



CONTRATAÇÃO PÚBLICA

Acordos Quadro – Vantagens e Desvantagens

O caso da Segurança Privada

Jorge M F Peixoto





CONTRATAÇÃO PÚBLICA

Acordos Quadro – Vantagens e Desvantagens

O caso da Segurança Privada

MFA in Business Economics

Jorge M F Peixoto

Sob orientação de

Prof^a Dra^a Marisa Tavares

Católica Porto Business School, fevereiro de 2019



Aos meus pais



AGRADECIMENTOS

Aos professores da Católica Porto Business School, que me acompanharam e de forma profissional, mas gentil e muito competente, me transmitiram os conhecimentos necessários à conclusão do mestrado que agora culmina com a apresentação desta dissertação.

Uma palavra de agradecimento especial para o Exmo. Diretor do Curso, Sr. Prof. Dr. Leonardo Costa, pelo interesse e acompanhamento dos seus discentes, sempre incansável na procura da excelência, e para a orientadora deste trabalho, Exma. Sra. Prof^a Dra. Marisa Tavares, pelo seu rigor e pela excepcional disponibilidade no acompanhamento do trabalho.

Também devo atenções a todos os meus colegas. Pelo apoio e ajuda, e sobretudo pela centelha de esperança num futuro melhor, cuidado por uma juventude com talento, competência, capacidade de trabalho, e sempre subordinada aos valores da ética, probidade e honra. Bem hajam.

E por fim, à minha família e à minha mulher, que embora privados de muitas horas da minha companhia, porque atento aos deveres assumidos, sempre me incentivaram e apoiaram.





RESUMO

A indústria da segurança privada, empregando cerca de 40.000 trabalhadores e com um volume de negócio superior a 700 milhões de euros, vive fustigada por suspeitas de práticas ilícitas e restritivas da concorrência.

Preços predatórios, vendas com prejuízo e trabalho não declarado são as práticas mais frequentemente referidas. As consequências sociais concretizam-se ao nível da remuneração e dos tempos do trabalho, e também da fuga às obrigações fiscais e contributivas.

As compras públicas, representando uma parte importante do volume de negócio desta indústria, acabam por ser determinantes no modo como as empresas se relacionam e determinam o mercado em que operam.

A contratação pública, tem registado uma evolução assinalável, particularmente orientada por métodos próximos e próprios da gestão privada, sendo disso testemunho sistemas centralizados de compras na procura de melhores condições contratuais, atentos a critérios de melhoria da eficiência na gestão pública. O Acordo Quadro, celebrado para a aquisição de serviços de vigilância e segurança, por oposição às restantes formas de contratação pública, realizadas fora do seu âmbito, num ambiente em que a primazia do melhor preço parece orientar cada entidade pública, atenta aos seus interesses específicos e particulares, suscita assim o interesse desta dissertação. Perceber se os objetivos subjacentes à sua celebração se materializam e se as anunciadas eficácia e eficiência próprias dos sistemas centralizados de compras resultam em ofertas mais vantajosas do que as contratadas fora do seu âmbito, assume assim a maior relevância. Ora, da análise efetuada, resulta que a contratação pública, subordinada às condições estabelecidas no Acordo Quadro, é menos favorável



ao estado, numa perspetiva económica imediata, do que a contratação celebrada fora do Acordo Quadro. As maiores quantidades oferecidas, em média, através dos sistemas centralizados de compras da Administração Pública, sendo o Acordo Quadro um dos seus instrumentos, não são recompensadas com melhores condições de preços.

Preços esses que, embora não revelando indícios de práticas predatórias, exibem incompatibilidades objetivas com o cumprimento das obrigações socioeconómicas das empresas. Ou seja, apesar de não se terem verificado práticas que pudessem apontar para obstrução a novos entrantes no mercado ou afirmação de qualquer posição dominante, até porque os preços que mais se distanciam dos custos mínimos a observar são praticados pelas empresas de menor dimensão, nem por isso serão menos distorsoras da concorrência.

Palavras Chave: Acordo Quadro, Vendas com Prejuízo, Preços Predatórios



ABSTRACT

Suspects of competition's illicit and restrictive practices constantly punish the private security industry, which employs around 40.000 workers and has a business volume higher than 700 million euros per year.

Predatory pricing, unfair competition and non-declared work are the most referred practices. The social consequences reflect at a payment and work time level, as long as tax flight.

Public buys represent an important part of the business volume of this industry and are determinant regarding the way companies relate themselves and define the market where they operate.

Public procurement has registered notable evolution, mostly guided by private management methods. Has evidence of this are the centralized procurement systems, which look for better contract conditions and are oriented for the efficiency of public management. Framework Agreements celebrated for the acquisition of surveillance and security services, by opposition to the forms of public procurement in an environment where better pricing seems to guide public entities focussed on its specific and particular interests, excites the interest to understand if the objectives materialize and if the efficiency of the centralized procurement systems result in more advantageous offers.

The result of the analysis done shows the public procurement within the Frameworks Agreements is less propitious to the State, considering an economic perspective, than the procurement outside the Framework Agreements. The larger quantities offered through the centralized procurement systems of Public Administration using the Framework Agreements do not mean better pricing.

These prices do not reveal predatory practices but show incompatibilities with the companies' fulfilment of socioeconomic obligations. There is no sign of



practices that obstruct new market entrances or dominant position statement, even because the prices that are more distant from the minimal costs are from smaller companies.

Keywords: Framework Agreements, Unfair Competition, Predatory Pricing



ÍNDICE

AGRADECIMENTOS	i
RESUMO	iii
ABSTRACT	v
ÍNDICE DE FIGURAS.....	ix
ÍNDICE DE TABELAS	x
LISTA DE ABREVIATURAS.....	xii
INTRODUÇÃO	1
Capítulo 1.....	8
1. Administração Pública	8
1.1 Gestão Pública (modelos)	10
1.2 Contratação Pública.....	18
1.3 Acordos Quadro.....	24
1.4 Concorrência desleal.....	29
Capítulo 2.....	36
2. A Indústria da Segurança Privada.....	36
2.1 Uma visão do mercado europeu.....	36
2.2 Segurança Privada em Portugal.....	43
2.2.1. Primeiros desafiantes	44
2.2.2 Fusões e Aquisições	44
2.2.3 O mercado nacional.....	46
2.2.4 Volume de negócios.....	47
2.2.5 O emprego.....	56
2.3 Compras Públicas	60
Capítulo 3.....	62
3. Objetivos de Investigação e Metodologia	62



3.1	Unidade de Medida	64
3.2	Medidas de Custo	65
3.2.1	Custo Variável Mínimo	65
3.2.2	Custo Marginal.....	78
3.3	Preços de venda.....	82
Capítulo 4.....		86
4.	Análise dos Resultados.....	86
4.1	Compras Públicas - Dados.....	87
4.2	Compras Públicas – Resultados	90
4.3	Custo Marginal.....	93
4.4	Discussão.....	101
5.	Conclusões.....	110
	Bibliografia.....	111
	Anexos.....	121



ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Grau restrição legislativa. Fonte: COESS 2011.....	37
Figura 2: Mapa de distribuição das salas de formação das entidades formadoras.	46
Figura 3: Mapa de distribuição das sedes das empresas titulares de alvará.	46
Figura 4: Volumes de negócio das empresas <i>AQin</i> e <i>AQout</i>	55
Figura 5: Volumes de negócio das empresas constituídas até dezembro de 1999 e a partir de janeiro de 2000.	55
Figura 6: Variação do emprego.....	56
Figura 7: Curva do custo marginal das 24 maiores empresas (Geral)	98
Figura 8: Curva do custo marginal do grupo <i>AQin</i>	98
Figura 9: Curva do custo marginal do grupo <i>AQout</i>	99
Figura 10: Resultados Líquidos	103
Figura 11: Resultados Correntes	103
Figura 12: ROA – <i>Return on assets</i>	104
Figura 13: Margem EBITA	104
Figura 14: Debt to Equity	104
Figura 15: Grau de Alavancagem	104
Figura 16: Liquidez Geral Figura	105
Figura 17: Autonomia Financeira	105
Figura 18: Solvabilidade	105



ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: Comparativo de modelos de Gestão Pública.....	16
Tabela 2: Rácios asp e polícia por cidadão UE; Rendimentos asp; Volume de negócios Indústria	38
Tabela 3: Empresas e asp (nº) ativos, volume de negócios da indústria e dados de concentração de mercado.....	40
Tabela 4: Concentração de Mercado (2015).....	43
Tabela 5: VN das 25 maiores empresas de segurança privada Elaboração própria.	47
Tabela 6: VN das empresas AQS. Elaboração própria; fonte: SABI.....	49
Tabela 7: VN das empresas AQN. Elaboração própria; fonte: SABI.....	50
Tabela 8: Grelha de qualificação do AQ-VS-2014. Elaboração própria.	51
Tabela 9: Critérios Técnicos de Qualificação para os AQ de 2009 e 2014.....	52
Tabela 10: VN das empresas constituídas até 1999. Elaboração própria; fonte: SABI.....	54
Tabela 11: VN das empresas constituídas a partir do ano 2000. Elaboração própria; fonte: SABI	54
Tabela 12: Emprego nas 25 maiores empresas. Elaboração própria. Fonte: SABI	57
Tabela 13: Emprego das empresas AQ _{in} . Elaboração própria. Fonte: SABI.....	58
Tabela 14: Emprego das empresas AQ _{out} . Elaboração própria. Fonte: SABI.....	58
Tabela 15: Emprego das empresas constituídas até 1999. Elaboração própria. Fonte: SABI.....	59



Tabela 16: Emprego das empresas constituídas a partir de 2000. Elaboração própria. Fonte: SABI.....	59
Tabela 17: Quadro comparativo dos Custos variáveis mínimos resultantes das remunerações fixadas nos diferentes e sucessivos acordos coletivos celebrados entre os parceiros sociais. Elaboração própria. Fonte: Contratos Coletivos de Trabalho do sector da segurança privada.....	77
Tabela 18: Quadro de Contratos celebrados entre 15 de junho de 2017 e 14 de junho de 2018	88
Tabela 19: Quadro de contratos, por cpv	89
Tabela 20: Estatísticas Geral (resumo)	90
Tabela 21: <i>AQin</i> Estatísticas (resumo)	91
Tabela 22 : <i>AQout</i> Estatísticas (resumo)	91
Tabela 23: Empresas_ <i>AQin</i> _ (licitação fora de AQ14)- Estatísticas (resumo).....	92
Tabela 24: Empresas_ <i>AQout</i> Estatísticas (resumo).....	93
Tabela 25: Resultados* da estimativa OLS (geral) .. Erro! Marcador não definido.	
Tabela 26: Resultados* da estimativa OLS (<i>AQin</i>).. Erro! Marcador não definido.	
Tabela 27: ultados* da estimativa OLS (<i>AQout</i>)..... Erro! Marcador não definido.	
Tabela 28: Custos Marginais	97
Tabela 29: Estrutura de custos médios das empresas do grupo <i>AQin</i> . Elaboração própria.....	107
Tabela 30: Estrutura de custos médios das empresas do grupo <i>AQout</i> . Elaboração própria.....	107
Tabela 31: Estrutura de custos médios das 25 maiores empresas. Elaboração própria.....	108



LISTA DE ABREVIATURAS

AES – Associação de Empresas de Segurança

AESIRF – Associação Nacional de Empresas de Segurança

ACT – Autoridade para as Condições de Trabalho

ANCP – Agência Nacional de Compras Públicas

AQ – Acordo Quadro

AQ-VS-14 – Acordo Quadro para a aquisição de serviços de vigilância e segurança

AQN – Grupo de empresas não qualificadas para o acordo quadro

AQS – Grupo de empresas qualificadas para o acordo quadro

asp – Agente de Segurança Privada

BVM – *Best Value for Money*

CCP – Código dos Contratos Públicos

CCT – Contrato Coletivo de Trabalho

COESS – *Confederation of European Security Services*

CPV – Código de Vocabulário Comum dos Contratos Públicos

DEG – *Digital Era Governance*

eSPap – Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública

FETESE – Federação dos Sindicatos dos Trabalhadores de Escritório e Serviços

NPG – *New Public Governance*

NPM – *New Public Management*

NPS – *New Public Services*

NWS – *Neo-Webberian State*

NUTS – Nível de Unidades Territoriais para fins Estatísticos



OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PA – *Public Administration*

PAEF – Programa de Assistência Económica e Financeira

PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

PME – Pequenas e Médias Empresas

RASP – Relatório Anual da Segurança Privada

SNCP – Sistema Nacional de Compras Públicas

STAD – Sindicato dos Trabalhadores de Serviços de Portaria, Vigilância,
Limpeza, Domésticas e Atividades Diversas

UE – União Europeia

VN – Volume de Negócios



INTRODUÇÃO

A indústria da segurança privada abrange um conjunto de diferentes atividades com um idêntico propósito: a segurança de pessoas e bens. Este sector de atividade está regulado pela Lei 34/2013, de 6 de maio, aí se encontrando, no nº 3 do seu artigo 1º, as atividades permitidas às empresas de segurança privada e até, agora no nº 1 do seu artigo 3º, os serviços admissíveis em cada uma daquelas atividades. Ou seja, as empresas de segurança privada não podem desenvolver outras atividades ou prestar outros serviços que não os definidos naquele diploma legal. O seu objeto social está subordinado, em exclusivo, à prestação dos serviços de segurança aí definidos.

Como propósito de estudo, apenas as atividades relacionadas com a vigilância e segurança humana serão consideradas. Ou seja, as atividades em que a mão de obra prevalece e onde se suscitam as questões relacionadas com vendas com prejuízo, preços predatórios e outras formas de concorrência desleal com as consequências enunciadas por organismos oficiais, como a Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT), e pelos parceiros sociais (sindicatos e associações empresariais)¹. Na verdade, e importando apurar se as compras públicas de vigilância e segurança humana e de serviços combinados de vigilância e segurança humana e de ligação a central de receção e monitorização de alarmes

¹ Ver: Anexo I - comunicado do Sindicato dos Trabalhadores de Serviços de Portaria, Vigilância, Limpeza, Domésticas (STAD);
Anexo II - suplemento do Jornal Económico de 31 de agosto de 2018;
Anexo III - recomendação ACT



efetuadas através do Acordo Quadro são mais vantajosas para o estado do que as compras públicas realizadas fora do Acordo Quadro. Ou seja, se as entidades aderentes ao acordo quadro – com vínculo decorrente de imperativo legal ou de modo voluntário - beneficiam destes sistemas centralizados de compras, dos seus efeitos de escala, e assim respondem ao compromisso assumido no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira de reduzir a despesa. Pretende-se (e justifica-se), igualmente, verificar se existem as alegadas práticas ilícitas e restritivas da concorrência, designadamente preços predatórios e/ou vendas com prejuízo, com impactos nas responsabilidades fiscais e parafiscais das empresas deste sector de atividade.

Ora, são justamente as atividades relacionadas com a vigilância e segurança humana² que merecem dos parceiros sociais, principalmente as duas associações empresariais e dois sindicatos³, uma denúncia sistemática e recorrente de irregularidades no sector quer no domínio da concorrência quer quanto aos temas relacionados com a regulamentação do trabalho. As associações empresariais, preocupadas com as vendas com prejuízo que pressionam preços e reduzem margens, e os sindicatos sinalizando preocupações com as consequências sociais destas práticas, concretizadas através de tempos de trabalho excessivos (práticas de jornadas diárias de 12 e mais horas consecutivas de trabalho), trabalho não declarado, trabalho suplementar não remunerado, ou remunerado abaixo do estipulado em Contrato Coletivo de Trabalho (CCT), descansos obrigatórios não observados, etc... Uns e outros, sindicatos,

² Em que e incluem os serviços combinados de vigilância e segurança humana e de ligação a central de receção e monitorização de alarmes uma vez que os custos acrescidos decorrentes de cada nova ligação são residuais podendo ser desconsiderados em favor de uma apreciação conjunta dos dois grupos de lotes: vigilância e segurança humana e serviços combinados de vigilância e segurança humana e de ligação a central de receção e monitorização de alarmes.

³ AESIRF – Associação Nacional de Empresas de Segurança;
AES – Associação de Empresas de Segurança;
FETESE – Federação dos Sindicatos dos Trabalhadores de Escritório e Serviços;
STAD – Sindicato dos Trabalhadores de Serviços de Portaria, Vigilância, Limpeza, Domésticas e Actividades Diversas.



associações empresariais e a própria ACT, referem ainda as consequências para o estado destas práticas: a falta de pagamento aos trabalhadores, ou os pagamentos informais, ou ainda jornadas diárias de trabalho longas e fora do legalmente permitido, conduzem à sonegação de contribuições e impostos ao estado.

Num sentido lato, os conceitos de segurança, numa perspetiva de economia privada, podem ser estendidos a áreas tão distintas quanto a defesa nacional, hospitalar, alimentar, ambiental, cibersegurança, etc.... Mas essas áreas não são próprias da definição estrita das atividades de segurança privada definidas, como dito, na Lei 34/2013, de 6 de maio, logo fora do interesse deste estudo. E, das atividades consagradas naquele diploma legal, somente as aquisições públicas dos serviços referidos nas alíneas a) e c), do nº 1 do art.º 3, serão objeto de apreciação e análise. A razão da discriminação suporta-se, sobretudo, em função da comparação objetiva entre as aquisições públicas efetuadas ao abrigo do acordo quadro celebrado entre a Entidade dos Serviços Partilhados da Administração Pública (eSPap) e algumas das empresas de segurança – as que se classificaram em concurso público limitado por prévia qualificação e que vieram a celebrar contrato com aquela entidade -, e as aquisições públicas realizadas fora do acordo quadro.

Efetivamente, são justamente as atividades descritas nas alíneas a) e c) do nº 1 do artº 3, da Lei 34/2013, de 6 de maio, que constituem o objeto do acordo quadro, designado por AQ-VS-2014:

- Serviços de vigilância e segurança humana;
- Serviços de ligação a central de receção e monitorização de alarmes;
- Serviços combinados de vigilância e segurança humana e de ligação a central de receção e monitorização de alarmes.

Cumpre, desde já, apresentar-se o conceito de acordo quadro, reconhecendo-se a definição que consta no artº 51 do Código dos Contratos Públicos (CCP): “Acordo



Quadro é 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 determinado período de tempo, mediante a fixação antecipada dos respetivos termos”⁴. Os acordos quadro têm carácter vinculativo para as unidades ministeriais de compras e para as entidades compradoras vinculadas. Fazem parte destas últimas todos os serviços de administração direta do estado e institutos públicos. O acordo quadro pode ainda abranger entidades compradoras voluntárias, como sejam as entidades da administração autónoma e do sector empresarial público. Estas entidades celebram com a eSPap, gratuitamente, um contrato de adesão. A eSPap, define como sua a missão de “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 direccionado para o desenvolvimento sustentável do país”. Princípios aliás bem patentes no Decreto-Lei 117-A/2012, de 14 de junho quando se afirma, no seu preâmbulo: “Sublinha -se que a aposta na prestação de serviços partilhados constitui também uma resposta ao compromisso assumido no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) acordado com o Fundo Monetário Internacional, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu, de reforçar a racionalidade da atuação pública e de reduzir a despesa contribuindo para o equilíbrio das contas públicas.”

A indústria da segurança privada já celebrou dois acordos quadro desta natureza. Um primeiro com a Agência Nacional de Compras Públicas (ANCP),

⁴ Os acordos quadro foram introduzidos na contratação pública através do DL 18/2008, de 29 de janeiro, que aprovou então o Código dos Contratos Públicos (CCP), na sequência da transposição de diretivas europeias e de uma sistematização e uniformização necessárias dos contratos administrativos. Aliás, como refere Andrade da Silva, J. (2017), aquele diploma “estabelece a disciplina aplicável à contratação e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de um contrato administrativo” (p.11). Ou seja, a proliferação dos contratos administrativos até então vigente, passa a estar reunida sob um Código que os cunha com uma uniformização desejável, cumprindo igualmente os objetivos de transposição de diretivas comunitárias.



que vigorou entre 2011 e 2014 e um segundo, em vigor à data da análise efetuada⁵, com a entretanto designada Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (eSPap): o já atrás referido AQ-VS-2014 ou, simplesmente, AQ14.

Este acordo quadro, repartido por 25 lotes⁶, tem por objeto a prestação de serviços de vigilância e segurança, em parte ou em todo o território nacional, em que se incluem serviços de consultoria para a realização de estudos e planos de segurança, serviços de vigilância e segurança humana, serviços de ligação a central de receção e monitorização de alarmes e de serviços combinados de vigilância e segurança humana e de ligação a central de receção e monitorização de alarmes.

Apenas serão considerados os lotes compreendidos entre o lote 2 e o 9 e entre o lote 18 e o 25. Os primeiros referentes aos serviços de vigilância e segurança humana nas regiões Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo, Algarve, Açores, Madeira e em Todo o Território Nacional e os segundos correspondendo aos serviços combinados de vigilância e segurança humana e ligação a central de receção e monitorização de alarmes.

O lote 1 do AQ-VS 2014 contempla as atividades descritas na alínea g) do nº 1 do artº 3 da Lei 34/3013 de 6 de maio. Designadas como “Serviços de consultoria para a realização de estudos e planos de segurança”, não serão aqui objeto de qualquer interesse, quer pela reduzida frequência com que são objeto de concurso público, quer pela sua natureza, ou seja, distante das atividades em que o trabalho é o fator preponderante. Também, por iguais motivos, as atividades compreendidas entre os lotes 10 ao 17, que se referem à prestação de serviços de ligação a central de receção e monitorização de alarmes, não suscitam qualquer interesse de análise no contexto em apreço.

⁵ O AQ-VS-14, cessou a sua vigência em 31 de dezembro de 2018; aguarda-se, a todo o momento, por novo procedimento público destinado a celebrar novo acordo quadro para a prestação de serviços de vigilância e segurança.

⁶ Objeto de discriminação no capítulo 3.



Há ainda que referir, porque ajustado, que os problemas deste sector de atividade económica não são exclusivos da nossa economia, antes secundam patologias verificadas noutras economias da União Europeia (UE). Disso testemunho é a publicação de um *Best Value Manual*⁷, destinado aos adquirentes, públicos e privados, destes serviços, procurando orientar a sua aquisição em função de critérios preço/qualidade (e não só do preço) e até de critérios sociais, salientando a importância da qualidade na prestação destes serviços, em suma, um manual de boas práticas do sector.⁸

Recentemente o Código dos Contratos Públicos (CCP) foi objeto de alterações⁹, motivadas pela necessidade de adequar o Código Português à disciplina europeia¹⁰ da contratação pública, que entre outras alterações vem fixar, como critério preferencial de adjudicação, o da proposta economicamente mais vantajosa, ao mesmo tempo que se salvaguarda a possibilidade dos sistemas centralizados de compras não resultarem na eficiência que se deseja, permitindo-se às entidades vinculadas a acordos-quadro a contratação fora do seu âmbito sempre que se demonstre um desvio no preço de, pelo menos, 10%. Deste equilíbrio, entre o primado da oferta economicamente mais vantajosa e da alternativa possível, ainda que condicionada, do melhor preço, espera-se que se evitem propostas de preço anormal e irrealisticamente baixos ao mesmo tempo que se confere alguma discricionariedade à Administração Pública (Andrade da Silva, 2017). E é justamente a Administração Pública que será objeto de apreciação no capítulo seguinte, particularmente a análise dos diferentes modelos de gestão a que se tem subordinado; modelos que a enformam e condicionam numa cultura organizacional determinante no modo como se

⁷ Publicado pela CoESS – Confederation of European Security Services

⁸ Este manual, foi desenvolvido pela Confederação Europeia dos serviços de Segurança (CoESS)⁸, organização constituída por associações empresariais da indústria da segurança privada, pela UNI-Europa – sindicato europeu dos serviços – sob o patrocínio (apoio financeiro) da Comissão Europeia.

⁹ Alterado pelo Decreto-Lei nº 111-B/2017, de 31 de agosto e retificado pelas declarações de retificação nº 36-A/2017, de 30 de outubro e nº 42/2017, de 30 de novembro

¹⁰ Diretivas 2014/23/EU, 2014/24/EU e 2014/25/EU.



relacionam com os cidadãos e sobretudo, no caso, nos objetivos e métodos que utilizam na gestão dos recursos colocados à sua disposição para o cumprimento das funções que lhe estão cometidas.

Assim, os instrumentos de que dispõe nessa gestão, particularmente numa vertente aquisitiva de bens e serviços, serão essenciais à análise aqui pretendida que, ao assumir, qualquer que seja o procedimento público que adote para a concretização dessas aquisições, desde logo se sujeita às vicissitudes dos modelos que estimulam a concorrência: as suas virtudes, mas também os seus vícios. Fenómenos como a concorrência desleal e práticas lesivas e restritivas da concorrência irão, por isso, merecer particular atenção.

Essencial também ao enquadramento das questões suscitadas será uma apreciação, ainda que limitada aos seus aspetos económicos, da evolução desta indústria, particularmente no período em que a economia esteve sujeita às necessidades de um ajustamento particularmente exigente. O impacto no volume dos seus negócios e no emprego serão assim objeto de análise em capítulo que aporta também uma breve abordagem à indústria no contexto da UE bem como uma nota da sua implementação e desenvolvimento em Portugal.

Segue-se a metodologia, com a definição das métricas e modelos essenciais às evidências procuradas e de resposta às questões suscitadas, e por fim, as conclusões que se retiram da análise.



Capítulo 1

1. Administração Pública

A eSPap, ou a sua constituição, não veio senão dar sequência (ou aprofundar) aos programas de melhoria da eficiência da administração pública já anteriormente implementados. Objetivos de racionalização de meios e da utilização de recursos públicos são-lhe claramente atribuídos, bem como a expectativa de com isso se concretizarem os compromissos assumidos de redução da despesa pública, conforme inscrito no próprio preâmbulo do decreto lei que a constituiu¹¹ num momento particularmente difícil da nossa economia em que nos encontrávamos sob um programa de apoio financeiro externo.

Destarte, a constituição da eSPap como entidade responsável pelo desenvolvimento (e a própria prestação) do conceito de serviços partilhados da administração pública, em coerência com as reformas que pretendem uma administração mais “amiga da economia” como a constituição da Agência Nacional de Compras Públicas em 2007 e, de uma forma mais ampla, desde que em 2005 o governo aprovou o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado, conhecido por PRACE¹², prossegue com objetivos concretos relacionados com o desenvolvimento económico e suportados por uma melhor e mais moderna estrutura administrativa. A esta linha de modernização não é

¹¹ Decreto Lei nº 117-A/2012, de 14 de junho.

¹² Resolução do Conselho de Ministros nº 124/2005



alheia uma tendência de aproximar a administração pública de critérios de natureza empresarial na organização das compras públicas¹³.

Ora os objetivos estratégicos determinados pelos programas adotados pelos governos para a administração pública acabam por ser determinantes na conceção dos próprios programas dos concursos e cadernos de encargos – documentos estruturantes nos processos de aquisição de bens e serviços – e até no comportamento dos seus agentes na interpretação e decisões que hajam de ser tomadas, conseqüentes com os objetivos definidos. Cada entidade irá pugnar pelos resultados, não raro descontextualizados e discordantes dos interesses do estado, porque centrados apenas e somente no cumprimento dos seus objetivos estritamente económicos, desconsiderando quer os interesses quer as funções sociais do estado. Ou, como refere Adriano Moreira (1989:85) “os analistas sabem que o confronto das criatividades originadas em centros de decisão diferentes, e a impossibilidade de cada um desses centros totalizar o conhecimento do processo, se traduzem numa resultante que se verifica ninguém ter querido.” Daqui nascendo práticas de aquisição - que se iniciam, não raro, no momento da definição do seu valor -, inteiramente conflitantes com concretização das desejadas boas práticas concorrenciais, ou, mais grave, discordantes do cumprimento da lei.

Estas aproximações aos modelos empresariais também podem não corresponder, como se verá adiante, às expectativas das populações que servem. Ou melhor, o interesse público é mais do que a procura da eficiência e coerência na aplicação das políticas públicas; o compromisso público implica uma descoberta cívica naquilo que servir os outros tem de melhor, estabelecendo um diálogo de cidadania compatível com o interesse público (Ventriss, 2016).

¹³ Preâmbulo do Decreto Lei nº 37/2007, de 19 de fevereiro.



1.1 Gestão Pública (modelos)

Pode dizer-se que é nos anos 80 do século passado que se inicia a mudança no paradigma da Administração Pública com a Nova Gestão Pública (NPM)¹⁴, resultante de uma fusão de duas correntes: a Nova Economia Institucional e a Gestão Pública segundo conceitos empresariais. Esta NPM distinguia-se, doutrinariamente, pelo empenho em profissionalizar a gestão do sector público, medir desempenhos, maior ênfase nos resultados, desagregação de unidades, suscitar a concorrência precarizando contratos e promovendo a licitação pública, distanciar-se de um conceito algo “militarizado” de serviço público aproximando a gestão pública de métodos de gestão de sucesso já comprovado no sector privado, e utilização mais parcimoniosa dos recursos, tornando a administração mais eficiente (Hood, 1991). No fundo, uma reversão de doutrinas estruturantes de um anterior paradigma - o da Administração Pública Progressista -, que limitava o controlo democrático¹⁵ à contenção da corrupção, desperdício e incompetência (partindo da assunção de que os políticos são venais e usam os seus cargos para enriquecer, optando por contratos privados manifestamente mais custosos e inferior qualidade, ficando o mercado público capturado pelo crime organizado); encurtando-se as diferenças entre os sectores público e privado, a confiança no mercado e métodos do sector privado opunha-se, pela responsabilidade, à pouca confiança que oferecia o funcionalismo público, cujas atividades necessitavam de maior escrutínio (Hood, 1995). Algumas escolas de

¹⁴ *New Public Management*

¹⁵ *Accountability* reflete melhor a ideia subjacente



análise política, quando começaram a preparar os seus estudantes para cargos executivos no sector público, depressa perceberam que era necessário muito mais do que dotá-los de unicamente de competências destinadas à criação de boas políticas; estes executivos necessitavam também de competências de gestão (Gruening, 2001).

No fundo, a NPM surge após reformas levadas a termo em momentos de recessão económica e revoltas fiscais, com características comuns, por parte de governos como os do Reino Unido e de alguns municípios do estado da Califórnia, a que se juntaram os governos da Austrália e Nova Zelândia (Gruening, 2001) e sob a forte influência de instituições financeiras internacionais, como o Fundo Monetário Internacional ou o Banco Mundial, governos de tendência neo-liberal, já com a percepção da iminência da crise do estado Social e respetivo financiamento (Drechsler, 2009). O nexos não é claro e podem ser suscitadas muitas outras hipóteses como sejam, por exemplo, e em alguns casos, as de natureza ideológica cujo propósito seria o de resistir a uma agenda de privatizações de uma Nova Direita, enquanto noutros casos, o primeiro passo para a concretização dessa agenda (Hood, 1991). Apesar de também ser atribuída aos círculos de reflexão¹⁶ da Nova Direita a tese de supremacia dos processos utilizados na gestão privada sobre os da gestão pública, procurando vantagens competitivas, sobretudo através da inovação (Osborne & Brown, 2011) e da terceirização de serviços públicos para alcançar novas eficiências (Dunn & Miller, 2007). Ou seja, podemos não estar diante de uma mudança de paradigma na Administração Pública pois reconhece-se que muitos dos seus fundamentos e influências podem ser encontrados no Movimento Progressista (Gruening, 2001), inconformado com as constantes mudanças nos quadros da Administração sempre que ocorria alguma alteração na cor partidária que detinha o poder e que

¹⁶ Think Tanks



acabava por vulgarizar a incompetência, ineficiência e até a corrupção (Weber, 1956 **como referido em** Gruening, 2001).

Havendo quem se refira à NPM como uma “tendência” (Hood, 1991) outros existem que a designam como um movimento que gerou um número de reformas administrativas bastante à sua inclusão na agenda da maioria dos países da OCDE, e não só (Gruening, 2001), ou até um conjunto de soluções práticas destinadas a resolver os problemas com que os governos se confrontavam (Dunn & Miller, 2007). São até atribuídas à NPM duas versões diferentes: uma, americana, promovendo menos governo e mais mercado e outra, europeia, reclamando mais eficiência e orientação para os resultados (Czaputowicz, 2015). Mas também existem os que a designam como uma “onda”, anunciando a sua morte (Dunleavy, Margetts, Bastow, & Tinkler, 2006) e apresentando uma nova Era de Governança Digital (DEG)¹⁷, e os que questionam esta morte, argumentando que a DEG é parte integrante do movimento NPM e que, embora em dificuldades, existem novas linhas de pensamento que se abrem (Vries, 2010). É o caso da emergência de uma Nova Governança Pública (NPG)¹⁸, com início nos primeiros anos do século XXI, sucedendo à NPM iniciada em finais dos anos 70, princípio dos anos 80, do século passado, que por sua vez terá sucedido à Administração Pública (PA)¹⁹, esta iniciada em finais do século XIX (S. Osborne, 2006) que, tal como o Novo Serviço Público (NPS)²⁰, considera “o cidadão” (ao invés do “cliente”, como era considerado pela NPM), esperando deste um maior empenho e participação nos assuntos da sua comunidade, - uma cidadania responsável - e, em troca, governos muito mais responsivos perante os interesses e necessidades dos seus cidadãos (Denhardt, V., J & Denhardt, B., 2007). Enfim, respostas diferentes, mais amplas, em que os valores suplantam os critérios da

¹⁷ Digital-Era Governance

¹⁸ New Public Governance

¹⁹ Public Administration

²⁰ New Public Service



eficiência e eficácia, antes primordiais. Um foco nos valores democráticos, onde os governos se constituem como garantes dos valores públicos e tanto os cidadãos como as organizações (empresariais ou sociais) são igualmente considerados, e importantes, na resolução dos problemas (Bryson & Crosby, 2014), e respostas de cidadania de comunidades empenhadas em que o serviço público se centra mais a ajudar os cidadãos a conhecer e articular os seus interesses comuns do que conduzi-los ou controlá-los (Denhardt & Denhardt, 2000). Reflexo, dir-se-ia, dos próprios conceitos em causa; enquanto à gestão pública são atribuídas técnicas de gestão, frequentemente com origem no sector privado, destinadas a otimizar a razão custo/benefício conseguida pelos serviços públicos, da governança pública espera-se melhor interação com todas as partes interessadas estabelecendo e promovendo a rede de contactos necessária para influenciar os resultados das políticas públicas (Bovaird (Hrsg.) & Löffler (Hrsg.), 2003). A condição da NPG para alcançar a eficiência da gestão é a participação pública (Czaputowicz, 2015).

E é também o caso do estado Neo-Weberiano (NWS)²¹. Apresentado na Europa e relacionado com gestão, seus sistemas e métodos, uma administração mais participada e descentralizadora do poder (Czaputowicz, 2015), é desenvolvido num contexto de preocupações levantadas em torno do NPM e outras reformas de gestão importadas dos Estados Unidos (Dunn & Miller, 2007). Um sistema particularmente apropriado para qualquer agenda de desenvolvimento baseada na inovação, como foi o caso da Agenda de Lisboa (Drechsler, 2009). Superados que parecem estar os preconceitos relativos ao termo neo-weberiano, o modelo NWS está identificado como profissional, eficiente e amigo do cidadão, cujos elementos dominantes são: reafirmação do papel do estado como principal ator e com a tarefa de suplantar os desafios colocados pela globalização e evolução tecnológica; reafirmação do papel da democracia representativa como fonte

²¹ Neo-Weberian State



legitimadora do estado; reafirmação do primado das leis administrativas como base da relação entre o estado e os seus cidadãos; e a distinção entre serviços públicos e a esfera privada em termos de estatuto, cultura e condições de emprego (Czaputowicz, 2015).

Os problemas políticos enfrentados pelos governos são cada vez mais complexos, globais e até perversos, exigindo uma abordagem diferente por parte da Administração Pública. Uma abordagem que coloque os cidadãos no centro da decisão política, numa partilha, mais do que agregação, dos seus interesses individuais; e é nesta abordagem que se escora a NPG (Robinson, 2015). Mas isto torna a NPM e os NPG ou NPS mutuamente exclusivos? Não se podendo argumentar que a cidadania, marca distintiva do NPS, não seja importante, refutar que a eficiência não é um valor a preservar é igualmente inaceitável; logo, há que encontrar o equilíbrio entre a eficiência e eficácia e os demais valores de compromisso na construção da comunidade (Denhardt, 2015). Sendo o compromisso com os assuntos públicos algo mais do que gerir com eficiência e eficácia os recursos, desenvolvendo e implementando políticas públicas necessárias ao valor da coesão, é também um compromisso que implica a descoberta cívica do que melhor se encontra em servir os outros, encorajando um diálogo com os cidadãos concordante com o interesse público (Ventriss, 2016), sem que isso signifique que os valores do NPS se sobreponham ou derrotem os valores da NPM, antes os complementam, devolvendo uma perspetiva tradicional e democrática à Administração Pública, devendo rejeitar-se a ideia de uma espécie de dicotomia conceptual: de um lado os valores de mercado e do outro os valores democráticos (Denhardt, 2015). Aliás, há que considerar neste contexto, o valor público como expressão destes valores democráticos. Assim como os gestores do sector privado criam valor privado no domínio económico da sua ação, os agentes públicos devem perseguir o valor público, considerado o bem social (Moore & Khagram, 2004). A este valor público está associada, pelos



seus proponentes, a vontade de substituição de modelos de governança de orientação neoliberal, conhecidos pelas suas preferências por soluções baseadas no mercado, como sejam as privatizações e a NPM, acusadas de fazer florescer o interesse privado à custa do bem comum (Dahl & Soss, 2014). Mas, esta preocupação com a parte social, subjacente ao conceito de valor público, não é exclusiva dos Governos ou da Administração Pública. Também o sector privado, perante os desafios da globalização, através de inúmeras multinacionais e organizações não governamentais transnacionais que operam à escala global, se vê confrontado com uma multiplicidade de ambientes onde decorrem os seus negócios e dependentes de uma credibilidade e legitimidade social (a até ambiental) para continuarem a assegurar o sucesso junto de consumidores e até dos mercados de capitais; a importância da legitimidade política e social é reconhecida como importantes atributos no sucesso do negócio, particularmente num tempo em que o cumprimento das obrigações legais pode não ser bastante, e não é em muitas partes do mundo (Moore & Khagram, 2004). Por outro lado, os defensores do valor público ao mesmo tempo que contestam o individualismo económico, adotam e adaptam modelos de governança de mercado na procura do bem comum; esta incongruência pode bem levá-los para um destino não pretendido: a expansão da racionalidade neoliberal na vida pública justificada pelo aumento progressivo do poder do estado (Dahl & Soss, 2014).

E o que dizer do NWS? Os seus defensores não deixam de apontar o NPM como uma nova forma de “gerencialismo” que negligencia contextos governativos, políticos e socio-culturais, de muito maior latitude (Dunn & Miller, 2007). O que desde logo antecipa que o NWS se propõe superar essas debilidades ripristinando o modelo Weber mas com algo de novo. E este Neo-Weberiano parece conter os seguintes princípios: centralidade do estado; reforma e reforço do direito administrativo; preservação do serviço público; democracia representativa (Dunn & Miller, 2007).



No quadro seguinte, uma síntese caracterizando cada um destes modelos e confrontando as suas diferenças.

modelos objetivos e métodos	NPM	NPG	NPS	NWS
Políticos	aproximação à gestão privada; managerialismo (gerencialismo);	cidadania; compromisso com a sociedade; contextos políticos e socio-culturais	cidadania; compromisso com a sociedade	sistemas amigos do cidadão; preservação serviço público
Socioeconómicos	Otimização de recursos; eficiência e eficácia	cidadania	cidadania	gestão participada e descentralizada
	eficiência e eficácia na gestão pública	responsividade	responsividade	responsividade
Orientação	mercado/resultados	valores democráticos	Valorização das pessoas	democracia representativa
Percepção	clientes	cidadãos	cidadãos	cidadãos
Realização	enfoque nos resultados		serviço público (servir em vez de guiar)	reforço do direito administrativo
Concretização	descentralização		Primado da política sobre o mercado e a economia	centralidade do estado

Tabela 1: Comparativo de modelos de Gestão Pública



Todos os modelos evidenciam atributos, mas também fragilidades que suportam críticas e resistências. O NPM não só não parece estar morto, como preconizado por alguns (Dunleavy et al., 2006), como até aparece popular, mesmo em países que se mantiveram fora da sua esfera, mas onde se puderam verificar reduções de custos, muito embora cultive um racionalismo utópico sobre os limites de atuação da classe política, ao mesmo tempo que se concentra no funcionamento e ignora o conjunto (Trigueiros, 2015). No NPG são desconsiderados aspetos tão importantes quanto sejam a organização interna das instituições bem como o papel dos agentes políticos no processo democrático (Czaputowicz, 2015). A questão ética está no centro das atenções do NWS (Trigueiros, 2015) mas existem dificuldades em ambientes com diversos níveis de governança, como é o caso da União Europeia (Bouckaert, 2008).

