente inúmeras desvantagens.

A presente tese pretende constituir um contributo para uma reflexão mais profunda e estruturada sobre o regime do Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP), que requer constante renovação da concorrência, eficiência e deve contemplar os existentes instrumentos procedimentais especiais. O modelo SNCP está desajustado da realidade portuguesa e do tecido empresarial nacional, sendo a dificuldade no acesso ao mercado público demasiado evidente.

De facto, é importante refletir sobre os desafios diários das empresas para se tornarem fornecedoras do Estado. As diretivas europeias devem ser cumpridas, mas o legislador deve ter em linha de conta as especificidades do seu país e as suas envolventes.

O que é necessário mudar? Em que medida deverá ser realizada a revisão? Quais as vantagens que advêm dessa mudança? São questões centrais e orientadoras a que o presente trabalho pretende dar resposta.

O Estado Português necessita de um novo regime de compras públicas, devendo seguir uma lógica de serviços partilhados e de economia circular e promovendo, desta forma, a maximização do uso de bens e serviços. Portugal necessita de um Sistema de Compras Públicas capaz de demonstrar que cria valor, flexível, abrangente, dinâmico, inovador, aberto à renovação de concorrência e em que todos são incluídos (Estado e empresas).

Este trabalho assume-se como um desafio, uma visão fundamentada e um contributo para as Compras Públicas, mais propriamente para as Compras Públicas Centralizadas, temática relevante para o país e cuja mudança vem assumindo carácter de urgência na generalidade dos organismos públicos, quer da administração central, local, quer do sector empresarial do Estado, dado que a função compras protagoniza, cada vez mais, um papel estratégico nas organizações, passando a fazer parte de um processo complexo e integrado.

Palavras-chave:

Contratos Públicos; Contratação Pública; Compras Públicas Centralizadas; Acordos quadro; Diretiva 2014/24/UE; Setor Público; Acesso ao Mercado Público; Sistemas de Aquisição Dinâmicos; Sistema Nacional de Compras Públicas; Economia Circular, Profissionalização do Comprador Público, Políticas Secundárias, Interesse Público; Criação de Valor; Abrangência, Dinamismo; Flexibilidade.

Keywords:

Publics Contracts; Public Procurement; Public Centralized Purchasing; Framework Agreements, Directive 2014/24/EU; Public Sector; Access to the Public Market; Dynamic Acquisition Systems; National Public Procurement System; Circular Economy, Professionalization of the Public Buyer, Secondary Policies, Public Interest; Value creation; Comprehensiveness, Dynamism; Flexibility.

Agradecimentos

A Deus e a tudo naquilo em que acredito, pois estão sempre presentes na minha vida e por dia após dia me darem a força necessária para vencer cada etapa desta longa caminhada.

À minha mulher, aos meus filhos, aos meus pais e irmã, pelo apoio que me deram ao longo de toda a minha vida académica. Pelos valores que me transmitiram e que foram fundamentais para a pessoa que hoje sou.

A todos os meus amigos que sempre me apoiaram e motivaram a ir mais longe e mais rápido.

À Lizete pela sempre pronta e abnegada disponibilidade e ajuda na revisão dos textos.

A todos os professores da parte curricular do Mestrado em Direito Administrativo, Vera Eiró, Margarida Olazabal Cabral, Filipa Urbano Calvão, Marta Portocarrero, Rui Medeiros, Mário Aroso de Almeida, Luís Fábrica, André Salgado Matos, João Amaral e Almeida e Tiago Macieirinha, que contribuíram para que aula após aula pudesse consolidar os meus conhecimentos e a investigação prosseguisse de uma forma bastante enriquecedora e consolidada. Por me tornarem mais curioso!

Ao Professor Doutor Miguel Assis Raimundo pelas contribuições sempre pertinentes e brilhantes que contribuíram para dotar este trabalho de maior rigor académico, abrangência e atualidade. Por me ajudar a olhar o *direito administrativo*, em especial o *direito da contratação pública* de uma forma e por um prisma que, só ele, a consegue ver.

Siglas e Abreviaturas

ANCP – Agência Nacional de Compras Públicas

AP – Administração Pública

AQ – Acordos quadro

CCP – Código dos Contratos Públicos

CPA - Contrato Público de Aprovisionamento

DL – Decreto-Lei

DR – Diário da República

ESPAP – Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública

JOUE – Jornal Oficial da União Europeia

SAD – Sistema de Aquisição Dinâmicos

SNCP – Sistema Nacional de Compras Públicas

NSNCP – Novo Sistema nacional de Compras Públicas

SNS – Serviço Nacional de Saúde

SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde

EU – União Europeia

UMC – Unidade Ministerial de Compras

ABSTRACT

In the last decade, centralized and aggregate public procurement has made significant progress, namely through various purchasing instruments. The European public procurement directives of 2014 and the revision of the Public Procurement Code (CCP) of 2017 have advantages, however they also contemplate numerous disadvantages. This thesis intends to contribute to a deeper, comprehensive and structured reflection on the regime of the National Public Procurement System (SNCP), which requires constant renewal of competition, efficiency and must include the existing special procedural instruments.

Nowadays, the SNCP model is out of step with the Portuguese reality and the Portuguese business fabric, and the difficulty in accessing the public market is too evident and real. Thus, a new model becomes more urgent, more flexible, comprehensive, innovative, open to the renewal of competition and in which everyone is included (State and companies). Decree-Law 37/2007, of 19 February - diploma that creates the SNCP, is not adjusted to digital markets, e-public procurement, e-public commerce, innovative purchasing instruments, the creation of efficiency, and this mismatch prevents, or at least makes it difficult, the recovery of the central purchasing bodies that are facing two major challenges, that of the digital age and that of overcoming to stress their role. What needs to change? To what extent should the review be carried out? What are the advantages of this change? These are central and guiding questions that the present work intends to answer. It is important to reflect on the portuguese business fabric and on the challenges that small and medium-sized companies have to face, daily, to become suppliers to the State. European directives must be complied with, but the legislator must take into account the specificities of his country and its surroundings. The Portuguese State needs a new regime of centralized public purchases that promotes access to the public market by small and medium-sized companies, that stimulates competition and does not crystallize the market, that has a common scope for transversal purchases by the Public Administration and special regimes for purchases in areas such as defense and civil protection and the health sector.

This new regime must always follow a logic of shared services and a circular economy, promoting in the State the maximization of the use of goods and services and changing

the logic of spending, privileging the use instead of the possession of goods and services within the Public Administration.

ÍNDICE

PARTE I

INTRODUÇÃO

- 1.1 Enquadramento geral e justificação do tema

PARTE II

ENQUADRAMENTO TEÓRICO DO SISTEMA NACIONAL DE COMPRAS PÚBLICAS

- 2.1 Enquadramento legislativo
- 2.2 O regime do Sistema Nacional de Compras Públicas
- 2.3 O papel da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (ESPAP)
- 2.4 Os desafios da preservação da concorrência em contexto de centralização de compras
- 2.5 O regime das centrais de compras
 - 2.5.1 O regime das centrais de compras – O caso da Saúde

PARTE III

O NOVO SISTEMA NACIONAL DE COMPRAS PÚBLICAS (NSNCP) – UM CONTRIBUTO

- 3.1 Enquadramento
- 3.2 Redefinição do sistema nacional de compras públicas, do regime das centrais de compras e legislação conexas:
 - a) Uniformização legislativa;
 - b) Catálogo de produtos & serviços;
 - c) Contratação centralizada ao abrigo do Novo Sistema de Compras Públicas;
 - d) Redefinição de categorias prioritárias alvo de centralização;
 - e) Otimização dos recursos do Estado – sistema de partilha de bens dentro da Administração pública.
- 3.3 Instrumentos procedimentais especiais: acordos quadro de 2.ª geração (Diretiva 2014/24/EU), sistemas de aquisição dinâmicos e catálogos eletrónicos
- 3.4 Vantagens dos Sistemas de Aquisição Dinâmicos (SAD)
- 3.5 Oportunidades criadas pelas compras públicas centralizadas – Aspectos a melhorar num novo SNCP

PARTE IV

CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÃO

5.1 Conclusão

Legislação, bibliografia, revistas e boletins científicos e Sítios na internet

PARTE I

INTRODUÇÃO

1.1 Enquadramento geral e justificação do tema

Nos dias de hoje, torna-se fulcral assegurar a máxima eficiência das despesas públicas, nomeadamente ao nível dos países da União Europeia, bem como a manutenção da abertura dos mercados internacionais. Ora, o quadro jurídico desenhado para a contratação pública estará sempre sujeito a adaptações face à dinâmica da economia mundial e aos próprios fatores conjunturais que a determinam, veja-se o Decreto-Lei n.º 10-A/2020, que “*estabelece medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus – COVID 19*”¹, publicado no dia 13 de março.

Para que os Estados Membros criem verdadeiramente um mercado único, com convergência na área da contratação pública, devem cumprir um conjunto de princípios e normas nacionais e comunitárias, daí resultando a progressiva europeização dos contratos públicos.

A contratação pública ao nível do mercado europeu é relevante, sendo um facto que a harmonização dos ordenamentos jurídicos dos Estados Membros tem vindo a aumentar, contribuindo para tal o papel e atuação do legislador comunitário em relação às diretivas, conferindo, assim, maior consistência em matéria de contratos, uma condição prévia para uma abertura efetiva e global aos operadores económicos a nível mundial. O Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) tem desempenhado, também, um papel determinante na evolução do Direito Comunitário, estabelecendo os termos da interpretação das regras dessas diretivas.

A uniformização jurídica dos contratos públicos, no plano internacional, conduziu a um modelo internacional de contratos, influenciado, em grande medida, pelos princípios da transparência, da publicidade e da concorrência².

A crescente consagração normativa de práticas e políticas impulsionadoras da concorrência no mercado dos contratos públicos resulta, em parte, dos compromissos assumidos no âmbito do Acordo sobre Contratos Públicos (ACP) da Organização

¹ A facilidade de transmissão do vírus e a sua existência em mais do que dois Continentes determinaram que, em 11 de março, a Organização Mundial de Saúde (OMS) classificasse este surto como pandemia, assim e por forma a responder rapidamente ao mesmo tornou-se imperioso do ponto de vista económico que o regime da contratação pública e da despesa pública fossem alvo de medidas excecionais que flexibilizam os procedimentos a adotar pelas entidades adjudicantes que têm responsabilidades no combate à epidemia. O impacto destas medidas, previstas nos Capítulos II e III do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, justifica que se confira especial atenção a esta estratégia de facilitação de compras públicas excecionais.

² ESTORNINHO, Maria João, “*Direito europeu dos contratos públicos*”, Almedina, 2006, pp.30.

Mundial do Comércio, porém, apenas uma parte desse mercado está ao alcance de todos, afetando setores em que os operadores económicos europeus são competitivos. Muitos autores defendem a importância do ACP como elemento de estabilidade no mercado internacional da contratação pública.

Neste sentido, os contratos públicos são olhados pelas instituições europeias como tendo uma função instrumental no que concerne à construção e desenvolvimento do mercado único e nas liberdades de circulação ao nível da União Europeia³.

Além das motivações que a vocação instrumental dos contratos públicos provoca no desenvolvimento do mercado único e das liberdades de circulação na União Europeia junto dos decisores políticos, é de realçar o importante papel assumido pela jurisprudência na construção do Direito Europeu da Contratação Pública, que representa um contributo indelével no que respeita à interpretação teleológica e funcional das disposições das diretivas, procurando garantir a sua aplicabilidade⁴.

Em Portugal, o sistema de contratação pública assente na desmaterialização dos procedimentos de adjudicação, promovendo a simplificação e desburocratização, é essencialmente eletrónico. É também uma inevitabilidade dos tempos em que vivemos, na era da transformação digital, transversal a todos os setores da sociedade e com particular relevância na Administração Pública. Foi esta que marcou o ritmo e impulsionou de sobremaneira a contratação pública eletrónica em Portugal, e que rapidamente se tornou pioneira e caso de estudo na Europa.

Por outro lado, as centrais de compras assumem-se como uma realidade económica incontornável. *“Uma das dimensões do fenómeno da centralização das compras públicas porventura mais carenciadas de exame prende-se com a configuração organizatória das centrais de compras. (...)”*⁵.

Miguel Assis Raimundo destaca o papel central da área das compras públicas na estratégia de redução da despesa pública através da contratação centralizada de bens e serviços transversais: *“(...) o mais comum é que exista, em maior ou menor medida, uma vinculação das entidades adjudicantes abrangidas pelo sistema a, quando quiserem adquirir bens ou serviços da natureza daqueles que estão no sistema, o fazerem através deste, por uma razão óbvia: se houver uma garantia de procura significativa, os agentes*

³ RODRIGUES, Nuno Cunha, *“A Contratação Pública como instrumento de política económica”*, Almedina, 2013, pp.183.

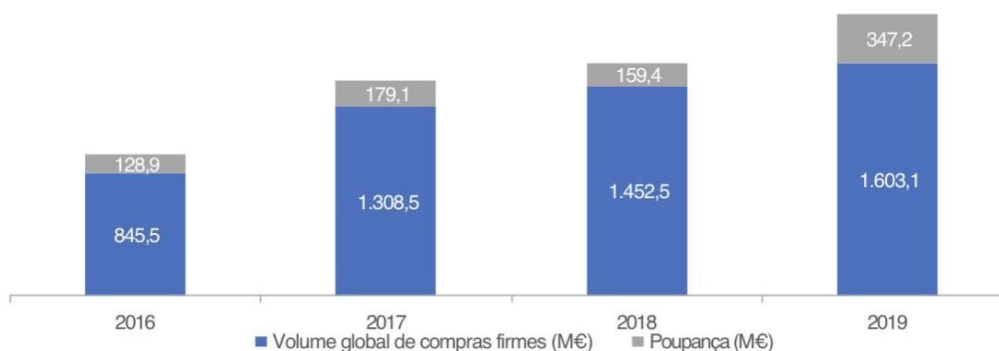
⁴ VIANA Cláudia, *“Os princípios comunitários na contratação pública”*, Coimbra Editora, 2007, pp.357.

⁵ SERRÃO, Tiago, *“Centralização e agregação de Compras Públicas – Reflexões sobre uma tendência actual da Contratação Pública”*, coordenação Miguel Assis Raimundo, editora Almedina, 2019, pp.112.

económicos têm estímulo muito maior a apresentarem propostas que representem economias de escala”⁶.

A esta afirmação de Miguel Assis Raimundo poderíamos acrescentar as enormes economias de escala que se podem obter através da compra centralizada ao abrigo de Acordos quadro e Catálogos Eletrónicos. Veja-se o caso do Ministério da Saúde através do seguinte quadro:

Gráfico 1 - Evolução anual do volume global de compras e do valor de poupança (2016 - 2019; milhões de euros; %)



Quadro | Fonte: Serviços Partilhados do Ministério da Saúde (SPMS)⁷

A par deste volume de poupanças face ao volume de compras centralizadas ao abrigo dos Acordos quadro e Catálogos Eletrónicos podemos afirmar ainda que, segundo dados da SPMS, EPE, o grau de litigância por ano no âmbito destes procedimentos ronda os 0,3%⁸.

Sem prejuízo de raízes mais remotas que podem ser encontradas, o surgimento de regimes legais e regulamentares mais desenvolvidos, em matéria de formação de contratos públicos, remonta ao século XIX, altura em que começava também a surgir a ideia de um regime específico dos contratos administrativos.

Os contratos de concessão de serviços públicos nasceram numa Europa em progresso, celebrados como se fossem contratos de Direito privado. O contraente privado era favorecido pela rigidez e estabilidade desses contratos, que apresentavam constrangimentos à Administração Pública.

⁶ RAIMUNDO, Miguel Assis, “A formação dos Contratos Públicos, Uma concorrência ajustada ao interesse público”, AAFDL, Lisboa, 2013, pp.467.

⁷ Relatórios de aferição de poupanças relativos aos anos de 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019, www.spms.min-saude.pt.

⁸ <https://www.sns.gov.pt/transparencia/>.

No século XX, após a devastação da II Guerra Mundial, os Estados desejavam paz, segurança e maior cooperação internacional. Neste contexto, surgiu, em 1945, a Organização das Nações Unidas (ONU), criando diferentes áreas para fins específicos, incluindo o comércio internacional. Assim, iniciaram-se conferências comerciais, rondas de negociações das quais resultaram acordos, sendo o Acordo GATT⁹, o primeiro instrumento multilateral de normas sobre o comércio internacional, regulando as transações comerciais entre 1948 e 1995, ano em que foi criada a Organização Mundial do Comércio (OMC) e as bases do novo sistema de comercial internacional.

A OMC é um organismo pluriestatal com funções de regulação do comércio internacional que conta, atualmente, com 164 membros, entre os quais Portugal e Espanha, que aderiram em 1 de janeiro de 1995¹⁰.

Surgia, também, o Acordo sobre os Contratos Públicos (ACP), que através de um quadro regulador de direitos e obrigações, pretendia liberalizar a contratação pública, que não estava contemplada no Acordo GATT.

Do ponto de vista do Direito da Contratação e do Direito Internacional, o pós-II Guerra Mundial foi um período histórico decisivo. Os acordos sobre comércio internacional¹¹ celebrados com o objetivo de fomentar a cooperação e a paz através de transações transfronteiriças, do combate às desigualdades entre os Estados e, conseqüentemente, da sua progressiva aproximação, contribuíram para a criação dos princípios gerais da contratação pública. Princípios que se consolidaram através das novas tecnologias de informação e comunicação e no uso crescente dos meios eletrônicos nos contratos públicos internacionais.

⁹ GATT - General Agreement on Tariffs and Trade. (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio) foi um acordo internacional estabelecido em 1947, visando promover o comércio internacional e reduzir barreiras comerciais, de forma a impulsionar o livre comércio e a combater práticas protecionistas nas relações comerciais internacionais. Foi fundado por 23 países.

¹⁰ Em Portugal, o instrumento de ratificação do “*Acordo que Cria a Organização Mundial de Comércio*” seria aprovado, para ratificação, por Portugal através da Resolução da Assembleia da República n.º 75-B/94, de 27 de dezembro (publicada no Diário da República, Série I-A, 5º Suplemento, de 27 de dezembro de 1994).

¹¹ Destaque para o Acordo que deu origem à criação da OMC, o Acordo de Marraquexe, em substituição ao [Acordo Geral de Tarifas e Comércio](#) (GATT), que começara em 1947, e os seus vários acordos anexos, nomeadamente o Acordo sobre Contratos Públicos, e já antes o Acordo sobre Aquisições Públicas, que iniciou vigência em 1981.

PARTE II

ENQUADRAMENTO TEÓRICO DO SISTEMA NACIONAL DE COMPRAS PÚBLICAS (SNCP)

2.1 Enquadramento legislativo

Em Portugal, o Código dos Contratos Públicos (CCP) foi aprovado através do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, adotando dois conceitos que abrangem contratação pública (formação do contrato) e o regime substantivo da relação contratual (execução do contrato).

O CCP nasceu da necessidade de transpor duas diretivas comunitárias, as Diretivas 2004/17/CE e 2004/18/CE, ambas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março, alteradas pela Diretiva 2005/51/CE, da Comissão, de 7 de setembro, e retificadas pela Diretiva 2005/75/CE, do Parlamento Europeu e da Comissão, de 16 de novembro (vindo revogar os Decretos-Lei n.º 59/99, de 2 de março, e n.º 197/99, de 8 de junho, que constituíam a matriz da contratação pública portuguesa nos últimos anos.

Atualmente, foram transpostas a Diretiva 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, a Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014 e a Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014.

De facto, o CCP assinala um importante marco histórico na evolução do Direito Administrativo nacional, particularmente no âmbito da atividade contratual da Administração Pública.