Daqui parece resultar que a virtude pode residir no equilíbrio entre uma doutrina neoliberal, que caracteriza a NPG (Ventriss, 2016) e promove a economia de mercado - defendendo a privatização da economia num contexto mais liberal, menos regulado – sempre no concurso da eficiência, e os valores intrínsecos à democracia e ao interesse público (Denhardt, 2015). A Administração Pública dependerá sempre do ambiente sociocultural onde se vai desenvolver. Não existem modelos ótimos embora se possa distinguir a boa governança. Os países criam as suas próprias reformas, mais ou menos consistentes com os modelos de administração pública (Czaputowicz, 2015).

Em Portugal o NPM, que vem sendo discutido desde meados dos anos 80, acaba por se tornar no principal instrumento da necessidade de modernização da Administração Pública, justamente com o XVII Governo Constitucional²², que aprova os instrumentos jurídicos necessários à sua implementação, depois do XV Governo²³ ter defendido e assumido os seus princípios. Curiosamente, ou talvez

²² 2005/09, José Sócrates

²³ 2002/04, Durão Barroso



não, em face da possibilidade de incumprimento do Pacto de Estabilidade e Crescimento, é um governo tido como não liberal, de inspiração socialista, que acaba por estabelecer como objetivos de governação, a desburocratização, a simplificação de processos, a modernização da gestão, a consolidação das finanças públicas, tudo com critérios de eficiência subjacentes. Até porque, é justamente este XVII Governo que enuncia que a Administração Pública tem de ser “amiga da cidadania e do desenvolvimento económico”, e o seu sobredimensionamento gerador de ineficiências, burocracia e distante da comunidade (Carvalho, 2008). Não obstante, governos também de inspiração socialista, a partir de meados dos anos 90, terem procurado uma maior aproximação – a par dos paradigmas de gestão do NPM – ao sector privado, através de parcerias com o terceiro sector, da procura de maior envolvimento e participação de organizações sem fins lucrativas na implementação de políticas públicas, na linha aliás, ou sob influência, das ideias da “Terceira Via” (Araújo, 2005).

1.2 Contratação Pública

E é neste contexto que as Administrações Públicas Portuguesas desenvolvem as suas atividades, incluindo todos os atos da contratação pública regulados pelo Código dos Contratos Públicos (CCP)²⁴. Num contexto em que sucessivos governos procuram maior proximidade e compromisso com a sociedade, ensaia até alguns passos no sentido da gestão participada ao mesmo tempo que procura responder aos desafios económicos colocados por uma economia ainda fragilizada e endividada não podendo assim perder de vista os conceitos de gestão tão caros ao NPM. Logo, dentro de um espectro de unidades autogeridas

²⁴ Aprovado pelo Decreto-Lei nº18/2008 de 29 de janeiro, e recentemente, o Decreto-Lei nº 111-B/2017, de 31 de agosto, procedeu à nona alteração, desta feita para introduzir na legislação portuguesa as diretivas europeias: 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/55/UE.



e auto protegidas onde a integralidade e coerência se tornam dificilmente perceptíveis pelos cidadãos e agentes económicos (Vidigal, 2013), onde se perde a noção do todo e os benefícios de uma perspectiva integrada.

Torvatn e de Boer (2017) definem compras públicas como “qualquer aquisição efetuada por uma organização pública onde o dinheiro público é gasto para adquirir bens e/ou serviços a fornecedores não-públicos” (p.432). De uma forma mais abrangente pode afirmar-se que a aquisição de bens e serviços e bens de capital é uma das atividades económicas dos governos (Thai, 2001). A contratação pública é uma atividade complexa.

Os departamentos de compras das organizações em geral, e das administrações públicas em particular, são responsáveis pela contratação de bens e serviços dos mais diversos tipos. Não raro, são necessários conhecimentos especializados e multidisciplinares não disponíveis ou acessíveis às áreas de aprovisionamento (Thai, 2001), resultando em dificuldades na especificação dos bens e serviços pretendidos, na avaliação de propostas e mesmo na gestão dos contratos (Barrett & Rees, 2016). Contudo, o modo como se desenvolvem os atos de administração, incluindo a contratação pública, que se estima representar entre 15 e 20% do PIB dos membros da UE (Sanchez Graells, 2009), podem também ser veículos de expressão e dimensão políticas. Podem também ser vistos como instrumentos de realização de uma política europeia comum, assente na convicção de que a remoção de barreiras ao comércio entre os seus membros não só favorece a prosperidade e o aprofundamento e entretencimento de relações, assim se concretizando o objetivo de fortalecimento do sentimento de paz entre as nações europeias (Arrowsmith, Bordalo Faustino, Heuninckx, Treumer, & Jens, 2010). Contudo, estes desideratos não se alcançam sem regras, sobretudo um enquadramento legal e normativo que os faça florescer dentro dos princípios assentes e fundadores da UE. Ou seja, na observância dos princípios da livre circulação de mercadorias, da liberdade de estabelecimento e da livre prestação



de serviços, e dos deles decorrentes como igualdade de tratamento, não discriminação, proporcionalidade, transparência, entre outros, sem prejuízo da defesa dos interesses próprios de natureza económica, designadamente a contratação pública, ancorando-a nos valores e benefícios da livre concorrência (Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, 2014)²⁵. Daí que as diretivas comunitárias dentro da UE sempre se tenham norteado por princípios de transparência, não discriminação e igualdade de tratamento e oportunidades a todos os fornecedores, no sentido de carrear para os processos de aquisição o maior número possível de concorrentes (Torvatn & de Boer, 2017). Porém a conciliação dos princípios enunciados, particularmente os da transparência e livre concorrência, nem sempre é fácil.

Em países do Norte da Europa, tais como a Suécia ou a Finlândia, a Administração Pública está subordinada aos princípios da abertura e total transparência o que leva a que todos os documentos celebrados entre uma autoridade pública e qualquer fornecedor sejam considerados públicos, logo acessíveis a qualquer cidadão e sem qualquer restrição; nem sequer são necessárias razões para o interesse no processo ou até a identificação do acedente, muito embora existam algumas exceções no sentido da proteção de informação confidencial (Halonen, 2016).

As regras do *procurement*²⁶ na UE nem sempre são concordantes entre si; os seus objetivos são por vezes conflitantes. Por um lado os critérios de transparência podem evitar a corrupção e ampliar as oportunidades mas por outro, se levados ao extremo, podem tornar-se em fenómenos redutores de concorrência (Halonen, 2016). Aliás, a conciliação da preservação da concorrência leal nas compras públicas e as regras da transparência são sempre facas de dois gumes. A

²⁵ Diretiva 2014/24/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014.

²⁶ Termo escolhido para definir os atos de procura por bens e serviços por parte de entidades públicas ou privadas; no caso deste documento os atos de procurement estão sempre limitados às Administrações Públicas enquanto agente do lado da procura.



revelação de informação comercial considerada confidencial, suscetível de prejudicar os concorrentes, acabaria por ferir o interesse público; esses concorrentes ponderariam os riscos de concorrerem e, no limite, deixariam de apresentar as suas ofertas, assim restringindo a concorrência (Halonen, 2016). São conhecidas as consequências da regulação das compras públicas, sobretudo através dos seus sucessivos procedimentos, quanto às situações de conluio geradas (OCDE, 2006). Mas, se em algumas circunstâncias a transparência pode ser indutora de concorrência, através da definição de preços-base, noutras pode revelar-se como barreira à participação de indústrias em que informações sobre preços são particularmente sensíveis (Sanchez Graells, 2009). Afinal, os mercados públicos são frequentemente considerados como pouco competitivos à luz de modelos económicos que lhes exigem características como sejam a informação perfeita e barreiras baixas à entrada e/ou saída dos seus fornecedores (Caldwell et al., 2005).

A teoria da agência pode ajudar a entender os sistemas de compras públicas (*procurement*) e suas regras (Rism et al., 2010). Baseado no modelo agente/principal o objetivo é manter o agente alinhado com os propósitos e objetivos do principal. E assim há que estabelecer estratégias de monitorização e controlo sabendo-se, contudo, que há sempre perdas residuais em qualquer relação principal/agente, como previsto na teoria da agência (Rism et al., 2010).

Nas compras públicas podemos enquadrar o principal como a Administração Pública, enquanto os agentes podem ser as pessoas singulares ou coletivas que se propõem fornecer quaisquer bens ou serviços ou mesmo aqueles que atuam em nome do principal; e quanto mais complexas forem as relações entre o agente e o principal mais aumenta a probabilidade de existir informação assimétrica, logo, maior a necessidade de mecanismo de controlo (Rism et al., 2010).

Admitindo-se a aplicabilidade da teoria da agência na contratação pública, temos desde logo de contar com os riscos morais implícitos. Isto é, os riscos dos



adjudicatários, uma vez contratados, evitem o cumprimento integral dos compromissos que assumiram nas suas propostas (Steinle, Schiele, & Ernst, 2014). Deste modo, quer as regras de *procurement* da UE quer os princípios enunciados para a contratação pública também se destinam a responder a preocupações relacionadas com os negócios que se efetuam entre o estado e o sector privado, pois, como se reconhece, foram sempre uma fonte de corrupção, servindo os interesses de todos os envolvidos com exceção dos interesses do próprio estado (Popescu, Onofrei, & Kelley, 2016). Tanto mais que a corrupção pode ocorrer em qualquer uma das fases dos processos de aquisição. Seja na identificação da necessidade, na fase preparatória, a seleção do adjudicatário, na implementação do contrato e na sua execução (Popescu et al., 2016).

O quadro regulamentar da contratação pública tem vindo a sofrer algumas alterações, muito em resposta aos tratados da UE e aos novos princípios e desígnios que estes vão estabelecendo, bem como as decisões do Parlamento Europeu, e até incorporando alguns aspetos de jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, garantindo-lhe maior segurança jurídica. A importância da contratação Pública na estratégia da Europa 2020, de onde se espera, se efetivamente usada, poder ser um fator de crescimento sustentável e socialmente responsável (Sanchez-Graells, 2016), tem-se adequado aos novos desafios, que se pretende se concretizem, e em resumo, através de medidas de desburocratização e flexibilização na formação dos contratos públicos, de maior transparência e de boa gestão pública, que consagre medidas para promover a inovação e a concorrência e que migre da preponderância do preço como critério de adjudicação principal para o da proposta economicamente mais vantajosa, tendo por base a melhor relação qualidade preço²⁷. Também se pretende que a contratação pública facilite a participação de pequenas e médias empresas (PME).

²⁷ Alterações já introduzidas no Código dos Contratos Públicos, através do Decreto-Lei 111-B/2017, de 31 de agosto.



E neste sentido há que ter em conta que muitos dos departamentos públicos servem pequenas comunidades, que requerem bens e serviços em pequenas quantidades, e assim muitos contratos são atribuídos a fornecedores locais. Mas, ao mesmo tempo que isto é positivo para as economias locais também favorecem (ou aumenta) o compadrio e a corrupção ((Barrett & Rees, 2016). É certo que os países da UE têm vindo a adotar algumas soluções e boas práticas no sentido de minorar os efeitos das compras nos vícios de corrupção instalados. No caso Português a utilização das plataformas informáticas nos processos de aquisição tem favorecido a redução dos custos de transação, e aumentado a concorrência ao mesmo tempo que a corrupção é diminuída perante a transparência e facilidade de monitorização dos processos (Popescu et al., 2016), ao mesmo tempo que prossegue na linha inovadora que o levou à utilização de serviços partilhados de compras ou de acordos-quadro²⁸ (Caldwell et al., 2005).

O critério da proposta economicamente mais vantajosa, ou sustentada na melhor relação qualidade-preço, que também pode ser designada pela relação custo-benefício, tem na verdade estado no centro da perceção do sucesso das ações de *procurement*, ainda que restrito ao interesse económico; na verdade, de um critério que tinha o preço como parâmetro exclusivo partiu-se para uma perceção multicritério onde o preço já não é a única determinante de uma decisão. Surge o *Best Value for Money* (BVM)²⁹ que, por sua vez, também nos conduz a outra questão: como operacionalizar este conceito? Procurar o BVM implicará uma definição criteriosa e concreta de todos os aspetos a contratar e quais as valorizações atribuíveis a cada um dos critérios. Quais são os melhores critérios ou os mais adequados? Para conseguir o objetivo qual o modelo de concurso é que se adapta ao nosso objetivo e se tem enquadramento legal, uma vez que negociações diretas podem, não obstante os seus méritos, mascarar uma desejada

²⁸ Acordo entre diferentes entidades com vista a disciplinar relações contratuais futuras

²⁹ Custo-benefício



e imperativa transparência de processos públicos de aquisição. E como definir a sua execução? O que introduzir de prémios ou penalizações? Ou seja, sistematizar e operacionalizar O BVM pode não ser uma tarefa fácil. No entanto, e por muito que a definição de BVM possa ter de genérica, carrega sempre uma mensagem subjacente: o de que o *procurement* se deve alicerçar nas suas dimensões principais – preço e qualidade – e não só o preço (Dimitri, 2013). A relação custo-benefício subjaz nas decisões, realçando a consideração (ponderação) que deve ter quanto ao seu impacto económico, social e ambiental, salientando até que a entrega de valor acrescentado através de políticas de benefício à comunidade devem ser consideradas de modo integrado (Barrett & Rees, 2016).

1.3 Acordos Quadro

Os acordos quadro, entendidos como acordos de suporte para o fornecimento de bens e serviços de que a entidade contratante (ou entidades contratantes) exhibe uma necessidade recorrente, e onde são estabelecidos os termos de princípio que serão seguidos nos procedimentos de adjudicação subsequentes (Andrecka, 2015a). Aliás, o conceito de acordo-quadro está bem identificado no artº 33 da Diretiva 2014/24/EU: “Um acordo-quadro é um acordo entre uma ou mais autoridades 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 necessário, das quantidades previstas. Outra definição pode ser encontrada no Código dos Contratos Públicos (CCP): “acordo quadro é 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 respectivos termos.³⁰

Os acordos quadro vieram contribuir para uma maior eficiência na contratação pública, através das economias de escala (onde um procedimento pode dar origem a diversos contratos) e eficiência administrativa (Andrecka, 2015b). A utilização dos acordos-quadro, através de centrais de compras, é aparentemente favorável para as entidades contratantes. Na verdade, ao agregarem-se as necessidades de bens e serviços aumentando as quantidades a serem apreciadas pelos fornecedores, as centrais de compra logram as condições mais competitivas, logo mais favoráveis, do mercado (Andrecka, 2015a). No fundo, a centralização das atividades de compras pretende devolver, compensando, às organizações, sejam estas públicas ou privadas, as suas capacidades em matéria de poder de mercado, em que as economias de escala geradas possam favorecer os preços de aquisição de seus bens e serviços (Katri Karjalainen, 2009); as economias de escala provêm de melhores negociações, concretizadas por menores custos unitários, através do aumento do poder de mercado que se consegue através da agregação de volumes ou padronização de categorias, materializando economias de escala, economias de informação e aprendizagem e economias de processos (Trautman et al, 2009^a, como referido em Karjalainen, 2011). Estratégias de agregação de compras corporizadas através de centrais de compras, unidades ministeriais, acordos quadro, acabam por gerar economias de escala, reduzindo preços e custos de assim promovendo eficiência operacional (Sanchez-Graells & Herrera Anchustegui, 2016). Poupanças nos preços foram já observadas nos acordos-quadro centralizados quando comparados com os preços de mercado, consolidando uma posição entre académicos que da centralização se esperam preços mais baixos através de descontos de volume (K. Karjalainen, 2011). As estratégias de agregação de compras já provaram a sua

³⁰ Artº 251 do CCP



eficiência na procura de bens e serviços no domínio do princípio custo-benefício, particularmente as centrais de compras e os acordos-quadro; a sua utilização cuidada pode recolher os benefícios da intensa concorrência nos procedimentos públicos de aquisição, traduzindo-se em melhores preços, condições e qualidade para quem contrata, utilizadores finais e para os contribuintes. Efetivamente as estratégias de agregação potenciam a concorrência, simplificam os procedimentos administrativos, geram economias de escala e reduzem a despesa pública com o objetivo de perseguir a melhor relação custo-benefício. Existem reconhecidos ganhos, com origem nas melhores condições de preço conseguidas pela centralização das compras numa só autoridade. Na verdade, o nível de especialização dessa autoridade central (uma central de compras) permite um nível de especialização, práticas mais adequadas e até um nível de inovação tais, que captam mais facilmente todas as economias de escala decorrentes dessa centralização. Naturalmente que o volume de compras é decisivo; há que compensar os maiores custos de transação originados pelas centrais de compras (Šerpytis, Vengrauskas, & Gineitienė, 2011).

E a concorrência tem de ser preservada de modo a evitar-se o lado pernicioso das compras centralizadas. No fundo, os sistemas agregados de compras podem constituir-se como uma espécie de contrapoder que neutraliza o poder de mercado dos operadores económicos (Sanchez-Graells & Herrera Anchustegui, 2016).

Em termos económicos, a agregação dos sistemas de compras públicas pretende aumentar o seu poder de mercado (do lado da procura) do mesmo modo que um cartel de compras de empresas privadas pretende maximizar os seus lucros; este poder pode assumir duas formas: o poder do monopsonio ou o poder de negociação. No entanto, só o poder de negociação, desde que não abusivo, encontra suporte na teoria económica, já que o poder do monopsonio, pelo contrário, tende a ser ineficiente (Chen:28, como referido por Sanchez-Graells &



Herrera Anchustegui, 2016), a exemplo do que acontece, basicamente pelas mesmas razões, com o poder do monopólio (Noll, 2005). E, apesar dos monopsonios serem raros, os mercados públicos tendem a ser os cenários onde a probabilidade de ocorrerem é maior (Sanchez-Graells & Herrera Anchustegui, 2016).

De salientar, porque importante no âmbito deste documento, o carácter desigual no que aos direitos das partes diz respeito, dos seus direitos de obrigações quanto aos contratos celebrados ao abrigo de um acordo-quadro. Efetivamente o CCP impõe a obrigatoriedade aos seus adjudicatários de celebrarem quaisquer contratos decorrentes do objeto do acordo-quadro mas não impõe a mesma obrigatoriedade para as entidades adjudicantes; isto é, a uma das partes impõem-se meios (e encargos) em permanência durante toda a vigência de um Acordo-quadro sem que qualquer direito ou garantia por parte das entidades adjudicantes quanto à celebração de qualquer contrato pois a estas pertence o direito discricionário de os celebrar, ou não; mesmo as entidades abrangidas por sistemas de compra vinculada ao abrigo de um acordo-quadro podem-se agora³¹ ver desobrigadas desse vínculo caso demonstrem que o preço a pagar ao abrigo desse acordo-quadro teria um preço, pelo menos, 10% superior³²; ou seja, as entidades contratantes podem celebrar qualquer contrato de aquisição de bens e/ou serviços, em procedimento autónomo, ou seja, exterior ao âmbito do acordo-quadro a que está vinculada, conferindo-se-lhes uma maior liberdade contratual por ser previsivelmente mais económica, ao mesmo tempo que se fragiliza a posição dos adjudicatários (Andrade da Silva, 2017).

Os sistemas de concentração das compras públicas também nos conduzem a riscos de natureza legal e administrativa. O número de concursos tende a diminuir e o volume de negócio implícito em cada um deles tende a aumentar,

³¹ Após a revisão do CCP aprovada pelo Decreto-Lei 111-B/2017, de 31 de agosto, e motivada pela necessidade de adequar o Código Nacional à disciplina europeia da contratação pública

³² Artº 256-A do CCP



facto que suscita uma maior apetência litigante por parte dos concorrentes, a par de um aumento de complexidade nos processos que acaba por dificultar as decisões de tribunais cuja especialização é menor do que os órgãos de *procurement*, públicos e privados, em litígio. Existem ainda problemas administrativos e políticos da redução da autonomia das autoridades que endossam as suas atividades de *procurement* aos sistemas agregados de compras (Sanchez-Graells & Herrera Anchustegui, 2016). Mas também são reconhecidas as dificuldades das entidades contratantes em lidarem com acordos-quadro constituídos por diversos fornecedores, numa base diária. A contratação pública não é conduzida por profissionais de *procurement*, acabando nas mãos de quem não está devidamente qualificado para lidar com complexos concursos públicos (Andrecka, 2016).

As pequenas e médias empresas (PME's) têm um papel preponderante na economia da União Europeia. Representam cerca de 99,8% das empresas existentes, 56,8% do valor acrescentado e cerca de 2/3 do emprego privado³³. Porém, e muito embora os princípios da UE consagrem o seu direito à participação na contratação pública, os requisitos inerentes, as competências necessárias, a até a complexidade administrativa dos procedimentos acaba por condicionar (desincentivando) a sua participação (Katri Karjalainen & Kempainen, 2008). A Diretiva 2014/24/UE procura, de forma algo inovadora, permitir e até incentivar as entidades adjudicantes a adjudicarem os contratos sob a forma de lotes separados, facilitando assim o acesso às PME's e até às Microempresas ao mesmo tempo que se promove a concorrência (Andrade da Silva, 2017). A possibilidade de os acordos-quadro poderem dividir os fornecimentos em lotes acabam por promover a participação das PME's que doutro modo não teriam escala bastante à satisfação de necessidades mais amplas (Andrecka, 2015a), parecendo porém atender-se com cuidado aos interesses dos

³³ *Annual Report on European SME's, 2016-2017, European Commission*



operadores económicos que não se integram no conceito de PME; por isso, as preferências por adjudicações de contratos às PME's são apontados mais como objetivos ou tendências do que suportadas por requisitos concretos ou até sistemas de quotas, donde se pode inferir que as políticas públicas de *procurement* procuram a abertura dos mercados públicos às PME's desde que não à custa das grandes empresas (Kidalov & Sneider, 2011).

1.4 Concorrência desleal

De há muito que o recurso a práticas ilícitas e desonestas tem acompanhado o crescimento do comércio e aprimorado os seus métodos de contornar a concorrência (Haines, 1919). Segundo a OECD (2010, pag 9), “O conluio e a corrupção sendo embora problemas distintos no âmbito das aquisições públicas, podem ocorrer frequentemente em paralelo e ter um efeito de reforço mútuo. Portanto, são melhor considerados se vistos como ameaças concomitantes à integridade das compras públicas.” Conluio que também se reconhece no domínio político, agravando-se até na proporção do tempo em que os cargos de poder são exercidos (Coviello & Gagliarducci, 2010).

O *bid-rigging*³⁴ é outro dos riscos inerentes à contratação pública; entender e encontrar meios, procedimentos, processos, regulamentação, etc... tem sido um desafio constante para as autoridades que procuram soluções para o conluio licitante e até sugestões para identificação da constituição de cartéis e suas formas particulares de atuação, consoante se trate de processos dinâmicos de aquisição - dos que exigem propostas únicas seladas e requerem acordos prévios entre os licitantes - ou de conluio rotativo que vai premiando os licitantes de forma repetida e sequencial (Kovacic, Marshall, Marx, & Raiff, 2006). E nem os acordos-quadro garantem a necessária transparência, particularmente os celebrados com

³⁴ Aqui usado para referir manipulação de propostas em compras públicas, ou conluio entre concorrentes.



múltiplos fornecedores; ou melhor, asseguram-na na fase de constituição e qualificação dos fornecedores para o acordo quadro mas não na fase seguinte, isto é, na fase de procedimentos e subsequentes adjudicações dos contratos (Andrecka, 2015b).

Um dos mais complexos problemas, suscetível de ser associado à concorrência desleal, é o fenómeno dos preços predatórios. Para que uma prática se possa considerar predatória, é necessário que se verifique o sacrifício temporário de margens comerciais - vendendo-se os bens e serviços a um preço tal (inferior ao seus custos) que afaste os rivais ou impeça novos entrantes do mercado - na expectativa de, depois de afastada a concorrência, poderem ser compensadas através de preços e margens inalcançáveis em situação de concorrência plena (Areeda & Turner, 1975), o que implica uma capacidade financeira superior (Milgrom & Roberts, 1990). São consideradas maximizadoras de lucro em virtude do seu carácter excludente e de outros efeitos anti concorrenciais, sobretudo à quando olhadas à luz de uma perspetiva estratégica, e não estática, da sua aplicabilidade (Bolton, Brodley, & Riordan, 2000). Isto é, através dos preços artificialmente baixos de hoje – que afastam os concorrentes do mercado - se proporcionar a prática de preços altos futuros (Crane, 2005). Contudo, tal prática implica uma capacidade de antecipar reações futuras do mercado (longo prazo) a partir de comportamentos e condições de mercado observáveis no curto-prazo (Joskow & Klevoric, 1979). Mais longe no tempo estará já o acolhimento dado a uma corrente que defendia que o comportamento predatório se dava na vizinhança da “presa”, enquanto o predador recuperava as perdas noutras geografias (Stigler, 1982).

Assim, quando o afastamento ou até bloqueio de rivais do mercado não reflete uma afirmação dos seus méritos antes a consequência de uma prática de preços não suficientemente remunerativos (Areeda & Turner, 1975), ou simplesmente uma intenção de disciplinar a concorrência levando-a a aceitar uma determinada



(pequena) quota de mercado (Milgrom & Roberts, 1990), essa empresa estará a incorrer num comportamento predatório. Comportamento este que não deixa de suscitar alguma resistência à sua censura pois quaisquer reduções de preço são sinais distintivos de concorrência e os benefícios que os consumidores mais retiram de uma economia de mercado (Bolton et al., 2000), assim constituindo um curioso (aparente) paradoxo, pois, sabendo-se que os preços baixos são apreciados e os altos desprezados por todo um quadro legal anti monopólio, o predador acaba por ser censurado por um “excesso” da prática apreciada, ou seja, preços considerados excessivamente baixos (Crane, 2005).

E há ainda que considerar que a ação de uma empresa, isolada numa estratégia apoiada em comportamentos predatórios, pode não ser bastante às suas intenções monopolistas. As empresas não conseguem uma posição de monopólio por uma qualquer ação unilateral a não ser por razões pouco racionais que os levem a trocar lucros por posição (Posner, 1979). O foco das leis anti monopólio, cuja denominação desde logo expõe a incompatibilidade entre monopólio e concorrência (Zlinkoff, 1944), deve por isso centrar-se não em quaisquer ações isoladas ou unilaterais, mas sim em cartéis ou em fusões horizontais tais que possam elas próprias criar esse monopólio diretamente ou através de facilitação da cartelização ao reduzir drasticamente os concorrentes no mercado (Posner, 1979), muito embora se afirme que grande parte das fusões não produza alterações significativas nos preços e na eficiência (Williamson, 1968).

De todo o modo, vender abaixo do custo, com a finalidade de expulsar um concorrente do mercado é prejudicial mesmo no longo prazo, a não ser que a esse concorrente não seja facilitado o acesso aos mesmos recursos financeiros que lhe permitam suportar essa guerra de preços. Estas práticas consomem recursos, podem não ser suficientemente dissuasoras de novas entradas, proporcionar o regresso de antigos concorrentes ou mesmo o acesso de novos concorrentes assim que o predador ensaie uma recuperação dos preços, ou consiga até afastar os



concorrentes que percebem que a prática de preços baixos será temporária (Milgrom & Roberts, 1982). E assim, terão de existir outros fatores, que não o desejo de eliminar concorrentes, para a prática de vendas abaixo do custo (Posner, 1979). Uma perspectiva puramente econômica sobre preços predatórios nega qualquer facilidade no entendimento da racionalidade da sua aplicação, sobretudo quando se consideram os interesses dos gestores que os implementam; na verdade, devendo atender aos princípios de maximização do lucro, torna-se difícil compreender que qualquer executivo sacrifique os resultados de hoje em benefício de resultados futuros quando sabe que os acionistas o irão avaliar (e compensar) pelos resultados que vai conseguindo em cada exercício ou mandato. No entanto, pode ainda assim existir uma racionalidade subjacente no preço predatório, mesmo do ponto de vista do interesse dos gestores; em vez da maximização do lucro os gestores podem pretender maximizar as suas oportunidades de carreira que ficam sempre favorecidas, por exemplo, por um trajeto de afirmação de quota de mercado das empresas que geriram (Guiltinger & Gundlach, 1996). Porém não se pode deixar de ponderar que seria menos oneroso comprar um concorrente do que afastá-lo através de práticas predatórias; embora este argumento desconsidere as questões estratégicas associadas ao afastamento de concorrentes (Posner, 1979) e não reconheça algum consenso existente entre economistas que admitem que o preço predatório pode ser uma muito racional e bem sucedida estratégia de negócio (Bolton et al., 2000). Os preços predatórios podem ainda ser objeto de uma apreciação dualista: uma que resulta na análise dos seus impactos econômicos no mercado, ou seja, nos concorrentes e nos consumidores, e outra que, identificando o propósito monopolista como nocivo do bem estar socioeconômico, estendeu a apreciação para o domínio da lei (Martins, 2015). Dito doutro modo, há que conjugar um preço baixo com uma intenção, para que se possa considerar predatório. E, se a intenção é fácil de entender e difícil de provar, um custo, apesar de fácil de



definir, contende com a medida de custo a utilizar (Brady & Cunningham, 2001) para além da necessidade de se distinguirem as reduções no preço verdadeiramente competitivas das predatórias (Joskow & Klevoric, 1979), até porque punir um preço predatório é uma das mais suscetíveis teorias anti-monopolistas; traduz-se afinal num esforço por punir uma redução de preços que é, ao mesmo tempo, uma virtude à luz dos objetivos da concorrência (Crane, 2005).

Uma medida de custo que define os preço predatórios pode ser encontrada nos custos variáveis médios: no seu nível ou acima deverá considerar-se legal, abaixo deverá ser considerada ilegal (Areeda & Turner, 1975); tese com alguns detratores que, no entanto, não apresentam melhores alternativas (Hovenkamp, 2015). Embora a proposta inicial e preferida fosse o custo marginal de curto prazo, as dificuldades da sua demonstração conduziram-nos à recomendação de um proxy: os custos variáveis médios (Areeda & Turner, 1975). Que constituem uma condição suficiente, mas não necessária, para estabelecer um comportamento predatório; qualquer preço entre os custos variáveis médios e os custos totais médios podem também indicar comportamento predatório uma vez que em mercados competitivos o preço de equilíbrio de mercado será igual ao custo médio total de produção acrescido de uma normal taxa de retorno do capital investido (Joskow & Klevoric, 1979). Os testes de Areeda & Turner encerram riscos de se revelarem como falsos positivos – para além do facto dos tribunais, nos seus juízos, deverem afastar qualquer dúvida razoável – uma vez que dificilmente as empresas poderiam incorrer em práticas predatórias sabendo que as coimas associadas poderiam superar os lucros obtidos (Wickelgren, 2016). Contudo, cada negócio em concreto, carece de uma apreciação casuística. No negócio da aviação, por exemplo, ao mesmo tempo que nos afastamos do comércio de bens e nos aproximamos dos serviços, percebemos que a utilização dos custos variáveis médios pode não ser a melhor medida de custo para uma



indústria de capital intensivo, como é a indústria da aviação (Brady & Cunningham, 2001).

E existe também a tentação por parte de firmas menos eficientes de tentarem criar jurisprudência, - ao abrigo dos preços predatórios-, que as defenda da concorrência de firmas mais eficientes que, por isso, praticam preços mais baixos e prevenir a litigância acerca de preços predatórios como atos de conluio, próprios de oligopólios, que conduzam a aumentos de preços lesivos do bem-estar dos consumidores; aliás, os tribunais já deram por aceite que as leis sobre preços predatórios podem ser socialmente custosas se os preços se situarem acima dos seus níveis competitivos (Crane, 2005).

O paradoxo do preço predatório é que tanto a proibição como a ausência de qualquer regulação conduzem a um dano social do mesmo género: desvio positivo em relação ao preço ótimo; os tribunais têm aceite que uma lei contra preços predatórios podia ter custos sociais se permitissem, ou favorecessem a fixação de preços acima dos seus níveis competitivos. Demais a mais o preço predatório só se concretiza num momento (futuro) em que o agente económico, livre de concorrência, fixa os seus preços, num quadro de monopólio, de modo a recuperar as perdas passadas. Ora a condenação de um preço predatório, exigível no momento em que é praticado, enferma de algum anacronismo pois o momento futuro, em que o preços se desviam, é fundamental para suportar a tese; e, neste ínterim, podem confundir-se práticas dignas de estimular a concorrência com preços predatórios uma vez que os mecanismos que as desencadeiam são semelhantes (Crane, 2005).

Outro modo de iludir a concorrência, é o recurso a práticas que vão para além do recurso a preços baixos (predatórios ou não) com objetivos estratégicos de condicionarem ou eliminarem concorrentes; a venda de bens ou serviços de modo desonesto podem não só induzir “custos de desonestidade” no comprador, proporcionais à medida do engano ou fraude subjacentes, mas



também aos custos incorridos pelo facto destas práticas expulsarem do mercado os negócios legítimos (Akerlof, 1970). A este propósito, convirá referir outros fenómenos de preços baixos como sejam as vendas com prejuízo, descontos ou preços discriminatórios (Martins, 2015).

No nosso ordenamento jurídico, as vendas com prejuízo encontram-se limitadas à venda de bens (assim se presumindo a exclusão da venda de serviços), definindo-as como uma venda a um preço inferior ao preço de compra efetivo (Ferro, 2017). O Decreto-Lei 370/93, de 29 de Outubro, mais tarde alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 140/98, de 16 de maio e 10/2003, de 18 de janeiro, cujo regime viria a ser revisto no Decreto-lei 166/2013, de 27 de dezembro – pretendendo esclarecer, ou melhor definir a fronteira da decisão, o preço de compra efetivo – não prevê a figura de venda com prejuízo para o caso dos serviços. Acautela o fenómeno para o comércio de bens, na procura da conciliação entre o abuso de posição e a livre concorrência, reconhecendo os danos de práticas restritivas no comércio, não o plasmando para os serviços, onde os danos, particularmente em atividades de mão de obra intensiva, podem ser socialmente graves.



Capítulo 2

2. A Indústria da Segurança Privada

2.1 Uma visão do mercado europeu

Reduziu-se este pequeno apontamento do mercado europeu aos países membros da União Europeia (UE).

A legislação sobre a segurança privada varia de país para país quer nos seus termos laborais quer no enquadramento jurídico da própria indústria. E, conforme ilustrado na figura 1 – grau de restrição legislativa, o rigor com que os diferentes países europeus encaram esta indústria, ou melhor, o enquadramento jurídico (ou a sua ausência) que a acolhe, quais as áreas que contempla, o quadro de sanções aplicável (e se são aplicadas) e até a existência de requisitos de entrada ou restrições à sua implementação.

Desde países como a Áustria ou a República Checa em que as restrições são baixas até países como Suécia, Bélgica, Hungria, Sérvia (não contemplada neste estudo), Espanha e Portugal, em que as restrições são mais elevadas, o mapeamento dá-nos oportunidade para uma reflexão futura sobre as suas causas e efeitos. Entender as razões de um enquadramento legal mais brando em países com tradição e necessidades securitárias como o Reino Unido e a própria França, quando comparadas com enquadramentos legais muito exigentes em países



tidos por mais seguros, como sejam os casos da Suécia e de Portugal.

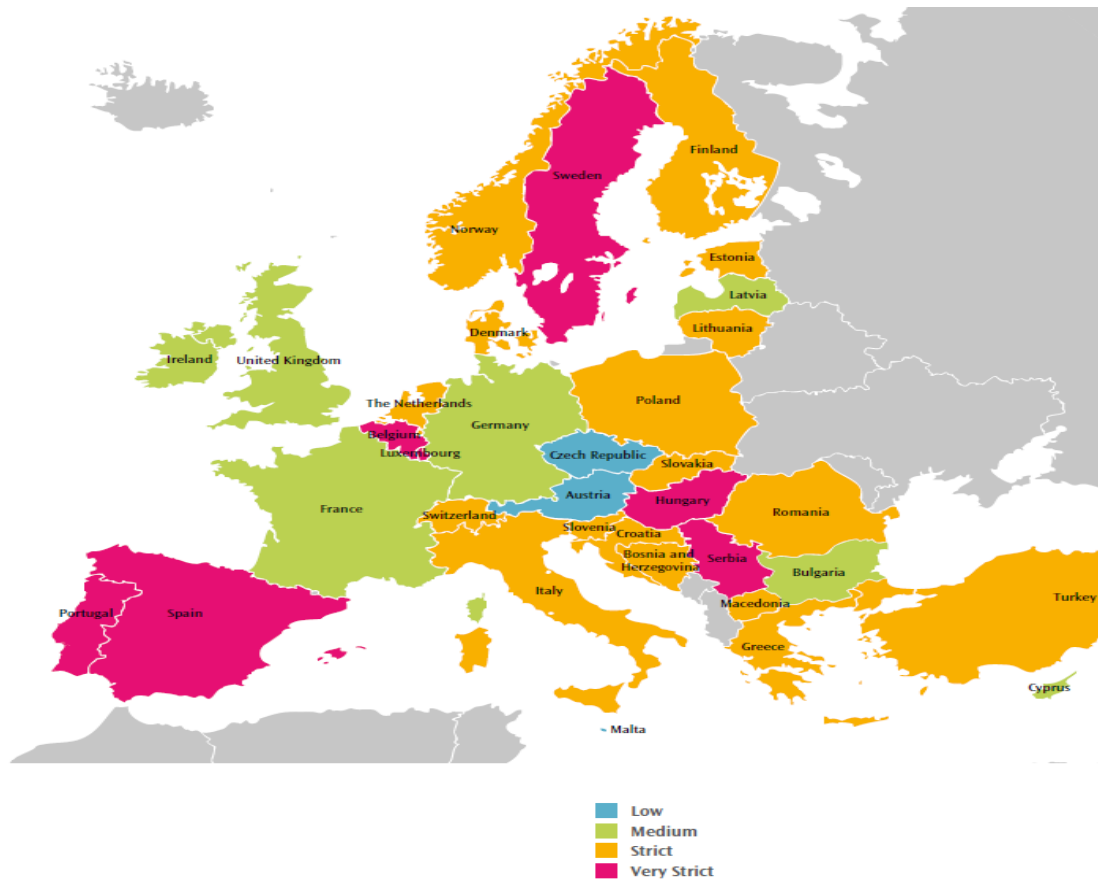


Figura 1: Grau restrição legislativa. Fonte: COESS 2011

Na tabela seguinte, e aparte as informações relacionadas com o volume de negócios da indústria na UE28, apresenta-se uma relação entre o número de cidadãos por um lado e os agentes de segurança privada (asp) e as forças policiais, por outro. Os volumes de negócio registados em toda a indústria da segurança privada e das atividades de vigilância humana são também objeto de apresentação bem como, este dado a título meramente informativo, os rendimentos médios brutos dos agentes de segurança privada de cada país da união.



	rácio cidadãos/ asp	Rácio cidadãos / polícia	Rendimento bruto asp (€)	Volume Negócios Indústria (M€)	Volume Negócios Vigilância (M€)
Alemanha	322	370	1800	5.200	3.380
Áustria	523	380	1600	500	281
Bélgica	637	282	2040	642	356
Bulgária	132	155	179	311	nd
Chipre	472	156	600	25	nd
Croácia	249	205	460	170	nd
Dinamarca	1106	503	2773	430	134
Eslováquia	314	251	nd	nd	nd
Eslovénia	326	256	780	1	nd
Espanha	606	189	1315	3.392	2.160
Estónia	289	412	508	128	55
Finlândia	678	729	1691	580	325
França	438	256	1121	5.545	3.830
Grécia	392	276	586	435	282
Holanda	588	263	2337	1.300	806
Hungria	125	380	250	550	220
Irlanda	300	360	1800	587	307
Itália	1260	565	1750	2.700	1.350
Letónia	105	300	287	366	nd
Lituânia	294	290	600	58	nd
Luxemburgo	185	330	2107	nd	nd
Malta	117	216	nd	nd	nd
Polónia	155	377	397	1.913	897
Portugal	275	228	600	730	570
Reino Unido	170	382	2293	3.970	3.000
Rep. Checa	203	238	350	692	nd
Roménia	176	350	350	498	170
Suécia	467	467	2571	896	551
Média UE	389	327	1198	422	381

Tabela 2: Rácios asp e polícia por cidadão UE; Rendimentos asp; Volume de negócios Indústria (fonte: CoESS 2013)



Assim se verificando que em 2013 (últimos dados de que se dispõe) a média na EU28 era de 1 polícia por cada 327 cidadãos e de um asp por cada 389 cidadãos, dispondo Portugal de um número partilha dos cidadãos quer dos agentes de segurança pública quer dos agentes de segurança privada, inferior à média europeia. Ou seja, cada agente de segurança pública partilhado por 228 cidadãos enquanto cada agente de segurança privada partilhado por 275 cidadãos. Portugal dispõe de mais agentes de segurança pública por cidadão do que de agentes de segurança privada, ao contrário do que se passa em países como a Alemanha, Finlândia, Hungria ou Irlanda onde essa relação se inverte.

A tabela também nos proporciona uma perceção sobre os rendimentos dos agentes de segurança privada, revelando-nos uma distância significativa dos asp em Portugal relativamente à média europeia, facto que talvez possa sustentar uma explicação para a crise de mão de obra que se vive atualmente no setor, que por um lado impõe cursos de formação inicial com uma duração não inferior a 200 horas, regras deontológicas, e depois premeia a profissão com remunerações pouco acima do estabelecido como mínimo para funções indiferenciadas. O crescimento económico verificado nos últimos anos, tratou de evidenciar as consequências de uma estagnação no valor dos salários dos asp, ocorrida a partir de 2011: escassez de mão de obra com as necessárias qualificações. Isto conduziu-nos a um ponto em que as associações empresariais, confrontando-se com a escassez de mão de obra, acabaram por tentar tornar a profissão mais atrativa, oferecendo melhores rendimentos³⁵ para os anos de 2019 e 2020. A evolução da economia logo dirá se será bastante.

Na tabela 4 verificamos que para um universo de 41.744 empresas, existiam em 2015 mais de um milhão e meio de asp's ativos.

³⁵ Estão acordados com os sindicatos atualizações salariais da ordem dos 5% a partir de janeiro de 2019, seguidas de mais 5% em Julho, outros 5% em janeiro de 2020 e mais 4% em julho de 2020.



	Empresas (nº)	asp_ativos	Volume Negócios Indústria (M€)	Rácio nºasp/empresa	Rácio VN/empresa
Alemanha	5 500	246 903	6 900	45	1 254 545 €
Áustria	350	12 259	500	35	1 428 571 €
Bélgica	150	18 000	663	120	4 420 000 €
Bulgária	2 867	123 000	800	43	279 037 €
Chipre	60	1 700	25	28	416 667 €
Croácia	356	14 538	174	41	488 764 €
Dinamarca	470	5 000	430	11	914 894 €
Eslováquia	3 150	23 000	300	7	95 238 €
Eslovénia	149	6 551	nd	44	nd
Espanha	1 534	78 200	3 481	51	2 269 231 €
Estónia	290	13 234	170	46	586 207 €
Finlândia	250	9 000	717	36	2 868 000 €
França	3 391	160 400	6 012	47	1 772 928 €
Grécia	1 480	32 000	371	22	250 676 €
Holanda	2 288	27 928	1 374	12	600 524 €
Hungria	670	10 020	71	15	105 970 €
Irlanda	200	20 000	587	100	2 935 000 €
Itália	857	41 000	2 700	48	3 150 525 €
Letónia	500	21 500	366	43	732 000 €
Lituânia	121	11 000	58	91	479 339 €
Luxemburgo	10	3 200	nd	320	nd
Malta	25	3 604	nd	144	nd
Polónia	4 200	250 000	1 913	60	455 476 €
Portugal	92	37 104	700	403	7 608 696 €
Reino Unido	4 200	231 680	4 574	55	1 089 048 €
Rep. Checa	6 777	44 997	852	7	125 719 €
Roménia	1 557	91 586	679	59	436 095 €
Suécia	250	20 000	896	80	3 584 000 €
TOTAL	41 744	1 557 404	35 313	37	845 942 €

Tabela 3: Empresas e asp (nº) ativos, volume de negócios da indústria e dados de concentração de mercado. Fonte: CoESS 2015



Esta tabela também acaba por nos revelar que Portugal é o país que tem um menor número de empresas licenciadas e habilitadas a operar quando proporcionalmente analisadas à luz do número de asp ou dos volumes de negócio. Assim podendo ser suscitada a questão do grau de concentração de mercado, importante para se perceber se a livre concorrência está garantida não obstante o número reduzido de operadores de mercado quando comparados com os restantes países da UE28.

Recorrendo-se ao índice de Herfindahl:

$$IHH = \sum_{i=1}^n S_i^2$$

em que S representa a quota de mercado da empresa i , resultando o IHH (Índice de Herfindahl-Hirschman) da soma dos quadrados da quota de mercado das empresas.

Para se achar o índice, e porque o valor de referência de que se dispõe contempla toda a indústria³⁶, que se recorda terem sido em 2015 de cerca de 700 milhões de euros³⁷, contemplaram-se também a Loomis, que opera em Portugal unicamente no mercado de Transporte e Tratamento de Fundos e Valores, e também a Securitas Direct que limita o seu negócio de comercialização de sistemas de alarme e respetiva monitorização, ao segmento dos particulares ou pequenos negócios, uma vez que os seus volumes de negócios são expressivos (em 2015 registaram um volume de negócios da ordem dos 11 e 47 milhões respetivamente), logo, se não consideradas estas empresas, podiam influenciar as conclusões a retirar do índice. De referir que também entre as 25 maiores empresas de segurança privada constam algumas que também incluem nos seus volumes de negócios atividades relacionadas com transporte e tratamento de

³⁶ Por toda a indústria da segurança privada entende-se os negócios de vigilância, transporte e tratamento de valores, monitorização e vigilância remota, tecnologia e equipamentos de segurança e outros produtos e serviços.

³⁷ CoESS, 2015



fundos e valores³⁸ e comercialização de sistemas de alarme. Como não existe informação disponível que permita segregar os diferentes negócios em cada uma das empresas, optou-se, para observar a concentração de mercado, pelos números referentes a toda a indústria. Importante será referir que a impossibilidade de segregação dos diferentes negócios que cada empresa empreende não nos afasta da segurança privada. Isto porque a Lei 34/2013, de 6 de maio, proíbe às empresas de segurança privada a prossecução de quaisquer outras atividades que não a segurança privada.³⁹

E assim, como podemos observar na tabela 5, o montante global de volume de negócio das empresas apuradas (as 25 maiores no ano de 2015, e ainda a Loomis e a Securitas Direct) representa mais de 90% do total da indústria.

Optou-se por se considerar o volume de negócio cuja origem não está identificada numa só parcela (como se de uma só empresa se tratasse) pois a conclusão quanto à concentração de mercado não se ia alterar mesmo que esse volume de negócio fosse repartido pelas 65 empresas em falta.

Ora o resultado obtido⁴⁰ demonstra que o mercado da segurança em Portugal não sendo altamente concorrencial é um mercado não concentrado, considerados os parâmetros (U.S. Department of Justice & Federal Trade Commission, 2010):

IHH < 100 – mercado altamente concorrencial

100 < IHH < 1500 – mercado não concentrado

1500 < IHH < 2500 – mercado de concentração moderada

IHH > 2500 – mercado de elevada concentração

³⁸ As empresas Esegur, Prosegur até 2015, e Grupo 8, incluem nos seus relatos financeiros registos referentes a actividades de transporte e tratamento de fundos e valores.

³⁹ Alínea a) do artº 2 da Lei 34/2013, de 6 de maio

⁴⁰ Cujo detalhe poderá ser encontrado no Anexo IV



	<i>MShare</i>	$\sum_{i=1}^n S^2$
25 maiores empresas	82,33	815,03
loomis	1,62	2,62
direct	6,79	46,13
parcela_restante	9,26	85,67
	IHH	949,46

Tabela 4: Concentração de Mercado (2015)
Elaboração própria. Fontes: CoeSS, Sabi ⁴¹

2.2 Segurança Privada em Portugal

Os primeiros registos da atividade de Segurança Privada (SP) iniciam-se em 1966 e decorrem da instalação em Portugal da multinacional de origem sueca de nome Securitas AB.

Em Portugal, adotou o nome de Custódia por conflito de registo com o nome porque hoje é conhecida (existia outra empresa com o mesmo nome muito embora não relacionada com a atividade) e iniciou-se na prestação de serviços, ao tempo limitada à vigilância humana (estática e rondas itinerantes ou distrito). Os primeiros clientes a aderir, particularmente à vigilância estática, foram multinacionais instaladas em Portugal: Mobil Oil, Shell, General Motors e IBM. Seguiram-se empresas nacionais de grande dimensão como a Lisnave e a TAP (hoje Air Portugal)⁴².

⁴¹ Base de dados económicos e financeiros das empresas de Portugal e Espanha

⁴² Revista Securitas, Edição 72, Julho 2011, disponível em

<https://www.securitas.pt/globalassets/portugal/files/revista/revista-securitas-edicao-72.pdf>



2.2.1. Primeiros desafiantes

A primeira empresa concorrente, Grupo 8, viria a surgir seis anos após a constituição da Custódia não sendo despiciendo o facto de 3 dos seus sócios serem ex-quadros da própria Custódia.

Com o crescimento do mercado, diversas empresas iriam surgir como a Sonasa, Visegur, etc (todas, sem exceção, foram, entretanto, objeto de fusões ou aquisições)⁴³.

Beneficiando da ausência de qualquer enquadramento legal⁴⁴ que limitasse ou condicionasse a entrada no mercado, e principalmente, a reduzida necessidade de capital (era até frequente naquela altura os clientes pagarem trimestral e adiantadamente pelos serviços que recebiam), começou a assistir-se a uma proliferação de empresas de segurança.

2.2.2 Fusões e Aquisições

Com a entrada da Prosegur em Portugal em 1980 assiste-se a um fenómeno até aí novo: as aquisições.

Com a ambição própria de uma multinacional, a Prosegur cedo percebe que o crescimento que satisfará as suas ambições de afirmação no mercado só poderá ser alcançado através de aquisições. Visegur (1990), ETV (1992), Império Segurança (1997), Sentinela e ETD (1998), e Nadifil (2002), são então adquiridas,

⁴³ A Ronda e a Sonasa foram adquiridas pela Securitas em 1994 e 1996, respetivamente; informação disponível em <https://www.securitas.pt/sobre-a-securitas/a-nossa-historia/historia-securitas-portugal/>; A Visegur foi adquirida em 1990 pela Prosegur; informação disponível em <http://docplayer.com.br/77194768-Indice-nota-introdutoria-7.html>;

⁴⁴ Só em 5 setembro de 1986 viria a surgir o primeiro documento jurídico de enquadramento da atividade, o Decreto-Lei 282/86.



conferindo à Prosegur⁴⁵ uma posição de mercado de relevo, disputando a liderança com a Securitas.

Em 1996 a Securitas reage às taxas de crescimento da Prosegur – principal desafiante dada a sua condição de multinacional – e adquire: Ronda (1994); Sonasa (em 1996, só os negócios do continente, e em 2001 acaba por adquirir os negócios que esta empresa detinha na Madeira e nos Açores)⁴⁶.

Estas foram as principais aquisições ocorridas. Muitas outras de menor expressão ocorreram e também algumas aquisições de carteiras de clientes. Como, em regra, estas empresas se encontravam perante pressões da Autoridade Tributária e mesmo da Segurança Social, fruto dos seus desequilíbrios patrimoniais, a transação de carteiras apresentava-se como uma solução expedita.

Em 2007, o Fundo de Investimento Explorer adquire a Charon, Palanca, 4S e Prosecom, fundindo-as sob a marca Charon, constituindo-se assim como o terceiro maior operador do sector. Em 2010 viria a adquirir a carteira de clientes da Companhia de Segurança Privada.

Mais recentemente, concretamente em 2017, a Strong (empresa do grupo Trivalor que entre outras empresas detêm a Gertal e Itaú, no ramo da restauração coletiva) adquire a Charon⁴⁷ ao Fundo Explorer e a SOV – Serviços Operação e Vigilância SA⁴⁸, tornando-se num dos principais operadores em termos de volume de negócios. Aliás, as vendas de 2017, consolidadas as três empresas – Strong, Charon e Sov – conferem-lhe até a liderança de mercado.

⁴⁵ Informação disponível em <http://docplayer.com.br/77194768-Indice-nota-introductoria-7.html>

⁴⁶ Informação disponível em <https://www.securitas.pt/sobre-a-securitas/a-nossa-historia/historia-securitas-portugal/>;

⁴⁷ Comunicado da Autoridade da Concorrência, divulgado a 8 de fevereiro de 2017 (disponível em <https://www.jornaldenegocios.pt/empresas/detalhe/trivalor-compra-empresa-de-seguranca-privada-charon>)

⁴⁸ Autoridade da Concorrência, processo nº 47, 10 de novembro de 2016

2.2.3 O mercado nacional

O mercado da segurança privada desenvolve-se em todo o território continental e nos arquipélagos dos Açores e Madeira.



Figura 3: Mapa de distribuição das sedes das empresas titulares de alvará.

Fonte: RASP



Figura 2: Mapa de distribuição das salas de formação das entidades formadoras.

Fonte: RASP

As figuras 2 e 3, ilustram bem a cobertura territorial atribuída às atividades de segurança privada. As sedes das empresas predominam no litoral, mas as suas atividades estendem-se por todos os distritos conforme revelado pelas salas de formação existentes.⁴⁹

⁴⁹ Os mapas apresentados nas figuras 2 e 3 constam do Relatório Anual de Segurança Privada (RASP), de 2016.



2.2.4 Volume de negócios

Em termos de volume de negócios a indústria tem, desde 2011, sofrido variações bem distintas. Empresas existem que registam um crescimento permanente e significativo, e outras com variações negativas substanciais nos seus volumes de negócio, particularmente entre os anos de 2011 e o ano de 2014⁵⁰, conforme apurado nos seus relatos financeiros⁵¹.

Para se apreciar a evolução das empresas de segurança privada entre os anos de 2011 e 2017⁵², quer em termos de volume de negócios quer nos restantes indicadores económico e financeiros doravante apreciados, recorreu-se a uma amostra constituída pelas 25 maiores empresas do mercado, consideradas pelo seu volume de negócio ou número de empregados. Esta amostra acaba também por servir os propósitos de análise das empresas qualificadas para o Acordo Quadro (AQ-VS-2014) uma vez que todas elas se encontram entre as 25 maiores⁵³.

	TOTAL 25+	Δ VN (acumulado)	Δ VN (%)	Δ VN (%acumulado)
2011	625 477 731		-	
2012	589 263 276	-36 214 455	-5,79%	-5,79%
2013	572 314 808	-53 162 923	-2,88%	-8,50%
2014	567 310 405	-58 167 326	-0,87%	-9,30%
2015	576 325 876	-49 151 856	1,59%	-7,86%
2016	594 582 683	-30 895 048	3,17%	-4,94%
2017	627 304 363	1 826 632	5,50%	0,29%

Tabela 5: VN das 25 maiores empresas de segurança privada⁵⁴ Elaboração própria. Fonte: SABI

⁵⁰ Volumes de negócio e respetivas variações no Anexo V

⁵¹ Disponíveis na base de dados SABI

⁵² Ano (2011) de referência em que os efeitos da crise financeira afetaram o País e se fizeram sentir no sector da segurança privada.

⁵³ Muito embora se ressalve que para o AQ-VS-2014 se encontrem qualificadas 11 empresas e um agrupamento constituído pelas empresas 2045 e Gália.

⁵⁴ A partir do ano de 2016, inclusive, a Prosegur separou os seus negócios de vigilância dos sistemas de alarme e do Transporte e Tratamento de Fundos e Valores. Na tabela anterior optou-se por se agregarem as vendas dos 3 negócios referentes aos anos de 2016 e 2017, uma vez que nos anos anteriores a segregação não ocorria, logo a sua segregação enviesaria a análise.



Donde se verifica que entre 2001 e 2014 estas empresas⁵⁵ viram os seus volumes de negócio reduzidos em perto de 10% (menos 58 milhões de euros), iniciando a reversão desta tendência em 2015 e conseguindo superar os valores de 2011, apenas no ano de 2017.

No entanto, a variação destes estes valores, agregados, não ocorreram de forma uniforme. Ou seja, as variações nos volumes de negócio não foram iguais para todas as empresas analisadas.

Atentos à questão dos preços predatórios e das práticas ilícitas e restritivas da concorrência, analisar a evolução das empresas quanto ao seu crescimento num período de crise pode contribuir para a revelação de fatores anormais de competitividade que acabem por suportar as suspeitas de que trabalho não declarado (entre outras práticas) poderá estar por detrás dessas vantagens competitivas⁵⁶. Dois critérios foram então seguidos para se perceber as diferenças na evolução (crescimento) destas 25⁵⁷ empresas:

- agrupando-as em função da sua qualificação (ou não) para o AQ-VS-14
- e pela data da sua constituição.

O critério da qualificação para o AQ14⁵⁸ admite a posição teórica de que estas empresas, sujeitas a uma prévia qualificação onde preponderam critérios de ordem técnica e económica e financeira, se situam numa situação económica tal que não suscitam (antes pelo contrário) quaisquer reservas à Administração Pública quanto à sua contratação. A expectativa de se perceber a agressividade competitiva de novos desafiantes subjaz ao segundo critério, ou seja, o critério da data de constituição. No fundo perceber-se se as práticas de que são acusadas as

⁵⁵ Que correspondem às 25 maiores empresas em termos de faturação e número de empregados em cada um dos anos analisados, o que quer dizer que existem entradas e saídas de algumas empresas ao longo dos 7 anos em análise, conforme consta do Anexo V.

⁵⁶ Ver recomendações da Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT) de 2002 e 2012

⁵⁷ Como já referido, o grupo das 25 maiores pode ser dividido entre 13 empresas que operam também no AQ14 e 12 empresas que não estão qualificadas para o AQ14; quando considerado o ano de constituição, as empresas dividem-se entre as 13 constituídas antes do ano 2000 e 12 constituídas em 2000 e anos posteriores.

⁵⁸ Forma abreviada de AQ-VS-14



empresas mais pequenas⁵⁹, podem contribuir para o seu crescimento. Ou melhor, se através da análise do crescimento das empresas se podem encontrar indícios que sustentem aquelas afirmações.

A tabela seguinte apresenta os Volumes de Negócio das 13 empresas credenciadas para o AQ14 e que passam a ser designadas por *AQin* em contraposição com as que não foram credenciadas que passam a ser referidas por *AQout*.

	<i>AQin</i> (n=13) ⁶⁰	Δ VN (acumulado)	Δ VN (%)	Δ VN (%acumulado)
2011	576 378 358		-	-
2012	540 047 484	-36 330 874	-6,30%	-6,30%
2013	524 935 289	-51 443 069	-2,80%	-8,93%
2014	517 629 812	-58 748 546	-1,39%	-10,19%
2015	517 800 466	-58 577 892	0,03%	-10,16%
2016	532 226 064	-44 152 293	2,79%	-7,66%
2017	560 609 859	-15 768 499	5,33%	-2,74%

Tabela 6: VN das empresas AQS. Elaboração própria; fonte: SABI

Assim se verificando que a sua evolução é bem diferente do que se agrupadas nas 25 maiores.

Não obstante o ciclo recessivo ter sido também interrompido em 2015, o facto é que a redução acumulada no seu volume de negócio era em 2014 superior a 10% (sozinhas suportavam mais perdas do que as 25 maiores) e, em 2017, ainda não haviam reposto os valores de 2011, continuando com uma diferença superior a 15 milhões de euros em relação ao volume de negócios que haviam registado em 2011.

⁵⁹ Ver v.g. declarações de Rogério Alves, Presidente da Associação de Empresas de Segurança, e disponível em: <http://aes-empresasdeseguranca.com/trabalho-nao-declarado-no-setor-da-seguranca-privada/>

⁶⁰ Ver Anexo V



E, observando a evolução das empresas não qualificadas para o AQ14:

	AQ _{out} (n=12) ⁶¹	Δ VN (acumulado)	Δ VN (%)	Δ VN (% acumulado)
2011	49 099 374		-	-
2012	49 215 793	116 419	0,24%	0,24%
2013	47 379 519	-1 719 854	-3,73%	-3,50%
2014	49 680 593	581 219	4,86%	1,18%
2015	58 513 070	9 413 697	17,78%	19,17%
2016	62 356 618	13 257 245	6,57%	27,00%
2017	66 694 504	17 595 131	6,96%	35,84%

Tabela 7: VN das empresas AQN. Elaboração própria; fonte: SABI

verifica-se que a diferença em matéria de crescimento dos seus negócios é substancial. O ciclo de crescimento atravessa o período em análise, só tendo sido interrompido no ano de 2013. Entre 2011 e 2017 este grupo cresceu mais de 35%, num contexto em que a indústria conheceu os efeitos recessivos da crise.

No final do período que decorreu entre 2011 e 2017, as 25 maiores empresas registavam um crescimento residual, da ordem, como espelhado, dos 0,29%. Sendo, no entanto, evidente a transferência de volume de negócios ocorrida entre os dois grupos. A evolução dos dois grupos é assim de uma simetria quase perfeita, podendo dizer-se que as perdas do grupo AQ_{in} são os ganhos do AQ_{out}. As empresas qualificadas para o AQ14⁶², bem como a sua distribuição pelos lotes com interesse para a análise, estão apresentadas na tabela seguinte.

⁶¹ As 12 empresas referidas e consideradas variam conforme o ano e o volume de negócio; No anexo V encontramos as empresas que em cada ano se situaram nos 12 lugares seguintes, em matéria de volume de negócios, às empresas qualificadas para o AQ14.

⁶² Caracterização dos lotes e respetiva razão geográfica no Anexo VI



CONCORRENTES

LOTES	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
2	-	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
3	-	√	-	√	√	√	√	√	√	-	√	√
4	-	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
5	-	√	-	√	√	√	√	√	√	-	-	√
6	-	√	√	√	√	√	√	√	√	-	√	√
7	√	-	-	√	-	-	-	√	-	-	-	-
8	-	-	-	√	-	-	-	√	√	-	-	-
9	-	√	√	√	√	√	√	√	√	-	√	√
18	-	√	√	√	√	-	√	-	√	-	√	√
19	-	√	√	√	√	-	√	-	√	-	-	√
20	-	-	√	√	√	-	√	-	√	-	√	√
21	-	√	-	√	√	-	√	-	√	-	-	√
22	-	√	√	√	√	-	√	-	√	-	-	√
23	√	-	-	√	-	-	-	-	-	-	-	-
24	-	-	-	√	-	-	-	-	√	-	-	-
25	-	√	-	√	√	-	√		√	-	√	√

Tabela 8: Grelha de qualificação do AQ-VS-2014. Elaboração própria.

Fonte: AQ-VS-14_relatório_final

E os concorrentes:

Concorrente nº 1 – Provise, Sociedade de Proteção, Vigilância e Segurança, SA

Concorrente nº 2 – Comansegur, Segurança Privada, SA

Concorrente nº 3 – Ronsegur, Rondas e Segurança, SA

Concorrente nº 4 – Securitas, Serviços e Tecnologia de Segurança, SA

Concorrente nº 5 – Grupo 8, Vigilância e Prevenção Electrónica, Lda

Concorrente nº 6 – Strong, Segurança, SA



Concorrente nº 7 – Prestibel, Empresa de Segurança, SA

Concorrente nº 8 – Prosegur, Companhia de Segurança Unipessoal, Lda

Concorrente nº 9 – Charon, Prestação de Serviços de Segurança e Vigilância, SA

Concorrente nº 10 – Vigiexpert, Prevenção e Vigilância Privada, Lda

Concorrente nº 11 – Esegur, Empresa de Segurança, SA

Concorrente nº 12 – Agrupamento 2045, Empresa de Segurança, SA e Gália, Empresa de Segurança, SA.

Entre o AQ-VS-14 e o acordo quadro que o antecedeu – promovido em 2009 pela ANCP – existiu um aligeiramento dos critérios de qualificação, conforme ilustrado na tabela seguinte.

			Efetivos Mínimos	Experiência em contratos semelhantes aos definidos no objeto do concurso (valor mínimo)		
Capacidade Técnica	Lotes Regionais	ANCP	60	100 000 €		
		eSPap	60	100 000 €		
	Lotes Nacionais	ANCP	500	420 000 €		
		eSPap	400	500 000 €		
Capacidade Financeira	Lotes Regionais	ANCP	7 000 000 €	1 000 000 €	1,1	0,25
		eSPap	8 000 000 €	1 500 000 €	-	-
	Lotes Nacionais	ANCP	49 000 000 €	7 000 000 €	1,1	0,25
		eSPap	50 000 000 €	4 000 000 €	-	-
			VN	Média VN (3 anos)	Liquidez Geral	Autonomia Financeira

Tabela 9: Critérios Técnicos de Qualificação para os AQ de 2009 e 2014
Elaboração própria; Programas dos Concursos da ANPC e ESPAP



Os critérios de capacidade técnica são idênticos para os lotes regionais, concedendo um exigível menor quadro de pessoal no AQ14, muito embora aumente o valor mínimo anual de prestações de serviço, de 420 para 500 mil euros.

Os critérios de capacidade financeira ficam mais aligeirados desde logo com os requisitos mínimos a cumprir para a qualificação. Enquanto no AQ promovido pela ANCP os candidatos têm de cumprir um primeiro requisito determinado pela fórmula $V x t \leq R x f$ ⁶³ (idêntica nos dois procedimentos, só diferindo o valor de V e, ainda assim, e em ambos os procedimentos, passíveis de serem sanados através de declarações bancárias) e dois de três requisitos, a saber, volume de negócio médio, liquidez geral e/ou autonomia financeira, no caso da eSPap, e para além do critério determinado pela fórmula, o programa do concurso apenas exige o cumprimento de um dos dois seguintes critérios: volume de negócio médio (que baixa de 7 para 4 milhões nos lotes nacionais muito embora suba de 1 para 1,5 milhão nos lotes regionais) e somatório dos resultados líquidos dos últimos 2 anos igual ou superior a zero⁶⁴.

Esta flexibilização dos critérios acabou por incluir empresas que não cumpririam os critérios estabelecidos para o primeiro acordo quadro. Aliás, a eSPap pretendia, ou pelo menos assim fixou como objetivo, qualificar 15 empresas⁶⁵ ao invés das 13 que acabaram qualificadas, figurando como 12 concorrentes uma vez que 2 delas se constituíram num agrupamento.

E assim, julga-se de interesse agrupar as empresas em função de outro critério. O ano de constituição pode trazer uma perspetiva mais ilustrativa das diferenças na evolução dos volumes de negócio entre as empresas estabelecidas e as que se

⁶³ Em que V é igual ao valor económico estimado do contrato e que se encontra referido na tabela, t é a taxa de juro Euribor a seis meses acrescida de 200 pontos base, R o valor médio dos resultados operacionais dos 3 anos anteriores e f um fator definido como 3.

⁶⁴ Critério que altera a metodologia seguida para os restantes que exigem sempre que os cálculos incidam sobre os últimos 3 anos.

⁶⁵ Ver Anexo VII: Consulta pública promovida pela eSPap em junho de 2013



podem classificar como desafiantes. Assim reagrupadas, entre as constituídas até 1999, inclusive, e as constituídas após 2000⁶⁶, atente-se na evolução dos seus volumes de negócio:

	Até 1999 (n=14)	Δ VN (acumulado)	Δ VN (%)	Δ VN (%acumulado)
2011	599 058 303		–	
2012	555 728 157	-43 330 145	-7,23%	-7,23%
2013	535 999 602	-63 058 701	-3,55%	-10,53%
2014	525 427 031	-73 631 272	-1,97%	-12,29%
2015	520 904 687	-78 153 616	-0,86%	-13,05%
2016	529 646 756	-69 411 546	1,68%	-11,59%
2017	552 608 418	-46 449 885	4,34%	-7,75%

Tabela 10: VN das empresas constituídas até 1999. Elaboração própria; fonte: SABI

	≥ 2000 (n=11)	Δ VN (acumulado)	Δ VN (%)	Δ VN (%acumulado)
2011	26 419 429			
2012	33 319 853	6 900 424	26,12%	26,12%
2013	36 053 342	9 633 914	8,20%	36,47%
2014	41 154 465	14 735 036	14,15%	55,77%
2015	54 207 603	27 788 175	31,72%	105,18%
2016	63 832 653	37 413 224	17,76%	141,61%
2017	74 039 757	47 620 328	15,99%	180,25%

Tabela 11: VN das empresas constituídas a partir do ano 2000. Elaboração própria; fonte: SABI

Com este critério as diferenças acentuam-se, revelando-nos que no período em análise as empresas mais antigas continuam a ser preponderantes no mercado, captando a maioria dos negócios, mas, se em 2011 as empresas constituídas a partir do ano 2000 tinham um volume de negócio que correspondia a pouco mais de 4% do volume de negócio das suas congéneres mais antigas, em 2017 o seu volume de negócio já representa mais de 13%, numa, pelo menos aparente, transferência direta entre os dois grupos. A uma perda de cerca de 46 milhões em volume de negócio das empresas mais antigas corresponde um ganho de 47 milhões das empresas constituídas mais recentemente.

⁶⁶ Ver Anexo VIII



Os gráficos seguintes ilustram as expressões dos VN apresentadas, de acordo com os grupos constituídos, para melhor apreciação comparativa.

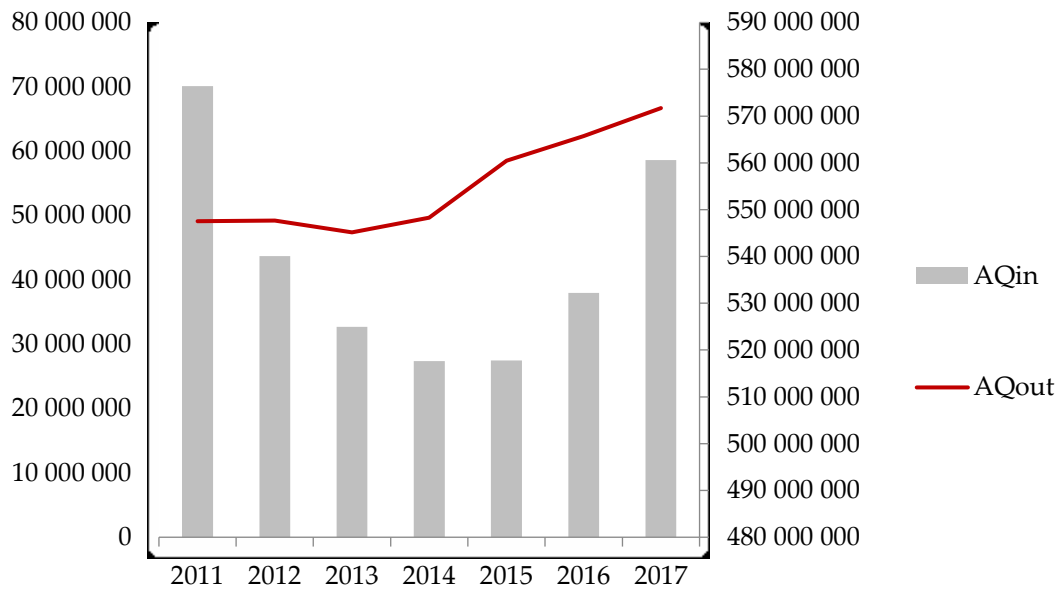


Figura 4: Volumes de negócio das empresas AQin e AQout
Elaboração própria; fonte: SABI

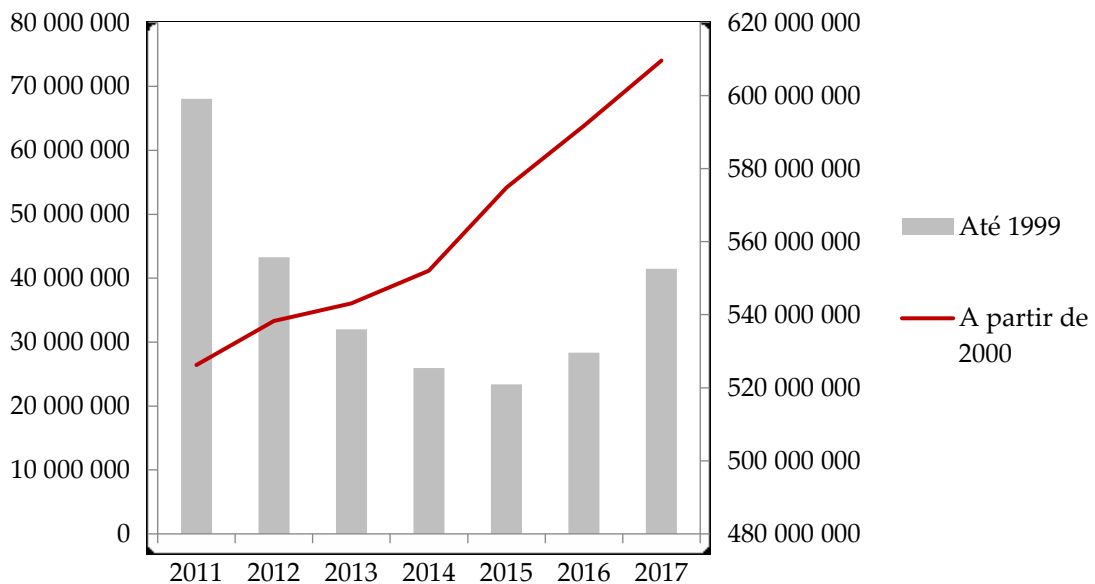


Figura 5: Volumes de negócio das empresas constituídas até dezembro de 1999 e a partir de janeiro de 2000.
Elaboração própria; fonte: SABI



2.2.5 O emprego

De acordo com o relatório anual da segurança privada (RASP)⁶⁷ o emprego no sector tem evoluído do seguinte modo:

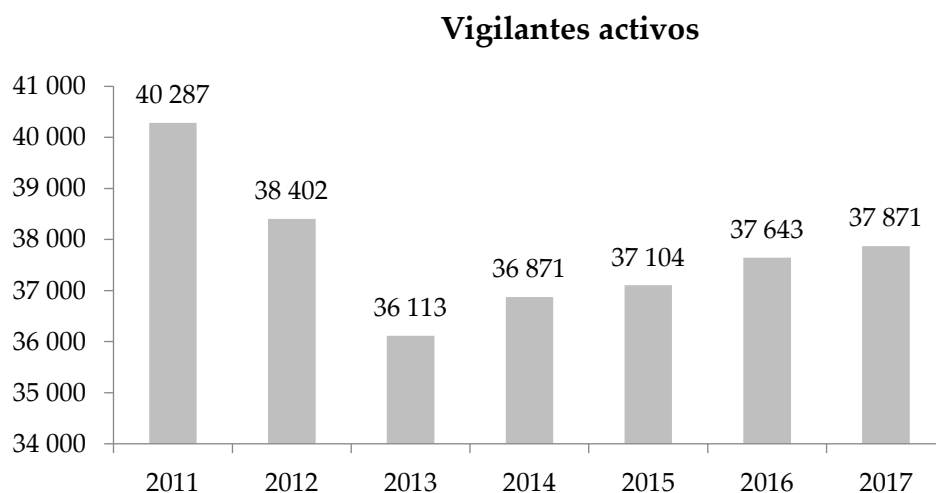


Figura 6: Variação do emprego
Elaboração própria. Fonte: RASP

Ou seja, em 2017 o Departamento de Segurança Privada registava a 31 de dezembro 37871 vigilantes com vínculo laboral ativo⁶⁸.

Estes valores, quando comparados com os apresentados na tabela seguinte, revelam algumas discordâncias que se aprofundam se considerarmos que a informação da PSP (figura 6) traduz a totalidade dos asp's ativos, enquanto a informação vertida na tabela seguinte apenas traduz o emprego nas 25 maiores empresas.

⁶⁷ Relatório anualmente produzido pelo Conselho de Segurança Privada, órgão de consulta do membro do governo responsável pela administração interna (artº 39 da Lei 34/2013, de 16 de maio).

⁶⁸ O departamento de segurança privada da PSP, ao abrigo da Lei 34/2013, tem o controlo pleno dos vigilantes que se encontram com vínculo profissional ativo; no momento em que um asp suspende o exercício de funções, por vontade própria ou por iniciativa do seu empregador, tem de devolver o seu cartão profissional, essencial ao desempenho das funções, ao seu empregador que, por sua vez, o deposita naquele departamento policial.



No entanto, há que reter que os dados fornecidos pelas empresas referem-se a valores médios anuais enquanto os referidos no RASP refletem o emprego a 31 de dezembro de cada ano; e, também não se pode esquecer que os valores referidos pelas empresas refletem todo o emprego, ou seja, todos os trabalhadores independentemente da sua qualificação profissional, podendo certamente serem encontrados nos seus quadros pessoal da área administrativa, comercial, e mesmo relacionado com as operações sem contudo deter qualquer credenciação de vigilante; e ainda, e não menos importante, o pouco rigor dos relatos constantes nos balanços sociais das empresas, quer em número de trabalhadores quer quanto à sua produção, ou seja, horas anuais de trabalho. Feita a observação, pode, ainda assim, prosseguir-se com a análise do emprego a exemplo, e seguindo os mesmos critérios, adotados para a análise do volume de negócios.

	TOTAL 25+	Δ Emprego	Δ Emprego (%)	Δ Emprego (%) (acumulado)
2011	33 644	-	-	-
2012	32 941	-703	-2,09%	-2,09%
2013	31 321	-2 323	-4,92%	-6,90%
2014	31 783	-1 861	1,48%	-5,53%
2015	31 746	-1 898	-0,12%	-5,64%
2016	33 829	185	6,56%	0,55%
2017	38 755	5 111	14,56%	15,19%

Tabela 12: Emprego nas 25 maiores empresas. Elaboração própria. Fonte: SABI

Desde logo se constatando que o emprego regista uma evolução diferente do volume de negócios. A um crescimento, entre 2011 e 2017 de 0,29% no volume de negócio correspondeu um crescimento do emprego de 15,19%.

Observando a evolução do emprego no grupo de empresas designado por *AQin*:



	AQin (n=13)	Δ Emprego	Δ Emprego (%)	Δ Emprego (%)(acumulado)
2011	30 416	-	-	-
2012	29 670	-746	-2,45%	-2,45%
2013	27 949	-2 467	-5,80%	-8,11%
2014	27 996	-2 420	0,17%	-7,96%
2015	27 363	-3 053	-2,26%	-10,04%
2016	28 883	-1 533	5,55%	-5,04%
2017	33 363	2 947	15,51%	9,69%

Tabela 13: Emprego das empresas AQin. Elaboração própria. Fonte: SABI

O crescimento de 9,69% no emprego correspondeu uma diminuição no volume de negócios⁶⁹ das empresas do grupo AQin de - 2,74%.

Observando a evolução do emprego no grupo de empresas designado por AQout:

	AQout (n=12)	Δ Emprego	Δ Emprego (%)	Δ Emprego (%)(acumulado)
2011	3 228		-	-
2012	3 271	43	1,33%	1,33%
2013	3 372	144	3,09%	4,46%
2014	3 787	559	12,31%	17,32%
2015	4 383	1 155	15,74%	35,78%
2016	4 946	1 718	12,85%	53,22%
2017	5 392	2 164	9,02%	67,04%

Tabela 14: Emprego das empresas AQout. Elaboração própria. Fonte: SABI

Verificando-se que as diferenças se aprofundam, pois a um aumento de 35,84% no VN corresponde agora um aumento no emprego de 67,04%

⁶⁹ O negócio da vigilância caracteriza-se pela utilização de mão de obra intensiva; os contratos celebrados com os clientes implicam a prestação de horas de serviço executadas por asp's, logo, as variações no volume de negócios tendem a ter correspondência no emprego. Como algumas das empresas analisadas incluem nos seus volumes de negócio outras atividades, de maior valor acrescentado, podia ocorrer, num período de crise, alguma retração no emprego, sem a esperada correspondência proporcional no volume de negócio, em virtude da maior procura por soluções de segurança mais tecnológicas. O contrário, aumento do emprego e retração do volume de negócio, não tem qualquer racionalidade económica subjacente.



Prosseguindo, agora comparando os grupos em função da data da constituição das empresas:

	até 1999 (n=14)	Δ Emprego	Δ Emprego (%)	Δ Emprego (%)(acumulado)
2011	31 743		-	-
2012	30 590	-1 153	-3,63%	-3,63%
2013	28 679	-3 064	-6,25%	-9,65%
2014	28 330	-3 413	-1,22%	-10,75%
2015	27 561	-4 182	-2,71%	-13,17%
2016	28 978	-2 765	5,14%	-8,71%
2017	32 756	1 013	13,04%	3,19%

Tabela 15: Emprego das empresas constituídas até 1999. Elaboração própria. Fonte: SABI

	≥ 2000 (n=11)	Δ Emprego	Δ Emprego	Δ Emprego (acumulado)
2011	1 901		-	-
2012	2 326	425	22,36%	22,36%
2013	2 597	696	11,65%	36,61%
2014	3 407	1 506	31,19%	79,22%
2015	4 063	2 162	19,25%	113,73%
2016	4 721	2 820	16,19%	148,34%
2017	5 899	3 998	24,95%	210,31%

Tabela 16: Emprego das empresas constituídas a partir de 2000. Elaboração própria. Fonte: SABI

Invariavelmente, seja qual for o critério de agrupamento das empresas, verifica-se que o emprego regista sempre taxas de crescimento superiores às dos volumes de negócio. A razão de ser para tal assimetria pode ser encontrada nas ações de fiscalização empreendidas pela ACT, estritamente direcionadas para o setor (e até em conjunto com outras entidades com competências de inspeção, como sejam, a própria PSP, através do seu departamento de segurança privada, a segurança social e a autoridade tributária), cuja preocupação dominante é o combate ao trabalho não declarado que, como referido, está no centro das



preocupações das entidades com responsabilidades na regulação do sector e dos próprios parceiros sociais.⁷⁰

2.3 Compras Públicas

O estado, é responsável por 70%⁷¹ das vendas da indústria de segurança privada, segundo artigo publicado no suplemento do Jornal Económico⁷² de 31 de agosto de 2018. Estas aquisições são realizadas através de concursos públicos levados a efeito pelas entidades públicas interessadas, utilizando, para tanto, os formatos definidos no CCP.