Para responder aos desafios da contratação pública em mercados muito diversificados e globalizados, incluindo cada vez mais a integração de projetos, obras e serviços, as tecnologias digitais foram integradas. Em Portugal, e no âmbito do Programa Nacional de Compras Eletrónicas (PNCE), através da Resolução do Conselho de Ministros, n.º 36/2003, de 12 março, e com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 111/2003, de 12 de agosto, surgiram projetos-piloto com a finalidade de melhorar as compras públicas, recorrendo às tecnologias de informação.

Considerando os projetos-piloto de compras eletrónicas na Administração Pública portuguesa, verificou-se que os fatores críticos determinantes não foram as ferramentas eletrónicas em si, mas a possibilidade de criar uma forma de gerir as compras no setor

público e a utilização de conceitos de gestão estratégica de compras, acompanhada por uma introdução faseada da tecnologia.

No fundo, o que esteve em causa foi a definição e o planeamento de um conjunto de passos que valorizassem a tecnologia enquanto fator indutor de mudanças profundas, tais como: o estabelecimento de uma gestão estratégica de compras (com o objetivo de obter um correto conhecimento dos processos de aquisição e custos associados, podendo assim definir-se um conjunto de objetivos realistas para as compras eletrónicas); definição de objetivos concretizáveis; gestão da mudança (antecipando comportamentos de resistência à mudança e incentivando-a através de comunicação, formação e cooperação e considerando sempre o *feedback* dos utilizadores); e a avaliação dos resultados.

A Portaria n.º 701-G/2008, de 29 julho criou a obrigatoriedade do uso dos serviços centralizados de compras em rede, definia os requisitos e as condições a que deve obedecer a utilização de plataformas eletrónicas e as regras de funcionamento das plataformas eletrónicas utilizadas pelas entidades adjudicantes, as obrigações a que aquelas se encontram sujeitas e as condições de interligação com o portal dos contratos públicos, previsto no n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-lei n.º 18/2008, com o objetivo da desmaterialização dos procedimentos de contratação pública e consequente utilização de meios eletrónicos.

No que respeita a contratação pública eletrónica, a alteração de 2009 foi a mais profunda no espaço europeu, quer pela abrangência, quer pelo reduzido prazo de adaptação público e privado.

Em 2010, a Comissão Europeia lançou a estratégia “*Europa 2020*”, que tem vindo a seguir as políticas para uma economia inteligente, sustentável e inclusiva dos países da União Europeia, sendo a Agenda Digital para a Europa uma das iniciativas. Em matéria de contratação pública eletrónica, Portugal foi pioneiro e mereceu a distinção da Comunidade Europeia, com a publicação do CCP como exemplo para os Estados Membros.

A transposição das normas relativas à contratação pública eletrónica das diretivas europeias de 2014, de 26 de fevereiro, sobre concessão – Diretiva 2014/23/EU (e que revoga a Diretiva 2004/18/CE), sobre contratos públicos – Diretiva 2014/24/EU e sobre os chamados contratos públicos dos serviços especiais – Diretiva 2014/25/EU, implementaram maior eficiência nas compras públicas, maior desburocratização, simplificação, maior celeridade e flexibilização nos procedimentos na formação dos

contratos públicos, com vista a uma maior eficácia, eficiência e a promoção a um fácil acesso dos operadores económicos dos Estados Membros nas relações contratuais com as várias administrações.

Paralelamente, “*inseriram*” os catálogos eletrónicos, passíveis de serem exigidos pelas entidades adjudicantes, ou até consagrados em legislação nacional, como obrigatórios para determinados tipos de contratos públicos. De acordo com o artigo 36.º da Diretiva 2014/24/EU, estes catálogos “*são criados pelos candidatos ou proponentes com vista a participarem num determinado procedimento de contratação em conformidade com as especificações técnicas e com o formato estabelecido pela autoridade adjudicante*”. O setor da Saúde é, em Portugal, referência nacional no âmbito dos Catálogos Eletrónicos. A SPMS, entidade que gere as Compras Públicas na Saúde, gere no seu Catálogo Eletrónico 17.480 Contratos Públicos de Aprovisionamento, 5049 Artigos de Bens e Serviços de Saúde e Transversais, mais de 600 fornecedores e mais de 120 Acordos quadro e Sistemas de Aquisição Dinâmicos¹².

Na Diretiva de 2004, a contratação pública eletrónica era uma opção e os Estados Membros poderiam aderir, ou não, mas com a evolução normativa tornou-se, em 2018, definitivamente obrigatória na União Europeia.

Pretendia-se, assim, através de meios eletrónicos, concretizar objetivos da contratação pública que passavam pela desburocratização dos procedimentos tendentes à adjudicação dos contratos públicos, equidade, transparência nos procedimentos públicos contratuais e incremento da liberdade de circulação e prestação de serviços.

2.2 O regime do Sistema Nacional de Compras Públicas

Para melhor servir os cidadãos e as empresas, os programas dos vários Governos têm vindo a preconizar reformas na Administração Pública. Foi neste contexto que se criou o Sistema Nacional de Compras Públicas, através do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro. No mesmo diploma foi ainda criada a Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E. (ANCP), como entidade gestora do SNCP e gestora do Parque de Veículos do Estado (PVE).

De sublinhar que o SNCP surgiu na sequência da Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 21 de abril, que aprovou o “*Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado*”, visando uma nova organização das compras públicas.

¹² <http://www.spms.min-saude.pt>.

Nos anos seguintes, o modelo materializou-se com a criação de Acordos quadro, com o Plano Nacional de Compras Públicas e com o desenvolvimento de sistemas de informação e do enquadramento legal¹³. O Regulamento n.º 330/2009, de 30 de julho, veio estabelecer a disciplina aplicável ao SNCP, definindo o modo de funcionamento em rede, a organização dos processos de trabalho e a articulação das relações funcionais entre a ANCP, as Unidades Ministeriais de Compras (UMC)¹⁴ e as entidades compradoras.

Em 2012, foi criada a Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (ESPAP, I.P.)¹⁵ com as funções de entidade gestora do SNCP e central de compras.

Em suma, o SNCP assenta na existência de uma entidade central, denominada ANCP, E.P.E (entidade pública empresarial), e atualmente com a designação alterada para ESPAP, I.P., um instituto público, que como entidade gestora leva a cabo o lançamento e a gestão centralizada dos procedimentos de celebração de acordos quadro, tendo por objeto obras, bens móveis ou serviços destinados a entidades adjudicantes.

O SNCP é, assim, o modelo organizativo¹⁶ com a finalidade de tornar mais eficazes e eficientes as compras do Estado, orientando-se pelos seguintes princípios (artigo 4.º do DL 37/2007): segregação das funções de contratação e de compras e pagamentos, assente na adoção de procedimentos centralizados com vista à celebração, aos níveis global e sectorial, de Acordos quadro ou outros contratos públicos e na subsequente compra e pagamento pelas entidades compradoras; celebração de Acordos quadro ou outros contratos públicos de modo gradual e faseado por grupos de categorias de bens móveis e serviços; a garantia de igualdade de acesso aos procedimentos de formação de Acordos quadro ou outros contratos públicos; adoção de ferramentas de compras eletrónicas com funcionalidades de Catálogos Eletrónicos e encomendas automatizadas; adoção de práticas aquisitivas por via eletrónica baseadas na ação de negociadores e especialistas, com a finalidade de reduzir custos para a Administração Pública; a adoção de práticas e preferência pela aquisição de bens e serviços que promovam a proteção do ambiente e a promoção da concorrência e da diversidade de fornecedores.

Relativamente aos objetivos a alcançar, o SNCP é organizado em rede, de forma a garantir a consonância estratégica a todos os níveis, gerir os processos de forma

¹³ Cfr. Regulamento n.º 330/2009, Portarias n.º 772/2008, n.º 420/2009 e n.º 103/2011.

¹⁴ Cfr. Artigo 9.º do DL n.º 37/2007 de 19 de fevereiro.

¹⁵ Cfr. DL n.º 117-A/2012 de 14 de junho.

¹⁶ Cfr. Artigo 4.º do DL 37/2007, de 19 fevereiro.

transparente, designadamente quanto às responsabilidades e atribuições de quem intervém, assegurar a comunicação e a informação em tempo útil e de acordo com periodicidades pré-definida, proceder à análise de necessidades e constrangimentos e promover uma adequada monitorização.

O SNCP, além da ESPAP e das UMC, integra entidades compradoras vinculadas e entidades compradoras voluntárias. A área de intervenção destas entidades é *“repartida segundo categorias de obras, bens e serviços, a definir por portaria do membro do Governo responsável pela área das finanças e por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e do sector, respetivamente”*¹⁷.

Segundo o artigo 11.º, n.º 2, n.º 4 e n.º 5 do Regulamento n.º 330/2009, para consolidar o funcionamento da rede do SNCP, realizam-se reuniões entre os vários intervenientes do sistema. Bimestralmente entre a ANCP e cada uma das UMC, trimestralmente entre a ANCP e o conjunto de todas as UMC e, semestralmente, entre a ANCP, cada uma das UMC e organismos e serviços integrantes do respetivo ministério.

Na qualidade de entidades compradoras vinculadas integram-se os serviços da administração direta do Estado e os institutos públicos¹⁸.

Na qualidade de entidades compradoras voluntárias podem, ainda, integrar o SNCP entidades da administração autónoma e do sector empresarial público, mediante a celebração de contrato de adesão com a ESPAP. A título de exemplo, temos os Hospitais E.P.E. do Serviço Nacional de Saúde SNS que, através da celebração de contratos de adesão mais ou menos impostos por sucessivos despachos do membro do governo responsável pela área da saúde, foram aderindo ao SNCP, na tentativa de beneficiar das mais-valias desses acordos quadro.

A recente alteração do artigo 257.º do CCP¹⁹ vem clarificar a forma de adesão ao SNCP, assim refere o nono n.º 4 deste artigo que *“O disposto no n.º 1 não obsta à adesão de novas entidades adjudicantes, desde que o programa do procedimento ou o convite relativo ao procedimento que deu origem à celebração do Acordo Quadro tenha indicado tal possibilidade e tenha identificado, de forma suficiente, designadamente por*

¹⁷ Cfr. Artigos 5.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 37/2007, e 10.º, n.º 1 do Regulamento do SNCP.

¹⁸ O n.º 4 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 37/2007 determina: *“A contratação centralizada de bens e serviços, nos termos do n.º 1, é obrigatória para as entidades compradoras vinculadas, sendo-lhes proibida a adoção de procedimentos tendentes à contratação direta de obras, de bens móveis e de serviços abrangidos pelas categorias definidas nos termos do n.º 3, salvo autorização prévia expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças, precedida de proposta fundamentada da entidade compradora interessada”*.

¹⁹ Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014.

recurso a categorias gerais ou delimitação geográfica, as entidades adjudicantes que poderiam aderir". Observamos que claramente esta última revisão ao CCP é cabalmente clarificada a entrada de novas Entidades Adjudicantes (por via da adesão) na compra ao abrigo de Acordos quadro já celebrados, hoje, a adesão apenas pode ocorrer quando previamente no programa de procedimento, ou convite, seja cabalmente prevista tal possibilidade e em que circunstâncias a mesma pode ocorrer, artigo 257.º/4 do CCP.

2.3 O papel da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (ESPAP)

A missão da ESPAP²⁰ centra-se em *“assegurar a obtenção de ganhos de eficácia e eficiência, através da utilização racional de recursos públicos comuns e da prestação de serviços partilhados, contribuindo para um Estado mais ágil e direcionado para o desenvolvimento sustentável do país”*.

De forma a apoiar a atividade da ESPAP, as UMC funcionam nas Secretarias-Gerais dos Ministérios, ou nos serviços equiparados. Junto da ESPAP funciona, ainda, a Comissão Interministerial de Compras (CIC) criada como órgão consultivo (artigo 7.º, n.º 1 do Decreto-lei n.º 117-A/2012, de 14 fevereiro)²¹.

A ESPAP através da formação de concursos públicos com publicidade no JOUE, ou concursos limitados por prévia qualificação com publicidade no JOUE limita os fornecedores de bens e serviços através de procedimentos, determinando um número de especificações que deverão ser cumpridos e, diante deste procedimento, são definidos os fornecedores que farão parte dos acordos quadro.

Dos fornecedores selecionados, a UMC restringe ainda mais a oferta através de concursos e procedimentos. Assim, a compra centralizada de bens e serviços é efetuada, preferencialmente, pela ESPAP ou pelas UMC, com vista à racionalização da despesa do Estado através da obtenção de poupanças e geração de informação passível de melhoramento do planeamento e do plano anual de compras públicas.

Tiago Serrão salienta que *“As centrais de compras do Estado são, porventura, a ilustração perfeita da dualidade entre centrais de compras personalizadas e não*

²⁰ Cfr. www.espap.gov.pt.

²¹ À CIC compete pronunciar-se sobre as linhas gerais da política de aquisições públicas; dar parecer sobre a definição de padrões e níveis de consumo adequados às diferentes unidades; assegurar a ligação entre a ESPAP, I.P e os Ministérios no que se refere à recolha e publicação dos elementos necessários ao funcionamento do sistema de aquisições públicas; promover a troca de informação entre serviços, utilizadores e departamentos ministeriais de forma a melhorar as condições de processamento das aquisições, bem como, dar parecer sobre o plano anual e o relatório de atividades e sobre quaisquer assuntos relacionados com as suas competências.

personalizadas, cujo suporte normativo de base se encontra no artigo 2.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 200/2008”²².

A lista de categorias de bens e serviços que compete à ESPAP foi aprovada através da Portaria n.º 772/2008, de 6 de agosto, tendo sido alterada pela Portaria n.º 420/2009, de 20 de abril, e pela Portaria n.º 103/2011, de 14 de março.

As condições e requisitos mínimos definidos para cada Acordo-Quadro²³ podem ser consultados no Catálogo Nacional de Compras Públicas (CNCP), uma das aplicações que a ESPAP disponibiliza às entidades que integram o SNCP.

Na Portaria n.º 103/2011 é ainda referido que a contratação, no âmbito dos acordos quadro identificados para a aquisição dos bens e serviços abrangidos nas categorias neles previstas, é aplicável da seguinte forma:

- a) Para as entidades compradoras vinculadas com *caráter obrigatório*;
- b) Para as entidades compradoras voluntárias, *apenas quanto aos bens e serviços relativamente aos quais tenham aderido ao SNCP e nos termos definidos nos respetivos contratos de adesão*.

A competência para autorizar, caso a caso, a dispensa da aquisição centralizada de bens e serviços e de aquisição ao abrigo dos acordos quadro celebrados pela ESPAP, até ao montante de €100.000, é delegada no conselho diretivo da ESPAP²⁴ por Despacho do Ministério das Finanças.

Sem autorização ministerial ou da ESPAP, a contratação fora do sistema centralizado torna *“nulos os contratos relativos a obras, bens móveis e serviços celebrados (...)”*²⁵.

Como salienta Marco Caldeira, esta autorização deverá abranger a totalidade do contrato, *“pois, caso a entidade adquirente obtenha uma autorização meramente parcial, apenas estará habilitada a celebrar um contrato até ao limite da autorização concedida, sob pena de nulidade. Por outro lado, nem mesmo a invocação de uma “urgência imperiosa” permite a celebração, por ajuste direto, de contratos abrangidos pelo SNCP fora dos acordos quadro celebrados pela ESPAP ou por uma UMC”*²⁶.

²² SERRÃO, Tiago, *“Centralização e agregação de Compras Públicas – Reflexões sobre uma tendência actual da Contratação Pública”*, coordenação Miguel Assis Raimundo, editora Almedina, 2019, pp.117.

²³ RAIMUNDO, Miguel Assis/JARDIM, Ana França, *“Dever de contratar através de Acordo Quadro – notas ao sistema nacional de compras públicas” - “Estudos sobre os Contratos Públicos”*, Scientia Iuridica, LIX, (321), Ano: 2010, pp. 85-105, pp. 269 ss..

²⁴ Despacho n.º 4220/2018, de 12 de abril de 2018.

²⁵ Cfr. Artigos 5.º, n.º 6 do Decreto-Lei n.º 37/2007 e 8.º, n.º 2 do Regulamento do SNCP.

²⁶ CALDEIRA, Marco, *“Centralização e agregação de Compras Públicas – Reflexões sobre uma tendência actual da Contratação Pública”*, coordenação Miguel Assis Raimundo, editora Almedina, 2019, pp.153.

Em nossa opinião, esta rigidez do SNCP tem demonstrado que o mesmo não se adequa às reais necessidades do país, catapultando as entidades vinculadas ao SNCP para um regime burocrático, dispendioso e sem criação de valor, uma vez que, este regime não contempla um *regime simplificado* de dispensa de compra ao abrigo dos Acordos quadro, por exemplo, atendendo ao valor da compra, “*compras de baixo valor*”.

Neste regime, independentemente do valor da aquisição, se esse bem ou serviço for um dos previstos na Portaria n.º 103/2011, as entidades vinculadas são sempre obrigadas a adquirir esse bem ou serviço ao abrigo do Acordo-Quadro, ou no caso de pretenderem outro bem ou serviço dessa categoria, não constante do portefólio do Acordo-Quadro, requerem um regime de exceção de compra ao abrigo do Acordo-Quadro, ao membro do governo responsável pela área das finanças, ou no caso de existir delegação de competências, ao respetivo presidente do Conselho Diretivo da ESPAP, sob pena de nulidade dos contratos relativos a obras, bens móveis e serviços celebrados e consequente possibilidade de responsabilidade disciplinar, civil e financeira que ao caso couber, nos termos gerais do direito, aos dirigentes dos organismos da Administração Pública.

Este tema será desenvolvido mais adiante, no capítulo reservado à matéria relacionada com a revisão do SNCP e sobre o Novo Sistema Nacional de Compras Públicas (NSNCP).

2.4 Os desafios da preservação da concorrência em contexto de centralização de compras

Em Portugal, a centralização de compras públicas resulta do regime do SNCP, complementado pelo Regulamento n.º 330/2009²⁷, pelo CCP, pelo regime da constituição e funcionamento das centrais de compras²⁸, através do Decreto-Lei n.º 200/2008, de 9 de outubro e, ainda, pelas diretivas de 2014.

Os casos da Saúde e da Defesa Nacional serão desenvolvidos mais adiante, respetivamente.

A centralização das compras tem vindo a ser cada vez mais uma tendência estratégica, com muitas vantagens associadas, designadamente, maior eficiência através da otimização do processo de compras pela redução de atividades sobrepostas, diminuição dos custos unitários do produto, devido ao aumento do poder negocial pelo

²⁷ Aprovado pelo Conselho de Administração da ANCP em 23 de julho de 2009, publicado no Diário da República, II Série, n.º 146 de 30 de julho de 2009.

²⁸ Decreto-Lei n.º 200/2008 de 9 de outubro estabelece o regime da constituição, da estrutura orgânica e do funcionamento das centrais de compras, em cumprimento do disposto no n.º 3 do artigo 260.º do CCP.

aumento do volume e padronização das compras. A crescente competitividade do mercado faz com que as empresas procurem melhores resultados, sendo a centralização das suas compras uma das formas de atingirem esses objetivos.

No panorama jurídico português, a atividade das centrais de compras com maior relevo tem sido a formação e celebração de Acordos quadro²⁹, que são contratos que visam disciplinar futuras relações contratuais. Nesses contratos, as centrais de compras, ou qualquer entidade adjudicante, através de um dos tipos de procedimento previsto no artigo 16.º do CCP, sendo o mais usado o concurso público com publicidade no JOUE, ou o concurso limitado por prévia qualificação com publicidade no JOUE³⁰, seleciona cocontratantes que estarão posteriormente disponíveis num catálogo eletrónico de contratação pública, para que as várias entidades adquiram ao abrigo destes instrumentos procedimentais especiais (entidades adquirentes).

Nos acordos quadro, das várias categorias transversais ou de bens e serviços de saúde, são fixados preços máximos e níveis de serviço mínimos que as entidades adquirentes (vinculadas ou voluntárias) posteriormente através de ajuste direto ou consulta prévia, artigos 258.º e 259.º, colocam novamente à concorrência de mercado, ao abrigo dos mesmos, de forma a obter o *“value for money”*.