Em 2007⁷³ institui-se o Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP) que estabelece, entre outros objetivos, a integração de entidades compradoras por imposição legal e de entidades compradoras de adesão voluntária de base contratual. Dos seus princípios constam a celebração de acordos quadro e o incentivo à centralização das compras públicas de modo a proporcionar uma gestão mais racional dos recursos.

Aliás, esta expectativa - no que ao sector da vigilância e segurança diz respeito - está bem patente na consulta pública⁷⁴ realizada pela eSPap em 2013 sobre o acordo quadro (AQ-VS 2014) que entretanto se veio a celebrar (e que sucedeu ao AQ-VS 2009, entretanto caducado) onde se enunciam objetivos relacionados com a transparência e informação de gestão, mas também eficiência operacional, geração de poupanças e racionalização da despesa. Em concordância, diga-se,

⁷⁰ Ver notícia de Jornal Público, disponível em:

<https://www.publico.pt/2016/11/14/sociedade/noticia/policias-financas-e-act-vaio-fiscalizar-em-conjunto-seguranca-privada-1750894>

⁷¹ Não se conhecem estudos que permitam sancionar esta declaração. Reproduz-se porque acaba por refletir a ideia da importância do estado enquanto utilizador/adquirente dos serviços desta indústria.

⁷² disponível em:

https://leitor.jornaleconomico.pt/download?token=b8d40aa9c0767cd917db3fb4c0ef0d17&file=SUP_1952_ESP_.PDF

⁷³ Decreto Lei nº 37/2007, de 19 de fevereiro

⁷⁴ Disponível em: <https://www.espap.pt/spcp/Paginas/spcp.aspx#maintab5>



com a missão enunciada no seu site de internet⁷⁵: “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”, e a par de uma eficiência administrativa e redução de custos de transação bem ilustrados nos benefícios anunciados às entidades adquirentes, naquele mesmo site de internet⁷⁶:

O procedimento de contratação é consideravelmente mais rápido e mais simples, na medida em que a fase de qualificação dos fornecedores foi já assegurada pela eSPap (por exemplo, em diversos acordos quadro, o prazo mínimo para apresentação de propostas é de apenas cinco dias, qualquer que seja o valor do procedimento).

Não se tratando de um concurso público nem de um ajuste direto, mas sim de um procedimento de consulta aos fornecedores (cocontratantes) ao abrigo de um acordo quadro (procedimento previsto no artigo 259.º do Código dos Contratos Públicos), não é necessária a sua publicação no Diário da República nem no Jornal Oficial da União Europeia, qualquer que seja o seu valor.

Sem prejuízo do regime de autorização da despesa, o procedimento de contratação ao abrigo dos acordos quadro celebrados pela eSPap não tem limite de valor.

Cada acordo quadro estabelece um conjunto de regras para a contratação, facilitando a elaboração das peças do procedimento (carta-convite e/ou caderno de encargos). Para o lançamento de procedimentos ao abrigo dos acordos quadro, a eSPap disponibiliza uma Plataforma Eletrónica de Contratação, totalmente parametrizada e sem custos de utilização.

⁷⁵ <https://www.espap.pt/quemsomos/Paginas/missao.aspx>

⁷⁶ <https://www.espap.pt/spcp/Paginas/spcp.aspx#maintab2>



Capítulo 3

3. Objetivos de Investigação e Metodologia

Diante de reiteradas denúncias de “práticas comerciais desleais, patentes, nomeadamente, em propostas inferiores aos do custo dos serviços, fuga às obrigações fiscais, parafiscais e laborais, revelando-se tal conduta tanto junto de clientes do sector privado, como dos contratantes do sector público, os quais representam cerca de 40% dos clientes do sector da segurança privada”⁷⁷, reveladas pela própria ACT na sua recomendação de abril de 2012 (ACT, 2012, pag. 1), julga-se que os indícios de comportamentos desviantes nesta indústria ganham relevância bastante ao interesse académico. Esta declaração sinaliza práticas comerciais que sinalizam vendas com prejuízo e cuja origem e intenção convirá tentar apurar. E também, as consequências dessas práticas ao nível da sonegação de contribuições e impostos ao estado e das condições socioeconómicas dos trabalhadores (dumping social).

Esta investigação não irá tratar as questões das contribuições e impostos e do dumping social, também suscetíveis de interesse e aprofundamento. O objetivo é perceber se existem evidências de vendas com prejuízo na contratação pública, conforme referido pela ACT e por diferentes parceiros sociais (Associações Empresariais, de trabalhadores e sindicatos), ao mesmo tempo que se apura se a contratação através do Acordo Quadro gera ou não as anunciadas poupanças quando comparada, naturalmente, com as aquisições efetuadas fora do acordo quadro pelas entidades não aderentes⁷⁸. Dito doutro modo, a questão sobre a eficiência e capacidades no domínio da racionalização da despesa que as entidades agregadoras de compras (como a eSPap) anunciam e a própria

⁷⁷ Excerto de Intervenção Inspetiva no Setor da Segurança Privada. Autorregulação Setorial. Programa de Ação (Anexo III).

⁷⁸ Ou mesmo, em certas condições, pelas entidades vinculadas, conforme referido na revisão de literatura



literatura tende a ratificar, não pode ser dissociada das vendas com prejuízo⁷⁹, tantos e tão antigos são os reparos dirigidos ao estado por ser um veículo preferencial de práticas pouco concordantes com as boas práticas de gestão e regras da concorrência.

Para dar resposta às questões enunciadas houve que encontrar modelos que conduzissem a comparações claras e inequívocas sobre os valores encontrados nos procedimentos públicos, uma vez que as quantidades e preços porque são comercializados os serviços provêm dos mais variados formatos; horários e períodos de prestação dos serviços diversos que carecem de uma harmonização ou padronização para se dotarem dos termos de comparabilidade necessários à apreciação das questões suscitadas.

Na apreciação dos preços praticados nos concursos públicos, a informação resultou da publicação das decisões em *site* oficial do Ministério das Obras Públicas, e muitas vezes da procura – nem sempre bem sucedida – das peças dos procedimentos públicos (convites, programas de concurso e cadernos de encargos) que permitissem a identificação das quantidades em apreço. A informação recolhida diretamente nos contratos celebrados e publicados em *base.gov.pt*, raramente são claros quanto às quantidades adquiridas, remetendo o investigador para cadernos de encargos nem sempre disponíveis.

Dito isto, e estabelecidos os padrões que permitiriam a comparabilidade dos preços praticados pelas empresas no mercado público, seguiu-se a definição da metodologia conducente à definição das diferentes medidas de custo utilizadas nos seus limites e reveladoras da sua posição em face dos preços.

⁷⁹ Ver, a este propósito, notícia disponível em https://www.rtp.pt/noticias/pais/estado-contrata-empresas-de-seguranca-abaixo-do-preco-de-custo_n939296



3.1 Unidade de Medida

Na recomendação da ACT a que se aludiu anteriormente, encontramos uma nota designada: “Discriminação dos componentes integrantes do preço dos serviços de segurança privada (mensal)”. E desde logo se aponta um método de comparabilidade importante e comum no sector: estabelecer como unidade (medida padrão) a permanência de um agente de segurança privada durante as 24 horas do dia, pelo período de um mês. Aquilo que o sector designa como um serviço de 24 horas TDA⁸⁰. Donde resulta uma prestação de serviços equivalente à entrega (quantidade) de 8.760 horas⁸¹, ou, para efeitos da valorização devida⁸², 5.265 horas normais diurnas, 3.159 horas noturnas, 210 horas diurnas em dia feriado e 126 horas noturnas em dia feriado⁸³.

Todas as análises quantitativas efetuadas doravante terão sempre no serviço de 24 horas TDA (ou 24TDA) a sua referência, ou a sua medida padrão. Será em função desta quantidade, expressa em valor médio mensal por ser a expressão comercial mais comum (os serviços contratados são, em regra, remunerados mensalmente), que se irão comparar as medidas de custo que vierem a ser utilizadas e mesmo os valores porque são vendidos os serviços.

Existem, em termos de fornecimento ou prestação destes serviços as mais variadas quantidades a serem entregues, e nos mais variados períodos do dia. Por exemplo, um serviço de segurança privada tanto pode ser entregue (prestado) durante as 24 horas do dia por um asp⁸⁴, como pode ser prestado entre

⁸⁰ TDA: Todos os dias do ano

⁸¹ Resultante da multiplicação das 24 horas do dia pelos 365 dias do ano (em anos bissextos este valor é acrescido de 24 horas).

⁸² O contrato coletivo de trabalho (bem como o código do trabalho) valoriza o trabalho noturno (no caso da segurança privada todo aquele que decorre entre as 21h00 e as 06h00) e o trabalho em dia feriado.

⁸³ Depois de em 2016 terem sido repostos os quatro feriados retirados em 2013, Portugal observa um total de 14 feriados obrigatórios (13 feriados nacionais e 1 feriado a designar por cada município).

⁸⁴ Naturalmente que isto não implica que seja o mesmo agente de segurança privada a prestar o serviço durante as 24 horas do dia, mas sim que o serviço é prestado durante as 24 horas do dia contando sempre com a presença de um asp. Há que observar os períodos de descanso e limites nos tempos de trabalho que decorrem do Código do Trabalho e do Contrato Coletivo de Trabalho.



as 09h00 e as 17h00 em todos os dias úteis ou até entre as 20h00 e as 08h00 aos dias úteis e durante as 24 horas de todos os sábados, domingos e feriados⁸⁵. A medida padrão permite-nos, com os cálculos devidos (como adiante se detalha na equação [15]), equiparar qualquer quantidade (horas prestadas) a um serviço de 24TDA, proporcionando a desejada comparabilidade

3.2 Medidas de Custo

Estabelecida a unidade de medida, há que encontrar a medida de custo ou medidas de custo a utilizar quer na comparação das vantagens esperadas na contratação através do Acordo Quadro em relação às demais formas de contratação pública, quer para se aferir da justeza das referências dos parceiros sociais à existência de práticas comerciais, predatórias ou não, suportadas em vendas com prejuízo.

3.2.1 Custo Variável Mínimo

As atividades de segurança privada, e muito particularmente as relacionadas com a vigilância humana aqui em apreciação, são extremamente sensíveis aos custos variáveis. Logo, não é uma atividade onde seja fácil mascararem-se práticas predatórias ao contrário do que acontece noutras indústrias (v.g: aviação) em que predominam as despesas de capital (Brady & Cunningham, 2001).

Em face das dificuldades citadas, a que se adicionam as questões sobre a legitimidade, ou melhor, sobre a legalidade de vendas com prejuízo no sector dos serviços, optou-se pelo parâmetro do custo variável mínimo (CV_{min}) que mais

⁸⁵ Referiram-se estes exemplos, mas muitos outros podiam ser igualmente referidos; as quantidades a entregar, que é o mesmo que dizer-se, os horários a cumprir em resultado dos contratos celebrados, podem assumir as mais variadas formas.



não é do que o custo que decorre para as empresas com as remunerações e encargos dos asp's que afeta aos contratos que celebra. E será este o custo que suportará as conclusões quanto à existência de preços predatórios ou de vendas com prejuízo.

Naturalmente que este custo não corresponde, efetivamente, ao custo variável que uma empresa enfrenta quando acrescenta mais uma hora à sua produção ou mais um contrato com uma produção equivalente a uma prestação diária de 24 horas (a medida padrão corrente). Outros custos teriam de ser considerados; uns decorrendo de imperativos legais como seguros de acidentes de trabalho e de responsabilidade civil, segurança e saúde no trabalho, fardamento, medicina no trabalho, recrutamento e formação profissional, custos com licenciamentos, alvarás, etc..., e outros próprios da atividade como custos de gestão, supervisão operacionais, administrativos, comerciais, etc... Porém, como qualquer um destes custos está sujeito aos efeitos de escala ou de eficiência da produção, logo próprios de cada empresa e diferentes entre si, a medida escolhida e método da sua definição, é a única que obriga toda e qualquer empresa pois todas se encontram sob as mesmas condições de remuneração, sob o mesmo CCT. Observadas as condições remuneratórias aí definidas e as restantes condições de trabalho, designadamente as dos tempos de trabalho prestado por cada trabalhador, este CV_{min} é efetivamente o mínimo denominador comum a todas as empresas.

Retomando a recomendação da ACT, e estabelecida a unidade de medida que suportará todas as análises desta dissertação, aí encontramos uma discriminação do preço em quatro componentes⁸⁶:

⁸⁶ Na recomendação a componente B é quantificada em € 710,14 e refere-se a custos de absentismo remunerado, crédito de formação, seguros (acidentes de trabalho e de responsabilidade civil), fardamento e outros materiais de serviço, custos com segurança e saúde no trabalho, provisões de férias e subsídios (ano de entrada), recrutamento, formação e estágio, coordenação e controlo operacional. Este valor foi encontrado, como aí se afirma, por acordo entre os parceiros sociais, a saber: AES – Associação das Empresas de Segurança; AESIRF – Associação Nacional das Empresas de Segurança; FETESE – Federação dos Sindicatos dos Trabalhadores de Escritório e Serviços; STAD – Sindicato dos Trabalhadores de Serviços de



A – Custos Mínimos Diretos com o Trabalho;

B – Outros Custos Relacionados com o Trabalho;

C- Outros Custos de Serviços; D – Margem Comercial.

No componente A, o que a ACT designa como custos mínimos diretos com o trabalho e que se referem a salários, férias, subsídios de férias e de natal, trabalho noturno, trabalho em feriados, taxa social única e subsídio de alimentação, e que quantificou em € 5.309,54. Seguidamente, passamos a explicar como se chega a este valor.

Para determinarmos o custo de um serviço padrão (1 asp, 24TDA) importa desde logo encontrar o custo anual de cada asp, confrontá-lo, numa perspetiva de eficiência perfeita, com o número de horas máximo permitido em sede de CCT, e aplicarem-se as diferentes condições remuneratórias aí consagradas para a natureza de cada hora prestada: horas diurnas (todas as que decorrem entre as 06h00 e as 21h00)⁸⁷; horas noturnas (todas as que decorrem entre as 21h00 e as 06h00) e as horas prestadas em dia de Feriado, diurnas e noturnas, com o critério atrás referido⁸⁸.

A disponibilidade anual de trabalho (l) concedida pelo CCT pode ser encontrada na fórmula:

$$[1] \quad l = w * h - v * j$$

onde, l é a quantidade máxima de horas disponibilizadas pelo trabalhador para o salário estabelecido em CCT, w é o número médio de semanas do ano, h o

Portaria, Vigilância, Limpeza, Domésticas e Atividades Diversas. Desconhece-se o método utilizado para a determinação daqueles valores muito embora, conhecendo-se a estrutura de custos das empresas de segurança, possam ser considerados como plausíveis. A componente C refere-se a outros custos de estrutura e serviço não quantificados nem qualificados ao passo que a componente D está reservada para a margem comercial que cada empresa entender atribuir.

⁸⁷ Aos trabalhadores admitidos até 2004 o trabalho noturno é reconhecido como o que decorre entre as 20h00 e as 07h00; seguiu-se a opção do reconhecimento do período noturno entre as 21h00 e as 06h00 porque é o que abrange já a maioria dos trabalhadores, mas também por ser o critério que nos conduz a custo inferior, facto que retira possível controvérsia à medida de custo que se irá utilizar na dissertação.

⁸⁸ A valorização complementar do trabalho só decorre, por via do CCT, quando executado no período noturno e em dias de feriado obrigatório; o trabalho executado aos sábados e domingos é remunerado da mesma forma que qualquer outro dia da semana.



número médio de horas disponibilizadas pelo trabalhador em cada semana, v os dias de férias legalmente imperativas que o trabalhador terá de gozar e j o número de horas diárias normais de trabalho. E assim, considerando 52 semanas do ano (w), 40 horas de semana (h), 22 dias (v) e 8 horas (j) temos uma disponibilidade anual de 1.904 horas⁸⁹.

O custo anual de um asp pode ser encontrado na fórmula:

$$[2] C(asp) = [(Sb * 14) * (1 + tsu)] + (Sa * l/j)$$

Onde, Sb é o salário-base definido em CCT que se vence 14 vezes em cada ano (11 meses de trabalho, 1 mês de férias, e retribuições equivalentes a título de subsídio de férias e de natal), sujeitos à incidência da Taxa Social Única (tsu), e ainda acrescidos de um subsídio de alimentação diário (Sa) atribuído nos l/j dias de trabalho efetivo, ou seja, os que resultam da divisão da disponibilidade de prestação de horas anual máxima, aqui referida como l , pela duração da jornada diária máxima, que é de 8 horas, aqui referida como j .⁹⁰

Sabendo-se que o salário base era em 2012 de € 641,93, o subsídio de alimentação correspondia a € 5,69 diários, e a tsu representava 23,75% das remunerações (estando o subsídio de alimentação isento de contribuição), chegamos a um custo anual de € 12.475,66⁹¹.

Logo, em 2012, o custo hora normal diurna $C(HNd)$ de um asp, ou seja o seu custo unitário hora, sem a consideração de qualquer suplemento remuneratório, seja este o trabalho em período noturno ou o trabalho em dia feriado, resulta da divisão entre o seu custo anual mínimo (só considerados as suas retribuições mínimas imperativas e decorrentes da aplicação do CCT) e o número máximo de horas disponíveis para serem prestadas ao abrigo dessas mesmas remunerações mínimas,

⁸⁹ Refira-se que todos os valores indicados para o número de semanas, horas semanais, dias de férias e jornada diária de trabalho se encontram definidos em CCT.

⁹⁰ Não foi incluído o custo referente ao Fundo de Garantia de Compensação do Trabalho pois não tinha sido ainda aprovado; veio a sê-lo através da Lei 70/2013, de 30 de agosto.

⁹¹ $C(asp) = [(641,93 * 14) * TSU] + (5,69 * 238) = € 12.475,66$



$$[3] C(HNd) = \frac{C(asp)}{l}$$

ou seja, € 6,552 por cada hora de trabalho.

Este valor terá agora de ser ajustado à natureza das horas prestadas:

- a) “A prestação de trabalho noturno dá direito a retribuição especial, que será igual a 25 % do valor base hora de trabalho equivalente prestado durante o período diurno; o acréscimo médio mensal resultante do pagamento de trabalho noturno é incluído na retribuição de férias, bem como no pagamento de subsídio de férias e de subsídio de Natal”⁹².
- b) “O trabalho prestado em dia de descanso semanal obrigatório ou complementar, confere o direito a uma remuneração especial, a qual será igual à retribuição efetiva, acrescida de 200 %; trabalho prestado em dia feriado e a prestação de trabalho suplementar em dia útil confere aos trabalhadores o direito a um descanso compensatório remunerado, correspondente a 25 % das horas de trabalho suplementar realizado”⁹³.

Com estas disposições contratuais podemos agora encontrar os custos hora para o período noturno e para o trabalho em dia feriado.

Mas primeiro há que encontrar o valor hora de retribuição, diferente do custo hora de trabalho do asp. O valor de retribuição serve de suporte ao cálculo do trabalho suplementar, trabalho em dia de descanso, trabalho noturno ou em dia feriado⁹⁴, mas não tem correspondência com o custo da hora de trabalho. Irá influenciar o custo hora quando houver lugar ao pagamento daqueles

⁹² Transcrição dos números 2 e 3 da cláusula 24^a do CCT, publicado no Boletim de Trabalho e Emprego e Emprego n.º 8, Vol 78, pag. 713-732

⁹³ Transcrição dos números 1 e 2 das cláusulas 25^a e 26^a do CCT, publicado no Boletim de Trabalho e Emprego e Emprego n.º 8, Vol 78, pag. 713-732

⁹⁴ Clausulas 38^o, 39^o, 40^o e 41^a do CCT do sector, publicado no Boletim de Trabalho e Emprego n.º 38, de 15/10/2017



suplementos remuneratórios, mas a sua formulação não foi concebida numa perspetiva de cálculo de custo, tanto que não contempla os períodos de férias do trabalhador, os custos do subsídio de alimentação ou os custos com contribuições sociais a suportar pelas empresas, conforme bem ilustrado, aliás, na fórmula inscrita no CCT⁹⁵ para o cálculo do valor hora de retribuição:

$$[4] \quad vh = \frac{RM \times 12}{52 \times N}$$

Onde RM corresponde à retribuição mensal, e N ao período normal de trabalho semanal⁹⁶. Resultando num valor da hora de trabalho de € 3,703.

E agora, em condições para se definirem os custos hora por natureza, a saber:

Custo de hora normal diurna $C(HNd)$ que, como vimos, é de € 6,552.

Custo da hora normal noturna $C(HNn)$:

$$[5] \quad \left[\left(vh \times \frac{14}{12} \times 25\% \right) \times (1 + tsu) \right] + C(HNd) \\ = € 7,889$$

Em que vh resulta de um RM, então de valor igual a € 641,93, logo

$$\frac{641,93 \times 12}{52 \times 40} = € 3,70$$

Custo da hora normal diurna em dia feriado $C(HNdf)$:

$$[6] \quad \left[\left(vh + (vh \times 25\%) \right) \times (1 + tsu) \right] + C(HNd) \\ = € 12,281$$

⁹⁵ N.º 3 da cláusula 32.ª do CCT, publicado no Boletim de Trabalho e Emprego e Emprego n.º 38, de 15/10/2017.

⁹⁶ Que é de 40 horas conforme Cláusula 19.ª do mesmo CCT.



Custo da hora normal nocturna em feriado $C(HNnf)$:

$$\begin{aligned} [7] \quad & [((vh + (vh*25%))*(1 + tsu)) + ((vh * \frac{14}{12} * 25%)* (1 + tsu))] + C(HNd) \\ & = \text{€ } 13,617 \end{aligned}$$

Com os custos hora conhecidos podemos agora calcular o custo mensal de um serviço padrão, ou seja, um serviço executado por um asp, em permanência, durante as 24 horas, em todos os dias do ano.

$$[8] \quad \frac{\sum_{i=1}^{n=4} C(HN)_i H_i}{12}$$

Que resultará do somatório dos produtos de cada custo hora pelo número de horas executadas durante um ano, consideradas as suas naturezas, divididos pelos 12 meses do ano:

- sabendo-se desde já que H_1 irá corresponder ao total de horas normais diurnas, e que resultam do produto entre o número de dias do ano excluídos os feriados e o total de horas diurnas, que se recorda serem as que decorrem entre as 06h00 e as 21h00, ou seja 351^{97} dias * 15 horas = 5.265

- e que H_2 irá corresponder ao total de horas normais noturnas, resultante do produto de 351 dias * 9 horas = 3.159

- que H_3 irá corresponder ao total de horas diurnas em dia feriado e resultará do produto dos 14 dias de feriado obrigatório pelas 15 horas diurnas, ou seja, 14 dias * 15 horas = 210

- e que H_4 irá corresponder ao total de horas noturnas em dia feriado e resultará do produto dos mesmos 14 dias de feriado obrigatório pelas 9 horas, ou seja 14 dias * 9 horas = 126

⁹⁷ Correspondentes aos 365 dias do ano, excluídos os 14 dias de feriado obrigatório. O CCT do sector da vigilância assume remuneração igual para os dias da semana e os fins de semana, apenas discriminando positivamente o trabalho prestado em regime noturno e em dia de feriado obrigatório; resultando num custo hora de trabalho igual, seja ele prestado em dias de semana ou fins-de-semana, contando que em nenhum dos casos ocorra um dia de feriado obrigatório.



Da aplicação da fórmula resultará o custo anual de um serviço prestado durante as 24 horas, em todos os dias no ano, a medida padrão definida:

$$[8] \frac{C(HN)_1 H_1 + C(HN)_2 H_2 + C(HN)_3 H_3 + C(HN)_4 H_4}{12}$$

no caso,

5.265 horas diurnas * € 6,552 + 3.159 noturnas * € 7,889 + 210 horas diurnas em dia feriado * € 12,281 + 126 horas noturnas em dia feriado * e 13,617 = € 63.714,47⁹⁸ /12 meses, donde resulta um custo médio mensal de € 5.309,54.

Com este método de cálculo do custo com salários e encargos de um serviço de 24 horas TDA (o serviço padrão), estabelece-se uma medida de custo que dificilmente poderá ser economicamente refutada. Não se trata de custos médios, nem de custos médios mínimos, nem de custos variáveis médios, nem sequer de custos marginais⁹⁹, uma vez que nos faltam as funções de custo de cada empresa e, ainda que se conseguisse formular (ou fosse conhecida) a função custo de toda a indústria, seria sempre suscetível de ser refutada por parte das empresas que se reclamariam de mais eficientes.

Apurados os custos do componente A¹⁰⁰ da nota da ACT, e compreendida a sua formulação, atente-se agora na componente B onde são referidos os custos com seguros de acidentes de trabalho e de responsabilidade civil, segurança e saúde no trabalho, fardamento (custos decorrentes de imperativos legais) e ainda, absentismo remunerado, crédito de formação, materiais de serviço, provisões de férias e subsídios de férias (ano de entrada), recrutamento formação e estágio, coordenação e controlo operacional. Os de natureza imperativa (decorrem de obrigações legais ou regulamentares) são custos inevitáveis, mas, como referido na própria nota, resultam de um consenso entre os parceiros sociais, parecendo

⁹⁸ Resultado sem considerar os arredondamentos entretanto efetuados

⁹⁹ Sempre difícil de mensurar (Baumol, 1996)

¹⁰⁰ O que a ACT refere como sendo os custos mínimos diretos com o trabalho e que se concretizam nos salários mensais, férias, subsídios de férias e de natal, trabalho noturno, trabalho em feriados, tsu e subsídio de alimentação, como referido em 3.2.1., Custo Variável Mínimo.



daqui poder-se inferir que serão custos médios das empresas associadas das associações empresariais (AESIRF e AES); os restantes custos, uns próprios de qualquer atividade económica, outros, mais particulares, ou mais próprios de atividades de segurança privada ou similares, sendo seguramente suportados por todas as empresas, podem, existindo motivação para tal, ser refutados no todo ou em parte. Os restantes, como se disse, serão sempre objeto de discussão em torno da eficiência de cada empresa.

Se esta prudência é aconselhada para a componente B da nota da ACT também o é, por razões semelhantes, para a componente C.

E assim se reafirma o método escolhido, onde se procurou afastar qualquer fator de controvérsia. Sabendo-se que a medida de custos utilizada não reflete nenhum dos critérios de custo mais comuns (custos médios, varáveis médios, custos médios mínimos, custos marginais, etc...) e sabendo-se até que a medida escolhida, e que se pode designar como *custos varáveis mínimos* (CV_{min}), embora não seja bastante para traduzir a totalidade dos custos da empresa mais eficiente do mercado é contudo uma medida abaixo da qual, inquestionavelmente, as empresas se encontram numa prática de vendas a custos inferiores aos da sua produção.¹⁰¹

Definida a medida de custo, CV_{min} , há que atualizá-la em função do momento em que vai ser utilizada, adequando-a às condições que se vão fixando por via da contratação coletiva ou de quaisquer imperativos legais e/ou regulamentares passíveis de influenciar os custos.

Assim, torna-se importante determinar este custo para o período que decorreu entre agosto de 2014 e 1 de janeiro de 2018 (última atualização do CCT relevante

¹⁰¹ Afinal, não se deve ficar refém de qualquer método, por muito ortodoxo que seja, há que encontrar a melhor medida atendendo-se à especificidade de cada negócio em concreto (Brady & Cunningham, 2001) e até à especificidade do ambiente em que se desenvolve



para o estudo), uma vez que a análise dos dados efetuada no capítulo seguinte abrange o período que decorre entre 15 de junho de 2017 e 14 de junho de 2018. Em 2014, o CCT é objeto de revisão, mas o acordo só é subscrito por uma das estruturas sindicais representativas dos trabalhadores, a FETESE. O sector da segurança privada fica então com dois contratos coletivos diferentes, e que determinam custos diferentes. Um estabelecido com o STAD, cujo $CV_{min} = € 5.311,75^{102}$ e outro, estabelecido com a FETESE que, não obstante contemplar um acréscimo no salário-base e no subsídio de alimentação, acaba por reduzir os custos do trabalho uma vez que termina com o descanso compensatório e reduz a metade o suplemento por trabalho em dia feriado, ficando o $CV_{min} = € 5.293,26$, em resultado de:

um salário base de € 651,56 e de um subsídio de alimentação diário de € 5,77,

donde [4] $vh = € 3,759$,

$$[9] \text{ e o } C(HNd) = \frac{(Sb*14)*(1+tsu+FGCT^{103}) + (Sa * l/j^{104})}{l} = € 6,653,$$

o $C(HNn)$, em função de [5] resulta em € 8,009,

o $C(HNdf)$, é agora definido por [10]

$$[(vh*50\% * (1+tsu))] + C(HNd) = € 8,979$$

¹⁰² O agravamento de custo verificado resulta apenas da aplicação dos custos do FGCT uma vez que os restantes pressupostos (salário-base, subsídio de alimentação e demais remunerações suplementares se mantêm).

¹⁰³ Fundo de Garantia de Compensação do Trabalho que equivale a entregas por parte das entidades empregadoras equivalentes a 0,075% da retribuição base, instituído pela Lei nº 70/2013, de 30 de agosto

¹⁰⁴ Recordar-se que Sa corresponde ao valor diário do subsídio de alimentação e l/j os dias de trabalho efetivo passíveis de atribuição do subsídio de alimentação, resultante da divisão de l , que aqui representa a disponibilidade anual de trabalho, ou seja, o máximo de horas disponibilizadas por cada trabalhador em função do salário base que auferir, por j que representa a jornada diária de trabalho (em média 8 horas).



e o $C(HNnf)$ definido por [11]

$$[(vh*50%)*(1+tsu) + (vh*25%*14/12*(1+tsu))] + C(HNd) = € 10,336$$

E serão estes os valores que se irão manter até outubro de 2017, altura em que se efetua uma revisão nos dois CCT. Numa primeira fase, e produzindo efeitos a partir de 1 de outubro de 2017, o CCT celebrado com a FETESE acaba por determinar um $CV_{min} = € 5.365,69$, enquanto o CCT celebrado com o STAD determina um $CV_{min} = € 5.341,88$;

O CCT celebrado com a FETESE mantém o salário base em € 651,56 aumentando, porém, o subsídio de alimentação para € 5,85, e voltando a remunerar o trabalho em dia feriado com uma valorização de 100%.

E assim,

decorrente de [9] o $C(HNd)$ é agora de € 6,663,

em que [4] $vh = € 3,759$,

em função de [5], o $C(HNn)$ é de € 8,020,

enquanto o $C(HNdf)$ se define em função de [12]

$$[(vh*100%)^{105} * (1+tsu)] + C(HNd) \text{ e é igual a } € 11,315$$

e $C(HNnf)$ será agora resultado de [13]

$$[(vh*100%)*(1+tsu) + (vh*25%*14/12*(1+tsu))] + C(HNd) = 12,672$$

¹⁰⁵ O descanso compensatório previsto no CCT anterior foi agora retirado; aliás, está até explicitamente referido nas cláusulas 42^a dos dois CCT's (existem um Contrato Coletivo celebrado com o STAD e outro com a FETESE) que o trabalho em dia feriado não determina a fruição de qualquer folga compensatória. Os CCT foram publicados no BTE n^o 38, Vol. 84, pags. 3710-3752, a 15 de outubro de 2017.



O acordo celebrado com o STAD atualiza o salário base para € 648,35 e o subsídio de alimentação para € 5,85; aceitando prescindir do descanso compensatório por trabalho em dia feriado o custo mensal decorre agora dos seguintes custos unitários:

o $C(HNd)$ é agora de € 6,634, [9]

$vh = € 3,740$, [4]

[5] determina um $C(HNn) = € 7,984$,

$C(HNdf)$ é igual a € 11,263, em função de [12]

e $C(HNnf) = 12,613$ em resultado de [13]

Em 2018, produzindo efeitos desde 1 de janeiro, e sabendo-se que o CCT havia fixado o salário base em € 661,32 e o subsídio diário de alimentação em € 6,00, o custo hora normal diurna $C(HNd)$ resultava da fórmula:

[9] = € 6,770

O vh é agora de € 3,815, como resultado de [4], e assim o custo da hora normal noturna, em função de [5] cifra-se em $C(HNn) = € 8,147$.

Custo da hora normal diurna em feriado $C(HNdf)$ é agora o resultado da aplicação da fórmula [12] = € 11,492

E o custo da hora normal noturna em feriado $C(HNnf)$ resulta de [13] = € 12,869



E assim, o custo anual de um serviço padrão é agora de € 65.421,05 anual, logo, e como função de [8] o custo variável mínimo mensal de um serviço 24h TDA, é igual, desde o dia 1 de janeiro de 2018 a:

$$CV_{min} = € 5.451,75$$

Na tabela seguinte sistematizam-se os custos, já calculados, e que importam¹⁰⁶ para a nossa análise:

	AESIRF/AES/FETESE	AESIRF/AES/STAD
2012 a 2014 (julho)	$CV_{min} = € 5.309,54;$	
2014 (agosto) a 2017 (setembro)	$CV_{min} = € 5.293,26^{107};$	$CV_{min} = € 5.309,54;$
2017 (outubro a dezembro)	$CV_{min} = € 5.365,69;$	$CV_{min} = € 5.341,88;$
2018	$CV_{min} = € 5.451,75;$	

Tabela 17: Quadro comparativo dos Custos variáveis mínimos resultantes das remunerações fixadas nos diferentes e sucessivos acordos coletivos celebrados entre os parceiros sociais. Elaboração própria. Fonte: Contratos Coletivos de Trabalho do sector da segurança privada

¹⁰⁶ Entre os valores de 2012, que apenas servem para ilustrar o método de cálculo seguido, concordante com a recomendação da ACT, e os valores em vigor no início da análise (15 de junho de 2017), existiram algumas alterações nos custos do trabalho, principalmente as que decorreram por imposição legal, como sejam, a redução do número de feriados nacionais obrigatórios, que entre o ano de 2013 e 1 de abril de 2016 foram reduzidos a 10 feriados, ou a redução das percentagens adicionais por trabalho suplementar, ou em dia de descanso e feriado.

¹⁰⁷ Aumento do salário base e subsídio de alimentação, mas eliminação do descanso compensatório por trabalho em dia feriado e redução para metade da respetiva retribuição suplementar.



Importando reter para a análise em apreço, dado o período analisado, que todos os contratos executados entre 15 de junho de 2017 e 30 de setembro de 2017 o CV_{min} variava entre 5.293,26 e 5.309,54, entre 1 de outubro de 31 de dezembro de 2017 o CV_{min} variava entre € 5.341,88 e € 5.365,69, e a partir de 1 de janeiro de 2018 o CV_{min} situou-se em € 5.451,75.

3.2.2 Custo Marginal

O custo marginal, definido como o incremento no custo total que resulta da produção de uma unidade adicional de *output*, e aceite como equivalente do preço num ambiente de concorrência perfeita, estabelece a fronteira entre um comportamento competitivo e um comportamento predatório que deve ser proibido (Areeda & Turner, 1975).

Ora para se encontrar o custo marginal recorreu-se à função de custo implícita na função de produção de Cobb-Douglas:

$$C_j = \beta_0 w_{1j}^{\beta_1} w_{2j}^{\beta_2} w_{3j}^{\beta_3} q_j^{\beta} v_j$$

Em que w_1, w_2, w_3 , representam os preços dos *inputs* trabalho, fuel e capital, respetivamente, da firma j , q_j o *output* da firma j e v_j a produtividade (não observada).

Através do logaritmo natural desta função obtém-se uma regressão linear, antes utilizado na produção de energia (Nerlove, 1963), na forma:

$$\ln C_j = \ln \beta_0 + \beta_1 \ln(w_{1j}) + \beta_2 \ln(w_{2j}) + \beta_3 \ln(w_{3j}) + \beta_4 \ln(q_j) + \varepsilon_j$$

em que $\varepsilon_j = \ln v_j$



Esta equação, considerando que a sua formulação se dirigiu a uma empresa com um único produto (energia elétrica), como no caso que aqui se apresenta em que o produto (*output*) são horas de prestação de serviço, acabou por inspirar a forma utilizada na procura do custo marginal:

$$\ln(tc_{st}) = \beta_0 + \beta_1 \ln(w_{st}) + \beta_2 \ln(ocustos_{st}) + \beta_3 \ln(k_{st}) + \beta_4 \ln(q_{st}) + \mu_{st}$$

em que $\ln(tc_{st})$ exhibe o custo total da empresa s no ano t , $\ln(w_{st})$ exhibe o rácio salarial, resultado da divisão do total dos gastos com pessoal e dos totais de horas prestadas da empresa s no ano t , $\ln(ocustos_{st})$ o resultado dos gastos com as mercadorias vendidas e matérias consumidas, as amortizações e depreciações e restantes gastos, por cada milhão de euros de vendas da empresa s no ano t , $\ln(k_{st})$ um rácio do capital em dívida e dos gastos totais da empresa s no ano t , $\ln(q_{st})$ exibindo a quantidade de horas prestadas pela empresa s no ano t e μ_{st} exibindo o impacto no custo de *inputs* não observados da empresa s no ano t , que constitui o termo do erro da estimação. Assim se replicando o conceito utilizado na função de custo encontrada para a produção de energia e que aqui se designa como modelo 1.

Com a equação do custo total calculada pode agora chegar-se ao custo marginal, calculando:

$$\begin{aligned} mc_{st} &= \frac{\partial tc_{st}}{\partial q_{st}} \\ &= \beta_4 \frac{tc_{st}}{q_{st}} \end{aligned}$$

podendo desde logo verificar-se que o custo marginal não é constante, pois é uma função quer de β_4 , quer do output e custo total da empresa s no ano t . E no entanto, o modelo apesar de nos conduzir a um custo marginal não constante, não permite uma elasticidade não constante dos custos totais em função das quantidades fornecidas:



$$\begin{aligned} S_{st} &= \frac{\partial tc_{st}}{\partial q_{st}} \frac{q_{st}}{tc_{st}} \\ &= \left(\beta_4 \frac{tc_{st}}{q_{st}} \right) \frac{q_{st}}{tc_{st}} \\ &= \beta_4 \end{aligned}$$

O resultado implica que se a quantidade (horas) fornecidas pela empresa s no ano t variar em 1% os seus custos totais irão variar $\beta_4\%$ na mesma direção, não dependendo assim da quantidade considerada. Para resolver a questão recorreu-se à introdução de um termo de segunda ordem (Nerlove, 1963) no logaritmo natural do output (as quantidades) como variável explicativa adicional, e que aqui se designa como modelo 2:

$$\begin{aligned} \ln(tc_{st}) = & \beta_0 + \beta_1 \ln(w_{st}) + \beta_2 \ln(ocustos_{st}) + \beta_3 \ln(k_{st}) + \beta_4 \ln(q_{st}) + \\ & \beta_5 [\ln(q_{st})]^2 + \mu_{st} \end{aligned}$$

A interpretação das variáveis mantém-se, continuando $\ln(tc_{st})$ a ser a variável dependente, enquanto, como variáveis independentes temos agora

$$\ln(w_{st}), \ln(ocustos_{st}), \ln(k_{st}), \ln(q_{st}) \text{ e } [\ln(q_{st})]^2$$

assim se dotando a equação de maior flexibilidade uma vez que permite que o custo varie em função das quantidades fornecidas de forma a gerar economias de escala seguidas de deseconomias de escala à medida que as quantidades fornecidas aumentam:

$$\begin{aligned} mc_{st} &= \frac{\partial tc_{st}}{\partial q_{st}} \\ &= S_{st} \frac{\partial tc_{st}}{\partial q_{st}} \\ &= \beta_4 + 2 \beta_5 \ln(q_{st}) \frac{tc_{st}}{q_{st}} \end{aligned}$$



Para o cálculo e definição da latitude admissível dos preços praticados pelas empresas nos procedimentos públicos a que concorrem, recorreu-se a partir daqui a uma medida de custo marginal, resultante da avaliação das médias dos custos totais e das quantidades produzidas pelas empresas s nos anos t atentos à fiabilidade¹⁰⁸ da informação relativa às quantidades relatadas por cada empresa. Além destas dificuldades, já de si limitadoras da expressão de rigor desejada, há ainda que enfrentar, mesmo considerando estar-se perante uma indústria de serviços em que a mão de obra é preponderante, o problema da endogeneidade do nível de *output*. A produtividade, não observada e que aqui se encontra em u_{st} não pode estar correlacionada com as variáveis explicativas da regressão, incluindo o nível de *output* q_{st} .

Para contornar esta dificuldade, recorreu-se a uma alternativa próxima da sugerida por Olley & Pakes (1996). Não dispondo de informação detalhada sobre o investimento, como sugerido por aqueles autores, recorreu-se aos relatos financeiros das empresas para daí se extrair informação sobre as depreciações dos seus ativos fixos tangíveis. Ou seja, uma grandeza relacionada com o investimento que assim é utilizada como um proxy da produtividade que até então residia no erro. Assim libertando o restante termo erro da correlação com qualquer uma das variáveis explicativas.

¹⁰⁸ O que, aliás, surge na esteira das dificuldades e limitações que Areeda & Turner (1975) reconheceram e que acabaram por levá-los a oferecer uma solução alternativa a quem tem de ajuizar sobre a presença de um preço predatório: uma proxy, o custo variável médio (Giocoli, 2011) Método que, há que admitir, coloca idênticas dificuldades às do custo marginal quer na sua formulação quer quanto à credibilidade da sua resultante. Na formulação porque não se dispõe de informação bastante à segregação dos diferentes custos de cada empresa, designadamente os seus custos fixos e os seus custos variáveis. Ou seja, os dados apreciados – balanços e demonstrações de resultados das empresas – não permitem distinguir os custos fixos dos variáveis. Ainda que só se considerassem os custos com salários e encargos, e assumindo estes uma proporção dominante no total dos custos (como se verá na apresentação dos dados), não há como distinguir os gastos com pessoal vigilante dos gastos com pessoal administrativo, por exemplo. E, para além desta impossibilidade, como os dados de que se dispõe, volta a apresentar-se a questão da credibilidade do *output*.



$$\ln(tc_{st}) = \beta_0 + \beta_1 \ln(w_{st}) + \beta_2 \ln(ocustos_{st}) + \beta_3 \ln(k_{st}) + \beta_4 \ln(q_{st}) + \beta_5 [\ln(q_{st})]^2 + \beta_6 \ln(dep_{st}) + \mu_{st}$$

À variáveis utilizadas nos modelos 1 e 2, acrescentou-se agora mais uma variável explicativa dep_{st} que ilustra um rácio entre o montante anual dos gastos de depreciação com ativos fixos tangíveis por cada milhão de euros de vendas, em cada empresa s no ano t .

3.3 Preços de venda

O critério para aferir dos preços de venda, ou melhor, a medida padrão, terá de ser igual à encontrada para os custos. Ou seja, o valor de venda de um serviço de 24 horas, prestado em todos os dias do ano. O que se convencionou chamar 1 serviço 24TDA.

Ora se na vertente dos custos a redução a 24TDA se mostrou simples, pois bastou encontrar-se os custos/hora por natureza e daí partir para os custos da unidade de medida padrão escolhida, a redução dos preços de venda terá de seguir métodos suplementares sempre que não se dispõe da informação dos preços unitários que servem de base à formulação do preço total. Quando vamos analisar o preço de venda de um serviço nem sempre, pode até dizer-se raramente, este se refere à medida padrão estabelecida. E assim há que encontrar o método que nos permita agora - partindo do total de uma entrega um serviço (preço total), que pode ser maior ou menor (com mais ou menos horas prestadas) que a nossa medida padrão -, chegar aos mesmos valores hora por natureza, agora valores de venda, e daí se partir para o valor de venda padrão que desde já designamos por Valor Base 24 (VB24)¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Valor mensal de um serviço prestado durante as 24 horas de cada dia do ano.



E assim, quando os preços unitários são conhecidos, e estamos perante um serviço padrão (ou múltiplo) bastará aplicar a fórmula

$$[14] \quad VB24 = \frac{\sum_{i=1}^{n=4} P(HN)_i H_i}{12}$$

em que P é agora o preço hora normal por natureza (diurnas, noturnas, feriado diurnas e feriado noturnas) e H o número de horas executadas anualmente, atentos igualmente à sua natureza. Ou seja, a fórmula é em tudo idêntica à [8], com a única diferença: onde antes existia custo unitário por natureza agora existe um preço unitário por natureza.

No entanto nem sempre os preços unitários são conhecidos e nem sempre o formato do serviço a prestar se conforma com a medida padrão escolhida, o 24TDA. E assim há que encontrar o método de cálculo apropriado que torne possível a definição desses preços unitários, ainda que não revelados porque desnecessários ou inúteis¹¹⁰.

Os contratos, ou documentos associados como sejam os cadernos de encargos ou outras peças dos procedimentos públicos de aquisição, ao definirem claramente o objeto da contratação, definem igualmente o número de horas que pretendem contratar¹¹¹. Ou, quando essa definição não é explícita, os horários e dias em que as entidades adjudicantes pretendem contratar os serviços de segurança, tornam concretizável a definição do número de horas objeto de licitação, prestadas em período diurno e noturno, bem como as prestadas em dias de feriado, igualmente em período diurno e noturno.

Recorrendo-se aos prazos de execução do contrato e aos horários pretendidos para a prestação do serviço contratado, pode chegar-se ao total de horas, por

¹¹⁰ Desnecessários porque não pedidos nos programas de concurso ou cadernos de encargos, ou inúteis porque não plicáveis em função da natureza das horas pedidas.

¹¹¹ O modelo de negócio não admite ainda a prestação de um serviço de segurança doutro modo que não a entrega de horas/homem.



natureza que no fundo refletem as quantidades a entregar. As horas por natureza podem, por sua vez, serem transformadas em horas normais diurnas utilizando-se a relação proporcional, por exemplo, entre os diferentes custos que se conhecem e se encontraram. Por exemplo, para se reduzirem as horas noturnas em horas diurnas bastará:

$$\text{Horas diurnas} = \text{Horas noturnas} * \frac{CHNn}{CHNd}$$

Ou seja, 100 horas noturnas irão corresponder, recorrendo-se, por exemplo aos custos resultantes de [3] e [5], a:

$$\text{Horas diurnas} = 100 * \frac{7,889}{6,552} = 120,41$$

Ou seja, um custo de 120,41 horas diurnas igual ao custo de 100 horas noturnas

$$120,41 * 6,552 = 100 * 7,889$$

E assim, transformando-se todas as horas em normais diurnas (HNd) e dispondo-se, como se dispõe, do valor do contrato, encontra-se o preço da hora normal diurna ($PHNd$):

$$[15] \quad THNd = HNd + HNn * \frac{CHNn}{CHNd} + HNd_f * \frac{CHNd_f}{CHNd} + HNn_f * \frac{CHNn_f}{CHNd}$$

Em que $THNd$ é o total das horas normais diurnas.

Logo, o preço da hora normal diurna resultará de:

$$[16] \quad PHNd = \frac{\text{Valor do Contrato}}{THNd}$$



Agora, de posse deste valor, deste preço da hora normal diurna, e recorrendo ao mesmo método da proporção entre os diferentes custos, podem ser encontrados os restantes preços: hora normal noturna; hora normal diurna em feriado e hora normal noturna em feriado.

$$PHN_n = PHN_d * \frac{CHN_n}{CHN_d}; \quad PHN_{df} = PHN_d * \frac{CHN_{df}}{CHN_d}; \quad PHN_{nf} = PHN_d * \frac{CHN_{nf}}{CHN_d}$$

Encontrados os preços unitários pode agora estabelecer-se o Valor Base 24 pelo qual foi vendida a prestação de serviços em apreço, recorrendo-se a [14].



Capítulo 4

4. Análise dos Resultados

Os dados foram expurgados de possíveis enviesamentos: retiraram-se os dados dos anos de 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015 da empresa Prosegur. Nesses exercícios, os seus relatos financeiros incluíam atividades como o transporte e tratamento de valores (TFV) e a comercialização de sistemas de alarme residencial, atividades com forte impacto nos resultados finais, como aliás indiciam os valores registados após a sua segregação: vendas 17 e 21 milhões de euros em 2016 e 2017 no caso dos TFV e de 24,5 e 34,6 milhões no caso dos alarmes. Retiraram-se igualmente os dados de todos os anos referentes à ESEGUR (resultando assim na análise a 24 empresas em vez das 25 iniciais) pois a sua atividade principal, o transporte e tratamento de valores, donde resultam os seus maiores rendimentos, tem características bastantes diferentes das restantes empresas analisadas quer em termos de emprego, e sobretudo de valor acrescentado¹¹².

Ainda assim, os resultados obtidos são suscetíveis de enviesamento, sobretudo tendo em conta a falta de rigor com que as quantidades produzidas são declaradas, pelo menos por algumas empresas. Efetivamente, nos balanços sociais das empresas, documento em que se inscrevem os trabalhadores, seus regimes de trabalho, e até a discriminação por género, e também o número de anual de horas trabalhadas – aqui, o *output* – deixam um rastro visível de inconsistência, particularmente nas quantidades. Desde empresas que

¹¹² Para um número de empregados semelhante ao Grupo 8 (1774 para o Grupo 8 e 1788 para a Esegur, em 2017), o volume de negócios registado foi substancialmente diferente: 28 milhões para o Grupo 8 e 42 milhões para a Esegur)



apresentam quantidades *per capita*, absurdamente baixas¹¹³, críticas para a sua eficiência num mercado em concorrência perfeita, a quantidades absurdamente altas que, a verificarem-se, constituiriam contraordenações graves em matéria de direito do trabalho, e até empresas que apresentam as mesmas quantidades *per capita* (numero de horas trabalhadas), ano após ano, tudo contribui para a pouca credibilidade da informação fornecida. No entanto, o valor médio, quando consideradas todas as empresas analisadas, acaba por tomar uma expressão admissível¹¹⁴, senão para validar os custos marginais encontrados, pelo menos para servir de referência a outros métodos e parâmetros. Daí a consideração que mereceu a análise e conseqüente estimação do modelo.

4.1 Compras Públicas - Dados

Os dados foram recolhidos na base de dados do Instituto dos Mercados Públicos do Imobiliário e da Construção¹¹⁵, através de todos os procedimentos públicos de aquisição aí publicados entre 15 de junho de 2017 e 14 de junho de 2018, classificados com os CPV¹¹⁶ 79710000-4, serviços de segurança e 79714000-2, serviços de vigilância.

No período referido foram recolhidas informações sobre os 294 procedimentos publicados com o CPV 79710000-4 e sobre os 391 publicados com o CPC 79714000-2.

As informações recolhidas, como relevo para a análise, referem-se a:

- objeto do contrato

¹¹³ Da ordem das 700 horas por ano, valor que se deve confrontar, em termos de eficiência, como as 1904 horas possíveis e disponíveis por trabalhador

¹¹⁴ Cerca de 1800 horas anuais; considerando que dos balanços constam todos os trabalhadores da empresa, e não apenas os vigilantes, cuja gestão difere desde logo na reação a impedimentos, voluntários ou involuntários, pois, no caso dos asp a empresa não deixará de tentar cumprir o seu contrato com o cliente, promovendo as substituições necessárias, o que pode não acontecer com os seus restantes trabalhadores.

¹¹⁵ Disponível em <http://www.base.gov.pt/Base/pt/Homepage>

¹¹⁶ Vocabulário Comum para os Contratos Públicos (*Common Procurement Vocabulary*)



- tipo do procedimento
- entidade(s) adjudicante(s)
- entidade adjudicatária
- preço contratual
- data de publicação
- prazo de execução
- nº registo do acordo quadro

Estes dados foram sujeitos a uma seleção que excluiu todos aqueles cujo objeto não se enquadrava nesta análise (*v.g.* encontram-se publicados com estes CPV's serviços de fornecimento de equipamentos de segurança, manutenção, e até serviços de nadador-salvador), todos os serviços com prazo de execução inferior a 90 dias¹¹⁷ ou ainda os contratos em que o seu objeto era mais amplo do que o pretendido para análise. Contratos, por exemplo, cujo objeto se estendia também à prestação de serviços de rondas itinerantes – que inclui viaturas, logo enviesando os dados referentes aos custos – e cuja segregação não era viável. Ou seja, não era possível distinguir os preços atribuídos aos diferentes serviços.

As tabelas a seguir apresentadas ilustram o processo de seleção seguido.

cpv	Contratos_Totais	Seleção Prévia	Apurados_Final
79714000_2	391	277	101
79710000_4	294	196	75
total	685	473	176

Tabela 18: Quadro de Contratos celebrados entre 15 de junho de 2017 e 14 de junho de 2018¹¹⁸

¹¹⁷ Considerou-se que contratos com períodos de execução inferiores aquele prazo, de tão precários, podem ser executados sem uma afetação exclusiva de meios humanos, cumprindo-se o contrato com recurso a trabalho suplementar ou até recorrendo-se a algum excedente circunstancial de oferta de mão de obra (particularmente trabalhadores a tempo parcial), assim distorcendo a análise pretendida.

¹¹⁸ Uma seleção prévia excluiu os contratos cujo objeto não era a segurança privada e todos os que, ainda que dentro do objeto, tivessem sido celebrados por prazos iguais ou inferiores a 90 dias, e ainda, nos apurados_final, todos os que no âmbito da segurança privada se concretizem através de vigilância humana



cpv	AQ _{in}	AQ _{out}	Total
79714000_2	38	63	101
79710000_4	32	53	85
total	70	106	176

Tabela 19: Quadro de contratos, por cpv¹¹⁹

Após esta seleção prévia, recolheram-se os contratos correspondentes a cada procedimento, com vista à identificação dos valores que permitissem informação sobre a unidade de medida definida e que se recorda: um serviço de 24 horas TDA. O que acontece por indicação expressa dos preços hora constantes no contrato, que nos conduz ao apuramento imediato do valor base de referência VB24, através da fórmula [14] ou através das quantidades (horas a prestar e respetiva natureza) explicitamente indicadas no contrato ou dos horários e prazos de execução do contrato que assim permitem o encontro das quantidades e, a partir daí, o cálculo do valor base.

Através da informação recolhida nos contratos, ou por via da recuperação dos respetivos cadernos de encargos dos procedimentos foi possível recolher-se informação sobre as quantidades de cerca de 25% dos contratos selecionados (75 contratos com o CPV 79710000-4 e 101 contratos com o CPV 79714000-2, dos quais 70 celebrados ao abrigo do AQ14 e 106 celebrados fora do seu âmbito.

e não haja sido possível recolher informação bastante à sua análise, isto é, conhecer as quantidades em apreço.

¹¹⁹ celebrados ao abrigo do AQ14 e celebrados fora do AQ14 que serviram de base para a análise realizada.



4.2 Compras Públicas – Resultados

Variáveis	Média	Desvio Padrão	Min.	Max.
Valor Contrato	241 525,30	585 288,60	6 180,08	6 274 592,00
Prazo Execução	457,61	304,94	90	1096
Valor Base 24	5422,7	647,24	2600,67	7658,71
Quantidades	35972.82	84737.31	894.85	896057.10
PHnd	6,763	0,806	3,23	9,511
PHnn	8,112	0,98	3,887	11,446
PHnFd	10,994	1,639	5,483	16,147
PHnFn	12,420	1,931	6,140	19,300

Tabela 20: Estatísticas Geral (resumo)

As estatísticas apresentadas foram calculadas através de 176 observações. Elaboração própria.

Fonte: Concursos Públicos

Nesta tabela podemos encontrar os valores base referentes a todos os concursos apurados, independentemente dos veículos de aquisição utilizados. Os procedimentos, realizados ou não através do AQ14, revelaram que num concurso médio o valor do contrato se fixa em € 245.520,30, para um prazo de execução médio de 458 dias e um valor base médio de € 5.422,70. Revelando-se, desde logo este preço médio, como fortemente indiciador de vendas abaixo dos custos mínimos que as empresas terão de suportar. Recordar-se que o CV_{min} , ou seja, apenas os custos com salários e encargos com pessoal necessário para a prestação de um serviço de 24 horas, durante todos os dias do ano, se situava, entre 15 de junho de 2017 e 30 de setembro, no intervalo [€ 5.293; € 5.309], e que a partir desta data, e até 31 de dezembro o intervalo era de [€ 5.342; € 5.366] e que a partir de 1 de janeiro de 2018 o CV_{min} era de € 5.452. Ora com prazos de execução médios de 458 dias, verifica-se que na maior parte da execução do contrato o preço praticado não é sequer bastante para cobrir o CV_{min} , quanto mais para suportar outros custos já referidos em 3.2.1 (Custos Variáveis Mínimos). E assim, o



primeiro indício de que nos procedimentos possam estar a ocorrer vendas com prejuízo, independentemente das motivações ou práticas que os sustentam.

Variáveis	Média	Desvio Padrão	Min.	Max.
Valor Contrato	316637,8	491395,2	6180,08	2914568
Prazo Execução	451,1	252,526	90	1095
Valor Base 24	5629,94	603,63	4332,83	7658,71
Quantidades	46800.51	76277.89	894.85	436966,8
PHnd	7,022	0,761	5,381	9,511
PHnn	8,404	0,942	6,476	11,446
PHnFd	11,433	1,557	8,250	16,147
PHnFn	13,005	1,964	8,250	19,300

Tabela 21: AQ_{in}_Estatísticas (resumo)

As estatísticas apresentadas foram calculadas através de 70 observações. Elaboração própria.

Fonte: Concursos Públicos

Na tabela 21, os contratos apurados e celebrados ao abrigo do AQ14 revelam um valor médio de aquisição de € 316.6138, para um prazo de execução médio de 451 dias e um valor base médio de € 5.630. O que representa um desvio de pouco mais de 3% em face do CV_{min} de 2018.

Variáveis	Média	Desvio Padrão	Min.	Max.
Valor Contrato	191922,7	637191,5	6789	6274592
Prazo Execução	461,91	336,19	90	1096
Valor Base 24	5285,84	641,26	2600,67	6942,96
Quantidades	28822.46	89521.59	1000	869057,1
PHnd	6,591	0,793	3,23	8,622
PHnn	7,918	0,96	3,887	10,377
PHnFd	10,704	1,633	5,483	14,638
PHnFn	12,033	1,816	6,14	16,392

Tabela 22 : AQ_{out}_Estatísticas (resumo)

As estatísticas apresentadas foram calculadas através de 106 observações. Elaboração própria.

Fonte: Concursos Públicos.



Nesta tabela 22, onde se encontram os contratos celebrados fora do AQ14 pelas empresas credenciadas para o Acordo Quadro e todas as demais, desde que legalmente habilitadas para o efeito, para quantidades médias inferiores às verificadas no AQ14, o valor base médio acaba por se situar abaixo de qualquer dos CV_{min} verificados no período em análise. Evidenciando, além do mais, que a contratação fora do AQ14 é mais favorável, em termos de preço, do que no âmbito da contratação pelo Acordo Quadro.

Variáveis	Média	Desvio Padrão	Min.	Max.
Valor Contrato	254539,6	788112,7	6990	6274592
Prazo Execução	448,32	327,46	90	1096
Valor Base 24	5485,1	532,67	4361,42	6942,96
Quantidades	37461,5	110614,3	1000	869057,1
PHnd	6,840	0,647	5,416	8,622
PHnn	8,230	0,782	6,518	10,377
PHnFd	11,050	1,534	7,649	14,638
PHnFn	12,443	1,668	8,806	16,392

Tabela 23: Empresas_AQin (licitação fora de AQ14)_Estatísticas (resumo)

As estatísticas apresentadas foram calculadas através de 68 observações.

Elaboração própria. Fonte: Concursos Públicos

A tabela anterior apresenta o modo como as empresas qualificadas para o AQ14 licitam quando fora do seu âmbito. Sendo evidente que fora do âmbito do AQ14 estas empresas moderam ainda mais os seus preços, situando-os pouco acima do CV_{min} .

E no entanto, nem com essa moderação nos preços se conseguem aproximar das empresas que não conseguiram qualificação para o AQ14, que em média se apresentam com valores base médios da ordem dos € 4.929. Ou seja, a mais de € 500 de distância do CV_{min} de 2018.



Variáveis	Média	Desvio Padrão	Min.	Max.
Valor Contrato	79871,43	85817,7	6789	449928,2
Prazo Execução	486,21	354,45	90	1096
Valor Base 24	4929,28	670,55	2600,67	6441,91
Quantidades	13387,55	14274,43	1087,53	70408,62
PHnd	6,146	0,842	3,230	8,000
PHnn	7,360	1,005	3,887	9,628
PHnFd	10,084	1,640	5,483	13,581
PHnFn	11,298	1,857	6,140	15,209

Tabela 24: Empresas_AQout Estatísticas (resumo)

As estatísticas apresentadas foram calculadas através de 38 observações. Elaboração própria.
Fonte: Concursos Públicos

4.3 Custo Marginal

O custo marginal, não obstante todas as dificuldades que suscita na sua formulação – e no caso concreto da presente dissertação, as que estão associadas à pouca credibilidade das quantidades que as empresas revelam nos seus balanços sociais – não pode deixar de ser considerado na apreciação das questões suscitadas, considerada a relevância que ainda hoje lhe é conferida. E assim, salvaguardados, não só, os enviesamentos decorrentes da informação sobre as quantidades, mas também os que resultam da análise incidir sobre todos os custos das empresas e não só os custos com os serviços prestados em exclusivo com as atividades relacionadas com a vigilância humana¹²⁰, segue-se a apresentação dos resultados dos modelos apresentados em 3.2.2 (estimador OLS¹²¹):

¹²⁰ Não se dispõe de informação que permita segregar os custos das diferentes atividades que as empresas podem desenvolver.

¹²¹ *Ordinary Least Squares* – Método dos mínimos quadrados



Variáveis	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Custos do trabalho	0,919*** (0,033)	0,904*** (0,036)	0,908*** (0,037)
Outros custos	0,272*** (0,042)	0,250*** (0,039)	0,270*** (0,042)
rácio capital	-0,009 (0,009)	-0,008 (0,009)	-0,002 (0,008)
quantidade	0,976*** (0,009)	0,633** (0,188)	0,554** (0,221)
quantidade^2		0,013* (0,007)	0,015* (0,008)
rácio depreciação			-0,038* (0,014)
R quadrado	0,992	0,993	0,993
F -test	4842,01	5527,51	6971,73

Tabela 25: Resultados* da estimativa OLS (geral)

Todas as especificações incluem uma constante e resultam de 153 observações. Desvios padrão robustos entre parêntesis. *** mostra valores $p < 0,01$, ** valores $p < 0,05$ e * valores $p < 0,10$.

Esta estimativa OLS – que contemplou as 24 maiores empresas – resultou num custo marginal médio de € 8,836 no modelo 2 e de € 8,733 no modelo 3.

$$\begin{aligned}
 mc_{st} &= \frac{\partial tc_{st}}{\partial q_{st}} \\
 &= S_{st} \frac{\partial tc_{st}}{\partial q_{st}} \\
 &= \beta_4 + 2 \beta_5 \ln(q_{st}) \frac{tc_{st}}{q_{st}}
 \end{aligned}$$

Recordando a pouca credibilidade das quantidades inscritas pelas empresas nos seus balanços sociais, sempre se adianta que em termos médios, ou seja, calcula a média *per capita* de todas as empresas em todos os anos analisados, o resultado



acaba por ser digno de apreciação. No caso das 24 maiores empresas esse valor foi de 1.753 horas *per capita*. Assim, a varável dependente, neste e também nas estimativas seguintes e referente às empresas qualificadas para o AQ14 e às não qualificadas, é $\ln(tc_{st})$, enquanto, como variáveis independentes temos $\ln(w_{st})$, $\ln(ocustos_{st})$, $\ln(k_{st})$ e $\ln(q_{st})$, todas passíveis de observação, bem como a variável independente $\ln(dep_{st})$ utilizada apenas no modelo 3.

As empresas qualificadas para o AQ14 apresentam os resultados inscritos na tabela seguinte.

Variáveis	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Custos do trabalho	0,991*** (0,01)	0,991*** (0,01)	0,992*** (0,01)
Outros custos	0,132*** (0,013)	0,132*** (0,019)	0,137*** (0,016)
rácio capital	-0,005 (0,003)	-0,005 (0,003)	-0,004 (0,003)
quantidade	0,989*** (0,003)	1,005*** (0,046)	0,988*** (0,043)
quantidade ²		-0,001 0,002	0,000 (0,002)
rácio depreciação			-0,003 (0,004)
R quadrado	0,999	0,999	0,999
F -test	62494,06	54698,85	46238,35

Tabela 26: Resultados* da estimativa OLS (AQin)

* Todas as especificações incluem uma constante e resultam de 71 observações. Desvios padrão robustos entre parentesis. *** mostra valores $p < 0,01$, ** valores $p < 0,05$ e * valores $p < 0,10$.

Neste grupo de empresas, qualificadas, recorda-se, para os concursos efetuados ao abrigo do AQ14, o custo marginal médio resultante foi de € 9,081 para o modelo 2 e de € 9,020 no modelo 3. Neste grupo, os trabalhadores contratados a



tempo completo, efetuaram em média, per capita, 1.839 horas, ou seja, mais perto da máxima eficiência possível: 1.904 horas.

As empresas que não se qualificaram para o AQ14 apresentam:

Variáveis	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Custos do trabalho	0,792*** (0,049)	0,893*** (0,045)	0,901*** (0,046)
Outros custos	0,167*** (0,027)	0,361*** (0,059)	0,379*** (0,067)
rácio capital	-0,007 (0,016)	-0,01 (0,015)	-0,004 (0,015)
quantidade	0,895*** (0,025)	-0,400*** (0,123)	0,408 (0,336)
quantidade^2		0,023*** 0,005	0,022* (0,013)
rácio depreciação			-0,043** (0,021)
R quadrado	0,999	0,999	0,985
F -test	0	0	1073,73

Tabela 27: Resultados* da estimativa OLS (AQout)

* Todas as especificações incluem uma constante e resultam de 80 observações. Desvios padrão robustos entre parentesis. *** mostra valores $p < 0,01$, ** valores $p < 0,05$ e * valores $p < 0,10$.

Este grupo apresenta um custo marginal médio de € 7,619 no modelo 2 e de € 7,534 no modelo 3, e uma média, per capita, de 1.586 horas, o que devia penalizar muito a sua competitividade em relação às demais.

As quantidades de que se dispõe não fornecem qualquer indicação sobre a sua natureza, ou seja, se foram prestadas em períodos diurnos ou noturnos, em dias normais ou dias de feriado. Por isso não é possível, com a quantidade total dos



custos de que dispomos, calcular os custos de cada hora, em função da sua natureza.

Assim, e assumindo que essa distribuição se faz de uma forma proporcional ao da nossa unidade de medida, um serviço 24hTDA, podemos encontrar os valores base equivalentes. Ou seja, qual o custo marginal de um serviço de 24hTDA para as 24 maiores empresas e para as empresas qualificadas e não qualificadas para o AQ14.

		Geral	AQ _{in}	AQ _{out}
mod 1	unitário	8,816	9,084	7,044
	24TDA	6 435,68	6 631,32	5 142,12
mod 2	unitário	8,836	9,081	7,619
	24TDA	6 450,28	6 629,13	5 561,87
mod 3	unitário	8,733	9,020	7,534
	24TDA	6 375,09	6 584,60	5 499,82

Tabela 25: Custos Marginais

Os valores apresentados, independentemente de poderem não cumprir o propósito de balizar práticas de preços predatórios, revelam que os dois grupos se comportam de forma substancialmente diferente em matéria de custos. E, se os valores que são apresentados para o grupo qualificado para o AQ14 tendem a estar próximos dos valores de referência encontrados na recomendação da ACT, os valores das empresas não qualificadas para o AQ14 se longe daquela referência, não se encontram muito afastados dos valores praticados nos concursos que se realizam fora do âmbito do AQ14.

De todo o modo, e independentemente da questão da regularidade das quantidades inscritas nos balanços sociais, a curva dos custos marginais pode ser



apreciada no conjunto das empresas analisadas e mesmo nos dois grupos que a compõem. Gráficamente, serão representadas como se apresenta:

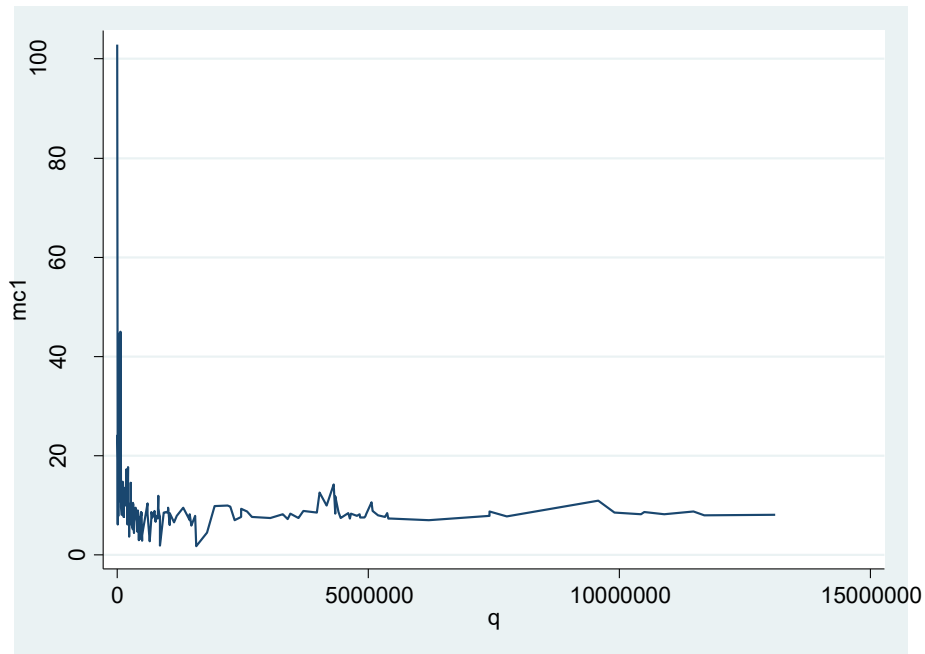


Figura 7: Curva do custo marginal das 24 maiores empresas (Geral)

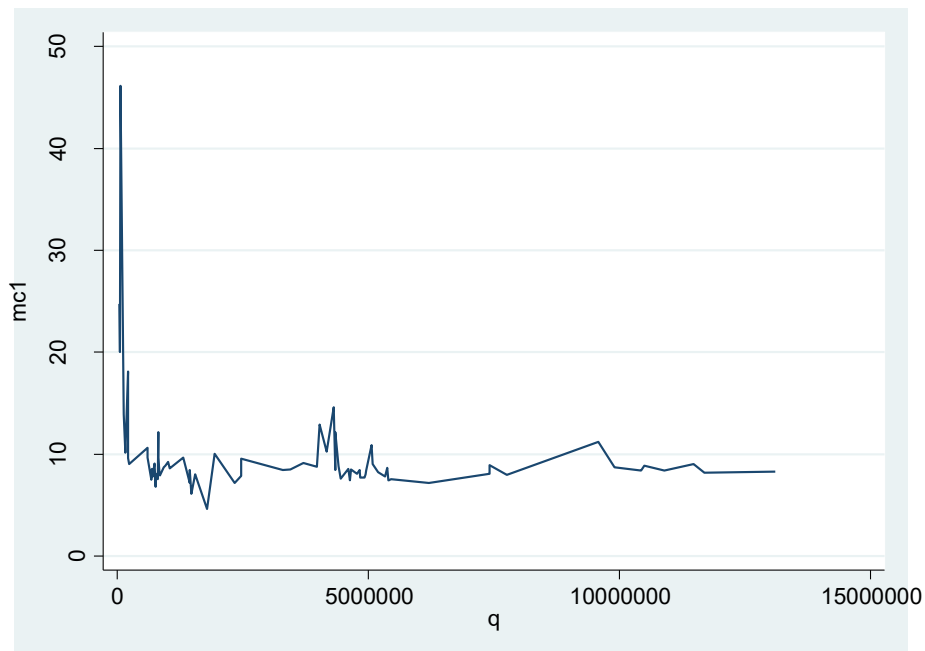


Figura 8: Curva do custo marginal do grupo AQin

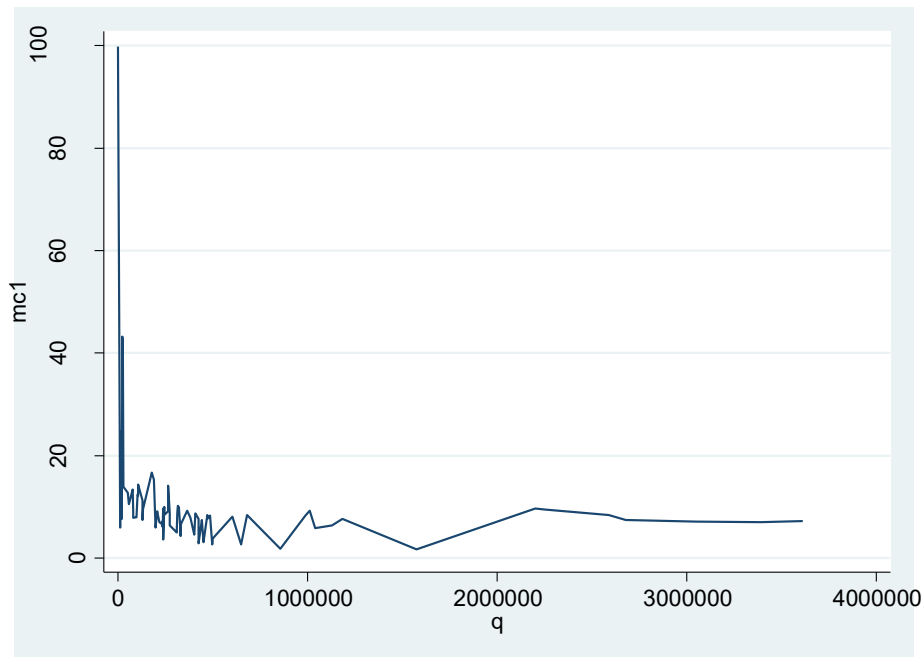


Figura 9: Curva do custo marginal do grupo AQout

O custo marginal é praticamente constante. Sabe-se que em mercados de concorrência perfeita as empresas colocam o seu preço ao nível do seu custo marginal, sendo este o resultado mais competitivo e socialmente ótimo (Areeda & Turner, 1975)

Resta saber se, consistente com a teoria, em que a firma escolhe fornecer de forma a que o custo marginal iguale o preço (Kreps, 2004):

$$MC [s(p)] = p$$

ou, conforme profusamente aludido, se os preços praticados não são bastantes à cobertura dos gastos com pessoal.

Ora, aceitando-se os valores encontrados com as reservas profusamente referidas em relação aos enviesamentos possíveis no cálculo dos custos marginais, verifica-se que estes se encontram muito distantes dos valores praticados nos procedimentos públicos de aquisição dos serviços de segurança e vigilância, sejam estes promovidos no âmbito do AQ14 ou fora dele.



Tomando como referência os valores obtidos no modelo 3, por exemplo, encontramos um custo marginal médio nas empresas qualificadas para o AQ14 da ordem dos € 6.584,00 por cada serviço de 24TDA, quando o preço médio praticado nos procedimentos levados a termo no AQ14 foi de ordem dos € 5.630, e fora do AQ14 estas mesmas empresas revelam um preço médio de € 5.485,00. Ainda assim, preços médios superiores ao *CVmin* que, recorda-se, em 2018 se situou nos € 5.451,75.

As empresas que não se qualificaram para o AQ14 venderam os seus serviços a um preço médio por cada serviço de 24TDA que não chegou aos € 4.930, distante não só do custo marginal médio encontrado, valor da ordem dos € 5.500,00, mas também do *CVmin*.

Um caso e outro revelando práticas de preços pouco consentâneos com práticas comerciais adequadas aos fins económicos que perseguem, e no caso das empresas não qualificadas para o AQ14, os preços praticados dão todo o suporte não só às suspeitas de práticas ilícitas e restritivas da concorrência, mas também aos seus efeitos ao nível da sonegação de contribuições e impostos ao estado e às irregularidades em matéria de cumprimento do estabelecido no Código do Trabalho e do CCT.



4.4 Discussão

A amostra que suportou a análise das compras públicas realizadas durante um ano revela a diferença que existe entre aquelas que se concretizaram no âmbito do AQ14 e fora do seu âmbito.

Algumas das expectativas inscritas nos próprios diplomas legais que deram origem aos sistemas centralizados de compras e seus instrumentos, como as unidades ministeriais de compras e os acordos quadro, não se concretizaram pois, apesar da amostra revelar que dessa centralização resultam maiores quantidades submetidas à concorrência quando os procedimentos de aquisição são promovidos pelo acordo quadro, as sinergias projetadas dessa concentração, a desejada maior eficácia e eficiência, não se estão a refletir nos preços dos contratos celebrados. Efetivamente, os preços praticados fora do âmbito do AQ14 são, em média, 6,11% inferiores aos preços praticados no âmbito dos procedimentos realizados ao abrigo do AQ14. E estariam até bem mais distantes caso das empresas qualificadas para o AQ14 não licitassem, ou pudessem licitar, fora do âmbito do acordo quadro. Aí as diferenças seriam bem mais profundas, situar-se-iam em cerca de 12,5% mais favoráveis, em termos de preços praticados. Estes valores, quando comparados com o custo variável mínimo que, como referido, reproduz tão somente os gastos com salários e encargos dos trabalhadores, indiciam práticas concordantes com vendas com prejuízo.

E, se é certo que um preço que acautele todos os custos não é, *de per si*, garantia de cumprimento de todas as obrigações sociais, fiscais e contributivas das empresas, preços inferiores aos custos serão sempre, no médio e longo prazo, potencialmente incumpridores das responsabilidades sociais assumidas.

Os indicadores chave parecem dever ser os resultados económicos e sociais e não apenas económicos e financeiros, competindo às entidades públicas promotoras ou beneficiárias dos serviços a missão de estabelecer preços de referência. O



investimento público não pode ter como objetivo único a poupança, mas sim ser indutor de mais e melhor emprego, mais saúde, mais economia, etc...

Por outro lado, parece que uma legislação bastante restritiva não põe o sector a salvo de irregularidades graves, a confirmarem-se as denúncias frequentes dos parceiros sociais e até dos sinais de desconforto expressos pela ACT e pela própria PSP, enquanto entidade fiscalizadora das atividades de Segurança Privada. E assim, seria de todo o interesse perceber-se até que ponto é que um quadro legislativo mais restrito, um dos mais restritos da Europa, satisfaz as necessidades de regulação de um setor tão sensível como é a segurança de pessoas e bens.

Ora os resultados evidenciam que as empresas que concorrem num mercado público aberto (fora do âmbito do AQ14) e que não se qualificaram para o AQ14, registam, entre 2011 e 2017, uma trajetória de crescimento dos seus volumes de negócio bem distinta do grupo de empresas que se qualificaram. Aliás, em 2017, parece chegar-se a um ponto onde a transferência é quase direta entre os dois grupos. O primeiro a registar um crescimento acumulado da ordem dos 15,5 milhões de euros enquanto o segundo regista perdas acumuladas da ordem dos 17,5 milhões de euros.

A diferença acentua-se quando se comparam grupos de empresas pela sua data de constituição. As empresas constituídas até 31 de dezembro de 1999 registavam, em 2017, perdas acumuladas da ordem dos 46,5 milhões de euros em contraponto com as formadas a partir daquela data que registavam um crescimento nos seus volumes de negócio, no mesmo período, de mais de 47.5 milhões de euros. Esta ordenação permite aferir o comportamento das empresas desafiantes, aqui consideradas como as constituídas após o ano 2000. Naturalmente que outros critérios ou outras datas de constituição podiam ter sido escolhidos. Certamente que comportamentos desafiantes existiram desde a constituição da primeira empresa. Porém, o ano de 2000 como marco de



separação entre os dois grupos, permite uma constituição equilibrada (12 empresas antes de 2000 e 13 empresas após).

De todo o modo, e cientes das diferenças entre os custos que há que suportar e os preços praticados pelas empresas não qualificadas para o AQ14, para que os seus preços fossem considerados predatórios, as perdas tinham de ser registadas ao longo dos períodos em análise. Dada a sua posição no ordenamento das empresas, considerado o seu volume de negócio, e até a data da sua constituição, a prática de preços predatórios não se concretizaria para bloquear novos entrantes, apenas se suportaria numa tentativa de reduzir ou eliminar concorrência para, depois disso, beneficiar de uma maior liberdade de fixação de preços bastantes à cobertura dos prejuízos anteriormente assumidos.

Assim, há que perceber a evolução económica e financeira destes grupos para se perceber os resultados as práticas comerciais adotadas.

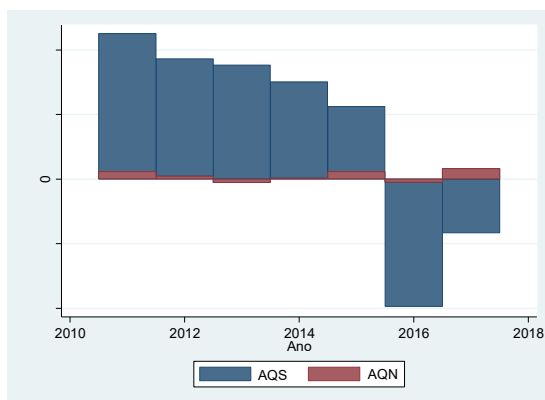


Figura 10: Resultados Líquidos
Elaboração própria. Fonte: SABI

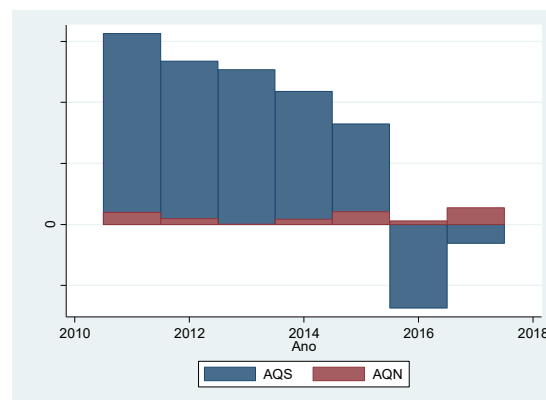


Figura 11: Resultados Correntes
Elaboração própria. Fonte: SABI

Ora, o que os resultados nos mostram é que não parece existir qualquer sacrifício de resultados para suportar práticas predatórias. Comparado com o grupo de empresas *AQin* (as qualificadas para o AQ14), apresenta uma aparente consolidação de resultados ao longo do tempo.