Quanto à definição do *“value for money”* ela é apontada muitas vezes da interceção entre o melhor preço e o melhor nível de serviço obtidos em cada consulta realizada ao mercado ao abrigo do respetivo acordo quadro.

Para nós, o *“value for money”* ou *“a melhor compra”* é sempre *“aquela que satisfaça o interesse público”*, *“aquela que “por vezes necessitamos mais oportunamente”*, pois caso não o seja, e chegue fora da data pretendida, passará a ser uma má compra, por não estar lá quando era necessária. Por exemplo, na aquisição do Plano Nacional de Vacinação (PNV) necessitamos de ter disponível, impreterivelmente, em todos os locais nos quais se prestam Cuidados de Saúde Primários a vacina da gripe no mês de setembro. Se a vacina da gripe sazonal estiver disponível em dezembro, o preço pode ser muito baixo, no entanto, esta já não será uma boa compra, não se obterá o *value for money*, porque o SNS não terá essa vacina no momento em que necessitava.

²⁹ No n.º 1 do artigo 33.º da Diretiva 2014/24 e do n.º 1 do artigo 51.º da Diretiva 2014/25, Acordo-Quadro é definido *“como um acordo entre uma ou mais entidades adjudicantes e um ou mais operadores económicos, que tem por objeto fixar os termos dos contratos a celebrar durante um determinado período, nomeadamente em matéria de preços e, se for necessário, de quantidades previstas”*.

³⁰ <https://www.espap.gov.pt/spcp/Paginas/spcp.aspx#maintab10>.

Os ponderadores, os fatores e subfatores são tão diferentes e tão variados que é muito difícil definir o que é a melhor compra.

Para nós a obtenção do *value for money* ou da *melhor compra* será sempre aquela que melhor satisfaça o interesse público.

No atual SNCP, para se definir quais as categorias que deveriam ser alvo de acordos quadro, o Estado identificou as rubricas orçamentais nas quais a despesa pública era mais expressiva, decidindo que a forma de adquirir esses bens ou serviços, com maior celeridade e promovendo economias de escala, seria através da aquisição centralizada efetuada pelas UMC, com recurso aos acordos quadro dessas categorias e que são transversais a todo o Estado.

Contudo, os acordos quadro que podem vigorar de um a quatro anos e cujos contratos ao seu abrigo podem ter um prazo contratual igual ou a superior aos quatro anos, desde que devidamente fundamentado, artigo 258.º/2 do CCP, se não forem regularmente revistos e atualizados os bens que têm no seu portefólio/catálogo eletrónico (caderno de encargos) podem ficar “*crystalizados*”, impedindo que durante toda a vigência dos acordos quadro as entidades adquirentes adquiram bens e serviços que correspondam às suas reais necessidades à data.

Esta é, entre outras, uma das maiores desvantagens da compra ao abrigo dos acordos quadro, quando estes não são revistos regularmente, sobretudo para as entidades adquirentes, as quais se veem impedidas de adquirir bens e serviços mais recentes a um melhor preço ou em melhores condições.

Esta situação é bastante usual quando perante a aquisição de bens e serviços de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) e serviços nos quais a força de trabalho da prestação de serviço é eminentemente humana, por exemplo; Serviços de Higiene e Limpeza, Serviços de Vigilância e Segurança. Neste último caso, a falta de revisão regular dos acordos quadro, e adequação à legislação laboral inerente ao setor, conduz a que muitíssimas das consultas prévias ou ajuste diretos realizados ao abrigo destes acordos quadro fiquem constantemente desertos, com os consequentes impactos negativos que esta situação acarreta para as entidades adquirentes.

Esta situação no setor da Saúde geraria bastante ineficiência e aumento de encargos para o SNS, na medida que com a proliferação de novos medicamentos genéricos e biossimilares a não revisão quase semestral da maior parte dos acordos quadro levaria, simplesmente, à sua não utilização ou uma eventual obrigatoriedade, a um custo

insuportável para o SNS. A recente alteração ao CCP e a introdução do artigo 256-A° é claramente uma regra que obriga à revisão regular dos acordos quadro ou à compra fora do Acordo Quadro sempre que se obtenha um preço mais vantajoso. Nós com vista à “*alargaríamos o âmbito a sempre que se obtenham condições mais vantajosas*”.

Quando celebramos um Acordo Quadro, cuja tramitação procedimental é idêntica à de qualquer outro procedimento de aquisição de bens e serviços, como nos refere o n.º 1 do artigo 253.º do CCP³¹. Na formação do mesmo, o zelo dos intervenientes e a sua especialização na celebração destes contratos deve ser particularmente relevante, pois, neste contrato, a entidade não pretende adquirir qualquer bem ou serviço, mas somente qualificar fornecedores que cumpram os atributos, os termos e condições previamente definidos no caderno de encargos.

O rigor de um caderno de encargos que não pretende adquirir, mas disciplinar/regular outros contratos celebrados ao seu abrigo, certamente merece um acompanhamento muitíssimo especial. Um bom caderno de encargos, com mecanismos de atualização, de revisão, com critérios de adjudicação multifatorial permitirá, certamente, bons contratos celebrados sob o “*chapéu*” desse contrato, o contrário poderá ser problemático para a Central de Compras e, ainda mais, se em causa estiverem bens de tecnologias de comunicação e informação, bens e serviços de saúde ou prestações de serviço.

O n.º 3 do artigo 257.º do CCP dá a possibilidade à central de compras de, estando expressamente previsto no caderno de encargos relativos aos acordos quadro, atualizar as características dos bens ou dos serviços a adquirir ao abrigo do acordos quadro, modificando-as ou substituindo-as por outras, desde que se mantenha o tipo de prestação e os objetivos das especificações fixadas no procedimento de formação dos acordos quadro e, desde que tal, se justifique em função da ocorrência de inovações tecnológicas.

A realidade tem-nos demonstrado, ao longo dos anos, que não é realizada qualquer revisão dos Acordos quadro beneficiando as entidades adquirentes da possibilidade de melhorias, aquando inovações tecnológicas. Mas, para os concorrentes, se por um lado para os que são qualificados abre-se “*um mar de possibilidades*”, para os concorrentes excluídos ou não qualificados é uma “*travessia pelo deserto*”, que pode durar até quatro anos, sem poder vender a todas as entidades vinculadas e, para agravar a situação, às

³¹ “*Em tudo o que não esteja especialmente previsto no presente capítulo, à escolha do procedimento para a formação de um Acordo-Quadro e à respetiva tramitação são aplicáveis, com as necessárias adaptações, as normas previstas no título I, nos capítulos II a XIII do título II e no título III da parte II do presente Código*”.

entidades voluntárias, mesmo que isso não fosse à primeira vista previsível, situação amplamente melhorada na última revisão ao CCP, como demonstrámos anteriormente.

Esta situação piora quando aparece um fornecedor que conjuga a melhor qualidade-preço e que poderia oferecer à Administração Pública a melhor proposta, mas como naquela categoria o mercado está temporariamente fechado, não pode. Analisemos a seguinte situação: Fornecedores de cadeiras de escritório³² – se iniciarmos um procedimento aberto à concorrência *para aquisição* de cadeiras de escritório para o Ministério da Defesa Nacional, os concorrentes excluídos podem concorrer a qualquer outro procedimento aberto pela Administração Pública para aquisição de cadeiras de escritório, e o Ministério da Defesa Nacional pode, num outro procedimento, melhorar um ou outro aspeto do caderno de encargos.

Já se iniciarmos um procedimento aberto à concorrência para formação de um Acordo-Quadro para fornecimento das mesmas cadeiras de escritório, cuja tramitação procedimental é idêntica, os concorrentes/candidatos excluídos estarão impedidos de, num prazo até quatro anos, vender a todas as entidades vinculadas e às entidades voluntárias que aderirem ao SNCP. As entidades adquirentes terão de se conformar com os atributos e termos ou condições previstas do caderno de encargos que deu origem ao Acordo-Quadro.

É bem patente o cuidado a ter na feitura de qualquer Acordo-Quadro. Contudo, e além das vantagens de instrumento facilitador da compra pública, que reduz os custos de operação, obtém poupanças por via de obtenção de economias de escala, escolhe os melhores fornecedores para o Estado, através de um modelo robusto de qualificação, os acordos quadro podem apresentar *fragilidades*.

Relativamente a esta matéria, Pedro Sánchez comenta que: “A *agregação de compras públicas através de acordos quadro e também através dos sistemas de aquisição dinâmicos e sistemas de qualificação (...) já permite atingir importantes patamares de maximização da eficiência na obtenção de condições contratuais atrativas. Mas é claro que o recurso a centrais de compras potencia a obtenção de economias de escala (...)*”³³.

Portanto, como já referimos o artigo 256.º-A do CCP é, no nosso entendimento, o preceito mais ambicioso e complexo que a última revisão ao CCP nos trouxe, com a possibilidade que é dada às entidades adjudicantes de, enquanto entidades adquirentes, se

³² A cadeira de escritório consta da lista anexa à Portaria n.º 103/2011, de 14 de março.

³³ SÁNCHEZ, Pedro Fernández, “Direito da Contratação Pública, vol. II, “Capítulo XXX – Agregação e Centralização de Compras Públicas: Acordos-Quadro e Centrais de Compras”, Editora AAFDL, Lisboa 2020, pp.804, 805.

desvinculem da obrigatoriedade de aquisição ao abrigo de um Acordo-Quadro, desde que se consiga a obtenção de preço 10% mais vantajoso fora do Acordo-Quadro.

Não obstante, o regime inovador deste artigo é alvo de críticas. Pedro Sánchez ressalva que *“com a solução constante do n.º 1 do artigo 256-A.º do CCP, o legislador confessa expressamente que prefere que a Administração Pública portuguesa gaste, no limite, mais 9,99% do que lhe seria possível gastar na compra de um bem ou serviço que seria rigorosamente igual ao que poderia comprar, unicamente com o propósito de poder realizar a aquisição no âmbito do SNCP”*³⁴.

Miguel Assis Raimundo sublinha que a centralização das compras públicas apresenta diversas vantagens, mas também inconvenientes³⁵ e já Marco Caldeira refere a maior agilização de procedimentos e menos processos burocráticos que representam aspetos a melhorar no sistema português de centralização das compras públicas³⁶.

As compras públicas centralizadas garantem às entidades participantes na agregação desta modalidade de compras, equidade, igualdade e acesso às condições obtidas pela capacidade negocial da entidade centralizadora e pela economia de escala.

Estas três vantagens (equidade, igualdade e acesso) permitem que entidades com menor escala consigam obter condições económicas igualmente vantajosas às entidades de maior dimensão.

A compra centralizada incorpora um valor económico que a compra descentralizada não consegue obter, desde logo porque a compra do mesmo bem ou serviço efetuada por cada serviço ou organismo isoladamente terá sempre um maior custo, por não beneficiar do poder de escala e negociação de valores de contrato superiores³⁷.

2.5 O Regime das Centrais de Compras

No Decreto-Lei n.º 200/2008, de 9 de outubro, são elencados os princípios que regem a atividade das centrais de compras, a par do respeito pelas regras da contratação pública. Os princípios são:

- a) Segregação das funções de contratação, de compras e de pagamentos;

³⁴ SÁNCHEZ, Fernández Pedro ob. cit., pp.826.

³⁵ RAIMUNDO, Miguel Assis, *“A formação dos contratos pública – Uma concorrência ajustada ao interesse público”*, AAFDL, Lisboa, 2013, pp. 468.

³⁶ CALDEIRA, Marco, *“Centralização e agregação de Compras Públicas – Reflexões sobre uma tendência atual da Contratação Pública”*, coordenação Miguel Assis Raimundo, editora Almedina, 2019, pp.180.

³⁷ Exemplos desta afirmação são os resultados obtidos no ano de 2019 pela SPMS, com as compras centralizadas no setor da Saúde, a atingir um volume de 1.600 milhões de euros que dotaram o organismo de uma capacidade negocial que permitiu alcançar uma poupança de transação e de operação estimada em mais de 347 milhões de euros. <https://www.spms.min-saude.pt/>.

- b) Utilização de ferramentas de compras eletrónicas com funcionalidades de catálogos eletrónicos e de encomenda automatizada;
- c) Adoção de práticas aquisitivas por via eletrónica baseadas na ação de negociadores e especialistas de elevada qualificação técnica, com vista à redução de custos;
- d) Preferência pela aquisição dos bens e serviços que promovam a proteção do ambiente e outros interesses constitucionalmente protegidos;
- e) Promoção da concorrência.

O artigo 261.º do CCP vem, na sua última revisão, dotar as centrais de compras de novas atividades, de forma a imprimir-lhes mais dinamismo e reforçar o seu caráter de figuras preponderantes no seio dos mercados digitais e *e-procurement*.

As centrais de compras podem agora:

- i. Instituir sistemas de aquisição dinâmicos para utilização por parte das entidades adjudicantes pelos mesmos abrangidos;
- ii. Instituir catálogos eletrónicos para utilização por parte das entidades adjudicantes;
- iii. Adjudicar contratos públicos de prestação de atividades auxiliares de aquisição, que consistam no apoio às atividades de aquisição.

Tiago Serrão sublinha a complexidade das soluções organizatórias das centrais de compras – personalizadas e não personalizadas. “(...) *Deixa-se, nestas conclusões, um exemplo expressivo, se, por via do artigo 260.º, n.º 1 do CCP, se abre as portas às entidades adjudicantes para a constituição de centrais de compras, assiste-se, em sentido contrário, no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 200/2008, a um fechamento (relativo, dado o dispositivo no n.º 2 desse preceito), quanto à constituição de centrais de compras estaduais*”³⁸.

2.5.1 O Regime das Centrais de Compras – O caso da Saúde

Na área da saúde, as compras centralizadas representam uma importante estratégia para a aquisição pública sobretudo de bens e serviços de saúde. Em Portugal, a Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, (E.P.E.) foi constituída pelo Decreto-Lei n.º 19/2010, de 22 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 108/2011, de 17 de novembro, como uma central de compras para o setor da saúde. Tem por missão a *«prestação de serviços*

³⁸ SERRÃO, Tiago ob.cit. pp.130.

partilhados específicos da área da saúde em matéria de compras e logística, gestão financeira, recursos humanos e sistemas de informação e comunicação e demais atividades complementares e subsidiárias às entidades que integram o SNS, independentemente da sua natureza jurídica, bem como aos órgãos e serviços do Ministério da Saúde e a quaisquer outras entidades, quando executem atividades específicas da área da saúde».

Tendo a maioria das entidades que integram o Serviço Nacional de Saúde natureza jurídica de Setor Empresarial do Estado (E.P.E.), a aquisição de bens e serviços de saúde tem legislação específica para o setor, e no qual intervém a SPMS, E.P.E. o Infarmed – Autoridade Nacional do Medicamento e produtos de Saúde, I.P., a Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. (ACSS, I.P.) e a Direção-Geral de Saúde (DGS).

Anteriormente, as compras públicas na saúde foram asseguradas, pela primeira vez, através da Secretária-geral do Ministério da Saúde, no âmbito da designada Central de Compras do Estado criada pelo Decreto-Lei n.º 507/79, de 24 de dezembro, e, posteriormente, pelo Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIF) através do Decreto-Lei n.º 308/93, de 2 setembro. *“Todavia, foi com a institucionalização do conceito de contrato público de aprovisionamento, operada pelo artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de março, que as aquisições centralizadas no setor da saúde começaram a ganhar uma particular importância (...)”³⁹.*

Posteriormente, a Portaria n.º 55/2013, de 7 de fevereiro, veio definir as categorias de bens e serviços abrangidos nas atribuições da SPMS, na qualidade de central de compras, para celebrar Contratos Públicos de Aprovisionamento (CPA) e proceder à concretização dos termos em que será efetuada a contratação da aquisição de bens e serviços ao seu abrigo. Ou seja, define os critérios para a obrigatoriedade de aquisição centralizada no âmbito dos CPA, a qual poderá ser tornada obrigatória para todas ou apenas algumas instituições do SNS, por despacho do membro do Governo responsável pela área da saúde.

Quando esta obrigatoriedade de aquisição centralizada é determinada, é vedado às instituições do SNS abrangidas proceder à abertura de procedimentos de aquisição e renovações contratuais que não sejam feitas ao abrigo desses CPA.

³⁹ MARTINS, Marco Real, *“Centralização e agregação de Compras Públicas – Reflexões sobre uma tendência actual da Contratação Pública”*, coordenação Miguel Assis Raimundo, editora Almedina, 2019, pp.436.

Enquanto central de compras da saúde, a SPMS, com vista a simplificar e facilitar a contratação futura, alcançar economias de escala, reduzir a despesa, principalmente na área do medicamento e dispositivos médicos mais dispendiosos para o Estado, para a satisfação de necessidades frequentes, repetitivas e de grande volume por partes das várias entidades do Serviço Nacional de Saúde e do Sistema Nacional de Saúde, promove a formação dos vários instrumentos procedimentais com vista à celebração de, designadamente, acordos quadro de bens e serviços de saúde, acordos quadro de bens e serviços transversais, sistemas de aquisição dinâmicos e catálogos eletrónicos⁴⁰; compra em representação de outras entidades adjudicantes através de contrato de mandato de medicamentos, dispositivos médicos e prestações de serviços de saúde (bens da saúde) e UMC para a formação ou aquisição centralizada de bens e serviços transversais é-lhe aplicado dois regimes, atendendo ao tipo de bens e serviços a adquirir e ao tipo de entidades que adquirem.

Às entidades vinculadas e voluntárias, para os bens e serviços que constam da Portaria n.º 103/2011, de 14 de março, o regime é previsto no SNCP, que no caso da saúde apenas abrange cerca de 20% do total de entidades do Ministério da Saúde, uma vez que, o setor empresarial do estado, não são qualificadas como entidades vinculadas.

Às entidades vinculadas e voluntárias, para os bens e serviços transversais que não constam da Portaria n.º 103/2011, de 14 de março, o regime de adesão aos Acordos quadro formados pela SPMS, a compra ao abrigo da mesma é de regime voluntário para todas as entidades.

Já no que toca a medicamentos, dispositivos médicos e prestações de serviços de saúde, a adesão e a compra centralizada através dos Acordos quadro formados pela SPMS, pode, caso a caso, ser tornada de carácter obrigatório através de Portaria ou Despacho do membro do governo responsável pela área da saúde⁴¹.

O Despacho n.º 16206/2013, de 3 de dezembro, determina ainda que a aquisição de medicamentos, constantes de lista a divulgar pela Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde, I.P. (INFARMED), ao abrigo da autorização de utilização excecional (AUE), de que os hospitais do SNS necessitem de adquirir de forma recorrente, é obrigatoriamente realizada, em termos centralizados, pela SPMS.

⁴⁰ https://www.spms.min-saude.pt/wp-content/uploads/2019/12/AQ_DEZEMBRO_2019.pdf.

⁴¹ Vejam-se as Portarias n.º 55/2013, de 7 de fevereiro, n.º 406/2015, de 23 de novembro e n.º 111/2017, de 16 de março, e o Despacho n.º 1571-B/2016, de 1 de fevereiro.

A melhoria e revisão dos acordos quadro de medicamentos e dispositivos médicos e a elaboração de novos AQ também constituem objetivos da SPMS.

As poupanças obtidas, a criação de sinergias, o aumento de produtividade, assim como os benefícios ao nível da qualidade do serviço prestado e da qualidade e celeridade da informação de gestão produzida são algumas das vantagens alcançadas.

Assim, no ano de 2016, este foi marcado por um crescimento significativo da atividade de compras da SPMS e, conseqüentemente, no impacto da organização na geração de poupança para o SNS.

O volume financeiro adjudicado pela SPMS na aquisição de bens e serviços de saúde e transversais cresceu em 2016 cerca de 21% face ao ano anterior, enquanto a poupança gerada aumentou cerca de 42%, atingindo os 129 milhões de euros, valores que comprovam o aumento da capacidade e eficácia da função de compras da SPMS⁴².

Na base deste crescimento esteve grandemente o aumento do âmbito e tipologia de compras realizadas pela SPMS com novas subcategorias. Neste contexto, destaca-se o despacho n.º 1571-B/2016, publicado no início do ano, que alargou a obrigatoriedade da aquisição de determinados bens e serviços específicos da área da saúde de forma centralizada para todos os serviços e instituições do SNS e dos órgãos e serviços do Ministério da Saúde.

O crescimento de 2016 para 2019, em volume global de compras, aumentou 50%, dos 800 milhões de euros para mais de 1.600 milhões⁴³, quanto ao valor da poupança, triplicou face ao arranque das compras centralizadas propulsionadas pelo despacho n.º 1571-B/2016, de 1 de fevereiro.

O despacho n.º 1571-B/2016, de 1 de fevereiro, que tem como objetivo consolidar uma efetiva e contínua racionalização de recursos e uniformização de procedimentos, bem como garantir uma maior eficácia e eficiência nas compras públicas na área da saúde, a centralização da aquisição de bens e serviços específicos da área da saúde, para todos os serviços e instituições do Serviço Nacional de Saúde e dos órgãos e serviços do Ministério da Saúde, determinou que a SPMS efetuasse a compra firme de um conjunto de medicamentos e dispositivos médicos cujo valor acumulado representa o maior encargo para o SNS, denominado esse anexo de medicamentos e dispositivos médicos por “*top ten*”. Nesta lista, incluem-se medicamentos oncológicos, antirretrovirais,

⁴² Relatório de aferição de poupanças – www.spms.min-saude.pt.

⁴³ Relatório de aferição de poupanças – www.spms.min-saude.pt.

fracionamento do plasma, doenças lisossomais de sobrecarga, medicamentos para combate à hepatite C, entre outros.

Esse despacho assegura a necessária articulação entre a SPMS, E. P. E., enquanto central de compras da saúde, a ACSS, I. P., com competências na área financeira e o INFARMED, I. P. com competências na área do medicamento e dos dispositivos médicos, para identificação dos medicamentos e dispositivos médicos alvo da compra centralizada levada a efeito pela SPMS.

Não menos importante e que a ser implementada teria possibilitado ainda maior capacidade negocial, impediria a acumulação de dívida a fornecedores e, eventualmente, o cumprimento da Lei de Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA), pelo menos nestas categorias de maior despesa e para nas quais a compra firme se centrou, são os n.º 6 e 7 do referido despacho⁴⁴.

Podemos afirmar que a articulação entre as várias entidades da saúde intervenientes neste processo, em especial a definição de “*diretrizes estratégicas*” (definição das categorias de medicamentos e dispositivos médicos a centralizar pelo INFARMED, I.P.) são, em nossa opinião, o fator crítico de sucesso deste processo, que deveria ser replicado noutros setores vitais do Estado, como a Proteção Civil e Forças de Segurança (Administração Interna), a Educação e a Defesa Nacional. Esta matéria será alvo de estudo mais adiante, aquando se falar sobre um NSNCP.

PARTE III

O NOVO SISTEMA NACIONAL DE COMPRAS PÚBLICAS (NSNCP) – UM CONTRIBUTO

3.1 Enquadramento

Em 2009⁴⁵, resultado da necessidade de instituir um processo reformador e de criação de valor na Administração Pública, por forma a tornar a Administração Pública mais eficiente, que aproxime o Estado, os cidadãos e as empresas, à altura do expectável de um Estado digital e moderno. A par desta prioridade é imprescindível a boa gestão dos

⁴⁴ “6-Para determinadas categorias de bens e serviços, poderá ser determinado superiormente por despacho do Ministro da Saúde que o pagamento dos montantes que resultem das aquisições das entidades referidas no n.º 1 seja efetuado pela ACSS, I. P.”; “7-Para efeitos do disposto no número anterior, a ACSS, I. P., retém o montante necessário ao cumprimento do prazo de pagamento negociado pela SPMS, E. P. E., no adiantamento e/ou duodécimo da entidade relativo ao contrato-programa”.

⁴⁵ Intervenção sobre “*A importância dos acordos*” apresentada na 1.ª Convenção Nacional de Compras Públicas, promovida pela Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E. (ANCP, EPE), que teve lugar no dia 1 de julho de 2009, no Centro de Congressos de Lisboa, Junqueira, Lisboa.

recursos financeiros sustentáveis do país, racionalização da despesa pública, geração de poupanças, eficiência operacional, promoção, competitividade, qualidade e geração de informação de gestão.

No que se refere à *racionalização da despesa pública*, com vista à redução e racionalização dos consumos pretendia-se, a:

- a) Celebração de AQ para as maiores rubricas de despesa correspondente a necessidades transversais da Administração Pública;
- b) Normalização de produtos e serviços.

No que se refere à *geração de poupanças*, como contributo para o equilíbrio das contas públicas e modernização da Administração pública, *máxime*, o Estado, pretendia-se, a:

- a) Qualificação e seleção das entidades fornecedoras com melhores preços;
- b) Simplificação dos processos aquisitivos.

No que se refere à *eficiência operacional* como contributo para a eficiência e melhoria dos processos e procedimentos aquisitivos, assim como, desburocratizar, racionalizar, acelerar os processos aquisitivos e dotá-los de maior eficiência na gestão dos mesmos, pretendia-se, a:

- a) Explicitação das regras de consulta, negociação e adjudicação ao abrigo do AQ;
- b) Definição de níveis de serviço a garantir pelos fornecedores;
- c) Introdução de meios tecnológicos de suporte ao processo aquisitivo;
- d) Redução do número de fornecedores qualificados/ selecionados.

No que se refere à *promoção da competitividade e qualidade* como contributo para a promoção do desenvolvimento e competitividade através do estímulo da concorrência, assim como, possibilitar que o Estado beneficie das melhores condições de um mercado global, pretendia-se, a:

- a) Seleção de fornecedores com base em melhores preços no momento de celebração do acordo-quadro e no momento das adjudicações;
- b) Qualificação de fornecedores em função de critérios económicos, financeiros, técnicos, ambientais, qualidade e níveis de serviço.

Por último, no que concerne à *geração de informação de gestão e operação*, como contributo para a promoção de melhorar o planeamento e avaliação do desempenho do Sistema, assim como, dos instrumentos procedimentais especiais, pretendia-se, a

introdução da obrigatoriedade de envio de informação de gestão por parte dos fornecedores à ANCP (atual ESPAP), UMC e entidades adquirentes.

É neste contexto, e com esta perspetiva, que foi criado o SNCP.

O SNCP, em nossa opinião, enferma, *ab initio* de uma “doença quase incurável”, que é a de não conseguir demonstrar cabalmente a sua mais-valia ou criação de valor na prossecução do interesse público, ou sequer cumprimento dos objetivos para os quais foi criado.

Como refere Pedro Fernández Sánchez “*um sistema de contratação centralizada deve ser capaz de, por natureza, provar a superior atratividade dos contratos que prepara. O seu peso negocial deve refletir-se em condições contratuais muito mais competitivas do que aquelas que um decisor isolado obtém (...)*”⁴⁶.

O CCP de 2008 acreditando que, atinentes as características de uma central de compras, como o seu maior poder de negociação e obtenção de economias de escala, através das centrais de compras seriam facilmente obtidas condições muito vantajosas para as entidades adquirentes quando adquirissem bens ou serviços, através dos AQ elaborados pela mesma.

A central de compras e os acordos quadro disponibilizados por esta permitiriam uma redução dos preços contratuais, redução do número de procedimentos de aquisição que as entidades têm de levar a cabo, tudo isto se traduzindo afinal, em poupança para o erário público⁴⁷.

Assim, nos termos do n.º 2 do artigo 263.º, consagrou-se que “*salvo nos casos especialmente previstos na lei, sempre que as entidades adjudicantes referidas nas alíneas a) e d) do n.º 1 do artigo 2.º se encontrem abrangidas pela contratação centralizada a efetuar por uma central de compras, os acordos quadro em qualquer das modalidades previstas no artigo 252.º devem ser celebrados por essa central de compras*”, o mesmo será dizer que, pelo menos, as entidades vinculadas ficaram no mínimo, obrigadas a sempre que existam o AQ celebrado pela central de compras, essa aquisição deve ocorrer ao abrigo deste.

⁴⁶ SÁNCHEZ, Pedro Fernández de “*Direito da contratação pública*” – Vol. II, AAFDL Editora, 2020, pp. 817-818.

⁴⁷ VIANA, Cláudia, Revista de Direito Público e Regulação, “*O Acordo Quadro*”, Cedipre, setembro de 2009, pp.21.; ALMEIDA, João Amaral, SÁNCHEZ, Pedro, Fernández, “*A formação de contratos público de aquisição de serviços de segurança*” Temas de contratação pública – I, Coimbra editora, 2011, pp.307.

Parece-nos uma medida é muito equilibrada, racional e sensata, principalmente por forma a evitar duplicação de funções e criação de sinergias em torno destes instrumentos de compra eletrónica e agregada.

Nessa linha, o SNCP, criado em 2007 através do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, já proclamava estes princípios de racionalização da despesa, geração de informação e obtenção de poupança para o erário público, através da formação e disponibilização às entidades vinculadas (compra centralizada obrigatória) e às entidades voluntárias (mediante a adesão ao sistema) de um conjunto de acordos quadro relativos a categorias transversais a toda a Administração pública.

A divulgação das várias categorias de bens e serviços alvo de compra centralizada resultou da publicação das Portaria n.º 772/2008, de 6 de agosto, atualizada pela Portaria n.º 420/2009, de 20 de abril e pela Portaria n.º 103/2011, de 14 de março, *nas quais se procedeu à definição e revisão das categorias de bens e serviços cujos acordos quadro e procedimentos de contratação da aquisição celebrados e conduzidos pela ANCP (atual ESPAP), nos termos previstos nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro.*

O SNCP, desde a sua criação é um regime menos flexível que o previsto no CCP, na medida que a compra centralizada prevista neste é obrigatória para as entidades vinculadas a esse sistema.

Claramente, esta previsão passou a obrigar todas as entidades vinculadas a um regime que o próprio CCP não obrigaria.

Como sabemos, a compra ao abrigo dos acordos quadro prevista no CCP (n.º 2 do artigo 255.º), só se torna vinculativa se o caderno de encargos assim o dispuser (auto vinculação).

Já o SNCP impôs desde 2007, que para as entidades vinculadas⁴⁸ a compra centralizada ao abrigo dos acordos quadro referentes às categorias previstas na Portaria 103/2001, de 14 de março tem carácter obrigatório.

Assim, nos termos do n.º 4 do artigo 5.º do Decreto-lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, é mesmo proibida a adoção de procedimentos de aquisição de empreitadas de obras públicas, aquisição de bens e serviços abrangidas pelas portarias supramencionadas, salvo se a aquisição for excecionada por autorização prévia expressa do membro do Governo

⁴⁸ Integram o SNCP, na qualidade de entidades compradoras vinculadas, os serviços da administração direta do Estado e os institutos públicos, com exceção das instituições de ensino superior públicas previstas na Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, independentemente da sua natureza (n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro).

responsável pela área das finanças, precedida de proposta fundamentada da entidade compradora interessada.

Têm-se constatado ao longo da vigência deste regime que o mecanismo de exceção é muitíssimo burocrático, que carece de um meio de autorização prévia eletrónica célere e eficiente, e principalmente por que não distingue o essencial do acessório, designadamente, pela ausência de um regime de dispensa de parecer prévio nas compras de baixo valor (até 5 000,00 €).

Esta rigidez na compra centralizada e a falta de um expediente ágil para a dispensa de parecer prévio nas compras de baixo valor, causam impactos muito negativos para a Administração Pública, e conseqüentemente para o *erário público*, muitas vezes *inexplicáveis*.

Este entre outros, tem sido um dos fatores que contribui para uma insatisfação das entidades adquirentes relativamente ao SNCP.

Desde há alguns anos que se torna premente uma revisão ou atualização do SNCP de forma a que este prove a sua mais-valia e que se constitui num fator que aumenta a eficiência das compras públicas em Portugal, que ajuda as entidades adjudicantes na simplificação e desburocratização da compra pública, que oferece as melhores condições das propostas adjudicadas através dos seus AQ e que, essencialmente, cria valor ao Estado.

Esta asserção está por provar.

As categorias definidas não são, claramente, as prioritárias para o Estado, as entidades adjudicantes beneficiárias/ vinculadas não foram envolvidas nessa definição, as categorias não são revistas há vários anos.

Vejamos o seguinte exemplo, que demonstra a necessidade de alteração ou revisão do SNCP; «uma entidade adjudicante que pretenda adquirir um bem ou serviço (*pex: computador portátil*), que esse bem esteja previsto numa categoria que conste da Portaria n.º 103/2011, de 14 de março, ainda que a entidade adjudicante encontra-se no mercado uma proposta economicamente mais vantajosa para a aquisição desse computador portátil, está impedida de o fazer, *por um lado*, porque com a introdução do novo artigo 256-A.º do CCP, não respondeu à questão se este exigiria alteração ou compatibilização com o SNCP, aprovado pelo Decreto-lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, *por outro*, porque eventualmente, pelo facto do Decreto-lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, que aprovou o SNCP ser prévio à aprovação do regime do AQ que consta do CCP, este não

acolherá algumas das soluções do CCP, como por exemplo a possibilidade que este dá às entidades adjudicantes, para, nos termos do n.º 3 do artigo 257.º do CCP, preverem no caderno de encargos para a formação do AQ, a possibilidade de modificação das características do bens ou dos serviços, desde que tal se justifique em função de ocorrências de inovações tecnológicas.

Isto é claramente desrazoável e desequilibrado, não protege o interesse público e criam em torno do SNCP de uma “*má publicidade*”, que não ajuda o Sistema à prossecução dos objetivos que se propôs aquando da sua criação.

É incompreensível que se obrigue uma entidade, o seu gestor público a efetuar uma despesa mais dispendiosa por um bem muitas vezes pior.

O Sistema possui um “*escape*”, que é o *regime de exceção*, nos termos do artigo 5.º do Decreto-lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, através de um pedido de dispensa da compra desse bem ou serviço ao abrigo do SNCP, dirigido ao membro do governo responsável pela área das finanças. Bom, como imaginam para um bem que, neste caso, o seu preço estimado rondará os 500,00€, este regime é moroso, burocrático, dispendioso e inútil. Um bem que pode ter um preço, ou custo, de 1,00€ carecer de uma autorização expressa do membro do governo responsável pela área das finanças é de tal forma desrazoável e atentatório do interesse público que é difícil que o SNCP, ao fim de mais de 13 anos, continue em vigor nestes termos.

Existe, no entanto, a possibilidade de um regime de delegação de competências no Conselho Diretivo da ESPAP até um determinado montante. Contudo, o tempo tem demonstrado ano após ano, que o mesmo não funciona, por disruptiva, demorada⁴⁹ e mal-entendida a importância que um Sistema Nacional de Compras Públicas eficiente traz para o país.

Acresce que, contribuindo ainda mais para aumentar a ineficiência deste sistema, potenciar a inércia e inutilidade por parte dos fornecedores qualificados de apresentarem sempre as melhores propostas, criou um regime sancionatório, nos termos do artigo 5.º/6 do Decreto-lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, por forma a retirar qualquer ímpeto ao gestor público que não siga este regime, previu para os incumpridores, a eventual aplicação de responsabilidade civil, disciplinar e financeira e conseqüente nulidade dos contratos celebrados fora deste regime, mesmo que estes sejam ruinosos para o Estado.

⁴⁹ Relatório de Auditoria n.º 35/2011-2.ª S. Processo n.º 37/2011-AUDIT, do Tribunal de Contas.
Relatório de Auditoria n.º 25/2015-2.ª S. Processo n.º 21/2015 – AUDIT, do Tribunal de Contas.

Atualmente, quer o n.º 2 do artigo 39.º da Diretiva 2014/24/EU, transposto para o n.º 4.º do artigo 260.º do CCP, quer através do artigo 256-A.º do CCP um regime que possibilitar o recurso a centrais de compras situadas noutros Estados Membro da União Europeia, sempre que ofereçam condições economicamente mais favoráveis que as centrais de compras nacionais, ou que, a entidade adjudicante consiga demonstrar que a contratação fora do AQ implica uma poupança no mínimo de 10% em face ao preço/condições que seria obtido através do AQ, respetivamente.

Não devemos ser insensíveis a esta tentativa europeia e nacional de promoção da competitividade e concorrência entre centrais de compras e entre centrais de compras e o próprio mercado.

Não obstante, estas soluções não são fáceis, de aplicação a curto e médio prazo e não temos sequer cultura organizacional para as empreender, assim como nos falta a necessária profissionalização da função do comprador/negociador público.

O regime do artigo 256.º-A do CCP, que não vamos desenvolver, apenas diremos o a intenção do legislador foi muito meritória, no entanto, o regime «Obtenção de um preço mais vantajoso fora do Acordo Quadro» apresenta algumas dificuldades de se comprovar em que situações, de forma, quando e em que momento, está uma entidade adjudicante vinculada, desobrigada da compra ao abrigo de um Acordo Quadro vinculativo ou a compra centralizada vinculada.

Em nossa opinião, eventualmente um caso no qual este “*regime da obtenção de um preço mais vantajoso fora do Acordo Quadro*” será de fácil comprovação é no setor da saúde, uma vez que, é manifestamente simples verificar que com aparecimento de um medicamento *genérico* ou *biossimilar* relativamente ao medicamento “*apelidado de marca*”, o preço do medicamento *genérico* ou *biossimilar* será certamente inferior a mais de 10% que o do preço do medicamento patenteado. Logo, neste caso, parece-nos que um hospital vinculado ao AQ ou à compra centralizada, poderia, nos termos do artigo 256-A.º do CCP, adquirir esse medicamento fora do AQ, por este apresentar um preço mais vantajoso ao do previsto no AQ. Pese embora o setor da saúde não ser abrangido pelo SNCP, é-o em alguns casos pela compra centralizada determinada por despacho do membro do governo responsável pela área da saúde⁵⁰.

A SPMS, E.P.E., criada pelo Decreto-lei n.º 19/2010, de 22 de março, gere as compras públicas na Saúde. O regime de compras na saúde, para estas aquisições, não tem, no

⁵⁰ Despacho n.º 1571-B/2016, de 1 de fevereiro.

entanto, um regime vinculado. As entidades são todas aderentes às compras públicas centralizadas da SPMS, e que desde 2014, esta adesão cresceu mais de 60%. Facto que demonstra cabalmente que quando um sistema é atrativo, simples e gerador quer de poupança quer no caso da saúde, principalmente, de informação sobre dados de saúde e de preços, a adesão é crescente e sustentada⁵¹.

Parte-se assim do pressuposto que a *melhor compra pública* é aquela que é comprada ao abrigo do SNCP, claramente um erro grosseiro.

A corroborar este entendimento, e sobre o SNCP, Pedro Fernández Sánchez refere que “(...) *um sistema de contratação centralizada deve ser capaz de, por natureza, provar a superior atratividade dos contratos que prepara. O seu peso negocial deve refletir-se em condições contratuais muito mais competitivas do que aquelas que o decisor isolado obtém (...)*”⁵².

A obrigatoriedade às compras centralizadas abrange um número de categorias e subcategorias muitíssimo grande⁵³.

O país necessita urgentemente de um novo Sistema Nacional de Compras Públicas, mais moderno, digital, renovado, com novas soluções de compra centralizada, assente em catálogos eletrónicos, sistemas de aquisição dinâmicos, que privilegie e dinamize a interoperabilidade, mas principalmente promotor de compras públicas centralizadas às quais se adere, não porque existe um regime sancionatório, mas porque o mesmo gera imediatamente valor para as organizações em várias dimensões.