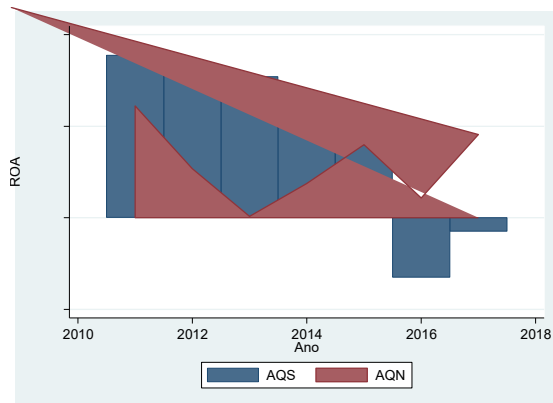


Figura 12: ROA – *Return on assets*
Elaboração própria. Fonte: SABI

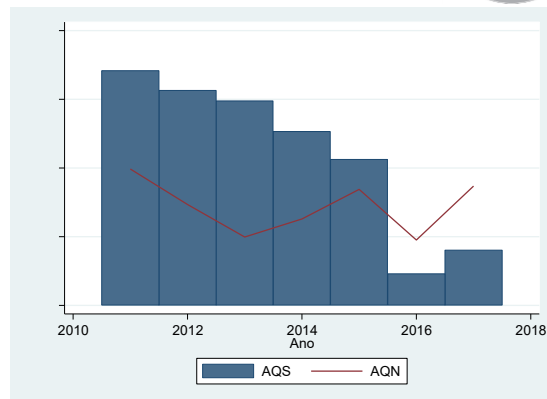


Figura 13: Margem EBITA
Elaboração própria. Fonte: SABI

E os resultados, expressos em margens, também consolidam a ideia de uma evolução francamente positiva das empresas *AQout*, ao mesmo tempo que o grupo *AQin* só em 2017 parece inverter a tendência de queda que vinha sucessivamente evidenciando.

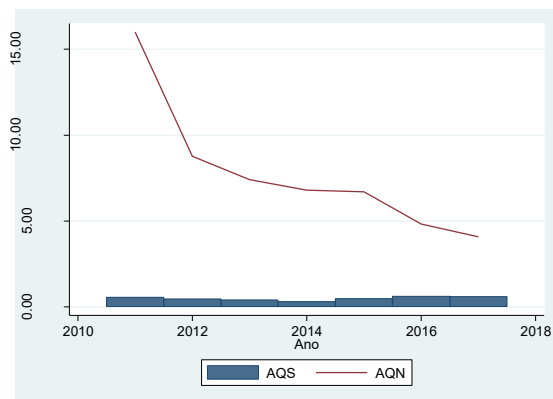


Figura 14: *Debt to Equity*
Elaboração própria. Fonte: SABI

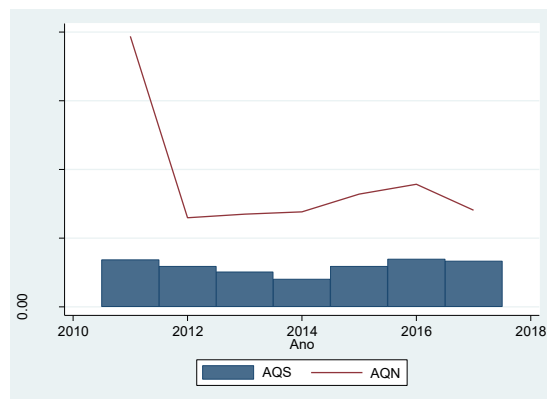


Figura 15: Grau de Alavancagem
Elaboração própria. Fonte: SABI

Resultados que se refletem no grau de endividamento e de alavancagem do grupo *AQout*. Os resultados têm ajudado este grupo a melhorar a sua situação financeira, de modo bem evidente, apesar do grau de alavancagem ser ainda elevado¹²² se comparado com o grupo *AQin*.

¹²² Em 2017 era de cerca de 140%.

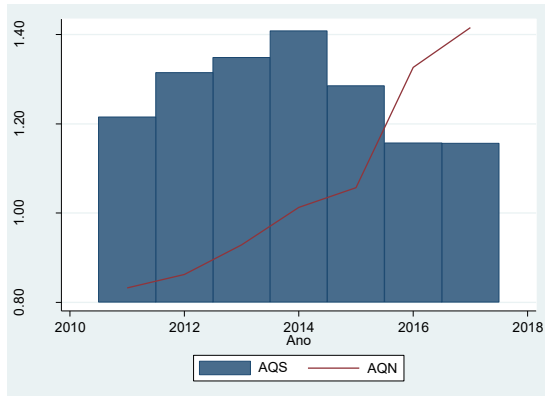


Figura 16: Liquidez Geral
Elaboração própria. Fonte: SABI

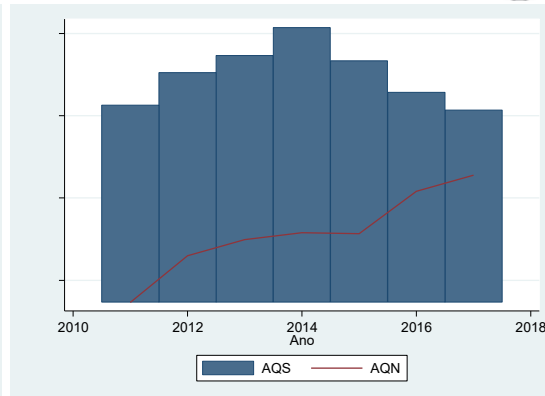


Figura 17: Autonomia Financeira
Elaboração própria. Fonte: SABI

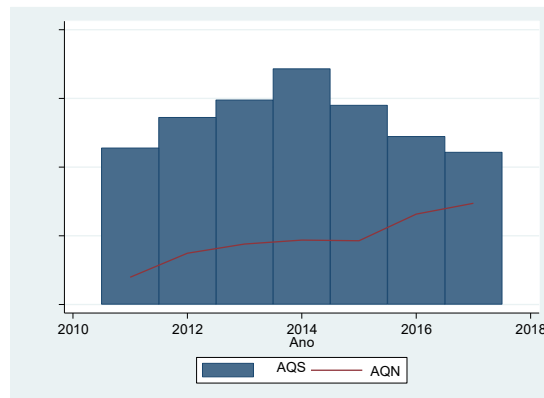


Figura 18: Solvabilidade

Elaboração própria. Fonte: SABI

Resultados que se refletem igualmente na consolidação destes importantes rácios. Com as alterações introduzidas no CCP e cujos efeitos se iniciaram a 1 de janeiro de 2018, o critério da proposta economicamente mais vantajosa passou a ter um papel mais determinante na escolha dos produtos ou serviços, consequência da transposição para o direito nacional de diretivas comunitárias¹²³. Sendo comum a existência de critérios de natureza técnica, mas também de natureza financeira na definição dessas vantagens económicas, a melhoria das capacidades das empresas *AQout* neste domínio vem esbater quaisquer vantagens que as empresas *AQin* pudessem ainda apresentar. Facto que pode

¹²³ Diretivas n.ºs 2014/23/EU, 2014/24/EU e 2014/25/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro, bem como a Diretiva n.º 2014/55/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de abril, e outra jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia.



anular quaisquer intenções de imitar as consequências da pouca amplitude de atuação por parte da administração que tem conduzido, ou até estimulado, o aparecimento de propostas de preços irrealisticamente baixos (Silva, 2017).¹²⁴

Posto isto, verifica-se que, não só o grupo de empresas designado por AQout não indicia ter sacrificado quaisquer margens comerciais no presente com vista à obtenção de melhores condições concorrenciais futuras, como tem reforçado a sua robustez económica e financeira. Isto, ao mesmo tempo que os preços que pratica se afastam quer dos custos marginais que apresenta¹²⁵ quer dos custos variáveis mínimos, inequivocamente balizadores do mínimo de custos com o trabalho que as empresas têm de suportar.

Estas constatações levam-nos a importantes questões suscetíveis de investigação futura, e que têm sido habitual e frequentemente referidas pelos parceiros sociais e mesmo pelas entidades oficiais com responsabilidades na fiscalização e/ou regulação do setor. A evolução económica que as empresas do grupo AQout registam é incompatível com práticas relacionadas com vendas com prejuízo. Porém, é necessário ter presente que as vendas com prejuízo resultam de uma comparação entre os preços de venda e os custos que as empresas deviam suportar se cumprissem o disposto quer nos contratos coletivos de trabalho quer no código do trabalho. Diferentes, necessariamente, dos custos que as empresas, efetivamente, podem estar a suportar. Aliás, necessariamente diferentes pois, doutro modo, a sua sustentabilidade estaria comprometida no curto prazo. Assim sendo, apurar-se o impacto desse incumprimento no seu domínio socioeconómico pode dar resposta às questões sobre o *dumping* social, e as suas consequências ao nível da sonegação de impostos e contribuições ao estado.

¹²⁴ Contudo, esta preponderância dos critérios de avaliação em função do binómio qualidade-preço, não eliminou adjudicações em função do preço como único critério. Apenas o limitou às situações em que as *peças do procedimento definam todos os restantes elementos da execução do contrato a celebrar* (nº 3, do artº 71 do CCP), situação que predomina na vigilância humana.

¹²⁵ Há que ressaltar, como já amplamente referido, que os custos marginais servem aqui apenas de referência não podendo, principalmente pela falta de credibilidade das quantidades inscritas pelas empresas nos seus balanços sociais.



A questão ganha ainda mais relevância quando apreciamos a estrutura de custos dos dois grupos:

<i>AQ_{in}</i> n= 93	Média	Desvio Padrão	Min	Max
Gastos com Pessoal	0,849	0,087	0,383	0,974
Outros Custos	0,115	0,075	0,022	0,547
Gastos com Financiamento	0,008	0,008	0,000	0,029
CMVMC	0,013	0,015	0,000	0,073
Amortizações/Depreciações	0,015	0,014	0,000	0,075

Tabela 26: Estrutura de custos médios das empresas do grupo *AQ_{in}*. Elaboração própria.

Fonte: Base de dados SABI

Esta tabela revela-nos que os gastos com pessoal representam cerca de 85% dos gastos totais e outros custos, cuja rúbrica dominante são os fornecimentos e serviços externos, representam cerca de 11,5% do total dos custos.

<i>AQ_{out}</i> n= 81	Média	Desvio Padrão	Min	Max
Gastos com Pessoal	0,744	0,194	0,065	0,986
Outros Custos	0,191	0,154	0,008	0,878
Gastos com Financiamento	0,004	0,007	0,000	0,048
CMVMC	0,047	0,142	0,000	0,635
Amortizações/Depreciações	0,014	0,016	0,000	0,109

Tabela 27: Estrutura de custos médios das empresas do grupo *AQ_{out}*. Elaboração própria.

Fonte: Base de dados SABI

A tabela anterior, referente às empresas do grupo *AQ_{out}*, poderá revelar uma estrutura de custos bem menos eficiente do que a estrutura de custos do grupo *AQ_{in}*. Tratando-se de uma indústria onde a mão de obra é preponderante, os demais gastos prejudicam a eficiência destas empresas. Resultando assim em mais uma inconsistência a sua capacidade de oferecer os mesmos serviços a melhores preços. A não ser, naturalmente, que esta estrutura de custos não espelhe a sua realidade. Por exemplo, e voltando a referir-se o interesse para



possíveis investigações futuras, a rubrica “outros custos”, onde se incluem os gastos com fornecimentos e serviços externos, podem eventualmente registar gastos referentes a serviços prestados pelo seu pessoal mas remunerados perante contrapartidas documentais como despesas com refeições, despesas de deslocação, utilização de viatura própria etc....

De qualquer modo, e ressalvada a inconsistência anterior, da média de todas as empresas aqui consideradas e espelhadas na tabela seguinte, pode resultar uma forma mais expedita, contribuindo até para uma melhor eficiência da contratação pública na definição dos valores base dos seus procedimentos.

Geral n= 174	Média	Desvio Padrão	Min	Max
Gastos com Pessoal	0,800	0,156	0,065	0,986
Outros Custos	0,151	0,124	0,008	0,878
Gastos com Financiamenten	0,006	0,008	0,000	0,048
CMVMC	0,029	0,099	0,000	0,636
Amortizações/Depreciaçãoe	0,014	0,015	0,000	0,109

Tabela 28: Estrutura de custos médios das 25 maiores empresas. Elaboração própria.

Fonte: Base de dados SABI

Evitando-se procedimentos que à partida definem preços base¹²⁶ inferiores ao CV_{min} ¹²⁷ ora contribuindo para sustentar o desagrado dos parceiros sociais ora contribuindo para a menor eficiência na contratação pública, nos casos em que os procedimentos são anulados por inadmissibilidade de todas as propostas apresentadas.

Com o fator referente à mão de obra bem definido e articulando-se com o formulado em [15] e [16], a definição do preço base podia assumir uma formulação mais técnica, precisa e compreensível, ao invés do que hoje acontece,

¹²⁶ Preço base, é o montante máximo que uma entidade se dispõe a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o objeto do contrato, incluindo eventuais renovações (nº 1 do artº 47º do CCP).

¹²⁷ Dos 176 procedimentos apreciados foi possível obter-se informação sobre os preços-base de 52 deles; e nessa amostra verificou-se que em 25% dos casos o preço base era inferior a € 5.491.



em que essa definição é do livre arbítrio de cada entidade, não obstante se estar perante aquisições com o mesmo objeto.

$$\text{Preço Base} = \frac{CHNd \times THNd}{0,849^{128}}$$

A fórmula que se apresenta podia resultar numa maior eficiência dos procedimentos, evitando-se que alguns se tenham de repetir por ausência de empresas interessadas ou, no caso do AQ14 em que a apresentação de proposta é obrigatória, pela apresentação de propostas desconsideradas *ab initio* por violação do preço base definido.

¹²⁸ Este fator, como instigador de eficiência ou qualquer um dos outros se a intenção fosse conferir uma maior amplitude concorrencial; de qualquer modo está-se perante um preço-base credível, não podendo qualquer entidade pública ser acusada de, ela própria, criar condições para a materialização da ilegalidade; e, afinal, trata-se de um preço-base e não do valor do contrato que vier a ser celebrado, ou seja, independentemente do preço base a definição do valor do contrato resultará sempre do confronto concorrencial entre as empresas.



5. Conclusões

Os desafios que se colocam a esta indústria continuam a ser de grande complexidade, exigindo às empresas grande resiliência.

Os resultados obtidos, indicam claramente uma vantagem das contratações efetuadas fora do Acordo Quadro, não obstante se negociarem quantidades, em média, inferiores às negociadas no Acordo Quadro. Não se confirmando assim a ideia, pelo menos no caso desta indústria, dos mercados públicos serem pouco competitivos. Nem tão pouco, se verificam as vantagens esperadas da maior eficiência resultante da centralização das compras públicas, concretamente através da celebração de acordos quadro, em que eram esperadas algumas economias de escala e maior eficiência administrativa. Para além, naturalmente, das condições mais favoráveis que seriam de esperar em face das superiores quantidades colocadas a concurso, bem como das economias de escala ou eficiência operacional daí resultantes.

Por outro lado, existem evidências bastantes à percepção das razões invocadas quer pelas associações empresariais quer pelos sindicatos quanto à existência de vendas com prejuízo. Os valores porque são vendidos os serviços indicam graus de eficiência só possíveis de serem alcançados por via de práticas não conformes com a lei e demais regulamentação, como sejam o CT e o CCT do setor.

Não emergem da análise quaisquer evidências ou mesmo indícios de preços predatórios. Pelo menos no sentido definido por Areeda & Turner (1975) e até de Milgrom & Roberts (1990), que pressupõem uma força estabelecida, de capacidade financeira superior, exercendo esse poder na contenção de novas entradas no mercado e até da expulsão de alguns concorrentes já nele estabelecidos. Na verdade, são justamente as empresas maiores, mais sólidas do ponto de vista económico e financeiros que têm visto os seus negócios abrandarem quer em volume quer em valor. Da análise dos resultados obtidos,



uma outra via parece afirmar-se. Porventura menos elaborada, sustentada em práticas ilícitas, em que os serviços são comercializados de forma desonesta com consequências diretas para o comprador, que adquire serviços que não correspondem a todos os requisitos implícitos, e indiretas para um mercado que acabará por suportar os custos incorridos pela expulsão dos negócios legítimos (Akerlof, 1970). Ou seja, num mercado muito competitivo, um mercado que tem o preço como primado absoluto, e onde a diferenciação parece não ter relevância, a única forma de crescer é através da apresentação de preços sucessivamente mais baixos, prática mais evidente por parte das empresas mais novas e de menor dimensão que procuram o seu espaço. Ora, por muito atrativo que um preço anormalmente baixo aparente ser, corre o risco de concorrer para o afastamento das práticas legítimas e com elas as empresas que as praticam. E com este afastamento pode igualmente ocorrer o afastamento do objeto primeiro desta indústria: a segurança de pessoas e bens.

Bibliografia



ACT. (2012). Recomendação ACT 12ABR2012.pdf.

Akerlof, G. A. (1970). The Market for “Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, 84(3), 488.
<https://doi.org/10.2307/1879431>

Andrecka, M. (2015a). Framework agreements, EU procurement law and the practice. *Procurement Law Journal*, (2), 127–149.

Andrecka, M. (2015b). Framework Agreements: Transparency in the Call-Off Award Process. *SSRN Electronic Journal*, 231–243.
<https://doi.org/10.2139/ssrn.2911818>

Andrecka, M. (2016). Dealing With Legal Loopholes and Uncertainties Within EU Public Procurement Law Regarding Framework Agreements. *Journal of Public Procurement*, 16(4), 505–527.

Araújo, J. F. F. E. de. (2005). A Reforma Administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma (working paper).

Areeda, P., & Turner, D. F. (1975). Predatory Pricing and Related Practices under Section 2 of the Sherman Act. *Harvard Law Review*, 88(4), 697–733.
Retrieved from
<http://www.jstor.org/stable/1340237>
<http://www.jstor.org/>
<http://www.jstor.org/action/showPublisher?publisherCode=harvardlaw>.

Arrowsmith, S., Bordalo Faustino, P., Heuninckx, B., Treumer, S., & Jens, F. (2010). EU public procurement law: An introduction, 1–338. Retrieved from <http://www.nottingham.ac.uk/pprg/documentsarchive/asialinkmaterials/eupublicprocurementlawintroduction.pdf>

Barrett, A., & Rees, D. (2016). Public Sector Procurement – the Challenges Facing a Small Country.



- Baumol, W. J. (1996). Predation and the logic of the average variable cost test. *Journal of Law & Economics*, XXXIX(1), 49–72. <https://doi.org/10.2307/725769>
- Bolton, P., Brodley, J. F., & Riordan, M. H. (2000). Predatory Pricing: Strategic Theory and Legal Policy. *Georgetown Law Journal*, 88(8), 2239–2330.
- Bouckaert, G. (2008). A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State. In W. D. Christopher Pollitt, Geert Bouckaert, Tiina Randma-Liiv & Volume (Eds.), *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* (pp. 7–8).
- Bovaird (Hrsg.), T., & Löffler (Hrsg.), E. (2003). *Public Management and Governance*.
- Brady, S. P., & Cunningham, W. A. (2001). Exploring Predatory Pricing in the Airline Industry. *Transportation Journal*, 5–15.
- Bryson, J. M., & Crosby, B. C. (2014). Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74, 445–456.
<https://doi.org/10.1111/puar.12238>
- Caldwell, N., Walker, H., Harland, C., Knight, L., Zheng, J., & Wakeley, T. (2005). Promoting competitive markets: The role of public procurement. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 11(5–6), 242–251.
<https://doi.org/10.1016/j.pursup.2005.12.002>
- Carvalho, E. R. de. (2008). *Agendas e Reforma Administrativa em Portugal* (Universida).
- Coviello, D., & Gagliarducci, S. (2010). Building Political Collusion: Evidence from Procurement Auctions, (4939). Retrieved from <http://ideas.repec.org/p/iza/izadps/dp4939.html>
- Crane, D. A. (2005). The paradox of predatory pricing. *Cornell Law Review*, 91(1),



1–66. <https://doi.org/10.3868/s050-004-015-0003-8>

- Czaputowicz, J. (2015). Public Administration Models: Conceptualization Under Conditions of Central and Eastern Europe. *Public Administration* (16484541), 1/2(45/46), 8–16. Retrieved from <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=aph&AN=109570004&lang=de&site=ehost-live>
- Dahl, A., & Soss, J. (2014). Neoliberalism for the common good? Public value governance and the downsizing of democracy. *Public Administration Review*, 74(4), 496–504. <https://doi.org/10.1111/puar.12191>
- Denhardt, V., J; Denhardt, B., R. (2007). *New public service*. New York. M.E. Sharpe, Inc.
- Denhardt, R. B. (2015). The New Public Service Revisited, 75(October), 664–672. <https://doi.org/10.1111/puar.12347>.At
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549–559. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117>
- Dimitri, N. (2013). “Best Value For Money” in *Journal of Public Procurement*, 13(2), 149–175.
- Drechsler, W. (2009). Towards a neo-weberian European Union? Lisbon agenda and public administration. *Halduskultuur*, 10(1), 6–21.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead - Long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467–494. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>
- Dunn, W. N., & Miller, D. Y. (2007). A critique of the New Public Management



and the Neo-Weberian State: Advancing a critical theory of administrative reform. *Public Organization Review*, 7(4), 345–358.

<https://doi.org/10.1007/s11115-007-0042-3>

Ferro, M. S. (2017). As vendas com prejuízo morreram . Vivam as vendas com prejuízo ? *Julgar*, 1–19.

Giocoli, N. (2011). Games judges don't play: predatory pricing and strategic reasoning in US antitrust, (33810).

Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of new public management. *International Public Management Journal*, 4(1), 1–25.

[https://doi.org/10.1016/S1096-7494\(01\)00041-1](https://doi.org/10.1016/S1096-7494(01)00041-1)

Haines, C. C. (1919). Efforts to Define Unfair Competition. *Yale Law Journal*, 29(8), 1–28.

Halonen, K. (2016). Disclosure Rules in EU Public Procurement: Balancing Between Competition and Transparency . *Journal of Public Procurement*, 16(4), 528–553.

Hood, C. (1991). Hood, C. (1991), "A public management for all seasons?" *Public*, 69, 1–4. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>

Hovenkamp, H. (2015). The Areeda–Turner Test for Exclusionary Pricing: A Critical Journal. *Review of Industrial Organization*, 46(3), 209–228.

<https://doi.org/10.1007/s11151-015-9456-1>

J.P., G., & G.T., G. (1996). Aggressive and predatory pricing: A framework for analysis. *Journal of Marketing*, 60(3), 87–102. <https://doi.org/10.2307/1251843>

Joskow, P. L., & Klevoric, A. K. (1979). A Framework for Analysing Predatory Pricing Policy. *The Yale Law Journal*, 89(2), 213–270.

Karjalainen, K. (2009). *Challenges of Purchasing Centralization – Empirical Evidence*



from Public Procurement.

- Karjalainen, K. (2011). Estimating the cost effects of purchasing centralization- Empirical evidence from framework agreements in the public sector. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 17(2), 87–97.
<https://doi.org/10.1016/j.pursup.2010.09.001>
- Karjalainen, K., & Kemppainen, K. (2008). The involvement of small- and medium-sized enterprises in public procurement: Impact of resource perceptions, electronic systems and enterprise size K. *Journal of Purchasing & Supply Management*, 14, 230–240.
- Kidalov, M. V., & Sneider, K. F. (2011). US and European Public Procurement Policies for Small and Medium-Sized Enterprises (SME): A Comparative Perspective. *Business and Politics*, 13(4), 1–43. Retrieved from <http://ideas.repec.org/a/bpj/buspol/v13y2011i4n2.html>
- Kovacic, W. E., Marshall, R. C., Marx, L. M., & Raiff, M. E. (2006). *Handbook of Procurement*. (N. Dimitri, G. Piga, & G. Spagnolo, Eds.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Martins, T. A. R. (2015). A Problemática dos preços predatórios e a probatio diabolica da possibilidade de recuperação.
- Milgro, P., & Roberts, J. (1982). Predation, Reputation, and Entry Deterrence. *Journal of Economic Theory*, 27, 280–312.
- Milgrom, P., & Roberts, J. (1990). *New Theories of Predatory Pricing*. (G. Bonanno & D. Brandolini, Eds.). Oxford: Clarendon Press.
- Moore, M., & Khagram, S. (2004). On creating Public Value: What Business might learn from Government about Strategic Management. *Corporate Social Responsibility Initiative - Working Paper 3*.



<https://doi.org/10.1080/00420980120087081>

- Nerlove, M. (1963). Returns to scale in electricity supply. *Readings in Economic Statistics and Econometrics*. Boston: Little, Brown and Co, (February), 409–439. Retrieved from <http://faculty.arec.umd.edu/mnerlove/Nerlove - returns to scale.pdf>
- Noll, R. G. (2005). "Buyer Power" and Economic Policy". *SIEPR Discussion Paper No. 04-08 "BUYER*, 72(04), 589–624.
- OCDE, O. para C. e D. E. (2006). Competition in Bidding Markets. *OECD Journal: Competition Law and Policy*, 10(October), 69–151. <https://doi.org/10.1787/clp-10-5kmhbhp8sgs6>
- OECD. (2010). Collusion and Corruption in Public Procurement 2010. *Policy Roundtables*, (February). Retrieved from <http://www.oecd.org/competition>
- Olley, G. S., & Pakes, A. (1996). The Dynamics of Productivity in the Telecommunications Equipment Industry. *Econometrica*, 64(6), 1263. <https://doi.org/10.2307/2171831>
- Osborne, S. (2006). *The New Public Governance? Public Management Review* (Vol. 8). <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Osborne, S. P., & Brown, L. (2011). Innovation, public policy and public services delivery in the UK. The word that would be king? *Public Administration*, 89(4), 1335–1350. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01932.x>
- Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia. (2014). Diretiva 2014/24/UE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 26 de fevereiro de 2014 relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE. *Jornal Oficial Da União Europeia*, 2014(2), 65–242.
- Popescu, A., Onofrei, M., & Kelley, C. (2016). An overview of European good



practices in public procurement. *Eastern Journal of European Studies*, 7(1), 81–91.

Posner, R. a. (1979). The Chicago School of Antitrust Analysis. *University of Pennsylvania Law Review*, 127, 925–948. <https://doi.org/10.2307/3311787>

Rism, A. V. E. P., Rocurement, A. S. P., Hrough, L. A. W. T., Rincipal, T. H. E. P., Odel, G. M., & Yukins, C. R. (2010). Public Law and Legal Theory working Paper n^o 533 Legal Studies Research Paper n^o 533 Christopher R. Yukins, 63(Fall).

Robinson, M. (2015). From Old Public Administration to the New Public Service: Implications for Public Sector Reform in Developing Countries, 1–20.

SANCHEZ-GRAELLS, A. (2016). Truly Competitive Public Procurement as a Europe 2020 Lever: What Role for the Principle of Competition in Moderating Horizontal Policies? *European Public Law*, 22(2), 377–394. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2638466>

Sanchez-Graells, A., & Herrera Anchustegui, I. (2016). Impact of public procurement aggregation on competition. Risks, rationale and justification for the rules in Directive 2014/24, 129–163. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2534496>

Sanchez Graells, A. (2009). Distortions of Competition Generated by the Public (Power) Buyer: A Perceived Gap in EC Competition Law and Proposals to Bridge It. Retrieved from ssrn: <http://ssrn.com/abstract=1458949>

Šerpytis, K., Vengrauskas, V., & Gineitienė, Z. (2011). Evaluation of Financial effects of Public Procurement Centralisation. *Ekonomika*, 90(3), 1392–1258.

Steinle, C., Schiele, H., & Ernst, T. (2014). Information Asymmetries as



Antecedents of Opportunism in Buyer-Supplier Relationships: Testing Principal-Agent Theory. *Journal of Business-to-Business Marketing*, 21(2), 123–140. <https://doi.org/10.1080/1051712X.2014.903457>

Stigler, G. J. (1982). The Economists and the Problem of Monopoly. *American Economic Review*, 72(2), 1–11. [https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1099-1468\(199603\)72:2<217::AID-MDE764>3.0.CO;2-L](https://doi.org/10.1002/(SICI)1099-1468(199603)72:2<217::AID-MDE764>3.0.CO;2-L)

Thai, K. V. (2001). Public Procurement Re-Examined. *Journal of Public Procurement*, 1(1), 9–50.

Torvatn, T., & de Boer, L. (2017). Public procurement reform in the EU: start of a new era? *IMP Journal*, 11(3), 431–451. <https://doi.org/10.1108/IMP-09-2015-0056>

Trigueiros, D. (2015). Administração Pública : Uma Análise Comparativa ”. *Administração n.º 107, XXVIII(2011)*, 325–344.

U.S. Department of Justice, & Federal Trade Commission. (2010). Horizontal Merger Guidelines. *Review of Industrial Organization*, 8(2), 231–256. <https://doi.org/10.1007/BF01034180>

Ventriss, C. (2016). Re-examining the normative foundations of public administration and public affairs: Public service, citizenship, and democratic governance. *Public Administration*, 94(3), 839–846. <https://doi.org/10.1111/padm.12241>

Vidigal, L. (2013). A Reforma da Administração Pública à luz dos Sistemas de Informação. *13ª Conferência Da Associação Portuguesa de Sistemas de Informação*, 466–489. Retrieved from https://www.academia.edu/4892506/A_Reforma_da_Administração_Pública_à_luz_dos_Sistemas_de_Informação



Vries, J. De. (2010). Really Dead ?, 2010, 1–6.

Wickelgren, A. L. (2016). The Necessary Complexity of Predatory Pricing

Analysis. *The Antitrust Bulletin*, 61(1), 186–197.

<https://doi.org/10.1177/0003603X15625124>

Williamson, O. E. (1968). American Economic Association Economies as an

Antitrust Defense : The Welfare Tradeoffs. *The American Economic Review*,

58(1), 18–36.

Zlinkoff, S. S. (1944). Monopoly versus Competition: Significant Trends in

Patent, Anti-Trust, Trademark, and Unfair Competition Suits. *Yale Law*

Journal, 53(3), 514–552.



Anexos

I - Comunicado do Sindicato dos Trabalhadores de Serviços de Portaria, Vigilância, Limpeza, Domésticas (STAD);



SINDICATO DOS TRABALHADORES
de Serviços de Portaria, Vigilância, Limpeza, Domésticas
DE ACTIVIDADES DIVERSAS

Antigo Sindicato dos Contínuos e Porteiros, fundado em 01/11/41)

STAD

SEDE NACIONAL :Rua de S. Paulo, Nº 12 -1º 1200-428 LISBOA Tifs: 21 346 37 56 21 347 55 96/9 Fax: 21-347 55 90
Correio-E-mail - stad_nacional@stad.pt Página www.stad.pt

* FILIADO, EM PORTUGAL, NA CGTP-IN E FEPCESE, INTERNACIONALMENTE, NA UNI – GLOBAL E UNI - EUROPA *

*Intervenção de Rui Tomé, responsável do
Sector da Vigilância Privada do STAD*

Apresentação pública do OBSERVATÓRIO SEGURANÇA PRIVADA - OSP

Srs. jornalistas e restantes membros do Observatório da Segurança Privada presentes nesta apresentação pública, boa tarde e bem vindos à sua apresentação pública.

O STAD, como o sindicato mais representativo dos trabalhadores e trabalhadoras do Sector da Vigilância Privada é membro fundador do Observatório da Segurança Privada, que agora é apresentada publicamente.

- PORQUÊ QUE O STAD PARTICIPA ACTIVAMENTE NO OSP?
- O QUÊ QUE O STAD VAI FAZER NO OSP?

Srs. jornalistas,

PRIMEIRO - PORQUÊ QUE O STAD PARTICIPA ACTIVAMENTE NO OSP?

O SECTOR DA VIGILÂNCIA PRIVADA EXECUTA UMA FUNÇÃO COMPLEMENTAR E SUBSIDIARIA NO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA, QUE É DEVIDAMENTE REGULADA POR UMA LEI-QUADRO DO SECTOR, LEI 34/2013 DE 16 DE MAIO.

ESTE SECTOR É UM SECTOR DA ACTIVIDADE ECONÓMICA PRIVADA COM GRANDE RELEVO, QUER EM TERMOS SOCIAIS, QUER EM TERMOS ECONÓMICOS



SINDICATO DOS TRABALHADORES
de Serviços de Portaria, Vigilância, Limpeza, Domésticas
DE ACTIVIDADES DIVERSAS

Antigo Sindicato dos Contínuos e Porteiros, fundado em 01/11/41)

STAD

SEDE NACIONAL :Rua de S. Paulo, Nº 12 -1º 1200-428 LISBOA Tifs: 21 346 37 56 21 347 55 96/9 Fax: 21-347 55 90
Correio-E-mail - stad_nacional@stad.pt Página www.stad.pt

** FILIADO, EM PORTUGAL, NA CGTP-IN E FEPCES E, INTERNACIONALMENTE, NA UNI – GLOBAL E UNI - EUROPA **

- EMPREGA CERCA DE 36 MIL TRABALHADORES;
- EXISTEM APROXIMADAMENTE 120 EMPRESAS;
- TEM UM VOLUME DE NEGÓCIOS ANUAL DE 700 MILHÕES DE EUROS.

A POLITICA DE AUSTERIDADE, IMPOSTA PELA TROIKA EM PORTUGAL HÁ POUCOS ANOS, VEIO AGRAVAR CONSIDERAVELMENTE AS MÁS PRÁTICAS E IRREGULARIDADES COMETIDAS POR EMPRESAS DO SECTOR, POIS LEVOU A QUE A AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS PELA EMPRESA “*CLIENTE*” TIVESSE COMO PRINCIPAL REFERENCIA O PREÇO MAIS BAIXO E NÃO TENDO EM CONSIDERAÇÃO QUALQUER ESTUDO COMPARATIVO DO “*PREÇO VERSOS QUALIDADE*” DOS SERVIÇOS ADQUIRIDOS.

AS CONSEQUÊNCIAS DESTA POLITICA DE AUSTERIDADE, QUE TEVE REFLEXOS PROFUNDAMENTE NEGATIVOS PARA PORTUGAL E OS TRABALHADORES PORTUGUESES, FOI PARTICULARMENTE GRAVOSA PARA OS TRABALHADORES DO NOSSO SECTOR.

ALGUNS EXEMPLOS:

1. A AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS PELOS CLIENTES NÃO RESPEITARAM O REFERENCIAL DA TABELA DE CUSTOS MÍNIMOS DEFINIDOS NA RECOMENDAÇÃO DA ACT, CELEBRADA EM MARÇO DE 2012, PELOS SINDICATOS E ASSOCIAÇÕES PATRONAIS DO SECTOR, QUE CONSIDERAMOS UM INSTRUMENTO FUNDAMENTAL CONTRA O *DUMPING SOCIAL*;
2. OU SEJA, OS CONCURSOS COM VALOR REFERENCIAL ABAIXO DO VALOR ESTIPULADO NESTA TABELA DE CUSTOS MÍNIMOS, INCENTIVARAM FORTEMENTE A PRÁTICA DE *DUMPING SOCIAL*, PRÁTICA ESTA QUE SEMPRE EXISTIU NO



SINDICATO DOS TRABALHADORES
de Serviços de Portaria, Vigilância, Limpeza, Domésticas
DE ACTIVIDADES DIVERSAS
Antigo Sindicato dos Contínuos e Porteiros, fundado em 01/11/41)

STAD

SEDE NACIONAL :Rua de S. Paulo, Nº 12 -1º 1200-428 LISBOA Tífs: 21 346 37 56 21 347 55 96/9 Fax: 21-347 55 90
Correio-E-mail - stad_nacional@stad.pt Página www.stad.pt

* FILIADO, EM PORTUGAL, NA CGTP-IN E FEPCES E, INTERNACIONALMENTE, NA UNI - GLOBAL E UNI - EUROPA *

SECTOR MAS QUE AS POLITICAS DE AUSTERIDADE INCENTIVARAM E AUMENTARAM;

3. A ADJUDICAÇÃO DE SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA PRIVADA, TENDO COMO REFERENCIAL O PREÇO MAIS BAIXO, SIGNIFICOU, SEMPRE, O AUMENTO DA VIOLAÇÃO DOS DIREITOS DOS TRABALHADORES, CONCRETAMENTE, IMPONDO HORÁRIOS DE TRABALHO SUPERIORES A 40 HORAS SEMANAIS, EM MÉDIA, AO NÃO PAGAMENTO DAS HORAS NOCTURNAS E RESPECTIVAS MÉDIAS NO MÊS DE FÉRIAS E NOS SUBSÍDIOS DE NATAL E FERIAS, AO NÃO PAGAMENTO DO TRABALHO SUPLEMENTAR E AO NÃO PAGAMENTO DOS FERIADOS;
4. ACRESCE QUE A PRECARIIDADE AUMENTOU NO SECTOR – E TAMBÉM O ASSÉDIO MORAL E A INTIMIDAÇÃO AOS TRABALHADORES E A TENTATIVA, EM MUITAS EMPRESAS, DE LIMITAR OU IMPEDIR A LIVRE ACTIVIDADE SINDICAL.

ACRESCE QUE TAMBÉM O SECTOR E O PRÓPRIO ESTADO SOFREU AS CONSEQUÊNCIAS DA AUSTERIDADE.

DOIS EXEMPLOS, NO SECTOR, DAS PRÁTICAS
DE *DUMPING SOCIAL* E DO TRABALHO NÃO DECLARADO:

1. IMPEDIU A CRIAÇÃO DE MAIS DE 4 MIL NOVOS POSTOS DE TRABALHO NO SECTOR;
2. LEVOU À DIMINUIÇÃO DE IMPORTANTES RECEITAS FISCAIS PARA O ESTADO E DE CONTRIBUIÇÕES PARA A SEGURANÇA SOCIAL;FOI DEVIDO A ESTA GRAVE SITUAÇÃO ECONÓMICA E SOCIAL QUE SE VIVE NO SECTOR DA VIGILÂNCIA PRIVADA, QUE LEVOU A QUE, NA RECENTE REVISÃO DO CONTRAT



SINDICATO DOS TRABALHADORES
de Serviços de Portaria, Vigilância, Limpeza, Domésticas
DE ACTIVIDADES DIVERSAS
Antigo Sindicato dos Contínuos e Porteiros, fundado em 01/11/41)

STAD

SEDE NACIONAL :Rua de S. Paulo, Nº 12 -1º 1200-428 LISBOA Tlfs: 21 346 37 56 21 347 55 96/9 Fax: 21-347 55 90
Correio-E-mail - stad_nacional@stad.pt Página www.stad.pt

** FILIADO, EM PORTUGAL, NA CGTP-IN E FEPCES E, INTERNACIONALMENTE, NA UNI – GLOBAL E UNI - EUROPA **

COLECTIVO DE TRABALHO DO SECTOR, QUE ACABOU EM SETEMBRO DO ANO PASSADO, SE TIVESSE PREVISTO A CRIAÇÃO DE UM OBSERVATÓRIO DO SECTOR DA SEGURANÇA PRIVADA.

NESTE QUADRO, A PARTICIPAÇÃO DO STAD NO OBSERVATÓRIO DO SECTOR DA SEGURANÇA PRIVADA DEVE-SE À EXISTÊNCIA DE UM CONTRATO COLECTIVO DE TRABALHO NEGOCIADO COM AS ASSOCIAÇÕES PATRONAIS E TEM UM

ÚNICO OBJECTIVO – CUMPRIR E FAZER CUMPRIR OS DIREITOS LABORAIS E AS TABELAS SALARIAIS DEVIDAMENTE EXPRESSOS NO CONTRATO COLECTIVO DE TRABALHO.

SEGUNDO - O QUÊ QUE O STAD VAI FAZER NO OSP?

O OBSERVATÓRIO TEM DOIS PILARES FUNDAMENTAIS PARA O SEU FUNCIONAMENTO E QUE SÃO, SIMULTÂNEAMENTE, O FUNDAMENTO DA SUA EXISTÊNCIA:

1. O CUMPRIMENTO DA LEI – QUADRO DO SECTOR, A LEI 34/2013 DE 16 DE MAIO;
2. O CUMPRIMENTO DO CCT DO SECTOR.

É COM BASE NESTES DOIS PILARES QUE O STAD, EXERCENDO TOTALMENTE A SUA FUNÇÃO DE DEFENDER E ZELAR PELOS INTERESSES DOS TRABALHADORES, ACTUARÁ E INTERVIRÁ NO OBSERVATÓRIO.



SINDICATO DOS TRABALHADORES
de Serviços de Portaria, Vigilância, Limpeza, Domésticas
DE ACTIVIDADES DIVERSAS
Antigo Sindicato dos Contínuos e Porteiros, fundado em 01/11/41)

STAD

SEDE NACIONAL :Rua de S. Paulo, Nº 12 -1º 1200-428 LISBOA Tífs: 21 346 37 56 21 347 55 96/9 Fax: 21-347 55 90
Correio-E-mail - stad_nacional@stad.pt Página www.stad.pt

* FILIADO, EM PORTUGAL, NA CGTP-IN E FEPCES E, INTERNACIONALMENTE, NA UNI – GLOBAL E UNI - EUROPA *

O CUMPRIMENTO DA LEI – QUADRO DO SECTOR E DO CCT SÃO FUNDAMENTAIS, SEJA PARA VALORIZAR OS TRABALHADORES, ATRAVÉS DO RESPEITO GENERALIZADO DA LEGALIDADE LABORAL, SEJA PARA A EXISTÊNCIA DE UM SECTOR QUE CUMPRA RIGOROSAMENTE A SUA FUNÇÃO SOCIAL, DEVIDAMENTE DEFINIDA NA LEI-QUADRO DO SECTOR.

É NESTE CONTEXTO QUE O STAD ENTENDE QUE O OSP DEVERÁ DESEMPENHAR UM IMPORTANTE PAPEL NA AUTO-REGULAÇÃO DO SECTOR, COMBATENDO AS EMPRESAS VIOLADORAS DO CONTRATO COLECTIVO E DA LEI-QUADRO DO SECTOR.

ASSIM, NESTE QUADRO, O STAD, INTERVIRÁ SEMPRE NO OSP PARA:

- EXIGIR A APLICAÇÃO RIGOROSA, DO CONTRATO COLECTIVO DE TRABALHO E DA LEI-QUADRO DA SEGURANÇA PRIVADA;
- OU SEJA, DENUNCIAR E COMBATER AS MÁ PRÁTICAS, IRREGULARIDADES E VIOLAÇÕES LABORAIS PRATICADAS POR EMPRESAS, DE FORMA A COMBATER O *DUMPING SOCIAL* E CONTRIBUINDO PARA A APLICAÇÃO RIGOROSA DO CONTRATO COLECTIVO DE TRABALHO E DA LEI DA SEGURANÇA PRIVADA,
- EXIGIR O CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES LEGAIS POR PARTE DAS EMPRESAS PARA COM O ESTADO – O QUE IMPLICA NECESSARIAMENTE O RESPEITO PELOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS DO SECTOR;

Srs. jornalistas e membros do Observatório da Segurança Privada, muito obrigado pela vossa atenção,

Rui Tomé,

Dirigente do STAD
Lisboa, 15-2-2018

ESPECIAL

SEGURANÇA PRIVADA



PUB



Trabalho não declarado é o “calcanhar de aquiles”

A indústria da segurança privada envolve 700 milhões de faturação por ano e 37 mil trabalhadores em 107 empresas. Mas este é um setor a passar por tempo difíceis com margens esmagadas, da ordem dos 1,5% brutos, e com muitas empresas a sustentarem os clientes com margens zero ou negativas. O dumping social é praticado pelo Estado que está numa situação bipolar pois quer pagar pouco mas recolher impostos e contribuições.

Mas é o trabalho não declarado, como sublinha Jorge Couto da Securitas, que é o maior problema do momento. As perdas para a Seguran-

ça Social poderão atingir os 50 milhões de euros anualmente. E quer as grandes empresas, quer as médias empresas como a PowerShield ou a Anthea, ficaram insatisfeitos com as propostas do Governo relativa à segurança privada. A moldura jurídica vai mudar mas os grandes temas do setor ficaram por tratar. Ninguém percebe porque não se faz uma fiscalização inteligente e em tempos a AES propôs avançar com o princípio da responsabilidade solidária em que quem comprasse os serviços ficaria responsável pelos créditos dos trabalhadores e pelos impostos e con-

tribuições devidos. A ideia não foi acolhida nesta proposta saída em Agosto e que será sujeita a alterações antes de ser enviada ao parlamento.

E depois vem o tema sempre quente da concorrência e dos preços abaixo do custo. O Estado dá o pior exemplo comprando abaixo daquilo que foi acordado como valor mínimo do custo da hora de portaria e a partir daí todo o mercado fica desregulado. Quem quer manter os clientes antigos ou clientes que têm peso na faturação sujeita-se a preços de margem erro. As empresas tentam de todas

as formas internalizar estas perdas mas as contas não mentem e o setor soma prejuízos atrás de prejuízos. O Estado é responsável por cerca de 70% das compras neste setor e o chamado dumping social que não sendo ilegal, cria constrangimentos nas empresas, e acaba por ser algo corrente.

As empresas procuram novos negócios para evoluir. A videovigilância foi uma forma de reduzir custos e gerar eficiência, mas o tema de futuro vai estar centrado na cibersegurança, ou seja, na segurança das estruturas informáticas e aqui reside um potencial que

também precisa de ser regulado. Com a segurança privada a vigiar infraestruturas críticas no país, também a cibersegurança deve estar incluída nesta classificação e logo deveria obedecer a regras tão rígidas como a atual segurança por pessoas ou videosegurança. Enquanto isso não acontecer a concorrência será desigual. Este poderia ser o momento para a viragem do setor com a nova moldura jurídica mas a grande preocupação acabou por recair sobre a vigilância da noite, um mero nicho de mercado no mundo da segurança privada. ●

Legislação é nova mas problemas antigos continuam

A segurança privada está a mudar. As propostas de lei saídas do Conselho de Ministros do início de Agosto têm por objetivo clarificar a atividade, mas é consensual que as grandes questões ficarão por resolver.

VITOR NORINHA
vnorinha@jornaleconomico.pt

As propostas de lei para as áreas da segurança ainda vão ser alvo de modificações e só depois passarão ao parlamento. Daquilo que a indústria sabe é que a futura lei a continuar como está, ficará aquém daquilo que era o desejo do setor. Para ser simpático esta é uma lei que tem os seus limites.

O primeiro grande problema que vai ficar por resolver é a questão da concorrência. O dumping social que não sendo ilegal, cria distorções e graves dificuldades ao setor. O dumping social é reiterado e traduz-se na prática de preços baixos e que são impostos pelos grandes clientes com destaque para o Estado que representa cerca de 70% das compras dos serviços de segurança humana. Um dos exemplos públicos foi o contrato do Ministério da Justiça de 2016 feito com a Securitas e que ficou abaixo do preço de custo. Outro exemplo que o setor avança é o dos aeroportos que é dominado pelas duas maiores companhias do setor: a Prosegur e a Securitas e que no último concurso terão deixado os preços no limite depois da tentativa de entrada de um outsider, a Arko, uma empresa que entretanto terá sido declarada insolvente. Outros exemplos que acontecem nas Câmaras Municipais onde os preços por portaria estarão mais baixos do que o considerado mínimo em cerca de mil euros. Sem fiscalização e com os clientes a pressionarem e as empresas a quererem manter o volume de negócio e os clientes, a tendência tem vindo a agravar-se. Paulo Ribeiro de Lima, CEO da PowerShield diz que uma empresa que compra com a legislação, com a responsabilidade social e com todos os requisitos sociais e fiscais tem margens brutas de 1,5%, o que não deixa ninguém satisfeito e tem repercussões nefastas no reinvestimento e nos salários dos colaboradores. As empresas internalizam o custo e

para quem está em outras áreas consegue repartir custos pelas várias áreas de negócios.

Outra tema que a nova legislação deixa de fora é a capacidade de fiscalização. Há cerca de 1 ano que o presidente da AES, a associação do setor que agrupa as maiores empresas de segurança privada falava em "inspeções inteligentes". Defendeu na altura que entidades como a ACT (Autoridade para as Condições do Trabalho), a Autoridade Fiscal, a Segurança Social e a PSP (como entidade de tutela) poderiam fazer uma verificação conjunta e simultânea através da informação pública disponível. Seria uma espécie de "big brother" na segurança privada com a interceção da informação empresarial simplificada que é pública, com os contratos celebrados que são públicos e que estão registados no Sistema Integrado de Gestão de Segurança Privada. Também o CEO da PowerShield questiona se será assim tão complicado cruzar a informação da Autoridade tributária com a informação da Segurança Social; e questiona ainda se será complicado cruzar a faturação com o número de funcionários. Diz que com este simples

O primeiro grande problema que vai ficar por resolver é a questão da concorrência. O dumping social que não sendo ilegal, cria distorções e graves dificuldades ao setor

cruzamento será facilito a obtenção de resultados que permitem perceber quais as empresas que cumprem e as que não cumprem. E conclui nas suas declarações com a pergunta: "Não existirá no século XXI software capaz de fazer uma validação destas?". José Morgado Ribeiro, o presidente da AESIRF, outra das associações patronais do setor, diz a este propósito que já nos anos 90 tinha um descritivo sobre os preços, mas quando se chegava a um concurso público todo o trabalho era colocado no caixote do lixo. Sempre defendeu que os preços não poderão ser imperativos mas terá de haver preços mínimos e defendeu ao longo dos últimos 40 anos o aumento dos vencimentos dos vigilantes. O seu grande objetivo, que não foi conseguido, seria equiparar o vencimento de um vigilante a um agente de autoridade e isso não conseguiu. Nos dias de hoje a diferença é abissal, com os vigilantes a auferirem pouco mais do que o Salário Mínimo Nacional. Diz ainda esse dirigente associativo e acionista do Grupo 8 que a fiscalização não se faz por falta de meios. Não é possível fiscalizar mais de 100 empresas com as condições atuais, sendo que algumas das empresas têm poucos clientes e faturação e obrigam a deslocações demoradas. Silva Carvalho, da Anthea, é taxativo ao afirmar que "a PSP pode e deve funcionar como o elemento agregador da fiscalização e supervisão de outras entidades reguladoras". Aliás, o recente diploma saído do Conselho de Ministros tem por objetivo reforçar os poderes da PSP e o mesmo gestor salienta que esse poder "deveria até ter sido mais reforçado. A PSP é a Autoridade pública mais vocacionada para o acompanhamento do setor". Acrescenta que "há diferenças fundamentais entre o excelente trabalho feito pelo departamento de segurança privada e, infelizmente, o menos bom porque, menos conhecedor, trabalho feito por outros setores da PSP".

No setor questiona-se porque

não alocar os recursos para fiscalizar as 10 maiores empresas que representam 85% da faturação, enquanto as muito pequenas são responsáveis por 5% a 6% do volume de negócios. Aliás, a tendência do cliente privado é privilegiar as empresas grandes e médias por uma questão de credibilidade e confiança nos serviços e isto acaba por ser outro fator de pressão e que leva ao incumprimento. A solução estará na autorregulação que não pode ser combinação de preços. O exemplo mais gritante de incumprimento e posterior insolvência foi o caso da AnerSegurança no contrato com os hospitais. Paulo Lima culpa o Estado pela situação que classifica de "vergonha". A história só aconteceu, frisa, "porque os hospitais compram serviços de segurança ao mais baixo preço".

E há outro grande tema que fica em aberto com a nova regulação e que respeita ao mercado e ao emprego. As contas dizem que o vencimento médio de um vigilante andará nos 740 euros, tendo em conta que envolve mais horas do que a base e ainda turnos. Este é um valor de quase metade do de um agente da Autoridade, e que está pouco acima do SMN.

Globalmente este é um emprego mal remunerado e com o crescimento da economia e com as regras da segurança social o resultado tem sido a falta de mão-de-obra. A opção dos vigilantes e que afeta a qualidade do serviço tem sido o trabalho a tempo parcial, continuando estes vigilantes a beneficiar dos subsídios da Segurança Social. Na prática o vigilante "tornou-se um bem escasso", parafraseando uma das nossas fontes. A subida dos ordenados torna-se impossível porque isso obrigaria a repercutir os preços nos clientes finais e isso significaria, por seu lado, o fim do contrato.

O mercado

Este é um mercado de 700 milhões de euros por ano, dos quais cerca



de 100 milhões de euros são gerados no transporte de valores. A indústria envolve cerca de 37 mil pessoas que trabalham em 107 empresas. As três maiores representam cerca de 50% do mercado e o top 10 assegura 85% das vendas de serviços.

O setor opera com margens médias baixas, da ordem de 1,5% brutos, o que torna difícil a expansão para outras atividades e é alvo de obrigações, nomeadamente a nível de formação que encarece a ativi-



dade. É sintomática uma afirmação de Pedro Lima, da PowerShield que diz que "acionistas e sócios vivem para três dias do mês: dia 10 para o pagamento do IVA; dia 20 para o pagamento da Segurança Social e IRS, e dia 30 para o pagamento de salários. Sendo todos os meses a mesma realidade. Já os funcionários, com os salários reduzidos versus a responsabilidade que têm na prestação dos serviços, veem-se descontentes". Também em declarações ao JE, Jorge Silva Carvalho, presidente da Anthea, uma companhia que fatura cinco milhões de euros/ano, frisa que se trata de um setor "em situação económica difícil". Nos concursos públicos promovidos pela entidade pública ESPAP cerca de 30% dos contratos ficam abaixo do preço de custo.

E nos novos negócios o que mais se fala é nos drones que são meros instrumentos e que o presidente da AESIRF, José Morgado Ribeiro chama a atenção para as limitações na sua utilização, estando restringidas em situações específicas. Entretanto há um outro negócio que as empresas têm vindo a tentar e que está ligado à cibersegurança, ou seja, à segurança da informação. Silva Carvalho diz que as empresas de segurança privada "têm um papel claro por serem as entidades legitimadas para assegurar a segurança física de pessoas e bens", mas alerta para aquilo a que chama o "faroste" e isto porque é um setor quase sem regulação e inexistente fiscalização". Defende este gestor que esta área por ser crítica não deveria funcionar sem uma lei específica como a lei da segurança privada, "uma lei que defina de forma correta e exigente a necessidade de licenciar, certificar e até autorizar as diferentes empresas a estarem no mercado". José Ribeiro, por seu lado, sublinha que continua a ser a segurança-homem o trabalho nuclear para que as empresas estão vocacionadas e sublinha que a videovigilância tem crescido, mas não tanto como se pensa. Silva Carvalho tem um raciocínio bastante diferente e diz que videosegurança "não é futuro, é presente". E acrescenta que não há projetos futuros sem esta tecnologia e sustenta que isto "vale particularmente para a segurança

pública. No fundo estamos a falar de IMINT ou IMINF, Imagery Intelligence ou Information".

Concentração

A concentração de empresas é o mote na Europa, sublinha Paulo Lima. Em Portugal não tanto mas diz que o mercado não comporta o número atual de empresas autorizadas e sublinha que num negócio onde as margens são diminutas o que resta é a escala e dá o exemplo dos supermercados. O gestor faz contas simples para concluir que a média de faturação por empresa se todas vendessem o mesmo, seria de sete milhões por ano, o que significa que as margens brutas atuais permitiriam um resultado bruto anual pouco acima dos 100 mil euros, o que deduzido da carga fiscal ficaria em 70 mil euros.

Um negócio que se fala desde há dois anos, a venda da ESEGUR, propriedade de três acionistas (NB, CGD e Beirão da Veiga), está em "banho-maria". As contas feitas pelo mercado de transporte de valores, onde atuam quatro empresas, indicam um valor da ordem dos 25 milhões de euros, considerado elevado perante a margem que liberta.

Na concentração de empresas o caso de sucesso é do grupo Trivalor que está nas áreas de facility services, restauração, cartões de refeição, limpeza e segurança privada e cuja faturação global já se aproxima dos 1000 milhões de euros/ano. Este grupo absorveu a Strong e a SOV e criou a Strong Charon, uma empresa que está entre as três grandes e acompanha as multinacionais Securitas e a Prosegur que entretanto se dividiu em várias companhias para se focar em determinados mercados. No nível intermédio de faturação e com algumas dezenas de milhões de euros de vendas estão a Prestibel, Esegur, 2045 e Grupo 8, enquanto no nível acima dos cinco milhões de euros estão a Ronsegur, a PSC (que tem ganho contratos na noite), a Comansegur, a PowerShield (que cresceu com os maiores clientes do retalho alimentar), a Anthea (que tem atacado o mercado corporativo) e a Vi-giexpert. Depois existe uma miríade de dezenas de pequenas e micro empresas. ●

ENTREVISTA JOSE MORGADO RIBEIRO presidente da AESIRF

“O dumping social continua a não ser abordado”

José Morgado Ribeiro é muito crítico da atual situação financeira do setor da segurança privada e do modelo de negócio. É um adepto dos aumentos salariais como forma de controlar a qualidade da atividade.

Está no setor há quase 50 anos e sempre fez parte dos movimentos associativos. É presidente da AESIRF – Associação Nacional de empresas de Segurança, mas também foi fundador da associação concorrente, a AES. Sempre acompanhou a contratação coletiva e afirma que quando não concorda com os modelos ou as soluções, sai. É acionista do Grupo 8, uma empresa dos anos 70, mas as suas ideias nascem na qualidade de dirigente associativo.

Quais as grandes alterações que a proposta do Conselho de Ministros apresenta no início de agosto, vai trazer para o setor da segurança privada? O que é que fica mais “clarificado”?

Não se conhece ainda a versão final. São meras conjeturas pois antes de chegar ao parlamento ainda será alvo de modificações. Não há um conhecimento a nível de detalhes. Claro que por aquilo que temos concluímos que os grandes problemas do setor não estarão devidamente acutelados nesta proposta.

E os grandes temas que não são abordados começam pelo dumping social e vão até às empresas de porteiro, só vendem porteiros e que constituem uma situação de concorrência desleal. Também as empresas de gestão de condomínios que fornecem porteiros com preços muito baixos do que a segurança privada porque não estão sujeitos às nossas obrigações constituem concorrência desleal. A proposta clarifica o segmento das empresas de segurança nas discotecas, muito embora tenhamos proposto em sede de Conselho de Segurança Privada a separação da segurança da noite – que é feita muito por gente que trabalha em ginásios – da restante segurança privada, mas não foi acolhido. Vão retirar ainda

à segurança privada a função nos estabelecimentos de ensino e criam a figura dos porteiros nestes espaços e passam a concorrer conosco.

Existe ainda possibilidade de fazer revistas acompanhado por agente da PSP ou GNR. Entretanto foi instituída a obrigatoriedade da figura de diretor de segurança, algo que nunca concordei. Acredito que esta tenha sido criada para dar trabalho a algumas pessoas. Nas empresas como a minha (Grupo 8) não preciso de diretor de segurança e será um curso que ainda trará mais custos à magra margem das empresas do setor.

Diferente será o caso das empresas de auto proteção, essas podem ter um diretor de segurança, faz sentido pela atividade em si. Estas empresas são outro dos nossos concorrentes.

Nesta nova moldura foram dados mais poderes de fiscalização à PSP, o que está correto pois tem feito

um excelente trabalho.

O facto da segurança privada ser um complemento à segurança pública altera o modelo de trabalho atual?
É uma prática e um conceito que sempre existiu e foi aplicado. Não é nenhuma novidade. Relembro os preâmbulos normativos que regulam a nossa atividade frisavam sempre que a segurança privada deve ser entendida como um complemento à segurança das forças públicas.

O tema do dumping social irá manter-se depois destas alterações?
Sem qualquer dúvida que se irá manter e isto porque a atividade inspetiva em si não tem meios para controlar mais de 100 empresas. Não é que não o queira fazer mas não tem recursos e acaba por não fazer sentido a deslocação de uma equipa de inspeção a uma zona onde existe uma empresa e um cliente e que se situa longe.

Interessa ao Estado continuar a contratar abaixo dos preços reais?

Interessa por um lado e prejudica – por outro. O Estado compra mais barato e a empresa que vende o serviço entra em incumprimento. Está a retirar fundos ao Estado e à Segurança Social. Recordo que as empresas de “vão de escada” pagam pacotes de salários contra 12 horas de trabalho e sem regalias. Aparentemente os trabalhadores acreditam receber mais mas recebem menos e o Estado é defraudado.

Aconteceu-nos um caso curioso com o Metropolitano de Lisboa que pretendia fazer um leilão eletrónico para fechar o contrato de serviços e conseguiu abortar a operação que tinha lances de 10 em 10 minutos e que de repente ficou

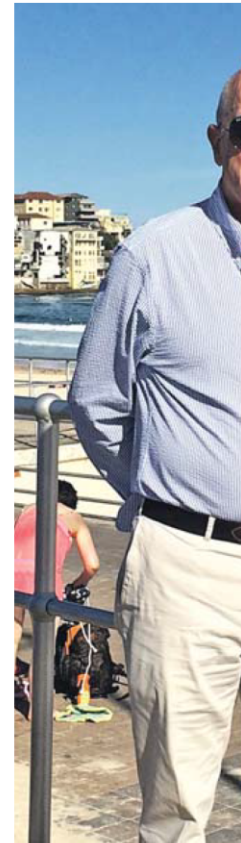
abaixo do preço de custo. Argumentei que não se estava ali para leiloar coisas mas serviços com pessoas.

O que impede que as entidades públicas como a ACT, o ministério da tutela, as Finanças e a supervisão da PSP criem um modelo de trabalho e o preço do serviço base, à semelhança do que acontece em outros países?

Nos anos 90 realizei um descritivo sobre os preços para se ter a real noção dos custos mas quando chegava aos concursos públicos todo o trabalho preliminar era deixado para o caixote do lixo. Claro que os preços não podem ser imperativos mas tem de existir um mínimo no valor da hora cobrada. A minha experiência diz que em 1994 foi feito um estudo para isso, e que as intenções se renovam mas o resultado acaba sempre por ser o mesmo, ou seja, contratos com preços abaixo do custo.

A concorrência desleal por parte de empresas incumpridoras no pagamento da segurança social e impostos continua a proliferar?

Vai continuar e só inverterá quando o pessoal for melhor remunerado. Em 1992 na negociação com o Estado propus e fizemos aumentos de 27%. E no ano seguinte aumentei 22% a nível de contratação coletiva e no ano que se seguiu foram mais 12% de aumento. O nosso objetivo era colocar o pessoal adstrito à vigilância ao nível de um polícia e vejo hoje que um agente de polícia recebe quase o dobro do salário de um vigilante que por sua vez está pouco acima do Salário Mínimo Nacional. O meu objetivo era obter ordenados equiparados às das forças de segurança e acredito que se os ordenados fossem mais elevados a ideia de prevaricar



seria mais difícil de implementar. Os próprios funcionários não iriam estar numa empresa que não fosse boa e credível e não iriam estar numa empresa que sistematicamente fugisse às obrigações fiscais e de previdência.

Quais os resultados das inspeções feitas pelas Autoridades? Há números de contraordenações ou de encerramentos compulsivos?

A PSP como Autoridade responsável tem esses números. O que posso afirmar é que depois das inspeções onde é detetado uma infração, o que se segue é recursos sobre recursos e o infrator não é punido.

Há setores de atividade onde existem barreiras administrativas à entrada

“
O nosso objetivo era colocar o pessoal adstrito à vigilância ao nível de um polícia e vejo hoje que um agente de polícia recebe quase o dobro do salário de um vigilante



Foto: mediate

Faz sentido falar de "transmissão de estabelecimento" no setor, à semelhança do que acontece no setor das limpezas?

Defendo desde sempre que não se deve equiparar uma empresa de limpeza a uma empresa de segurança. O setor da segurança privada nunca precisou disso. Diferente foi o caso das empresas novas que entraram na restauração e quiseram aplicar o mesmo princípio das empresas de limpeza. No nosso setor não se pode ser obrigado a ficar com o mesmo funcionário, mudando de empresa prestadora de serviço, até porque pode ter sido o referido funcionário a provocar a quebra do contrato. Não faz sentido nenhum alterar a atual legislação que limita a transmissão de estabelecimento.

Podem as empresas do setor continuar a trabalhar com margens baixas? Qual a média das margens brutas nos concursos para vigilância humana?

Não vão poder continuar a trabalhar nesta situação. Não me recordo de uma situação tão negra como a que se vive agora. Tenho dificuldade em perceber o futuro e dou o exemplo, sem citar o nome, de uma grande empresa portuguesa que tem metade da faturação com margem zero.

Terão de ser tomadas medidas concretas, com salários mais altos, com melhor pessoal e melhor margem e só desta forma combatemos a atividade paralela. Recordo que em 1992 foram fechadas várias empresas do setor pelas Finanças porque tinham medo de perder os clientes e não aplicaram as devidas margens. O resultado final foi o encerramento.

Este é um setor onde conta mais o preço independentemente da qualidade do serviço?

E, está habituado a isso mesmo. Querem mão-de-obra barata. A capacidade financeira das empresas degradou-se substancialmente. Houve tempo em que se recebia antecipadamente, agora recebe-se a 60 dias em média.

O setor tem espaço para mais de 100 empresas a trabalhar ou tenderá para a concentração?

Antes de mais os setores autoregulam-se. São concedidos alvarás para indivíduos que fecham hoje e abrem amanhã e isso faz esbater a concentração. As entidades oficiais demoram tempo a chegar aos casos em concreto e isso continuará a ser assim, independentemente de aumentar o número de inspetores. Há uma proliferação de empresas num setor onde não existe mercado. ●

de novos players? Por exemplo nos aeroportos?

Não há barreiras administrativas. E essa limitação não me parece viável, a única regra é a qualidade do serviço prestado.

Podem as empresas de segurança privada entrar em novos negócios, caso da cibersegurança e dos drones?

Usar os drones para vigilância não é possível face à legislação atual. Considero que nesta área o homem nunca será dispensável. Diferente será a tendência para acabar os contratos quando o serviço não é apelativo. Por seu lado a vigilância eletrónica está a substituir alguns homens em determinados postos mas não tantos como se faz crer. A vigilância humana continua a ser imprescindível.

NOVA LEI TEM FALHAS GRAVES

Os gestores da Securitas e Prestibel apontam claras deficiências à proposta de lei para a segurança privada saída em Conselho de Ministros. Jorge Couto aponta falhas ao diploma ao não tratar o tema do trabalho não declarado e que gera perdas de receita da ordem dos 50 milhões de euros/ano à Segurança Social, enquanto Carlos Casqueiro questiona porque entra a PSP como concorrente da segurança privada na área do transporte de valores.



JORGE COUTO
CEO da Securitas Portugal

DEFRAUDADOS

A AES - Associação de Empresas de Segurança Privada, a associação onde se integra a Securitas Portugal, tinha dado um conjunto de indicações que na proposta de lei do Governo para a segurança privada não foram atendidas. Jorge Couto, CEO da Securitas Portugal, diz saírem "defraudados" em termos de expectativas. Acrescenta que "o setor está degradado e descredibilizado e não tem a ver com a grande polémica que foi concentrada na segurança da noite. Esta área é um nicho".

O grande tema do momento "e que é bem visível é o trabalho não declarado. No circuito da segurança privada há empresas que não cumprem, pagam diretamente aos colaboradores, fugindo às contribuições e ficam espantados com a Segurança Social que não atua". E frisa que a AES tinha pedido a uma consultora para avaliar o impacto deste tipo de incumprimento e as conclusões foram de que perdas podem chegar aos 50 milhões de euros por ano em termos de Taxa Social Única.

Frisa que há empresas pequenas que contaminaram a noite, mas que essas mesmas empresas da noite estão hoje a trabalhar para o Estado e em três ou quatro anos passaram de uma faturação de 1 milhão de euros para 17 milhões de euros. A conclusão que tira é de "o Estado regulador não regula e o Estado comprador promove as más práticas".

A AES quis que vigorasse o princípio da responsabilidade solidária "mas a proposta do Governo não recebeu a

ideia". Acrescenta Jorge Couto: "Queríamos que quem compra fosse também o responsável pelos créditos aos trabalhadores e os impostos e contribuições devidos ao Estado e isso não foi acolhido". Para rematar: "Esta seria a grande medida que poderia ser incorporada na legislação e que poderia levar à responsabilização do mercado, mas verdade é que o pensamento é outro: sou comprador público e o meu critério é o preço mais baixo, não estou preocupado se o prestador paga impostos mas com o princípio da responsabilidade solidária passaria a estar interessado, pois teria a responsabilidade solidária sobre esses créditos".

Sobre o estado da indústria e do mercado dá dois exemplos com o líder do mercado a perder dois milhões/ano e o grupo Trivator que absorveu duas empresas, a gerar um prejuízo nesta vertente de negócio. "O setor morre e nada se faz", afirma. Os custos do recrutamento têm vindo a aumentar, agravado com as empresas incumpridoras que têm contactado titulares dos cartões de vigilante para trabalhar nos eventos de noite, escusando-se a pagar a formação. A AES já tinha proposto que o vigilante a tempo inteiro "teria de ter exclusividade com a respetiva entidade patronal para aquele tipo de serviço". O sistema "está perverso", conclui.



CARLOS CASQUEIRO
CEO da Prestibel

NACIONALIZAÇÃO

"A lei está mal protegida. Estão a nacionalizar uma parte da segurança privada dando mais poderes à PSP", afirma Carlos Casqueiro, CEO da Prestibel. Adianta: "Vão fiscalizar

com novos poderes no exercício da atividade e vão ser nossos concorrentes ao fazer transporte de valores. Esta é uma situação extremamente grave, ou são nossos concorrentes ou são uma entidade fiscalizadora".

Sobre o trabalho declarado e que é um tema que não consta do documento saído do Conselho de Ministros sobre segurança privada diz que "deveria haver responsabilização das entidades adjudicantes pelo facto de as empresas cumprirem, ou não cumprirem". Confirma que a maior parte das empresas clientes apenas está interessada no preço (baixo) e por isso "há uma série de companhias com práticas erradas e perniciosas para o setor mas que ganham serviços, sendo que as empresas que contratam não têm responsabilidade de nada sobre o que farão as empresas contratadas". E para obviar este problema só existe duas soluções, diz o gestor: "O u passa a haver uma fiscalização efetiva, mas o Estado não tem - claramente - os meios, ou responsabiliza quem contrata pelo cumprimento da lei".

O tema do preço abaixo do custo humano não está tratado. E Carlos Casqueiro dá o exemplo do novo Código dos Contratos Públicos que prevê na parte do Estado que as entidades adjudicantes terão que se assegurar que lei laboral é cumprida e que não pode haver preços abaixo do custo. Na prática os tribunais dizem que pode haver preços abaixo do custo desde que os prestadores de serviços as suportem, mas isso é falso pois ninguém pode trabalhar anos a fio abaixo do custo", conclui.

OS NOVOS PLAYERS DO MERCADO

“O preço mínimo da segurança privada deveria ser tabelado e vinculativo”

A inexistência de um preço mínimo torna inviável o setor da segurança privada. Paulo Ribeiro de Lima, Ceo da PowerShield atribui a culpa ao Estado.

A inexistência de um preço mínimo torna inviável o setor da segurança privada. Paulo Ribeiro de Lima, Ceo da PowerShield atribui a culpa ao Estado.

Jornal Económico (JE) - Considera que o mercado da segurança privada está “feito” apenas para comportar os três maiores players?

Considero que no nosso país, sobretudo pela falta de escala, não detemos dimensão para comportar um número tão elevado de empresas a operar no mercado da Segurança Privada. Assim como estamos hoje, essas três empresas concentram em si 50% do mercado e as restantes (cerca de 84) os outros 50%, num mercado onde se estima ter de faturação aproximadamente 700 milhões de euros/ano. Esta quantidade de empresas a operar retiram qualidade à prestação dos serviços, e reduzem drasticamente as margens a quem opera neste sector, veja-se o exemplo de duas dessas três empresas, a Prosegur apresentou nestes dois últimos anos (2016 e 2017) cerca de 1,5 milhões de euros de resultados negativos, por outro lado a agora Strong Charon, resultado da fusão de algumas empresas, apresentou nas suas contas consolidadas e nos três últimos anos, mais de 20 milhões de euros negativos.

A “culpa” no caso concreto, redução de margem e na minha opinião é do Estado português, não das empresas ou empresários, esses fazem aquilo para que estão vocacionados, entenda-se, tentar a todo o custo manter as empresas e os postos de trabalho, pena é, que o Estado pela necessidade extrema que tem de receita, emite todos os alvarás e licenças que lhe são solicitados, só com um único propósito – receber.

Como está a evoluir a margem de negócio nas várias vertentes da segurança privada, considerando a segurança

humana, a eletrónica (alarmes) e os novos negócios?

Quando refere evolução eu digo refracção. Uma empresa que cumpre com a legislação com a sua responsabilidade social e com todos os requisitos sociais e fiscais tem margens brutas na ordem dos 1,5%, ninguém está satisfeito! No que respeita à segurança eletrónica, essa divide-se em subáreas de negócio, isto é, podem ser as chamadas, uma, de “ligações de alarme”, que são os vulgares alarmes instalados nas habitações e pequeno comércio ligados a uma central rectora de alarmes. Neste tipo de negócio é a escala que interessa, porque o custo fixo é igual para 1 ou 2000 alarmes. Outra, as instalações de sistemas de CCTV (câmaras de vigilância), sistemas anti-intrusão, sistemas de deteção automática de incêndio, sistemas de controlo de acessos, etc., as margens também aqui são muito baixas, começamos já a assistir a empresas que realizam estes serviços técnicos com margens de 7% a 10% sobre o preço do equipamento, o que é manifestamente baixo se comparado com o valor do investimento realizado.

Os novos negócios como o cyber risk são uma alternativa para este setor?

Os novos negócios, como a ciber segurança, e outros, como a utilização de drones e softwares de auxílio na segurança privada, poderão ser uma alternativa, no entanto e da forma como as empresas de segurança privada se apresentaram ao mercado desde há 40 anos a esta parte, a percepção que as pessoas têm sobre as empresas de segurança privada, não nos permite ainda, de forma clara, criar confiança nos clientes para vendermos este tipo de produto, isto é, as pessoas estão habituadas a que o nosso produto de venda sejam, os “seguranças” e os alarmes, se vamos oferecer drones, software de reconhecimento facial, análise de compor-

tamento, etc., a aceitação é ainda difícil.

É possível a melhoria salarial com os atuais níveis de preços na segurança privada humana?

Estamos a pegar no problema pelo lado errado. O que deveríamos fazer, fosse com a iniciativa das associações do sector, fosse com os sindicatos, fosse com o Estado, ou com a junção de todos, era instituir um preço mínimo de venda dos serviços. Este deveria de ser tabelado e vinculativo, entenda-se, obrigatório. Como explicar a um cliente que para a colocação de vigilantes num local 24 horas por dia, todos os dias do ano cobro 6500€+IVA por mês e outra empresa cobra 4500€+IVA? Como? Como explico que eu mesmo assim tenho uma margem de 1,5% bruta? O cliente não acredita, o cliente não sabe, o cliente compara preços como é óbvio. Claro que estou a generalizar, mas é assim que funciona na maior parte dos casos. Tudo por culpa do Estado. É uma vergonha o que aconteceu com empresas como a ANER Segurança, mas só aconteceu porque os hospitais compram serviços de segurança ao mais baixo preço. O que aconteceu à ARKO, e tantas, tantas outras empresas de segurança privada que se constituíram como tal nos últimos 10 a 20 anos. O futuro mais ou menos breve para estas empresas, na realidade atual é a insolvência.

O que falta ou o que falhou nas mais recentes alterações ao enquadramento normativo sobre segurança privada?

Mais uma vez a questão normativa é uma questão fraturante, no nosso sector, um sector de vital importância para o país, cria-se e aplica-se legislação como se “muda de camisa”, existe uma ocorrência num estádio de futebol, vamos mudar a legislação, existe uma ocorrência numa discoteca, vamos



Paulo Ribeiro de Lima, Ceo da PowerShield

criar legislação, num futuro próximo existirão ocorrências nas Prisões e iremos alterar a legislação. Portanto, o que deveria ser feito era parar! Parar! Pensar e depois sim, elaborar um plano com a intervenção das empresas, associações e outras entidades institucionais para a realização de uma legislação o mais completa possível e não a retalho e sempre aos trambolhões como é esta, onde ninguém se entende.

Faz sentido a chamada “transmissão de estabelecimento” nos casos em que uma empresa perde o cliente onde tem trabalhadores permanentes afetos ao serviço?

Não, não faz qualquer sentido, se a diferenciação entre empresas já é tão difícil, como se fará depois? Fica como único e exclusivo critério o preço mais baixo? Onde fica o investimento realizado na formação daqueles funcionários?

A cultura de empresa? É péssimo para os funcionários e empresas, assim como para os clientes, porque podem p. ex., querer alterar de prestador de ser-

vícios pelos maus préstimos daqueles funcionários e um perigo para as empresas que atuem de má-fé. Isto porque ao sabermos que vão ou estão na iminência de perder aquele posto ou cliente, colocam nesses locais os funcionários mais antigos e os ou os piores, sabendo que a empresa que vai entrar é “obrigada” a ficar com esses funcionários. Essa funcionalidade existe p. ex. no sector da limpeza e não funciona, como não funciona se aplicado no sector da segurança privada.

A inspeção de trabalho, o fisco e a segurança social têm falhado ao não detetarem empresas “de vão de escada” que não pagam as devidas contribuições e que constituem uma concorrência desleal?

Será assim tão complicado, cruzar a informação da autoridade tributária com a informação da segurança social? É complicado fazer o cruzamento entre a faturação (Autoridade tributária) e segurança social (número de funcionários)? Com este cruzamento é facilímo a obtenção de resultados que nos leva a perceber quais as empresas que cumprem e quais as que não cumprem. ●

“Comportamento bipolar do Estado é inaceitável”

A Anthea é uma empresa que está a “atacar” o mercado corporativo. Faturou 5 milhões de euros e quer chegar aos 7 milhões em 2019, a par de um EBITDA não inferior a 7,5%. Silva Carvalho é crítico da atual situação no mercado.

A ideia de que a segurança privada é complementar à segurança pública das forças policiais está correta e é positivo?

Completamente de acordo. Não conheço, aliás, outra forma de ver o setor da segurança privada. Há uma componente de serviço à sociedade que é intrínseca à atividade de segurança privada na sua missão de proteção de pessoas e bens. Contudo, essa natureza própria desta indústria, bem como as obrigações regulamentares, do ponto de vista administrativo muitas vezes são exigentes, que sobre a mesma impendem deveriam ter como contrapartida um olhar mais generoso por parte do Estado, central e local, já não como entidade reguladora mas como cliente. E o que assistimos todos os dias é à atuação do Estado, em tantos casos, como o pior dos clientes na fixação dos preços.

Desta proposta sai reforçado o poder da PSP relativamente ao setor?

Deveria até ter sido mais reforçado. A PSP é a autoridade pública mais vocacionada para o acompanhamento do setor. Não que seja perfeita. Há diferenças fundamentais entre o excelente trabalho feito pelo departamento de segurança privada e, infelizmente, o menos bom, porque menos conhecedor, trabalho feito por outros setores da PSP.

Pelo seu conhecimento específico a PSP pode e deve funcionar como o elemento agregador da fiscalização e supervisão de outras entidades reguladoras.

O negócio da noite/discotecas foi visado nestas alterações.

Vai conseguir-se criar um novo ambiente para a indústria da noite e acabar com as empresas da noite ligadas ao crime?

Julgo que a situação hoje já é bem diferente do que era há anos atrás. Claro que há pessoas mais resistentes à mudança, neste caso à mudança para melhor.

Crime, infelizmente, haverá sempre em todas as atividades e não especificamente na área da diversão noturna.

Não se trata tanto dos estabelecimentos de diversão noturna mas sim de determinadas empresas e alguns indivíduos que não percebem



Jorge Silva Carvalho, CEO da Anthea

ram ainda que o mundo mudou. Mais fiscalização e mais formação, bem como maior exigência na seleção dos profissionais da segurança é o caminho a seguir.

Os estabelecimentos de diversão noturna não são mais nem menos que qualquer outro cliente. Tem as suas especificidades como têm as grandes superfícies, os estádios de futebol ou os grandes concertos. Em todos estes clientes há risco e pode haver práticas criminais.

Até onde pode ir no futuro o conceito de videovigilância?

A videovigilância ou a videosegurança não é futuro, é presente. É impossível pensar qualquer projeto de segurança física que não envolva a videosegurança e a tecnologia (software) que se desenvolve sobre a mesma permitindo explorar de tantas formas a informação vídeo. Isto vale particularmente até para a segu-

rança pública. No fundo estamos a falar de IMINT ou IMINF, Imagery Intelligence ou Information.

Conseguiu a proposta do Conselho de Ministros responder à necessidade das chamadas “inspeções inteligentes” às empresas para contrariar o negócio não declarado?

Confesso que me é difícil responder. Gostaria que assim fosse. No entanto, acredito que não é a lei em si mas a prática da aplicação da mesma que pode ou não resultar. No atual contexto legal há obviamente lacunas mas também há muita inércia na aplicação da legislação.