As compras públicas representam mais de 10% do PIB nacional e 14% do PIB⁵⁴ europeu, são um assunto de extraordinária importância que carece de revisão urgente por parte do Estado. Seguidamente procuraremos apresentar uma proposta fundamentada para as linhas gerais de uma alteração ao sistema de compras públicas centralizadas, gerador de valor para os seus utilizadores, com ferramentas digitais capazes de gerar informação para planear melhor, assente em procedimentos de compra centralizada mais dinâmicos, abrangentes e flexíveis, como os sistemas de aquisição dinâmicos, assim como, um sistema estratégico e integrador de vários instrumentos para a contratação pública eletrónica e agregada, em que a *boa compra pública*, seja aquela que prossiga e defenda o interesse público e gere maior eficiência na gestão da despesa pública.

⁵¹ <https://www.spms.min-saude.pt/relatorios-poupancas/>.

⁵² SÁNCHEZ, Pedro Fernández, “*Direito da contratação pública*” – Vol. II, AAFDL Editora, 2020, pp. 817-818.

⁵³ Portaria n.º 103/2011, de 14 de março.

⁵⁴ <http://www.impic.pt/impic/> - Dados do IMPIC – Relatório de contratação pública 2018.

Esse NSNCP deve por fim ser capaz de responder às questões suscitadas pelos vários intervenientes do direito da contratação pública, designadamente, a doutrina a jurisprudência, em especial a do tribunal de contas, relativamente às atuais soluções apresentadas pelo SNCP aprovado pelo Decreto-lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro.

O NSNCP para ter êxito deve incluir no seu “*cardápio*” um conjunto de «técnicas e instrumentos para a contratação pública eletrónica e agregada»⁵⁵, designadamente, AQ de 2.ª geração, SAD, Catálogos Eletrónicos, Sistemas de Qualificação, ferramentas de agregação de necessidades eletrónica, mecanismos de interoperabilidade entre entidades aquirentes, entidades públicas e entidades privadas, entre outros.

3.2 Redefinição do sistema nacional de compras públicas, do regime das centrais de compras e legislação conexa

a) Uniformização legislativa

O NSNCP deve, urgentemente, proceder à necessária compatibilização com o CCP, uma vez que o CCP, desde a sua versão inicial, já sofreu mais de uma dezena de alterações legislativas, inclusive em algumas Leis do Orçamento geral do Estado.

Veja-se que, o atual Regime em vigor do SNCP é anterior às várias transposições de diretivas comunitárias ocorridas até à presente data, designadamente, Diretivas 2004/17/CE e 2004/18/CE, ambas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março e a mais recentemente a Diretiva 2014/24/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE.

Para uma maior e melhor simplificação e uniformização legislativa, careceria, todavia, da sua fusão com o Regime das Centrais de Compras – Decreto-lei n.º 200/2008, assim como, com o Regulamento n.º 330/2009, de 30 de julho e legislação conexa com a centralização de compras publicadas pelos vários Ministérios, em especial a dos setores da saúde e defesa. No caso da defesa, sem prejuízo da legislação especial no domínio das aquisições de bens de natureza jurídica.

⁵⁵ Na expressão da Diretiva 2014/24/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014.

O NCSNC deveria, ele próprio, acolher as amplas recomendações do Tribunal de Contas⁵⁶ relativamente às compras centralizadas, em especial, as relativas ao modelo de apuramento de poupanças.

E, por fim, devia incorporar toda a jurisprudência produzida nos últimos 10 anos relacionada com este Sistema, neste caso, destaque-se, por exemplo, a clarificação relativamente ao modelo de financiamento ou remuneração⁵⁷, sobre a atualização das características que configurem alterações substanciais das condições consagradas em Acordo Quadro⁵⁸, relativamente à inclusão, no convite, de pedidos de fornecimentos ou prestações de bens ou serviços não incluídos e não sujeitos à concorrência pelo CE do procedimento de formação do AQ⁵⁹.

Em nossa opinião, esta revisão legislativa do SNCP é urgente, necessária e sem ela as compras públicas centralizadas em Portugal estarão condenadas ao fracasso e a não atingirem os objetivos que lhe estão acometidos.

b) Catálogo de produtos & serviços

O NSNCP deve apostar em instrumentos procedimentais especiais que fomentem maior concorrência, atratividade do sistema, criação de valor, adesão voluntária às compras públicas centralizadas, que não impeça o acesso ao mercado público e, acima de tudo, permita que, quando utilizado ofereça aos seus utilizadores as melhores condições aos seus utilizadores.

Hoje, a Lei permite que as Centrais de Compras para além da formação dos AQ, possam instituir SAD, Catálogos Eletrónicos, permitindo, desta forma, otimizar o modelo, renovar constantemente os cocontratantes e possibilitando acesso ao mercado público a todo o tempo, melhorar as condições propostas nos respetivos instrumentos procedimentais especiais, dando cumprimento, deste modo, aos princípios da concorrência, prossecução do interesse público, boa-fé, sustentabilidade da responsabilidade, transparência e da igualdade de tratamento e não discriminação.

⁵⁶ Relatório de Auditoria n.º 35/2011-2ª S. Processo n.º 37/2011-AUDIT, do Tribunal de Contas.

Relatório de Auditoria n.º 25/2015-2ª S. Processo n.º 21/2015 – AUDIT, do Tribunal de Contas.

⁵⁷ Ac. TCA Sul, de 10.03.2016, proc.º 12539/15.

⁵⁸ Ac. TCA Sul de 21.03.2013, proc.º 09580/12 “A alteração é substancial quando, por causa dela, pudessem ter surgido outros concorrentes se o procedimento original tivesse incluído as modificações”; “A proteção da concorrência e do objetivo ou fim da concorrência prosseguido pelo contrato original (aqui, o Acordo Quadro) exige identidade entre o âmbito da alteração e o âmbito da possibilidade da alteração; desvirtuada essa identidade ou distorcido ou ofendido aquele objetivo prosseguido pelo Acordo Quadro, há alteração substancial ou essencial”.

Ac. TCA Sul, de 08.11.2018, proc.º 471/18.9BESNT.

⁵⁹ Ac. TdC n.º 72/2009, de 03.04.2009.

Os AQ são, obviamente, necessários e úteis como produtos de um catálogo de serviços de uma Central de Compras, mas também estes deve seguir novas metodologias e regras, designadamente, *maior dinamismo* através da revisão/ renovação regular, *mais abrangência*, optando por um *método de qualificação simples* ou alargando o número de cocontratantes por acordo quadro, *mais flexibilidade*, permitindo a exceção simplificada para compras de baixo valor.

O NSCP deve ainda adotar um sistema de Catálogos Eletrónicos que permita que as entidades aquirentes tramitem todo o ciclo integral da compra, através desse mesmo catálogo, de forma totalmente desmaterializada, desde o pedido, no caso da compra firme através de mandato, até à adjudicação.

c) Contratação centralizada ao abrigo do Novo Sistema de Compras Públicas

Um Sistema de Contratação Centralizada, pelas características que o próprio possui, nunca deveria ser obrigatório, mas apenas de *recurso facultativo*. Todas as entidades adjudicantes do artigo 2.º do CCP, independentemente da sua natureza jurídica, poderiam beneficiar das potencialidades oferecidas por este Sistema.

Como bem refere Pedro Fernández Sánchez “*um sistema de contratação centralizada deve ser capaz de, por natureza, provar a superior atratividade dos contratos que prepara. (...). Qualquer decisor, ao acompanhar as condições sugeridas pela central de compras com as condições que ele encontra no mercado, deve poder concluir, de forma cristalina e sem precisar de hesitar, que prosseguirá o interesse público de forma mais eficiente através da contratação centralizada.*”⁶⁰.

O NSNCP deveria, ainda, promover a concorrência entre outras centrais nacionais e europeias, de forma a estimular a concorrência entre as próprias centrais de compras, melhorando as condições obtidas pelo Estado na aquisição ao abrigo dos vários instrumentos procedimentais especiais disponíveis, evitando a estagnação das condições oferecidas pelos vários cocontratantes selecionados, assim como a eventual formação de cartéis e situações de conluio, na medida em que a existência de várias centrais de compras nacionais ou europeias disponíveis para as entidades adjudicantes poderia contribuir para a diminuição do chamado poder de aquisição do Estado (buyer power)⁶¹.

⁶⁰ SÁNCHEZ, Pedro Fernández, “Direito da contratação pública” – Vol. II, AAFDL Editora, 2020, pp. 817-818.

⁶¹ RODRIGUES, Nuno Cunha, “O princípio da concorrência nas novas diretivas de contratação pública - A transposição das diretivas europeias e o Código dos Contratos Públicos”, Coord. ESTORNINHO, Maria João, ICJP, CIDP, FDL, 2016, pp.60.

Também a existência de mais do que uma central de compras a que as entidades adjudicantes pudessem recorrer poderia melhorar de sobremaneira as condições obtidas pelo estado, assim como, melhoraria o acesso ao mercado público, dando maior possibilidade a PME se qualificarem. Em nossa opinião, o NSNCP não deveria defender a exclusividade de uma central de compras para todo o Estado, mas antes promover a livre concorrência também entre estas, catapultando essa concorrência para a compra ao abrigo dos AQ, SAD ou catálogos eletrônicos. Por exemplo, a existir esta possibilidade, nada obstará a que as entidades adjudicantes vinculadas adquirissem bens ou serviços ao abrigo de um AQ, SAD ou catálogos eletrônicos disponibilizados pela *ESPAP, SPMS ou SUCH*.

Como já referido esta possibilidade reduziria ainda, o risco de conluio e cartelização, uma vez que, ao existir uma maior pulverização de cocontratantes por várias centrais de compras, instrumentos procedimentais especiais e divisão em maior número de lotes, seria dificultada esta concertação, assim como, “*conhecer quem são os seus concorrentes habituais nos call off*”.

d) Redefinição de categorias prioritárias alvo de centralização

Quanto às categorias alvo de compra pública centralizada, essa definição de categorias deve ser estratégica, de forma a que o Sistema crie e agregue valor, como já foi referido anteriormente. É urgente que, através do envolvimento dos vários Ministérios e/ou das UMC, se identifiquem cabalmente quais as áreas prioritárias, e cada um deles apoie na redefinição das categorias, de forma a que o critério de escolha das categorias a centralizar deixe de ser *meramente um critério económico e de grandes rubricas da despesa pública*, passando a incluir outros critérios, como a criticidade dos bens, ininterrupção do fornecimento e/ou das prestações de serviço, acompanhamento da evolução tecnológica, dificuldade na obtenção dos bens, ou ainda e bem atual, situações de catástrofe, com aquela que vivemos atualmente, consequência da pandemia de SARS2/ Covid19.

Sobre o tema ininterrupção no fornecimento dos bens em e criticidade na obtenção das mesmas em situações de emergências ou catástrofe refere o Professor Miguel Assis Raimundo⁶² que um dos meios ou instrumento adequado são os acordos quadro. Nas suas palavras, este instrumento é aquele que mais se adequa a fazer face a situações de

⁶² RAIMUNDO, Miguel Assis, “*Catástrofes naturais e contratação pública*”, in GOMES, Carla Amado, (Coord.), “*Direito(s) das Catástrofes Naturais*”, Coimbra: Almedina, 2012, pp.210, pp. 216, pp. 220-225.

respostas a catástrofes, principalmente por duas ordens de razão, *a primeira*, porque os acordos quadro simplificam a compra futura, retirando a esta um grau de complexidade e morosidade inerente a outro tipo de procedimentos, principalmente nos acordos quadro fechados ou contratos quadro. Acresce que, este procedimento é “*mais amigo*” da concorrência, na medida que, ao contrário do ajuste direto por critérios materiais, com fundamento em urgência imperiosa, no Acordo Quadro já houve previamente, aquando a formação do Acordo Quadro um apelo generalizado à concorrência.

Em *segundo lugar*, porque o Acordo Quadro não implica uma compra firme, estas apenas fixas condições e seleciona fornecedores para uma compra futura, que se pretende mais rápida, eficiente, simples, oportuna, transparente e comportável pelo erário público e sinónimo de boa administração⁶³.

Ora, face ao exposto e apelando ao momento complexo que o mundo atravessa resultado da pandemia de Covid19, o NSNCP deveria contemplar a um conjunto de acordos quadro com categorias que pudessem dar resposta imediata, transparente e oportuna, a situações de catástrofes naturais do passado (incêndios, cheias, acidentes, tumultos), assim como, catástrofes naturais do presente e do futuro (pandemias, guerras, conflitos, tumultos, entre outros).

Um NSNCP poderá ter acordos quadro com estas características e função, de forma a preparar as consequências destes eventos, muito mais necessários em momentos de emergência⁶⁴.

A criação de um catálogo de serviços abrangente, dinâmico e evolutivo permitirá que o Sistema tenha a adesão pretendida.

Essa redefinição de categoria pode ser efetuada através da criação de orientações emanadas pelos vários Ministérios, identificando quais os bens ou serviços que são críticos naquele Ministério. A título de exemplo, diremos que ninguém duvidará que o planeamento para a aquisição de meios de combate a incêndios deve ser definido através de *políticas secundárias* do Ministério da Administração Interna com o Ministério da Defesa Nacional, envolvimento da Proteção Civil, Bombeiros. Já a compra pode/deve

⁶³ «Se o “*cardápio*” dos instrumentos da contratação públicas oferece um esquema contratual que pode ser total ou quase totalmente isenta de custos para a entidade adjudicante (que não é obrigada a celebrar contratos ao abrigo do Acordo Quadro, como já se viu), a entidade adjudicante pode ter de *explicar* porque razão não se valeu desse esquema contratual que estava à sua disposição: e em última análise por ter omitido uma atuação preventiva que seria manifestamente mais conforme com as exigências da função», RAIMUNDO, Miguel Assis, “*Catástrofes naturais e contratação pública*”, in GOMES, Carla Amado, (Coord.), “*Direito(s) das Catástrofes Naturais*”, Coimbra: Almedina, 2012, pp. 229.

⁶⁴ RAIMUNDO, Miguel Assis, “*Catástrofes naturais e contratação pública*”, in GOMES, Carla Amado, (Coord.), “*Direito(s) das Catástrofes Naturais*”, Coimbra: Almedina, 2012, pp. 216.

estar centralizada na Central de Compras, por ser a entidade que, à partida, pela sua especialização, conhecimento, formação dos seus recursos humanos e melhores condições terá de garantir a operacionalidade desses meios, atempadamente, no estrito cumprimento do direito da contratação pública e do interesse público.

Esta redefinição de categorias a centralizar/trabalhar pela Central de Compras do Estado é o que, verdadeiramente, se torna essencial para o funcionamento do Estado, defesa do interesse público e transparência.

Este modelo, já hoje utilizado no setor da saúde para a aquisição de medicamentos de doenças como o foro oncológico, HIV/SIDA, Hepatite C, entre outros. Através de um despacho (*orientações estratégicas e articulação entre várias entidades para objetivo comum*), foi garantida a necessária articulação entre a SPMS, E. P. E., enquanto central de compras da saúde, efetua a aquisição centralizada, a ACSS, I. P., com competências na área financeira, garante o financiamento e pagamento, e o INFARMED, I. P., com competências na área do medicamento e dos dispositivos médicos, procede à identificação dos medicamentos e dispositivos médicos alvo da compra centralizada levada a efeito pela SPMS.

e) Recursos Humanos

As pessoas são o ativo mais valioso de qualquer organização e, quanto mais especializadas sejam as organizações, maior é a necessidade de profissionalização destas pessoas.

No caso das Centrais de Compras urge a profissionalização do comprador público. O NSNCP deve ser o propulsor da Recomendação (EU) 2017/1805 da Comissão, de 3 de outubro de 2017, sobre a profissionalização da contratação, que apela à criação de uma estrutura, em cada um dos Estados Membros, que permita a *profissionalização do comprador público*. A par do que já acontece hoje com a “*carreira*” de administração hospitalar⁶⁵ que exige uma formação prévia para o desempenho das funções de «administrador hospitalar», nos hospitais do SNS, também as funções de «comprador público» deveria seguir este bom exemplo de formação adequada ao exercício das

⁶⁵ Os Decreto-lei n.º 48.357 e o Decreto-lei n.º 48.358, ambos de 27 de Abril, de 1968, para além de estabelecerem que “...os estabelecimentos e serviços hospitalares devem organizar-se e ser administrados em termos de gestão empresarial...” (artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 48.357) criam e regulamentam a carreira de administração hospitalar. Trata-se dos mesmos diplomas que criam as carreiras médicas e farmacêutica.

Contudo, só em 1969 (Portaria n.º 24.222, de 4 de Agosto) é criado, na Escola Nacional de Saúde Pública e de Medicina Tropical, o curso de Administração Hospitalar, tendo-se iniciado, em Outubro de 1970, a sua primeira edição.

funções, sendo necessário para o desempenho destas funções de comprador público formação inicial adequada.

O NSNCP poderia dar corpo a esta recomendação de profissionalização do comprador público com a exigência de formação prévia ao exercício de funções, assim como prever a formação regular ao longo do percurso profissional destes profissionais e até mesmo, porque não, uma “*carreira*” de comprador público, profissionalizando e valorizando desta forma a função.

Pela importância estratégica que tem a profissionalização do comprador público, a estrutura deve estar sediada na Central de Compras do Estado, e o seu funcionamento e articulação em rede com as demais entidades regulada no NSNCP.

É nossa opinião que, quer em resultado do reduzido número de novas admissões na administração pública, particularmente entre 2012 e 2015⁶⁶, quer por falta de formação adequada à profissionalização desta função, esta matéria deve obrigatoriamente ser competência da entidade gestora do NSNCP, que deve atuar em rede, entre as UMC e as entidades que adiram ao NSNCP. No caso da inexistência de UMC deve a entidade gestora do Sistema designar uma Entidade Primariamente Responsável (EPR), que articulará esta e as demais matérias relacionadas com a centralização de compras públicas.

É obrigatório que a entidade gestora do NSNCP faça a gestão e se encarregue da profissionalização dos seus colaboradores, assim como daqueles que, funcionando em rede, se articulam com esta.

Só desta forma se garantirá que o sistema tem ganhos de eficiência capazes de o tornar útil e adequado aos seus propósitos – *comprar melhor e assim prosseguir o interesse público*.

f) Otimização dos recursos do Estado – sistema de partilha de bens dentro da Administração pública

O NSNCP deve ter uma preocupação com a otimização dos recursos do Estado e com a economia circular.

Como já foi anteriormente referido, a economia circular é hoje o garante de uma melhor gestão e, acima de tudo, da otimização dos bens disponíveis. Assim, o NSNCP deve acolher no seu regime a preferência de centralização de compras públicas que

⁶⁶ Boletim Estatístico do Emprego Público (BOEP) n.º 20, de junho de 2020, da Direção-geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), p.11.

privilegiem o uso e a partilha, em vez da aquisição dos bens. Quando forem definidas as categorias deve imperar a obrigatoriedade de se privilegiar o uso⁶⁷.

O NSNCP deve promover o incentivo de partilha de espaços públicos, bibliografia, de partilha de viaturas públicas em vez de um Parque de Viaturas do Estado (PVE). Nunca a expressão “*a solução está na partilha*” fez tanto sentido como nos dias em que vivemos e passaremos a viver.

O Estado tem de ser o primeiro a dar o exemplo, que só devemos adquirir se verdadeira e eficazmente se atestar que, no Estado, aquele bem não está disponível e sem uso permanente.

O Estado, à exceção das viaturas especiais de emergência e outros serviços de segurança e defesa, não pode nem deve ter um regime de PVE que não otimiza os bens do Estado. É dispendioso e não defende o erário público. É urgente a criação no NSNCP que contemple um regime de partilha de viaturas do Estado, no qual as entidades não têm a aquisição de viaturas, mas sim partilha do uso das viaturas geridas centralmente pela entidade gestora do NSNCP. Este é entre tantos exemplos em que, num Estado como o português, no qual sempre abundaram as ideias e a criatividade, se continue a não rever um sistema que onera o erário público em milhares de euros por mês. O Estado deveria promover um sistema que promovesse a partilha e otimização de bens públicos, quer moveis ou imoveis deveria constituir uma boa prática em obediência ao princípio da boa administração.

Em vez de comprar, o Estado deveria otimizar. A compra pública ao abrigo de um sistema otimizado, abrangente e dinâmico (NSNCP), seria consequência da verificação da inexistência ou otimização de bens públicos, movéis ou imoveis. A este respeito o Professor Miguel Assis Raimundo no “*Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público, artigo 3.º «Boa Administração» e artigo 33.º «Consulta prévia»*”⁶⁸, “*(...) que num sentido mais estrito e mais operativo e colocado em contexto de atividade de gestão de recurso e bens públicos, a boa administração designa uma preocupação com a correspondência entre a necessidade a satisfazer e os recursos alocados à sua satisfação*”.

⁶⁷ Por exemplo, numa categoria de cópia e impressão deverá ser obrigatório centralizar o *outsourcing* de cópia e impressão, pagando apenas o que é utilizado, em vez de se proceder à aquisição de impressoras e outras categorias, como veículos, computadores, *cloud*, em vez de servidores, entre outras.

⁶⁸ RAIMUNDO, Miguel Assis, em anotação ao artigo 3.º e 33.º in MIRANDA, João, “*Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público – Domínio Público e Domínio Privado da Administração*”, Coimbra: Almedina, 2017, pp.33-36, e pp. 211-213.

Na perspetiva do autor, é este sentido mais restrito utilizado do n.º 1 e n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-lei n.º 280/2007, de 7 de agosto,⁶⁹ que num contexto de despesa pública e de dispêndio de dinheiros públicos os custos e benefícios devem ser sempre devidamente ponderados.

Defende o autor que, atento a um princípio de boa administração, os decisores públicos na gestão, utilização e alienação de bens públicos, devem atender a princípios de racionalidade económica, de equidade, de rigor e eficiência.

Ora, um sistema que promova a partilha, a otimização na utilização de bens e serviços públicos revela na prossecução do interesse público através do cumprimento de critérios de economia, eficiência e eficácia.

O *uso* em detrimento da *aquisição* é uma manifestação clara do princípio da boa administração, da economia e da eficiência.

No que tange ao regime citado e à questão da preferência pelo uso de recursos internos (Decreto-lei n.º 280/2007, de 7 de agosto), o Professor Miguel Assis Raimundo acrescenta ainda que, *“a consulta previa prevista artigo 33.º é uma manifestação do princípio da boa administração (...) e que tem por sentido um preferência pelo aproveitamento dos recursos internos à administração, por comparação com a solução de recurso a imoveis disponíveis no mercado, (...) que de facto, uma das dimensões da eficiência é o pleno aproveitamento dos recursos próprios e a prevenção de situações de duplicações de gastos”*.

3.3 Instrumentos procedimentais especiais: acordos quadro de 2.ª geração (Diretiva 2014/24/UE), sistemas de aquisição dinâmicos e catálogos eletrónicos

Desde as Diretivas 2004/18/CE e 2004/18/CE, ambas de 31 de março, no direito comunitário, a figura jurídica do Acordo Quadro está prevista quer no âmbito dos setores gerais quer nos setores especiais da água, energia, transportes e serviços postais, no entanto esta figura *“apareceu em 1993”*, apenas para estes setores.

⁶⁹ N.º 1 e 2 do artigo 3.º do Decreto-lei n.º 280/2007, de 7 de agosto (com as alterações introduzidas pela lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, pela lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, pelo Decreto-lei n.º 36/2013, de 11 de março, pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, e pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro), *“ 1- A gestão, a utilização e alienação dos imoves referidos no artigo 1.º devem ser realizadas de acordo com a ponderação dos custos e benefícios; 2 – As despesa com a aquisição, administração e utilização dos bens imoveis devem satisfazer os requisitos da economia, eficiência e eficácia, especialmente quando um dispêndio significativo de dinheiros públicos”*.

De notar que, sem prejuízo de o Acordo Quadro não estar previsto nos setores gerais, o Tribunal de Justiça já tinha admitido a possibilidade de celebração de acordos quadro para o fornecimento de bens nos setores gerais⁷⁰.

O Tribunal de Justiça afirmou que as regras previstas na diretiva relativa ao fornecimento de bens (no caso a Diretiva 93/36/CEE, do Conselho, de 14 de junho de 1993) não deixam de ser aplicáveis «pelo facto de o contrato em causa ser apenas um Acordo Quadro, constituído apenas uma estrutura no âmbito da qual são celebrados numerosos contratos de fornecimento. Assim acontecia em Portugal através dos contratos públicos de aprovisionamento (CPA) pela extinta Direção-geral de Património⁷¹.

Com as Diretivas 2004/18/CE e 2004/18/CE, a transposição do regime dos acordos quadro não teve carácter vinculativo, facto que se alterou nas diretivas de 2014, passando essa transposição a ser obrigatória para todos os Estados Membros.

Portugal transpôs o regime dos acordos quadro em 2008, consequência das Diretivas 2004/18/CE e 2004/18/CE, ambas de 31 de março

No n.º 1 do artigo 33.º da Diretiva 2014/24 e do n.º 1 do artigo 51.º da Diretiva 2014/25, Acordo-Quadro é definido “*como um acordo entre uma ou mais entidades adjudicantes e um ou mais operadores económicos, que tem por objeto fixar os termos dos contratos a celebrar durante um determinado período, nomeadamente em matéria de preços e, se for necessário, de quantidades previstas*”.

O artigo 251.º do CCP refere Acordo-Quadro como “*o contrato celebrado entre uma ou várias entidades adjudicantes e uma ou mais entidades, com vista a disciplinar relações contratuais futuras a estabelecer ao longo de um determinado período de tempo, mediante a fixação antecipada dos respetivos termos*”. O CCP aproxima-se, assim, da definição que consta nas diretivas de 2014⁷².

Como refere Pedro Sánchez, trata-se de um contrato “*incompleto*”. Por um lado, é claramente um contrato, estabelecendo obrigações sinalagmáticas cujo incumprimento produzirá consequências jurídicas negativas para o contraente inadimplente, porém este contrato não tem por objeto a realização de prestações, mas sim, disciplinar futuros contratos celebrados ao abrigo deste, daí a sua natureza de “*quadro*”, acrescentaríamos nós de “*contrato-programa*”.

⁷⁰ Acórdão Comissão/Grécia, de 4 de Maio de 1995 (Proc. n.º C-79/94, Colect. 1995, pp. I-1071).

⁷¹ VIANA, Cláudia, Revista de Direito Público e Regulação, “*O Acordo Quadro*”, Cedipre, setembro de 2009, pp.13.

⁷² N.º 1 do artigo 33.º da Diretiva 2014/24.

Na perspectiva de Marco Caldeira “(...) a Diretiva 2014/24/EU, no essencial, mantém o regime já consagrado na Diretiva 2004/18/CE, aproveitando para esclarecer três pontos em particular: (i) o da natureza fechada do Acordos quadro, (ii) o dos procedimentos de aquisição ao abrigo de um Acordos quadro (e suas regras) e (iii) a ausência de coincidência temporal entre o período de vigência dos acordos quadro e o período de execução dos contratos celebrados ao seu abrigo⁷³”.

Pedro Sánchez ressalva “o mérito do Acordo Quadro na obtenção de condições contratuais mais favoráveis para o interesse público não pode fazer esquecer os perigos que ele representa para o outro pólo fundamental do regime da contratação pública: o salutar funcionamento do mercado concorrencial”⁷⁴.

Sobre a “opção” da Diretiva 2014, Marta Ramalho Gomes sublinha que “o objetivo do legislador europeu terá sido o de não limitar as entidades adjudicantes a uma duração excessivamente rígida dos acordos quadro, permitindo-lhes que disponham de flexibilidade para moldar o período de duração do contrato individual (...). A nova solução repercute-se, assim, tanto nos procedimentos de call-offs iniciados para a celebração de contratos individuais, como na execução desses próprios contratos”⁷⁵.

A Diretiva 2014/24/EU veio “flexibilizar os critérios materiais que legitimam o recurso ao procedimento por negociação (e ao diálogo concorrencial)”⁷⁶.

Os acordos quadro permitem selecionar os melhores fornecedores para aquisição de um determinado bem ou serviço para a Administração Pública por um determinado período, sendo geralmente anuais, renovados até quatro anos. São contratos que visam disciplinar futuras relações contratuais, isto é, não servem para adquirir bens ou serviços, mas antes para selecionar fornecedores após um procedimento realizado nos termos definidos no CCP.

Nos acordos quadro são fixados o preço base máximo e níveis de serviço mínimos. Estes fatores, ou subfactores, submetidos à concorrência podem ser melhorados quando são realizadas as compras ao abrigo deste instrumento procedimental especial. Esta possibilidade de serem melhoradas as condições financeiras e técnicas em cada compra realizada ao abrigo dos acordos quadro, diminui a crítica de alguns autores ao

⁷³ CALDEIRA, Marco, “Revista dos Contratos Públicos”, n.º 13 julho, 2016, edição Cedipre, pp.143-186.

⁷⁴ SÁNCHEZ, Pedro, “Direito da Contratação Pública”, vol. II, “Capítulo XXX – Agregação e Centralização de Compras Públicas: Acordos-Quadro e Centrais de Compras”, editora AAFDL, Lisboa 2020, pp.778.

⁷⁵ GOMES, Marta Ramalho, “Centralização e agregação de Compras Públicas – Reflexões sobre uma tendência actual da Contratação Pública”, coordenação Miguel Assis Raimundo, editora Almedina, 2019, pp. 278.

⁷⁶ MARTINS, Ana Gouveia, “Centralização e agregação de Compras Públicas – Reflexões sobre uma tendência actual da Contratação Pública”, coordenação Miguel Assis Raimundo, editora Almedina, 2019, pp. 226.

qualificarem os acordos quadro como “*cristalizantes do mercado*”, ou “*pouco amigos da concorrência*”.

Pelo contrário, nos acordos quadro com vários cocontratantes há uma constante renovação da concorrência sempre que se efetuam procedimentos de compra ao abrigo dos mesmos, no quais, caso se entenda, pode ainda ser aditada uma fase de leilão eletrónico, de forma a melhorar progressivamente as propostas apresentadas.

Os acordos quadro são a figura jurídica que se mostra mais apta para a satisfação de necessidades padronizadas e comuns a toda a Administração Pública, uma vez que os mesmos abrangem os bens e serviços transversais comuns e necessários em todas as entidades do Estado.

Na revisão do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, com início de vigência em 1 de janeiro de 2018, o artigo 252.º elenca as modalidades dos acordos quadro. As alterações ao CCP melhoraram a legística formal, por exemplo, o artigo 253.º do CCP: “*a escolha do procedimento de formação do Acordos quadro nos termos do disposto nos artigos 19.º a 21.º só permite a celebração de contratos ao seu abrigo enquanto o somatório dos respetivos preços contratuais seja inferior aos valores correspondentemente aplicáveis nos termos do artigo 474.º (n.º 2)*”, ou “*o programa do procedimento de formação de acordos quadro com várias entidades deve indicar o número de propostas a adjudicar que não deve ser inferior a três, salvo quando o número de candidatos qualificados, ou de propostas apresentadas e não excluídas, seja inferior. (n.º 4)*”; o aditamento do n.º 4 do artigo 256.º, que refere que a extinção do Acordos quadro não tem qualquer efeito sobre os procedimentos já iniciados, ou dos contratos celebrados ao abrigo do mesmo.

“(…) *A substituição de alguns acordos quadro – aqueles que se situam em domínios de maior ineficiência – por sistemas de aquisição dinâmicos pode mesmo revelar-se um imperativo decorrente do princípio da concorrência a que se refere o nº 1 do artigo 1.º-A do CCP* ⁷⁷.”

Num momento em que se reforça o papel das centrais de compras como instrumento de concretização da política de contratação pública, em defesa do princípio da concorrência, os Estados Membros devem evitar as situações que promovam de excessiva

⁷⁷ SÁNCHEZ, Pedro, ob. cit., pp.881.

concentração, como indicado no parágrafo 29 da Diretiva 2014/24/EU⁷⁸, assim como, evitar que os concursos seja organizados de forma a reduzir artificialmente a concorrência, conforme refere o artigo 18.º da Diretiva 2014/24/EU e 36.º da Diretiva 2014/25/EU⁷⁹.

Ora, o SAD ao permitir durante toda a sua vigência, a entrada de novos cocontratantes num sistema já instituído, contribui para uma constante renovação da concorrência, nas palavras do Professor Miguel Assis Raimundo, os SAD “*criam um mercado aberto*” ao contrário dos AQ que criam durante toda a sua vigência, uma espécie de mercado (fortemente) *contingentado*”⁸⁰, com essa renovação da concorrência impedem-se eventuais situações de cartelização, conluio, assim como eventuais concentrações de poder por parte do Estado, na medida que ao ser possível a contínua entrada de novas empresas e melhoria das condições fixadas previamente do SAD, podem diminuir-se as quantidades de bens ou serviços a adquirir, na perspetiva de novas entradas de fornecedores com a consequente melhoria das condições previamente estabelecidas. Esta abertura ao mercado, em nossa opinião, poderá ainda diminuir a criação de mecanismos artificiais de redução efetiva da concorrência.

Os SAD poderão ser ainda uma figura jurídica que, dada a sua flexibilidade, dinamismo e abrangência, se afigure mais atrativa para as PME.

Como já referido anteriormente, os Acordos quadro são instrumentos procedimentais especiais muito relevantes na flexibilização da contratação pública e na sua desburocratização, e são a figura jurídica mais apropriada para a digitalização do ciclo integral da compra, da racionalização da despesa e da geração de informação sobre o mercado público.

Contudo, é necessário que a sua utilização, nas situações em que os SAD não acrescentam valor ou não são permitidos, seja acompanhada de medidas especiais e diferenciadoras, atinentes ao tipo de procedimento em causa, a saber: a revisão dos mesmos regularmente; não elaborar acordos quadro com vigências demasiado longas; acautelar a possibilidade da eventual formação de cartéis em determinadas categorias

⁷⁸ “(...) A agregação e a centralização das aquisições deverão ser atentamente acompanhadas para evitar a concentração excessiva do poder de compra e situações de conluio e para preservar a transparência e a concorrência, bem como as oportunidades de acesso ao reservado para as PME”.

⁷⁹ RODRIGUES, Nuno, “O princípio da concorrência nas novas diretivas de contratação pública - A transposição das diretivas europeias e o Código dos Contratos Públicos”, Coord. ESTORNINHO, Maria João, ICJP, CIDP, FDL, 2016, pp.60.

⁸⁰ RAIMUNDO, Miguel Assis, “Catálogos eletrónicos e sistemas de aquisição no anteprojeto de Revisão do CCP” – breve nota – Atas da Conferência da Revisão do Código dos Contratos Públicos – coord. Maria João Estorninho e Ana Gouveia Martins, FCT – ICJP – CIDP, 2016, pp.248.

privilegiando a divisão no maior número de lotes possíveis; auscultar o mercado de forma a que os mesmos não sejam uma barreira à entrada de novas empresas no mercado público através da promoção de consultas públicas participadas; que a regra na formação dos Acordos quadro seja a divisão em lotes para promover o acesso das PME, que se acautele, previamente, no programa de procedimento que lhe deu origem as eventuais evoluções tecnológicas nos termos do n.º 3 artigo 257.º do CCP; muito rigor na adesão de novas entidades e a forma em que opera tal adesão, em observância do novo n.º 4 do artigo 257.º do CCP⁸¹; auscultar regulamente as entidades adquirentes e envolvê-las na formação desses Acordos quadro; ser um instrumento de simplificação administrativa e de desmaterialização integral da compra pública através de criação de mecanismos de interoperabilidade entre as várias plataformas e entidades envolvidas no processo, ser um instrumento de promoção da concorrência, da transparência, da igualdade, de oportunidade. Um novo NSNCP deve ser integrador de todas estas normas e princípios, caso contrário, não conseguiremos atingir os objetivos prosseguidos por qualquer sistema de compras públicas centralizadas.

3.4 Vantagens dos Sistemas de Aquisição Dinâmicos (SAD)

Os SAD constituem, hoje, um melhor instrumento de contratação pública, que embora já previsto nas diretivas europeias de contratação pública de 2004, têm sido pouco utilizados. Vários autores defendem que o quase desconhecimento deste instrumento se deve ao deficiente regime inicial contido na Diretiva de 2004⁸². O Professor Miguel Assis Raimundo refere mesmo que *“em Portugal e em diversos outros Estados Membro, o problema com os sistemas de aquisição dinâmicos (SAD) é simples: salvo raras e*

⁸¹ A este respeito Cláudia Viana na Revista de Direito Público e Regulação, *“O Acordo Quadro”*, Cedipre, setembro de 2009, pp.13, «A identificação das partes no Acordo Quadro é especialmente importante quando este é promovido por uma central de compras, que age como intermediária.

Neste caso, e dada a natureza fechada do Acordo Quadro, as peças do procedimento deverão indicar as entidades adjudicantes que podem celebrar contratos individuais ao abrigo do Acordo Quadro.

Acresce que, este documento deve permitir identificar a data a partir da qual aquelas entidades adquiriram este direito.

Esta disposição compreende-se e justifica-se quer pela já referida natureza fechada do Acordo Quadro, quer pela necessidade de dar aos operadores económicos todas as informações pertinentes de modo a que possam aferir do seu interesse em concorrer, pois será, sem dúvida, diferente, apresentar uma proposta para a previsível celebração de contratos com 10, 100 ou 1000 entidades».

⁸² BICKERSTAFF, Roger, *“E-procurement under the new EU procurement directives”*, Public Procurement Law Review, 2014, pp.134 ss, pp.142;

HAMER, Carina Rivig, *“Regular purchases and aggregated procurement: the changes in the new public Procurement Directives regarding framework agreements, dynamic purchasing systems and central purchasing bodies”*, Public Procurement Law Review, 2014, pp. 201-210, pp. 206;

EYO, Ama, *“Evidence on use of dynamic purchasing system in the United Kingdom”*, Public Procurement Law Review, 2017, pp. 237-248, pp. 240.;

ARROWSMITH, Sue, *“Dynamic Purchasing System under the new EC procurement Directives – A not so Dynamic Concept”*, public Law Review, 2006, pp. 26-29;

RAIMUNDO, Miguel Assis, *“Primeira análise das novas diretivas (parte II)”*, Revista de Contratos Públicos, 2014, pp.131 ss., pp.152.

*honrosas exceções, não são utilizados. Para as aquisições repetidas as entidades manifestam clara preferência pela figura, próxima, do Acordo Quadro*⁸³”.

Com a recente alteração ao CCP, através do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, os sistemas de aquisição dinâmicos viram o seu regime simplificado e constituem, hoje, uma alternativa muito capaz aos acordos quadro.

*“O percurso agora iniciado para implementação de acordos quadro que se imponham naturalmente pela sua atratividade, sem dependerem do socorro de um legislador que venha em auxílio de um sistema ineficiente, precisará de ir muito mais longe para uma verdadeira racionalização das compras públicas”*⁸⁴.

A cabimentação da despesa na fase de instituição do SAD é, hoje, muito facilitada com a introdução n.º 4 do artigo 17.º do CCP *“Nos acordos quadro e nos sistemas de aquisição dinâmicos, o valor a tomar em consideração é o valor máximo de todos os contratos previstos ao seu abrigo durante a vigência do Acordos quadro ou do sistema de aquisição dinâmico”*. Esta previsão permite/obriga a entidade adjudicante a fazer um juízo de prognose relativamente ao montante, que será necessário para as compras realizadas ao abrigo destes instrumentos procedimentais especiais, gerando mais e melhor planeamento e eficiência, pelo que reduz muito as dificuldades resultantes de alterações na disponibilização de verbas orçamentadas no estrito cumprimento da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA).

O SAD dota os procedimentos de uma maior eficácia, dado que não há necessidade de pedir repetidamente aos fornecedores a mesma informação em cada nova aquisição.

Estes dois instrumentos procedimentais especiais, a par das Parcerias para a Inovação, constituem-se hoje como procedimentos-chave para as compras centralizadas e para os serviços partilhados em rede.

Esta rede de serviços partilhados, na qual deverão ser tramitadas eletronicamente as compras públicas centralizadas de bens e serviços para a satisfação das necessidades gerais e coletivas de um Estado, permite a geração de informação necessária, promoção da competitividade, racionalização de despesa e obtenção de poupanças, transparência, renovação da concorrência e eficiência operacional.

⁸³ RAIMUNDO, Miguel Assis, *“Catálogos eletrónicos e sistemas de aquisição no anteprojecto de Revisão do CCP”* – breve nota – Atas da Conferência da Revisão do Código dos Contratos Públicos – coord. Maria João Estominho e Ana Gouveia Martins, FCT – ICJP – CIDP, 2016, pp.247.

⁸⁴ SÁNCHEZ, Pedro Fernández, ob. cit., pp.827.

No plano europeu, o setor da saúde é aquele que melhor propicia a instituição de sistemas de aquisição dinâmicos. Em Portugal, a sua utilização é recente e a SPMS instituiu o primeiro SAD a 28 de junho de 2019.

No nosso entendimento, o SAD é aquele que melhor defende o princípio da concorrência, renovando-a sempre que surjam novos produtos e novas empresas que ofereçam, a todo o momento, as melhores condições para o Estado. É um sistema eletrónico de multifornecedores que viabiliza contratos de aquisição ou locação repetidos no tempo, de bens ou serviços de uso corrente, e permite a adesão de novos concorrentes durante todo o seu prazo de vigência, cuja duração máxima é de quatro anos.

Como principais benefícios do SAD, podemos indicar:

- i.* Concorrência - permite constituir uma bolsa aberta de fornecedores, podendo incluir novos concorrentes ao longo da vida útil do sistema, o que contribui para a melhoria da inovação e para o aumento contínuo da concorrência;
- ii.* Leilão eletrónico - também permite incluir este procedimento;
- iii.* Informação - permite, ainda, a criação e a atualização de catálogos de propostas abertos e dinâmicos, bem como o convite aos membros do sistema para apresentação de propostas melhoradas como propostas finais.

O SAD cria um maior dinamismo, na medida em que o fornecedor ao longo da vigência do sistema pode melhorar a sua proposta, por forma a que, na data de apresentação de uma versão definitiva, ofereça condições mais vantajosas à entidade adjudicante.

Este modelo de aquisição impõe uma maior transparência, uma vez que determina a obrigatoriedade da publicação de todas as necessidades de compra. Quanto à tramitação procedimental, o SAD não despreza questões de celeridade, pois utiliza prazos reduzidos de aquisição, dado que se recorre, em qualquer momento, a uma lista atualizada de fornecedores interessados e disponíveis.

“Os SAD obedecem a necessidades específicas dignas de tutela através de um instrumento que se caracteriza por agregar um universo potencialmente ilimitado de interessados em contratar em específicos domínios que se prestam à contratação reiterada, com elevado grau de flexibilidade(...)”⁸⁵.

⁸⁵ RAIMUNDO, Miguel Assis “Centralização e agregação de Compras Públicas – Reflexões sobre uma tendência actual da Contratação Pública”, coordenação Miguel Assis Raimundo, editora Almedina, 2019, pp.335.

O n.º 4 do artigo 17.º (valor do contrato) do CCP refere que *“nos acordos quadro e nos sistemas de aquisição dinâmicos, o valor a tomar em consideração é o valor máximo de todos os contratos previstos ao abrigo durante a vigência do Acordos quadro ou do sistema de aquisição dinâmico.”*

Simultaneamente, as diretivas de 2014 *“inseriram”* os catálogos eletrónicos, passíveis de serem exigidos pelas entidades adjudicantes, ou até consagrados em legislação nacional, como obrigatórios para determinados tipos de contratos públicos.

Estes catálogos, de acordo com o artigo 36.º da Diretiva 2014/24/EU, *“Quando é exigida a utilização de meios eletrónicos de comunicação, as autoridades adjudicantes podem exigir que as propostas sejam apresentadas sob a forma de um catálogo eletrónico ou incluam um catálogo eletrónico”*.

Em 2017, o Grupo de Peritos de Contratação Pública Eletrónica (Multi-Stakeholders Expert Group on eProcurement – EXEP) elaborou o Relatório sobre Catálogos Eletrónicos, visando esclarecer as partes interessadas europeias no processo de adoção da contratação pública eletrónica, indicando recomendações úteis e boas práticas. Este relatório explica, entre outros aspetos, como podem ser utilizados os catálogos eletrónicos ao longo do processo de contratação, enumera os motivos pelos quais devem ser aplicados ou clarifica a forma de os organizar.

Ora, os catálogos eletrónicos constituem um meio eficaz de contratação pública eletrónica e agregada, resultando numa fonte de informação em linha. Visam simplificar os processos de contratação, aumentar a eficiência (baixar os preços e melhorar a qualidade) e reduzir os custos indiretos da contratação relacionados com a realização de encomendas e a aprovação de faturas manualmente. As encomendas eletrónicas aumentam, assim, a transparência e a responsabilização e reduzem a carga administrativa para todos os intervenientes, tanto na fase de pré-adjudicação, como na fase de pós-adjudicação de contratos.

3.5 Oportunidades criadas pelas compras públicas centralizadas – Aspetos a melhorar num novo SNCP

Neste subcapítulo abordaremos as oportunidades que advém das compras públicas centralizadas, assim como apresentaremos alguns contributos relativamente a aspetos a obviar ou melhorar num futuro Sistema Nacional de Compras Públicas.

Atento ao título do trabalho, “*Novo Sistema Nacional de Compras Públicas - Centralização de compras – Uma Oportunidade*”, entendemos que, apesar dos aspetos a melhorar, o atual Sistema Nacional de Compras Públicas e Centralização de Compras constitui em si mesmo uma verdadeira oportunidade para a otimização dos recursos financeiros do Estado, para a racionalização da despesa pública, para a obtenção de poupanças, geração de informação estratégica e implementação de ferramentas digitais e de interoperabilidade.

A centralização de compras públicas é o melhor meio, se não único, de ajudar profissionalização e especialização do comprador público, como já tivemos oportunidade de verificar, a centralização de compras pode ainda incorporar uma fase de análise previa relativamente ao uso e otimização dos recursos internos, isto é, *vamos ao mercado* somente se não dispusermos de recurso internos (moveis ou imoveis). Se esta análise previa estiver centralizada, vislumbramos que os resultados obtidos serão certamente melhores.

Um Sistema Nacional de Compras públicas otimizado permite ainda, uma maior disseminação de tecnologias de informação e comunicação, de partilha e criação de sinergias entre entidade adjudicantes do Estado, e até mesmo proceder a compras conjuntas com outros, e entre outros Estados, objetivo há muito prosseguido pela União Europeia, através da criação de mecanismos de interoperabilidade entre os vários Estados Membros.

Exemplo desta potencialidade de compra conjunta, que obviamente pode ainda ser bastante melhorada, se criado um “*cardápio*” de acordos quadro para situações de catástrofes, como pudemos descrever anteriormente, é a compra conjunta material de proteção individual, ventiladores, medicamentos e dispositivos médicos, para fazer frente à pandemia de SARS2/ Covid19.

No entanto, estas vantagens só proliferarão se conseguirmos implementar um NSNCP que tenha em conta os aspetos a melhorar, identificados ao longo desta análise.

Assim, e enquadrado neste capítulo, e porque acreditamos que, de facto, a centralização de compras nunca se mostrou tão relevante e tão oportuna, pelas características que agrega, como no momento que atravessamos, iremos proceder à identificação das oportunidades que pressupõe um NSNCP, assim como, à identificação dos aspetos a alterar/rever no atual sistema..

A centralização de compras tem um papel crucial na procura das melhores condições existentes no mercado, assim, podemos apresentar, desde logo, como uma das principais oportunidades é a *obtenção de economias de escala*, que nunca seria atingida isoladamente por uma entidade adjudicante ou por um pequeno grupo de entidades adjudicantes.

Não menos importante para efeitos de planeamento, a *geração de informação*, obtida através da agregação dos procedimentos e da compra pública centralizada permitem melhorar significativamente a preparação dos procedimentos futuros, conhecer o mercado e os preços praticados, assim como, dotar os procedimentos de mais transparência e *accountability*⁸⁶.

Outra enorme oportunidade que as compras publicas promovem é a sempre necessária *racionalização da despesa pública*, através da obtenção das melhores condições existentes do mercado nacional ou internacional, facto que permite uma *melhor prossecução do interesse público*.

Associada às oportunidades que advêm das compras públicas centralizadas, surge também a *libertação da tarefa - compra pública*, nas entidades adjudicantes que transferem essa função para a central de compras que gere o SNCP, assim como, a *profissionalização da função de comprador público*, na medida que a centralização das compras públicas também permite, quer através da tramitação de uma enorme quantidades de procedimentos, através de plataformas eletrónicas e meios digitais, quer através da compra firme, formar e especializar um conjunto de profissionais altamente diferenciados nesta matéria.

Podemos ainda apontar como vantagens ou oportunidades geradas pela existência de um SNCP otimizado é a *simplificação e desburocratização*, através da criação de instrumentos procedimentais especiais, designadamente; Acordos quadro, Sistemas de Aquisição Dinâmicos, Catálogos Eletrónicos, entre outros; a *desburocratização e simplificação da compra futura*, através da centralização dos documentos de habilitação, unificação de plataformas eletrónicas, desmaterialização do ciclo integral da compra pública.

No capítulo das oportunidades, podemos ainda destacar a *potenciação dos sistemas de informação*, isto é, a centralização de compras permite a adoção de sistemas de

⁸⁶ Prestação de contas, boa administração.

informação de utilização massiva por todas as entidades que compõe essa rede da do SNCP.

Outra enorme mais valia é, a aquisição de maior *poder negocial*, a negociação quer através de instrumentos eletrónicos como o leilão eletrónico, quer através da negociação são potenciados pela central de compras através o número de entidades que representa e que são abrangidas por esta;

Este *poder negocial* é sobretudo verificado na *compra através de mandato administrativo em representação de outras entidades adjudicantes (entidades adquirentes)*, isto é, as Centrais de Compras, para além da formação de acordos quadro e/ou sistemas de aquisição dinâmicos para utilização das entidades abrangidas por estas, podem através de um mandato atuar em nome das entidades adquirentes e comprar bens e serviços em escala, beneficiando da já referida economia de escala e obtenção de poupanças (vide, caso do setor da saúde (SPMS) em Portugal).

Por fim, podemos referir que a existência de um SNCP otimizado e a compra publica centralizada permitem uma maior *regulação do comportamento dos operadores económicos*, impedindo/diminuindo o exercício do seu poder económico ou influencia relativamente às entidades adquirentes. A agregação de necessidades das várias entidades aquirentes e a conseqüente transferência desse poder negocial para a central de compras faculta a esta maior capacidade negocial na proteção dos dinheiros públicos. O limite neste caso a ter em conta pela central de compras será o de não colocar em causa a concorrência através do poder de aquisição do estado.

Este *maior poder negocial* permite que através da compra pública centralizada através do SNCP, se alcance mais *abrangência, igualdade e equidade*, é, em nossa opinião, extraordinariamente importante na atividade das Centrais de Compras, uma vez que, estas condições só são possíveis de atingir com a intervenção da centralização de compras, mais concretamente com a *compra firme*, na medida em que a Central de Compras ao representar através de contrato de mandato várias entidades adquirentes pequenas, médias e grandes, vai no final da formação do Acordo Quadro, sistema de aquisição dinâmico e compra através de contrato administrativo em representação das entidades adquirentes, abranger todas as entidades de igual forma, obter os mesmos bens ou serviços e ao mesmo preço para todas elas. Este resultado só é possível através da centralização de compras, daí constituírem verdadeiramente uma oportunidade. Uma vacina do Plano Nacional de

Vacinação adquirida através da compra centralizada será a mesma, comprada ao mesmo preço e a ser administrada em todas as unidades de saúde de cuidados primários do país, garantindo-se, deste modo, abrangência equidade e igualdade. Isto acontece com todos os medicamentos e dispositivos médicos adquiridos através das compras centralizadas.

No que tange, a outras vantagens criadas pela utilização deste sistema, destacam-se a *facilidade de inspeção, fiscalização ou controle*, por parte das entidades inspetivas nacionais ou setoriais, na medida que a concentração de procedimentos de compra pública na Central de Compras permite que as entidades de fiscalização concentrem a sua atividade nestas, com a conseqüente redução de meios utilizados nesse controlo “*da boa gestão de dinheiros públicos*”; e a *transparência*, através do efetivo controlo dos procedimentos realizados, sempre através de plataformas eletrónicas e acessíveis a todos os interessados, garantindo-se desta forma também uma efetiva participação e acesso aos mercados públicos.

Já quanto a aspetos a melhorar, como referimos, estes prendem-se na sua maioria com a desatualização e estagnação em que o atual Sistema de Compras Públicas em vigor desde 2007, se encontra.

Em nossa opinião, os principais aspetos a melhorar no atual SNCP e nas compras públicas centralizadas, passam especialmente pela *alteração* de algumas particularidades que este sistema apresenta desde a sua criação.

Desde logo, o seu *carácter obrigatório* para a maior parte das entidades adjudicantes, estratégia que extravasa em muito o disposto no CCP, que apenas obriga que as entidades adjudicantes a recorrer aos acordos quadro quando estes sejam celebrados por uma Central de Compras, torna-o muito rígido. A adesão ao mesmo deve acontecer pela sua atratividade e não obrigatoriedade. Um sistema desta natureza e com estas características goza de prerrogativas que, só por si, *dispensariam a sua obrigatoriedade*.

Um sistema que funcione e crie valor para as entidades adquirentes *não necessita de ajuda legislativa para que funcionar, muito menos de um regime sancionatório* para gestor público que incumpra quando atue com a diligência do homem médio. Não acreditar que o sistema tem capacidades de atratividade e de obtenção das melhores condições de mercado, criando um sistema de eventual aplicação de responsabilidade civil, disciplinar e financeira, é criar um incentivo à inércia, quer aos gestores do sistema,

quer aos cocontratantes que integram o mesmo, com o correspondente e pesado prejuízo para o interesse público.

A falta de revisão das categorias alvo de centralização, tendo a última ocorrido no ano de 2011, torna-o um sistema desatualizado, desinteressante e incapaz de criar valor e gerar economias, no entanto, com carácter obrigatório para as entidades vinculadas ao mesmo.

A inexistência de um mecanismo ágil, simples e interoperável que *excetue eletronicamente as compras centralizadas obrigatórias* e dispense automaticamente as *compras de baixo valor*, por exemplo até 5 000, 00€, é um sistema que não distingue o *principal* do *acessório*, logo provavelmente condenado ao fracasso ou pelo menos incapaz de cumprir minimamente os objetivos para o qual foi criado.

A tudo isto, não ajuda também a pouca clareza jurídica e prática quanto à *possibilidade e forma de adesão por parte de entidades voluntárias*, pós-celebração dos instrumentos procedimentais especiais por parte da central de compras.

O sistema para além das entidades vinculadas permite a adesão por parte de entidades voluntárias, por exemplo, entidades do setor público empresarial, contudo “*a identificação das partes no Acordo Quadro é especialmente importante quando este é promovido por uma central de compras, que age como intermediária. Neste caso e dada a natureza fechada do Acordo Quadro, as peças do procedimento deverão indicar as entidades adjudicantes que podem celebrar contratos individuais ao abrigo do Acordo Quadro*”⁸⁷. Esta informação é imprescindível para os cocontratantes, na medida que à data da apresentação da sua proposta ao caderno de encargos do Acordo Quadro, este tem de conhecer que serão os seus potenciais compradores, estes não podem alterar se que exista no mínimo o respeito por norma idêntica à prevista hoje no n.º 4 do artigo 257.º do CCP.

O atual sistema carece em nossa opinião de *revisão profunda*, por burocrático, complexo e por não ter realizado, todavia a necessária transição digital. Sobre este ponto damos como exemplo o facto do importantíssimo, em termos de planeamento, plano

⁸⁷ VIANA, Cláudia, Revista de Direito Público e Regulação, “O Acordo Quadro”, Cedipre, setembro de 2009, pp.21.

anual de compras, ser ainda realizado sem o apoio a meios tecnológicos capazes, outro exemplo não menos importante, o regime de pedidos de exceção é burocrático, complexo e demorado e trata todos os procedimentos de igual forma, independentemente da natureza jurídica, por exemplo, não excetua casos de urgência imperiosa, o do valor do contrato a celebrar, 1,00€ ou 1.000.000,00 €, gerando uma enorme ineficiência no sistema.

A falta de previsão da possibilidade de concorrência entre Centrais de Compras nacionais faz com que o monopólio exercido pela entidade que gere o atual SNCP prejudique o interesse público e, eventualmente, aumente a despesa pública, pois não gera o dinamismo que se pretende se até entre centrais de compras existir concorrência, são.

Se hoje as diretivas europeias já permitem que os Estados Membros recorram a outras centrais de compras europeias na procura das melhores condições de mercado, que também as entidades adquirentes possam não recorrer aos Acordos quadro da Central de Compras, obtendo um preço do bem ou serviço, no mínimo 10% inferior, que as entidades adjudicantes, não sejam obrigadas a recorrer a acordos quadro, salvo auto vinculação, a possibilidade de se recorrer a mais de uma central de compras poderia criar um maior dinamismo e promover uma competição saudável entre as centrais de compras existentes em Portugal (ESPAP, SPMS e SUCH).

Também, a *definição criteriosa de categorias essenciais e críticas à atividade do Estado*, a escolha de categorias estratégicas alvo de centralização de compras, são vitais para que o sistema agregue valor, como já foi referido anteriormente, é urgente que através do envolvimento dos vários Ministérios e/ou as UMC se identifiquem cabalmente quais as áreas prioritárias e se redefinam as categorias, de forma a que o critério deixe de ser meramente económico e de despesa pública, mas também de função essencial e ininterrupta do fornecimento ao Estado, por exemplo em casos de catástrofes naturais.

Outro aspeto melhorar para tornar o sistema mais eficiente e capaz de oferecer condições mais atrativas para as entidades aquirentes *é a elaboração de acordos quadro com vigência mais curta e/ou revê-los regularmente*, de forma a que estes não se tornem rapidamente obsoletos, pouco atrativos, dispendiosos, sem criação de valor, e que cristalizem o mercado. Sabemos que o prazo de vigência dos acordos quadro é de 4 anos, nos termos dos artigos 256.º e 266.º, ambos do CCP, no entanto, em nossa opinião, para que os acordos quadro não se tornem rapidamente obsoletos, ineficientes ou contrários ao

interesse público, estes devem imediatamente ser revistos/substituídos por outro, ou em alternativa por um sistema de aquisição dinâmico, quando não ofereçam as melhores condições para o Estado.

Um sistema otimizado, eficiente e eficaz, deve apostar em sistemas de aquisição dinâmicos ou catálogos eletrónicos integradores de acordos quadro ou sistemas de aquisição dinâmicos, por forma a permitir a renovação constante dos fornecedores qualificados, impedindo a cristalização do mercado e possibilitando a obtenção permanente das melhores condições para o Estado.

Ainda se poderá dizer que a inexistência de sistemas de aquisição dinâmicos no atual SNCP, pode consubstanciar uma diminuição, ou mesmo, o afastamento da concorrência, como refere Miguel Assis Raimundo “...*que depois da profunda reforma do seu regime – estes últimos se mostrarão manifestamente mais adequados para amplos domínios da contratação pública, não já apenas do ponto de vista da obtenção de propostas atrativas para o interesse público, mas também – sublinhe-se, do próprio ponto de vista da proteção da concorrência que pode ser bem mais lesada num Acordo Quadro do que num sistema de aquisição dinâmico. Neste último plano, a substituição de alguns acordos quadro - aqueles que se situam em domínios de maior ineficiência – por sistemas de aquisição dinâmicos pode mesmo revelar-se um imperativo de corrente do princípio da concorrência a que se refere o n.º 1 do artigo 1.º-A do CCP*”⁸⁸.

Outro aspeto não menos importante, *é a intermitência da vigência dos atuais acordos quadro em vigor*, este facto tem-se apresentado como um aspeto muito negativo para atual SNCP, por inúmeras vezes, este confronta as entidades adquirentes perante a obrigatoriedade de um sistema com a sua própria disrupção, por ausência de um instrumento procedimental especial em vigor, deixando as entidades adquirentes “*à sua sorte*”. O SNCP não pode, *de repente* e sem pré-prévio, deixar de ter em vigor os acordos quadro, nos quais as entidades confiam e estão, desde logo, impedidas por Lei, de elas próprias formarem AQ nessas categorias, este facto deteriora a relação de confiança que entre as entidades adquirentes e o SNCP, coloca em casa inúmeras vezes o planeamento dessas entidades, remetendo-as para a celebração de ajustes diretos até à disponibilização do acordo quando ou o recurso a outro tipo de procedimento pré contratual. Esta

⁸⁸ RAIMUNDO, Miguel Assis, “Os Sistemas de aquisição ...”, pp.307.

interrupção na disponibilização de acordos quadro em categorias “*exclusivas*” contribui claramente para um aumento da despesa pública.

Também a *inexistência de procedimentos de compra firme regular e em categorias de bens e serviços standardizados*, limita em muito a capacidade de a Central de Compras gerar poupança e ser um instrumento de racionalização da despesa pública. Com a compra firme centralizada, efetuada pela Central de Compras, as pessoas a exercer funções nas entidades adquirentes podem ser libertadas dessa tarefa e afetas à função principal desse organismo.

Por último cabe referir que, face à *possibilidade de formação de situações de conluio ou cartelização*, com a enorme concentração de conhecimento entre os vários cocontratantes que compõe os vários Acordos quadro e o excesso de capacidade negocial gerada por tal concentração, o sistema deve estar dotado de mecanismo de *compliance* e regras que impeça práticas restritivas da concorrência.

Como sabemos os Acordos quadro abertos, com mais do que um cocontratante, são únicos contratos “*programa/chapéu*”, nos quais os vários concorrentes conhecem previamente quem são os seus adversários nos call off realizados desse contrato. Tal poderá originar situações de conluio ou cartelização. Cada um dos vários cocontratantes com enorme facilidade conhece amplamente o seu adversário. O CCP é claro quando no artigo 252.º/2 refere que, os acordos quadro não podem ser usados de forma abusiva, impedindo a livre concorrência e podendo mesmo constituir uma barreira de acesso ao mercado público por parte das PME.

PARTE IV

CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÃO

A crise que, atualmente, se vive à escala global, provocada pela pandemia do COVID-19, está a mudar fortemente o paradigma das sociedades e da economia mundial. Neste contexto, surgem-nos diversas incertezas, não só a nível internacional, mas ao nível interno, designadamente sobre o futuro das micro e das pequenas e médias empresas. Muitas questões se colocam nesta matéria, inclusive sobre as grandes empresas portuguesas dos setores privado e público. Como se têm reorganizado? Quais as soluções delineadas para minimizar os inevitáveis constrangimentos?

As organizações e as empresas rapidamente tiveram de ajustar a sua maneira de trabalhar, redefinir prioridades e reavaliar a estratégia e os planos, assentes numa cultura de inovação, criatividade, adaptação e abertura para integrar soluções de flexibilidade, de forma a responder aos desafios prementes e constantes desta crise.

Atendendo à conjuntura atual, a reflexão sobre o tecido empresarial português é verdadeiramente imperativa, sabendo nós que, agora, os desafios que as PME têm de enfrentar para se tornarem fornecedoras do Estado são ainda mais complexos.

Será este o momento oportuno para alterar o Sistema Nacional de Compras Públicas? Entendemos que sim. Agora mais do que nunca, o país precisa de um sistema flexível, abrangente, que se adapte e integre de forma célere as várias mudanças em curso no país e no mundo. Reorganizar, reinventar, criar outras formas de trabalho, novos mercados e segmentos alvo e novos fornecedores são, hoje, necessidades incontornáveis.

As nossas prioridades alteraram-se radicalmente de um dia para o outro. E, de facto, dizer-se que as «crises são oportunidades» ou «nada será como dantes», são lugares-comuns, contudo, fazem todo o sentido quando falamos de contratação pública, sobretudo no futuro que ainda é incerto.

Portugal poderá aproveitar esta crise pandémica, sem precedentes e com impactos avassaladores na economia, que ainda não é possível “*quantificar*”, para reformular/alterar o Sistema Nacional de Compras Públicas.

É premente que o Estado Português implemente um novo regime de compras públicas centralizadas, fomentando o acesso ao mercado público pelas pequenas e médias empresas, que estimule a concorrência, que tenha um âmbito comum para as compras transversais da Administração Pública e regimes especiais para as compras em áreas como a defesa e a proteção civil e o setor da Saúde.

O quadro jurídico desenhado para a contratação pública estará sempre sujeito a adaptações face à dinâmica da economia mundial e aos próprios fatores conjunturais que a determinam, como vimos, e dando como exemplo o Decreto-Lei n.º 10-A/2020 de 13 de março, que “*estabelece medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus – COVID 19*”⁸⁹. Entretanto, foi também aprovada a

⁸⁹ A facilidade de transmissão do vírus e a sua existência em mais do que dois Continentes determinaram que, em 11 de março, a Organização Mundial de Saúde (OMS) classificasse este surto como pandemia, assim e por forma a responder rapidamente ao mesmo tornou-se imperioso do ponto de vista económico que o regime da contratação pública e da despesa pública fossem alvo de medidas excecionais que flexibilizam os procedimentos a adotar pelas entidades adjudicantes que têm responsabilidades no combate à epidemia. O impacto destas medidas, previstas nos Capítulos II e III do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, justifica que se confira especial atenção a esta estratégia de facilitação de compras públicas excecionais.

Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, que veio ratificar o anterior regime, procedendo também à suspensão de um conjunto de prazos, processuais e procedimentais.

No âmbito do contexto atual, vários decretos têm sido elaborados e aprovados em tempo recorde, sem a necessária maturação das suas soluções. E o regime rígido, burocrático, pouco flexível e dispendioso que integra o atual SNCP não se adequa, de todo, às necessidades do país que são de elevada exigência e cada vez maiores.

Portugal precisa, impreterivelmente, de um sistema assente num *regime simplificado* de dispensa de compra ao abrigo de Acordos quadro, por exemplo, atendendo ao valor da compra. De um sistema que garanta abrangência, equidade, inovação, potencialize a concorrência e ao qual os utilizadores reconheçam valor. Só assim o sistema se poderá afirmar! Um novo sistema de compras públicas que integre estes princípios e assegure a sustentabilidade das organizações e empresas, numa perspetiva *win-win*.

Consideramos que a mudança preconizada no presente trabalho, iniciado antes da fase da pandemia, adquiriu maior relevância no contexto da crise pandémica e estado de emergência nacional, durante o qual este estudo foi concluído.

Perante isto, reiteramos que, hoje, mais do que nunca, urge, termos um novo SNCP. Um NSNCP que simplifique as aquisições centralizadas, promova poupanças e economias de grande escala, que seja integrador, abrangente, dinâmico e preocupado com o essencial. Um verdadeiro Sistema Nacional de Compras Públicas gerador de valor, que garanta maior celeridade e proteção das organizações, para que estas possam prestar um serviço contínuo e constante e, simultaneamente, assegurar qualidade e eficiência.

O país carece de um Sistema Nacional de Compras Públicas moderno, digital, renovado e, essencialmente, gerador de compras públicas centralizadas que crie valor na prossecução do interesse público e melhor a otimização dos recursos financeiros do Estado, visando a racionalização da despesa pública. A mudança urge e é imperioso começar agora, perspetivando-se soluções inovadores e eficazes para o futuro, como contributo e compromisso para impulsionar a contratação pública em setores de interesse estratégico para Portugal.

BIBLIOGRAFIA, REVISTAS E BOLETINS CIENTÍFICOS, LEGISLAÇÃO E SÍTIOS NA INTERNET

- ALMEIDA, Carlos Ferreira de *“Introdução ao direito comparado”*, 2.^a ed. Coimbra, Almedina, 1998.
- ALMEIDA, João Amaral, SÁNCHEZ, Pedro, Fernández, *“A formação de contratos público de aquisição de serviços de segurança”* Temas de contratação pública – I, Coimbra editora, 2011, pp.307.
- ALMEIDA, João Amaral, SÁNCHEZ, Pedro, Fernández, *“Comentários ao anteprojeto de revisão do código dos contratos públicos – regime da contratação pública”*, agosto de 2016, Sérvulo.
- CALDEIRA, Marco, *“Os Acordos quadro nas Diretivas 2014 sobre a Contratação Pública”*, Revista dos Contratos Públicos, n.º 13, julho, Edição Cedipre, 2016, pp.143-186.
- CALDEIRA, Marco, *“O âmbito subjetivo da centralização das compras públicas em Portugal - Centralização e Agregação de Compras Públicas – Reflexões sobre uma tendência actual da Contratação Pública”*, coord. Miguel Assis Raimundo, Editora Almedina, 2019, pp.153-180.
- CÓRCOLES, Isabel Gallego, *“La centralización de compras públicas en España -Centralização e agregação de Compras Públicas – Reflexões sobre uma tendência actual da Contratação Pública”*, coord. Miguel Assis Raimundo, editora Almedina, 2019, pp. 23.
- DUARTE, Rui Pinto, *“Uma Introdução ao Direito Comparado”*, Separata da Revista *O Direito IV*, Almedina, 2006.
- ESTORNINHO, Maria João, *“O Curso de Direito dos Contratos Públicos por uma Contratação Pública Sustentável”*, Almedina, 2014.
- GONÇALVES, Pedro Costa, *“As Reformas do Sector Público, Perspetiva Ibérica no Contexto Pós-Crise - Eficiência e Transparência na Contratação Pública”*, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2015.
- GOMES, Marta Ramalho, *“Considerações sobre o efeito da extinção dos acordos quadro nos contratos celebrados e nos procedimentos iniciados ao seu abrigo – Centralização e agregação de Compras Públicas – Reflexões sobre uma*

- tendência actual da Contratação Pública*”, coord. Miguel Assis Raimundo, editora Almedina, 2019, pp. 278.
- GOMES, Carla Amado, PEDRO, Ricardo, SERRÃO, Tiago, CALDEIRA, Marco. “*Comentários à Revisão do Código dos Contratos Públicos*”, 2.^a edição, AAFDL, 2018.
 - GONÇALVES, Pedro Costa (2018), “*Direito dos Contrato Públicos*”, 3.^a Edição, Volume 1, Almedina, 2018.
 - MARTINS, Ana Gouveia, “*Os acordos quadro e os contratos celebrados ao seu abrigo: em especial, o regime da sua modificação - Centralização e agregação de Compras Públicas – Reflexões sobre uma tendência actual da Contratação Pública*”, coord. Miguel Assis Raimundo, editora Almedina, 2019, pp. 226.
 - MARTINS, Marco Real, “*A centralização das compras no setor da saúde em Portugal - em especial, o novo regime do artigo 256º-A do Código dos Contratos Públicos – Centralização e agregação de Compras Públicas – Reflexões sobre uma tendência actual da Contratação Pública*”, coord. Miguel Assis Raimundo, editora Almedina, 2019, pp. 436.
 - MARTINS, Jaime, “*A contratação “dentro” e “fora” do Acordo Quadro: inovações e complicações*”, Revista de Direito Administrativo n.º 1, abril de 2018, Editora AAFDL, pp. 124-125.
 - MATOS, Sara Younis Augusto de, “*Âmbito dos contratos abrangidos pelo Sistema Nacional de Compras Públicas - Centralização e agregação de Compras Públicas – Reflexões sobre uma tendência actual da Contratação Pública*”, coord. Miguel Assis Raimundo, editora Almedina, 2019, pp. 183.
 - MESQUITA, Dilne Mendes, SANTOS, Geovane Santana dos e ROMÃO, Ana Lúcia. “*O reflexo da centralização das compras governamentais na economia local do Estado do Ceará (Brasil) - Centralização e agregação de Compras Públicas – Reflexões sobre uma tendência actual da Contratação Pública*”, coord. Miguel Assis Raimundo, editora Almedina, 2019, pp. 87.
 - MOREIRA, José Azevedo, “*A centralização de compras públicas na Alemanha - Centralização e agregação de Compras Públicas – Reflexões sobre uma tendência actual da Contratação Pública*”, coord. Miguel Assis Raimundo, editora Almedina, 2019, pp. 49.

- MOREIRA, Egon Bockmann e RIBEIRO, Leonardo Coelho, “*Centralização de compras públicas no Brasil - Centralização e agregação de Compras Públicas – Reflexões sobre uma tendência actual da Contratação Pública*”, coord. Miguel Assis Raimundo, editora Almedina, 2019, pp. 65.
- MONGE, Cláudia, “*Agrupamentos de entidades adjudicantes, centrais de compras, acordos quadro*” Atas da Conferencia da Revisão do Código dos Contratos Públicos – coord. Maria João Estorninho e Ana Gouveia Martins, FCT – ICJP – CIDP, 2016, pp. 255 e pp. 267-273.
- RAIMUNDO, Miguel Assis, “*A formação dos Contratos Públicos, Uma concorrência ajustada ao interesse público*”, AAFDL, Lisboa, 2013.
- RAIMUNDO, Miguel Assis/JARDIM, Ana França, “*Dever de contratar através de Acordo Quadro – notas ao sistema nacional de compras públicas*”, Scientia Iuridica, LIX, (321), 2010, pp. 85-105 (*Estudos sobre Contratos Públicos*, pp. 269 ss.
- RAIMUNDO, Miguel Assis, “*Catástrofes naturais e contratação pública*”, in GOMES, Carla Amado, (Coord.), “*Direito(s) das Catástrofes Naturais*”, Coimbra: Almedina, 2012, pp.210, pp. 216, pp. 220-225
- RAIMUNDO, Miguel Assis, em anotação ao artigo 3.º e 33.º in MIRANDA, João, “*Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público – Domínio Público e Domínio Privado da Administração*”, ICJP, CIDP – Almedina, 2019, pp. 33-40, pp. 211-213.
- RAIMUNDO, Miguel Assis, “*Catálogos eletrónicos e sistemas de aquisição no anteprojecto de Revisão do CCP*” – breve nota – Atas da Conferencia da Revisão do Código dos Contratos Públicos – coord. Maria João Estorninho e Ana Gouveia Martins, FCT – ICJP – CIDP, 2016, pp. 231-233, pp. 247-253.
- RODRIGUES, Nuno Cunha e BENTO, Matos, “*Contratação centralizada no sector da Defesa - Centralização e agregação de Compras Públicas – Reflexões sobre uma tendência actual da Contratação Pública*”, coord. Miguel Assis Raimundo, editora Almedina, 2019, pp. 376.
- RODRIGUES, Nuno Cunha, “*A Contratação Pública como instrumento de política económica*”, Almedina, 2013, pp.183.
- RODRIGUES, Nuno Cunha, “*O princípio da concorrência nas novas diretivas de contratação pública - A transposição das diretivas europeias e o Código dos*

- Contratos Públicos*”, Coord. ESTORNINHO, Maria João, ICJP, CIDP, FDL, 2016, pp. 60.
- SÁNCHEZ, Pedro. *“Direito da Contratação Pública, vol. II, “Capítulo XXX – Agregação e Centralização de Compras Públicas: Acordos quadro e Centrais de Compras”*, editora AAFDL, Lisboa, 2020.
 - SERRÃO, Tiago. *Centrais de compras: algumas questões sobre organização administrativa - Centralização e agregação de Compras Públicas – Reflexões sobre uma tendência actual da Contratação Pública*, coord. Miguel Assis Raimundo, editora Almedina, 2019, pp. 111.
 - SOUSA, Luís Verde de *“Estudos da Contratação Pública IV – “o leilão eletrónico na contratação pública”*, pp. 231 e ss., de Pedro Costa Gonçalves, Coimbra Editora, 2013.
 - SILVA, Jorge Andrade, *“Código do Contratos Públicos – Comentado e Anotado”*, 2.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2009.
 - TAVARES, Gonçalo Guerra, *“Comentário ao Código dos Contratos Públicos”*, Almedina, 2019.
 - VIANA Cláudia, *“Os Princípios Comunitários na Contratação Pública”*, Coimbra Editora, 2007, pp. 357.
 - VIANA, Cláudia, *Revista de Direito Público e Regulação, “O Acordo Quadro”*, Cedipre, setembro de 2009.

SÍTIOS NA INTERNET

- <http://www.spms.min-saude.pt>.
- https://www.spms.min-saude.pt/wp-content/uploads/2019/12/AQ_DEZEMBRO_2019.pdf.
- <http://www.dre.pt>.
- <https://www.spms.min-saude.pt/relatorios-poupancas/>.
- <http://www.inci.pt>.
- <http://www.impic.pt/impic/>.
- <http://www.aecops.pt>.
- <http://www.aicep.pt>.
- <https://www.incm.pt/portal/index.jsp>.

- <http://www.espap.pt>.
- <http://simap.europa.eu>.
- <http://www.base.gov.pt/Base/pt/Homepage> - Portal único da internet dedicado aos contratos Públicos – “*Portal Base*” criado pela Portaria n.º 701-F/2008 de 29 de julho. As alterações introduzidas pela Portaria n.º 85/2013 vieram reforçar as exigências subjacentes à anterior Portaria.
- Portal ECO.NOMIA <https://eco.nomia.pt/pt>.

LEGISLAÇÃO

- Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia - Parte VII: Disposições Gerais e Finais - Artigo 346.º (ex-artigo 296.º TCE).
- Diretiva 2004/17/CE, do Parlamento europeu e do Conselho, de 31 de março.
- Diretiva 2004/18/CE, do Parlamento europeu e do Conselho, de 31 de março.
- Diretiva 2014/24/EU, do Parlamento europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro.
- Diretiva 2014/25/EU, do Parlamento europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro.
- Recomendação (UE) 2017/1805 da Comissão de 3 de outubro de 2017 sobre a profissionalização da contratação pública para criar uma estrutura para a profissionalização da contratação pública.
- Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto
- Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 fevereiro.
- Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro.
- Decreto-Lei n.º 200/2008 de 9 de outubro.
- Decreto-Lei n.º 104/2011, 6 de outubro.
- Decreto-Lei n.º 117-A/2012 de 14 de junho.
- Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto.
- Regulamento n.º 330/2009, de 30 de julho.
- Portaria n.º 772/2008, de 6 de agosto.
- Portaria n.º 420/2009, de 20 de abril.
- Portaria n.º 103/2011, de 14 de março.
- Portaria n.º 55/2013, de 7 de fevereiro.
- Portaria n.º 87/2013, de 28 de fevereiro.
- Portaria n.º 227/2014, 6 de novembro.
- Portaria n.º 406/2015, de 23 de novembro.

- Portaria n.º 111/2017, de 16 de março.
- Despacho n.º 1571-B/2016, de 1 de fevereiro.
- Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 7 de janeiro de 2015, sobre Prevenção de riscos de corrupção na contratação pública.
- Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção n.º 4/2019, 2 de dezembro, sobre Prevenção de riscos de corrupção na contratação pública.
- Relatório de Auditoria n.º 35/2011-2.ª S. Processo n.º 37/2011-AUDIT, do Tribunal de Contas.
- Relatório de Auditoria n.º 25/2015-2.ª S. Processo n.º 21/2015 – AUDIT, do Tribunal de Contas.