É possível perceber o que perdem as empresas cumpridoras com o negócio não declarado ao fisco e à segurança social? Consegue a proposta

acabar com o dumping social?

O que são empresas cumpridoras? A que tipo de cumprimento é que se refere? O negócio não declarado no contexto da faturação global do mercado da segurança privada é relativamente menor. Não quero com isto dizer que não seja grave. Preocupo-me mais com a prática de preços baixos impostos por entidades públicas em concursos públicos e aceites pelas maiores empresas do mercado. Acha que essas empresas assumem o prejuízo que advém do preço praticado para ganhar o concurso?

A quem mais interessa o dumping social? Ao Estado? Este continua a comprar abaixo do preço real?

É um comportamento bipolar inaceitável. Resulta da tensão entre cobrar o máximo e pagar o mínimo. É sobretudo consequência de não

existir um olhar estruturado sobre o setor que se quer que seja complementar e auxiliar do braço da segurança pública.

E o resultado está à vista. Existe uma ideia latente que o setor privado tem dinheiro, que as empresas de segurança faturam milhões...mas vejamos os magros resultados das principais empresas do mercado. Com raras exceções, ou têm resultados mínimos ou acumulam dívida bancária e outra, exagerada. O que é verdade é que o setor da segurança privada é um setor em situação económica e financeira difícil.

Quando temos um acordo quadro da ESPAP que funciona como funciona nada me admira. Um acordo quadro cujo único critério é o preço, fará sentido quando estamos a falar de instituições públicas que são, muitas delas, infraestruturas críticas?

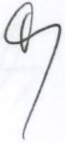

Já alguém se dedicou a analisar os resultados dos concursos ESPAP? Não me refiro só aos cerca de 30% de concursos cujos preços ficam abaixo do preço de custo. Refiro-me aos concursos em que a mesma empresa vence sempre, nalguns casos há décadas. Refiro-me a muitos concursos cujo critério é simplesmente preço e em que o mesmo se situa, concurso após concurso, em valores 20 a 30% acima do valor médio do mercado, como se as empresas abdicassem de concorrer ou fixassem de livre vontade um preço extremamente alto para um tipo de serviço de segurança normal.

O que impede que entidades públicas, caso do ACT, Finanças e associações do setor da vigilância privada estabeleçam um preço mínimo por homem-hora?

Nada impede. Mas esse valor até está definido em CCT e na lei. O ACT já o teve bem identificado. No entanto é quase inaplicável pois o dumping social tour court não é proibido. Há quem até veja nisso uma limitação da livre concorrência, imagine-se. Claro que essa interpretação só interessa às muito grandes empresas que acham que podem dominar o mercado por prática generalizada de preços baixos, demolindo a concorrência com menor. ●



III - Recomendação ACT



INTERVENÇÃO INSPEATIVA NO SETOR DA SEGURANÇA PRIVADA
AUTO REGULAÇÃO SETORIAL
PROGRAMA DE AÇÃO

Tem-se assistido a um gradual crescimento do setor da segurança privada, assumindo, atualmente, uma extraordinária relevância quer económica, quer social, impulsionadora de desenvolvimento económico e criadora de postos de trabalho.

Ora, não obstante dever corresponder ao desenvolvimento desta atividade, um elevado nível de transparência e de responsabilidade por parte de todos os agentes do setor, verifica-se por vezes a adoção de práticas comerciais desleais, patentes, nomeadamente, em propostas de preços inferiores aos do custo dos serviços, fuga às obrigações fiscais, parafiscais e laborais, revelando-se tal conduta não apenas junto de clientes do setor privado, como junto de contratantes do setor público, os quais representam cerca de 40% dos clientes do setor da segurança privada.

Atenta a esta problemática, a ACT, em articulação com os parceiros sociais do setor, entende poder contribuir para a melhoria das condições de trabalho assegurando as garantias fundamentais associadas ao trabalho digno, na senda do preconizado pela OIT.

Nesse sentido, promove, à semelhança de intervenção realizada no passado pela Inspeção Geral do Trabalho, um processo de auto regulação setorial.

Dados sobre a realidade a intervir e sua justificação apontam para:

- Setor com cerca de 40.000 trabalhadores e 110 empresas licenciadas.
- Existência de práticas empresariais desconformes à lei e à concorrência leal entre empresas, com prejuízo para os trabalhadores, o Estado e o setor.



Principais fenómenos de desregulação:

- Duração excessiva dos tempos de trabalho, com jornadas diárias de cerca de 12 horas.
- Trabalho suplementar não remunerado;
- Descanso compensatório não gozado e não pago;
- Trabalho suplementar, quando pago, não remunerado de acordo com os acréscimos remuneratórios previstos no CCT aplicável.

Além do prejuízo em contribuições obrigatórias não declaradas, realça-se que a falta de organização correta dos tempos de trabalho representa sério risco para a segurança e saúde dos trabalhadores e dificuldade de conciliação daquele com a vida familiar.

Configurando-se como um setor da maior importância, quer pelo número de postos de trabalho criados, quer pela intervenção em praticamente todos os setores produtivos da economia, é considerada urgente uma intervenção setorial.

Através da regularização das principais desconformidades acima apontadas, é expectável um aumento considerável do volume de emprego e das receitas da Segurança Social e fiscais.

O Programa de intervenção inspetiva no setor desenvolve-se através das seguintes fases:

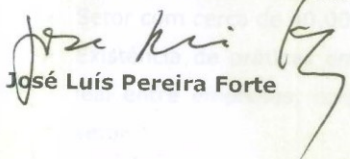
1. Análise e cálculo de custos mínimos com os serviços de vigilância, das práticas incumpridoras, e, definição do gesto inspetivo – de novembro de 2011 a março de 2012.



2. Elaboração de uma recomendação às empresas de segurança privada, empresas ou entidades públicas ou privadas utilizadoras destes serviços e informação aos trabalhadores (no âmbito do disposto na alínea b), do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 326-B/2007, de 28 de setembro, e artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 102/2000, de 20 de junho), sobre custos dos serviços prestados pelas empresas do setor em questão - de novembro de 2011 a março de 2012.
3. Período de autorregulação setorial e divulgação pública - de abril a junho de 2012.
4. Conção de um Guia de Ação Inspetiva a ser implementado nas ações a determinar futuramente - de abril a junho de 2012.
5. Ações inspetivas desencadeadas, findo o período de autorregulação - de julho a dezembro de 2012.
Serão envolvidos todos os serviços desconcentrados da ACT (32) e todos os inspetores afetos ao Projeto e a designar pelos dirigentes respetivos.
O Guia de Ação Inspetiva orientará para um gesto inspetivo rigoroso que, para além das formalidades documentais, apurada a realidade factual existente quanto aos principais fenómenos de desregulação apontados, resulte na adoção dos adequados procedimentos sancionatórios relativamente às empresas que subsistirem com tais práticas.
6. Avaliação do Projeto - dezembro de 2012.

Lisboa, 12 de abril de 2012

O Inspetor-Geral do Trabalho


José Luís Pereira Forte



RECOMENDAÇÃO

ÀS EMPRESAS DE SEGURANÇA PRIVADA, EMPRESAS OU ENTIDADES PÚBLICAS OU PRIVADAS UTILIZADORAS DESTES SERVIÇOS E INFORMAÇÃO AOS TRABALHADORES

(Alínea b) do n.º 2 do Artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 326-B/2007, de 28 de setembro e Artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 102/2000, de 2 de junho)

Após diálogo com os parceiros sociais do setor, representantes das empresas e dos trabalhadores, e considerando o disposto na Lei, a ACT - Autoridade para as Condições do Trabalho **recomenda**, com objetivos de:

- Prevenção de ilegalidades em matéria laboral e outras conexas no âmbito dos sistemas de segurança social e fiscal
- Prevenção de riscos profissionais
- Promoção de uma concorrência leal, contribuindo para a transparência do mercado
- Promoção do emprego no sector

Que os preços finais a praticar pelas empresas de segurança privada respeitem o somatório de todos os custos abaixo descritos, sob pena de estas e as utilizadoras se envolverem, ao não o fazerem, em ilegalidades muito graves, *dumping social* e concorrência desleal.

DISCRIMINAÇÃO DOS COMPONENTES INTEGRANTES DO PREÇO DOS SERVIÇOS DE SEGURANÇA PRIVADA (MENSAL)

Descrição do serviço (1 posto)	Custos do serviço por mês (euros)		Nº de vigilantes necessários (referência)
24 Horas, todos os dias do ano	5.309,54	A ⁽¹⁾	4,60
OUTROS CUSTOS RELACIONADOS COM O TRABALHO	710,14	B ⁽²⁾	
OUTROS CUSTOS DE SERVIÇOS	C ⁽³⁾		
MARGEM COMERCIAL	D		
PREÇO	A + B(6019.68) + C + D=		

(1) Custos mínimos diretos com o trabalho: salário, férias, subsídios de férias e Natal, trabalho noturno, trabalho em feriados, taxa social única e subsídio de alimentação.

(2) Incluindo: absentismo remunerado, crédito de formação, seguros (acidentes de trabalho e de responsabilidade civil), fardamento e outros materiais de serviço, custos com SST, provisões de férias e subsídios (ano de entrada), recrutamento, formação e estágio, coordenação e controlo operacional. O montante correspondente a esta rubrica foi determinado por acordo entre os parceiros sociais abaixo indicados.

(3) Custos de estrutura e de serviços.

NOTA:

1. Estes valores correspondem somente a custos diretos do pessoal de vigilância afeto à prestação do serviço, considerando turnos de 8 h.
2. A utilização de turnos superiores a 8h agravará estes custos, devido aos acréscimos legais do valor do trabalho suplementar e respetiva TSU.
3. Os valores foram calculados tendo por referência o CCT do sector com a atualização salarial mais recente (CCT entre a AES e a FETESE e outras, BTE, n.º 8, 28/2/2011 e CCT entre a AES e outra e o STAD e outros, BTE, n.º 17, 8/5/2011). Não foram publicadas portarias de extensão.
4. Não têm em conta as alterações a serem efetuadas ao Código do Trabalho, previstas no acordo de concertação social de 18/01/2012.

A ACT recomenda às **entidades utilizadoras** de serviços de segurança privada, públicas e privadas, que:

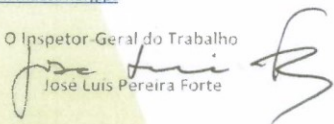
- Não negociem a preços inferiores aos enunciados
- Se assegurem que as empresas de segurança privada estão devidamente licenciadas para a atividade mediante alvará e seguem as práticas aqui recomendadas, os seus trabalhadores estão abrangidos pelo Regime Geral de Segurança Social e são cumpridas as obrigações para com a Segurança Social.

Se é **trabalhador** de segurança privada, informe-se e exija que os seus direitos lhe sejam assegurados.

Informações mais pormenorizadas poderão ser obtidas em www.act.gov.pt, e através de:
<http://www.aes-empresasdeseguranca.com/> www.stad.pt www.sitese.pt www.aesirf.org.pt

Lisboa, 12 de abril de 2012

O Inspetor-Geral do Trabalho


José Luís Pereira Forte



IV - Índice de Herfindahl:

ANEXO IV - Índice de Herfindahl-Hirschman

		Turnover Indústria 700 000 000		IHH	
VN			2015	Share (2015)	Share ²
	Rk				
AQ14_in	1	PROSEGUR	144 538 609	20,65	426,36
	2	SECURITAS	86 346 013	12,34	152,16
	3	CHARON	52 439 207	7,49	56,12
	4	PRESTIBEL	42 948 107	6,14	37,64
	5	STRONG	38 474 955	5,50	30,21
	6	ESEGUR	46 729 599	6,68	44,56
	7	2045	33 849 366	4,84	23,38
	8	GRUPO 8	34 341 321	4,91	24,07
	10	RONSEGUR	10 917 189	1,56	2,43
	11	VIGIEXPERT	10 535 757	1,51	2,27
	12	COMANSEGUR	9 417 392	1,35	1,81
	15	PROVISE	5 939 430	0,85	0,72
	23	GÁLIA	1 323 521	0,19	0,04
AQ14_in	9	SOV	22 397 417	3,20	10,24
	13	PSG	6 276 092	0,90	0,80
	14	POWERSHIELD	6 568 785	0,94	0,88
	16	LÍDER	3 776 069	0,54	0,29
	17	VPROTEC	3 877 849	0,55	0,31
	18	GIS	3 059 166	0,44	0,19
	19	ANTHEA	2 254 055	0,32	0,10
	20	COPS	2 039 064	0,29	0,08
	21	LB	1 300 973	.....	.....
	22	SMA	284 162	.....	.....
	24	XILINGUARD	1 682 584	0,24	0,06
	25	SPDE	1 678 412	0,24	0,06
		GIRPE	1 335 861	.....	.....
		EULEN	2 822 247	0,40	0,16
		ICTS	823 889	.....	.....
		365	1 285 013	.....	.....
		ANERSEGURANÇA	2 081 330	0,30	0,09
		TOTAL _ 25+	576 325 876		
		LOOMIS	11 336 361	1,62	2,62
		SECURITAS DIRECT	47 545 720	6,79	46,13
		TOTAL	635 207 957		
			MShare	$\sum_{i=1}^n S^2$	
		25+	82,33	815,03	
		loomis	1,62	2,62	
		direct	6,79	46,13	
		parcela_restante	9,26	85,67	
		IHH		949,46	
		Parcela Restante		64 792 043	



V - Volumes de negócio e respetivas variações das 25 maiores empresas

		ANEXO V - VN (variações)							
VN		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
	Rk								
AQ14_in	1	PROSEGUR	149 080 680	145 131 639	143 581 534	141 446 115	144 538 609	107 833 491	105 534 013
	2	SECURITAS	113 426 897	100 037 362	93 696 332	89 729 059	86 346 013	93 338 300	102 313 197
	3	CHARON	68 636 692	62 228 653	61 099 598	56 159 138	52 439 207	48 913 085	46 681 603
	4	PRESTIBEL	52 475 172	46 612 996	45 750 323	44 167 793	42 948 107	42 814 167	44 208 171
	5	STRONG	19 485 147	19 541 455	23 863 516	33 980 320	38 474 955	43 018 747	42 708 701
	6	ESEGUUR	58 310 041	53 128 135	49 006 683	48 545 737	46 729 599	43 739 105	42 675 763
	7	2045	46 235 968	43 896 657	38 525 395	34 219 830	33 849 366	38 662 090	38 454 019
	8	GRUPO 8	40 607 754	40 164 627	39 398 109	37 564 160	34 341 321	28 155 746	28 658 585
	10	RONSEGUUR	5 345 292	6 754 322	6 735 090	8 240 243	10 917 189	13 459 888	17 756 967
	11	VIGIEXPERT	3 248 376	5 284 903	7 051 822	8 375 209	10 535 757	12 845 991	14 258 001
	12	COMANSEGUUR	9 218 828	8 851 092	8 251 847	8 171 371	9 417 392	9 548 221	12 654 095
	15	PROVISE	6 789 452	6 382 875	5 985 101	5 673 267	5 939 430	6 244 327	6 932 098
	23	GÁLIA	3 518 060	2 032 767	1 989 939	1 357 571	1 323 521	1 997 429	1 910 826
AQ14_in	9	SOV	28 445 403	25 282 536	22 686 543	22 438 808	22 397 417	21 349 660	20 929 182
	13	PSG	3 144 289	4 010 042	4 314 971	5 243 199	6 276 092	9 003 093	10 263 852
	14	POWERSHIELD			144 707	561 865	6 568 785	7 826 954	9 803 326
	16	LÍDER	1 497 472	1 570 176	3 184 940	3 492 106	3 776 069	4 134 810	4 560 163
	17	VPROTEC	2 477 621	2 596 916	3 245 328	3 408 360	3 877 849	3 812 049	3 819 970
	18	GIS	1 073 644	675 085	1 110 903	2 046 130	3 059 166	2 839 330	3 575 269
	19	ANTHEA		413 277	925 454	1 386 822	2 254 055	2 933 089	3 331 224
	20	COPS	664 302	953 459	1 260 396	1 315 949	2 039 064	2 334 444	2 573 770
	21	LB		298 657	293 748	1 092 675	1 300 973	1 451 552	2 048 776
	22	SMA	1 057 787	1 381 272	114 834	92 349	284 162	841 856	2 048 438
	24	XILINGUARD	845 473	1 792 581	1 667 875	1 599 761	1 682 584	1 768 218	1 898 934
	25	SPDE	1 672 731	1 763 229	1 556 057	2 320 186	1 678 412	1 711 966	1 841 600

GIRPE	1 272 111	1 271 358	1 315 643	1 208 515	1 335 861	1 548 603	1 721 539
EULEN	886 635	3 381 917	3 293 411	3 418 344	2 822 247	2 329 949	
ICTS	1 556 099	1 166 006	849 040	765 347	823 889	828 307	1 362 806
365	1 275 835	1 393 251	1 204 191	1 575 753	1 285 013	902 058	535 449
ANERSEGURANÇA	13 350	610 160	659 177	1 435 175	2 081 330	2 313 056	
SSO	2 961 484	2 919 759	2 539 261				
HORIZONTE MAIS	2 153 841	1 852 757					
QUATRO QUINAS	1 568 843						

PROSEGUR (TFV)						17 154 667	21 190 456
PROSEGUR ALARMES						24 500 811	34 673 363

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
TOTAL _ 25+	625 477 731	589 263 276	572 314 808	567 310 405	576 325 876	594 582 683	627 304 363

AQS	576 378 358	540 047 484	524 935 289	517 629 812	517 800 466	532 226 064	560 609 859
AQN	49 099 374	49 215 793	47 379 519	49 680 593	58 513 070	62 356 618	66 694 504

Nota: assinaladas a verde, as empresas que em cada ano, e pelo seu volume de negócio, se perfilavam para fazerem parte do grupo das 25 maiores



VI - Caracterização dos lotes e respetiva razão geográfica no Anexo VI

Os lotes correspondendo a:

Lote 2 – Prestação de serviços de vigilância e segurança humana na Região Norte;

Lote 3 – Prestação de serviços de vigilância e segurança humana na Região Centro;

Lote 4 – Prestação de serviços de vigilância e segurança humana na Região de Lisboa e Vale do Tejo;

Lote 5 – Prestação de serviços de vigilância e segurança humana na Região do Alentejo

Lote 6 – Prestação de serviços de vigilância e segurança humana na Região do Algarve

Lote 7 – Prestação de serviços de vigilância e segurança humana na Região Autónoma dos Açores

Lote 8 – Prestação de serviços de vigilância e segurança humana na Região Autónoma da Madeira

Lote 9 – Prestação de serviços de vigilância e segurança humana em todo o Território Nacional.

Lote 18 – Prestação de serviços combinados de vigilância e segurança humana e de ligação a central de receção e monitorização de alarmes na Região Norte;

Lote 19 – Prestação de serviços combinados de vigilância e segurança humana e de ligação a central de receção e monitorização de alarmes na Região Centro;

Lote 20 - Prestação de serviços combinados de vigilância e segurança humana e de ligação a central de receção e monitorização de alarmes na Região de Lisboa e Vale do Tejo;

Lote 21 – Prestação de serviços combinados de vigilância e segurança humana e de ligação a central de receção e monitorização de alarmes na Região do Alentejo;



Lote 22 – Prestação de serviços combinados de vigilância e segurança humana e de ligação a central de receção e monitorização de alarmes na Região do Algarve;

Lote 23 Prestação de serviços combinados de vigilância e segurança humana e de ligação a central de receção e monitorização de alarmes na Região Autónoma dos Açores;

Lote 24 – Prestação de serviços combinados de vigilância e segurança humana e de ligação a central de receção e monitorização de alarmes na Região Autónoma da Madeira;

Lote 25 Prestação de serviços combinados de vigilância e segurança humana e de ligação a central de receção e monitorização de alarmes em todo o Território Nacional.

No plano geográfico o âmbito é:

- a) Lotes 2 a 8, 10 a 16 e 18 a 24 - Regiões definidas pelo Nível II das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUTS II);
- b) Lotes 1, 9, 17 e 25 – A totalidade do território nacional, incluindo Portugal Continental e Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira



VII -Consulta pública promovida pela eSPap em junho de 2013



Consulta Pública **Acordo quadro para a** **prestação de serviços de** **vigilância e segurança**

Junho 2013

© 2012 eSPap | Entidade de [Serviços Partilhados](#) da Administração Pública, I.P. | Direitos reservados.

Índice

1. A consulta pública
2. Acordos quadro e prossecução dos objetivos do SNCP
3. Caracterização do acordo quadro de vigilância e segurança
4. Análise da capacidade técnica e financeira dos candidatos
5. Critérios de adjudicação e fatores para ordenação das Propostas
6. Contratação ao abrigo do acordo quadro
7. Sistema Nacional de Compras Públicas



Objetivos da Consulta Pública

- Partilhar com cidadãos, empresas, associações do sector e entidades do Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP) as linhas gerais do Concurso Público para a celebração de acordo quadro para a prestação de serviços de vigilância e segurança a realizar pela Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P. (eSPap);
- Informar e envolver os interessados no processo de preparação do acordo quadro;
- Incentivar a participação construtiva e criativa na preparação do procedimento através da realização de comentários e de sugestões relativos à proposta para a constituição e formato do acordo quadro; e
- Apelar à experiência e ao conhecimento direto que os interessados detêm do mercado, das práticas aquisitivas e administrativas e das normas e regulamentos, tratando-se de aspetos essenciais para a identificação de constrangimentos, a definição de prioridades e a procura das melhores soluções para as necessidades da Administração Pública no que diz respeito à prestação de serviços de vigilância e segurança.

Disponibilização

- A presente consulta pública foi publicitada no dia 28 de junho de 2013 no portal da eSPap (<http://www.espap.pt>) e nos jornais diários Diário Económico e Diário de Notícias, nas suas edições do mesmo dia.

Interessados

- A ESPAP considera interessados na presente consulta pública os cidadãos, as empresas e as associações do setor, bem como as entidades que integram o SNCP.

Participação

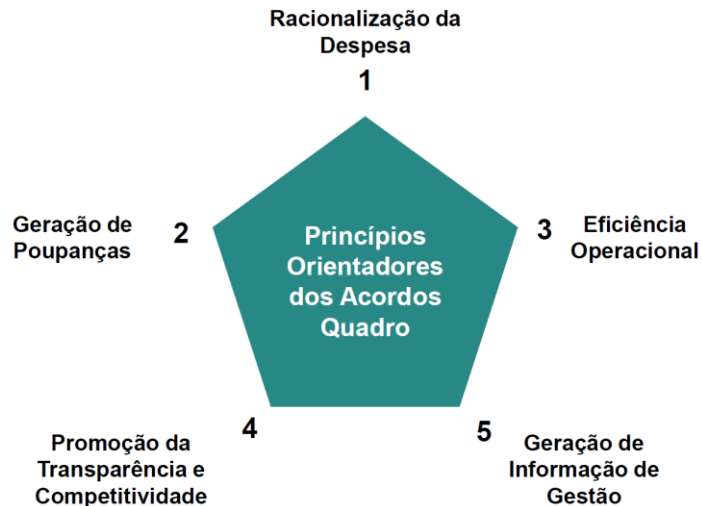
- A participação está aberta a todos os interessados que apresentem, por escrito, até às 17h00 do dia 19 de julho de 2013, através do envio para o endereço de correio eletrónico contacto@espap.pt, a sua opinião e os seus contributos ou sugestões relativos ao projeto de acordo quadro de vigilância e segurança a celebrar pela eSPap, na sequência de um Concurso Público Limitado por Prévia Qualificação a lançar para o efeito.
- Os interessados que apresentem contributos devem indicar claramente no assunto do correio eletrónico a referência CP_ESPAP_04/2013_AQ_VS e no corpo do mesmo os seus dados de identificação e, se aplicável, as entidades que representam.

Âmbito da Consulta Pública

- Os temas sujeitos a consulta pública são os que constam dos capítulos n.º 3 a 6 do presente documento.



- A eSPap pretende celebrar um acordo quadro de prestação de serviços de vigilância e segurança que, à imagem dos restantes que já concluiu até esta data, contribua para a prossecução dos seguintes objetivos gerais do SNCP:



Princípios Orientadores	Medidas	Benefícios
1. Racionalização da Despesa	<ul style="list-style-type: none"> Celebração de Acordos Quadro (AQ) para as maiores rubricas de despesa da Administração Pública (AP); Normalização e standardização dos bens e serviços transversais a adquirir. 	<ul style="list-style-type: none"> Redução e racionalização da despesa pública e dos consumos.
2. Geração de Poupanças	<ul style="list-style-type: none"> Qualificação e seleção dos fornecedores com melhores preços; Definição de preços máximos a praticar. 	<ul style="list-style-type: none"> Contributo para o reequilíbrio das contas públicas.
3. Eficiência Operacional	<ul style="list-style-type: none"> Simplificação dos processos aquisitivos; Introdução de meios tecnológicos de suporte ao processo aquisitivo. 	<ul style="list-style-type: none"> Desburocratizar, desmaterializar e acelerar os processos aquisitivos; Modernização da AP.
4. Promoção da Competitividade/ Qualidade/ Eficiência	<ul style="list-style-type: none"> Qualificação de fornecedores em função de critérios económicos, financeiros, técnicos, ambientais, de qualidade e de níveis de serviço gradualmente mais exigentes. 	<ul style="list-style-type: none"> Promover o desenvolvimento e a competitividade empresarial através do estímulo do desempenho, da eficiência e da inovação; Permitir à AP beneficiar das melhores condições de mercado; Cumprimento da Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas.
5. Geração de Informação de Gestão	<ul style="list-style-type: none"> Obrigatoriedade de envio de informação de gestão por parte dos fornecedores à ESPAP, UMC e entidades adquirentes. 	<ul style="list-style-type: none"> Avaliação da aplicação e do desempenho dos acordos quadro com entidades compradoras e fornecedores; Melhoria contínua dos processos aquisitivos e dos procedimentos concursais.



Objeto

- Serviços de vigilância e segurança, de ligação a central de receção e monitorização de alarmes e de estudos e planos de segurança a prestar a organismos da Administração Pública portuguesa, em todo o Território Nacional.

Tipo de procedimento

- Concurso público internacional/Concurso limitado por prévia qualificação.

Duração do acordo quadro

- O acordo quadro terá a duração de 2 anos, a contar da data da sua entrada em vigor, e considerar-se-á automaticamente renovado por períodos de um ano se nenhuma das partes o denunciar, mediante notificação à outra parte por carta registada com aviso de receção, com a antecedência mínima de 60 dias em relação ao seu termo.
- O prazo máximo de vigência do acordo quadro, incluindo renovações, será de 4 anos.

Remuneração da eSPap

- Os cocontratantes remunerarão a eSPap, com uma periodicidade semestral, pelos serviços de gestão, supervisão e comunicação relacionados com o acordo quadro, prestados no âmbito das suas atribuições, por um valor líquido correspondente a 1% (um por cento) sobre o total da faturação emitida, sem IVA, às entidades adquirentes, naquele período.

Configuração dos lotes

- **Consultoria**
 - **Lote 1** – Serviços de consultoria para a realização de estudos e planos de segurança.
- **Serviços de vigilância e segurança humana**
 - **Lote 2** – Prestação de serviços de vigilância e segurança humana na Região Norte;
 - **Lote 3** – Prestação de serviços de vigilância e segurança humana na Região Centro;
 - **Lote 4** – Prestação de serviços de vigilância e segurança humana na Região de Lisboa e Vale do Tejo;
 - **Lote 5** – Prestação de serviços de vigilância e segurança humana na Região do Alentejo
 - **Lote 6** – Prestação de serviços de vigilância e segurança humana na Região do Algarve
 - **Lote 7** – Prestação de serviços de vigilância e segurança humana na Região Autónoma dos Açores
 - **Lote 8** – Prestação de serviços de vigilância e segurança humana na Região Autónoma da Madeira
 - **Lote 9** – Prestação de serviços de vigilância e segurança humana em todo o Território Nacional.
- **Serviços de ligação a central de receção e monitorização de alarmes**
 - **Lote 10** – Prestação de serviços de ligação a central de receção e monitorização de alarmes na Região Norte;
 - **Lote 11** – Prestação de serviços de ligação a central de receção e monitorização de alarmes na Região Centro;
 - **Lote 12** – Prestação de serviços de ligação a central de receção e monitorização de alarmes na Região de Lisboa e Vale do Tejo;



- **Lote 13** – Prestação de serviços de ligação a central de receção e monitorização de alarmes na Região do Alentejo;
 - **Lote 14** – Prestação de serviços de ligação a central de receção e monitorização de alarmes na Região do Algarve;
 - **Lote 15** – Prestação de serviços de ligação a central de receção e monitorização de alarmes na Região Autónoma dos Açores;
 - **Lote 16** – Prestação de serviços de ligação a central de receção e monitorização de alarmes na Região Autónoma da Madeira;
 - **Lote 17** – Prestação de serviços de ligação a central de receção e monitorização de alarmes em todo o Território Nacional.
- **Serviços combinados de vigilância e segurança humana e de ligação a central de receção e monitorização de alarmes**
- **Lote 18** – Prestação de serviços combinados de vigilância e segurança humana e de ligação a central de receção e monitorização de alarmes na Região Norte;
 - **Lote 19** – Prestação de serviços combinados de vigilância e segurança humana e de ligação a central de receção e monitorização de alarmes na Região Centro;
 - **Lote 20** Prestação de serviços combinados de vigilância e segurança humana e de ligação a central de receção e monitorização de alarmes na Região de Lisboa e Vale do Tejo;
 - **Lote 21** – Prestação de serviços combinados de vigilância e segurança humana e de ligação a central de receção e monitorização de alarmes na Região do Alentejo;

~

- **Lote 22** – Prestação de serviços combinados de vigilância e segurança humana e de ligação a central de receção e monitorização de alarmes na Região do Algarve;
- **Lote 23** Prestação de serviços combinados de vigilância e segurança humana e de ligação a central de receção e monitorização de alarmes na Região Autónoma dos Açores;
- **Lote 24** – Prestação de serviços combinados de vigilância e segurança humana e de ligação a central de receção e monitorização de alarmes na Região Autónoma da Madeira;
- **Lote 25** Prestação de serviços combinados de vigilância e segurança humana e de ligação a central de receção e monitorização de alarmes em todo o Território Nacional.

Enquadramento

- A segmentação geográfica da prestação de serviços de vigilância e segurança, através da criação de lotes regionais, estimula a participação de *players* com implementação regional, tipicamente de menor dimensão, no presente procedimento.
- Em simultâneo, a existência de lotes nacionais permite, a entidades adquirentes com presença geográfica em todo ou em grande parte do Território Nacional, contratarem a prestação de serviços de forma agregada.

- O lote de consultoria destina-se à contratação de serviços para a realização de estudos e planos de segurança de instalações. Os serviços, a contratar opcionalmente prévia e separadamente à contratação de serviços de vigilância humana e/ou de ligação a central de receção e monitorização de alarmes, consistem em estudos ou planos com vista à otimização da contratação de meios humanos para vigilância e segurança de instalações das entidades, que poderá ser conseguida mediante a sua conjugação com soluções tecnológicas.
- As entidades poderão ainda recorrer aos serviços de consultoria para a realização de estudos de dimensionamento/planeamento de serviços de segurança e vigilância humana de eventos ou outras necessidades pontuais que, pela sua dimensão ou complexidade, requeiram um estudo prévio.

Alterações às propostas adjudicadas no âmbito da formação do acordo quadro

- Em caso de força maior, a eSPap poderá promover, nos termos e em calendário a definir, a atualização dos preços dos serviços fixados na formação do acordo quadro

Especificações da prestação de serviços

Grupo ① - Serviços de estudos e consultoria

- Elaboração de estudos e planos de segurança com vista à otimização da contratação de meios humanos. As soluções poderão envolver a conjugação dos meios humanos com soluções tecnológicas existentes ou a adquirir (fora do acordo quadro).

Grupo ② - Serviços de vigilância e segurança humana

- Controlar de acessos às instalações no que se refere a pessoas, viaturas e mercadorias, bem como controlo do acesso e/ou permanência de pessoas não autorizadas em áreas restritas ou reservadas
- Proceder ao registo de todas as pessoas e viaturas que tenham acesso às instalações conforme os procedimentos em vigor e/ou aprovados pela entidade adquirente
- Intervir em situações de emergência, incluindo aquelas em que possa ser requerida a evacuação total ou parcial dos ocupantes das instalações;
- Monitorizar sistemas de controlo e segurança das instalações, designadamente de deteção de intrusão, deteção de incêndios, controlo de acessos, CCTV, entre outros
- Vigiar instalações de forma a prevenir a ocorrência de conflitos ou outros incidentes capazes de impedirem o normal funcionamento das instalações
- Cumprir e garantir o cumprimento de regulamentos e outros normativos de instalações;
- Desencadear as ações preliminares de correção de anomalias, de acordo com as instruções em vigor em cada instalação, nomeadamente de prevenção de furtos, incêndios, inundações, explosões, solicitando a intervenção dos meios de apoio adequados
- Proceder aos cortes de energia elétrica e gás, conforme as instruções em vigor e/ou plano de emergência
- Inspeccionar regularmente o estado de equipamentos de primeira intervenção em caso de incêndio (em especial extintores, carretéis e bocas de serviço)
- Informar, por escrito, o responsável das instalações, de quaisquer situações anómalas que ocorram durante o período de serviço
- Realizar, no início e no final do horário, rondas de serviço no interior de instalações
- Proceder à abertura e ao encerramento das instalações
- Elaborar normas técnicas de serviço para o seu pessoal, submetendo-as previamente à aprovação da entidade adquirente
- Nas instalações onde seja contratado mais do que um posto de vigilância em simultâneo, o prestador de serviços deve equipar todo o seu pessoal com emissores-recetores rádio
- Disponibilizar, a pedido da entidade adquirente, vigilantes para a prestação de serviços extra (a satisfazer no prazo máximo de 60 minutos nos casos de colocação no local de 1 ou 2 vigilantes adicionais).
- Disponibilizar, a pedido da entidade adquirente, vigilantes para a prestação de serviços de vigilância e segurança a eventos (a solicitar com ao prestador de serviços com uma antecedência mínima de 14 dias).
- Garantir uma periodicidade de frequência das visitas de inspeção às instalações do cliente para supervisão da prestação de serviços nunca inferior a uma visita por cada período de 14 dias.

Grupo ③ - Serviços de ligação a central de receção e monitorização de alarmes

- Possuir equipamento e *software* de gestão de alarmes que execute os registos automáticos das horas de receção de alarmes bem como das horas de execução das chamadas telefónicas, com registo do número marcado.
- Monitorizar os sistemas de televigilância, alarme de deteção de incêndio e intrusão das instalações do cliente e o bom funcionamento da ligação e respetivos equipamentos.
- Garantir a prestação de serviços remotos de manutenção, manuseio e confirmação do bom funcionamento dos equipamentos
- Informar, por escrito, o responsável das instalações de quaisquer situações anómalas registadas.
- Guardar as chaves das instalações.
- Garantir o cumprimento do procedimento, no caso de receção de alarme, em que o operador deve:
 - Efetuar chamada de retorno para as instalações onde se encontra o sistema de deteção e verificar a natureza do alarme;
 - No caso de não ser obtida qualquer resposta à chamada de retorno, enviar ao local um piquete munido das chaves das instalações, para efeitos de identificação do acontecimento desencadeador do alarme;
 - No caso de existirem indícios de situação de violência ou assalto, contactar as autoridades policiais.
- Garantir o envio de piquetes de intervenção, sem qualquer custo adicional para a entidade adquirente, exceto nos casos de intervenção não justificada (situação em que o acionamento de alarme é originado por má operação dos sistemas de segurança por parte da entidade adquirente; inclui-se no mesmo entendimento as originadas por defeitos ou falhas dos sistemas de segurança sempre e quando os mesmos sistemas não tenham sido fornecidos e/ou instalados pela entidade prestadora de serviços de ligação à central de monitorização e receção de alarmes)
- Garantir, nos casos de intervenção justificada, a permanência do piquete de intervenção no local, sem custos adicionais durante a primeira hora e sempre que a situação o justifique
- O tempo admitido para a realização da chamada de retorno ao cliente nunca poderá ser superior a 60 segundos, após a receção do sinal de alarme na central
- O tempo de chegada do piquete de intervenção às instalações do cliente nunca poderá exceder 30 minutos, após a receção do sinal de alarme na central.

Grupo ④ - Serv. combin. de vig. e seg. hum. e de de lig. a cent. de receção e monit. de alarmes

- Conjugação das especificações dos grupos 2 e 3

Habilitação legal, capacidade técnica e financeira para concorrer

① Habilitações legais (para os lotes de vigilância humana e de ligação a central de alarmes)

- Alvará, emitido nos termos do Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 198/2005, de 10 de Novembro e pela Lei n.º 38/2008, de 8 de Agosto, para os seguintes serviços:
 - Para os lotes 2 a 9, e 18 a 25: Alvará para o exercício dos serviços previstos na alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro - Vigilância de bens móveis e imóveis e controlo de entrada, presença e saída de pessoas, bem como a prevenção da entrada de armas, substâncias e artigos de uso e porte proibidos ou suscetíveis de provocar atos de violência no interior de edifícios ou locais de acesso vedado ou condicionado ao público, designadamente estabelecimentos, certames, espetáculos e convenções;
 - Para os lotes 10 a 25: Alvará para o exercício dos serviços previstos na alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro - Exploração e gestão de centrais de receção e monitorização de alarmes.

② Requisitos de capacidade técnica (exigidos para efeitos de prévia qualificação)

Requisito Cap. Téc.
Lote de consultoria

- Lote 1
 - Experiência em prestações de serviços semelhantes ao objeto do lote por um valor mínimo de € 5.000,00, a pelo menos um cliente institucional ou empresarial e desde que os serviços tenham sido contratados entre 1 de janeiro de 2012 e 31 de dezembro de 2012.



2) Requisitos de capacidade técnica (exigidos para efeitos de prévia qualificação) – Cont.

<p>Requisito Cap. Téc.</p> <p>Lotes de serviços de vigilância humana e de serviços de ligação a central de receção e monitorização de alarmes (e combinados)</p>	<ul style="list-style-type: none">▪ Lotes 2 a 8, 10 a 16 e 18 a 24 (regionais)<ul style="list-style-type: none">• Experiência em prestações de serviços semelhantes ao objeto do presente concurso na Região correspondente ao lote a que se candidata por um valor mínimo de € 100.000,00, a pelo menos um cliente institucional ou empresarial e desde que os serviços tenham sido contratados entre 1 de janeiro de 2012 e 31 de dezembro de 2012;• Mínimo de 60 trabalhadores remunerados e registados na declaração de Informação Empresarial Simplificada (IES) de 2012.▪ Lotes 9, 17 e 25 (nacionais)<ul style="list-style-type: none">• Experiência em prestações de serviços semelhantes ao objeto do presente concurso a nível nacional por um valor mínimo de € 500.000,00, a pelo menos um cliente institucional ou empresarial e desde que os serviços tenham sido contratados entre 1 de janeiro de 2012 e 31 de dezembro de 2012;• Mínimo de 400 trabalhadores remunerados e registados na declaração de Informação Empresarial Simplificada (IES) de 2012.
--	---

3) Requisitos de capacidade financeira (exigidos para efeitos de prévia qualificação)

<p>Requisito Cap. Fin. 1</p> <p>Todos os lotes</p>	<ul style="list-style-type: none">▪ Requisito de capacidade financeira, traduzido de acordo com a seguinte expressão matemática constante do Anexo IV do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008 de 29 de Janeiro (CCP), aplicável por força do n.º 2 do artigo 165.º do mesmo diploma legal:$V \times t \leq R \times f$▪ Em que:
--	---

3) Requisitos de capacidade financeira (exigidos para efeitos de prévia qualificação) – Cont.

<p>Requisito Cap. Fin. 1</p> <p>Todos os lotes</p> <p>(Cont.)</p>	<ul style="list-style-type: none">▪ V - Valor económico estimado do contrato que assume para o presente procedimento os seguintes valores:<ul style="list-style-type: none">▪ Lote 1: € 4.000.000,00▪ Lotes 2 a 8, 10 a 16 e 18 a 24 : € 8.000.000,00▪ Lotes 9, 17 e 25 : € 50.000.000,00▪ t - Taxa de juro Euribor a seis meses, com três casas decimais, acrescida de 200 pontos base, divulgada no sítio do Banco de Portugal, à data da publicação do anúncio do concurso no Diário da República.▪ f - Factor definido em função do lote, com os seguintes valores estipulados para o presente procedimento:<ul style="list-style-type: none">▪ Lote 1: 3▪ Lotes 2 a 8, 10 a 16 e 18 a 24: 3▪ Lotes 9, 17 e 25: 3▪ R = Valor médio dos resultados operacionais do candidato nos últimos três exercícios (2010, 2011, 2012), calculado através da seguinte fórmula:$R = \frac{\sum_{i=1}^{i=3} EBITDA(i)}{3}$▪ EBITDA(i) - Resultado obtido da subtração entre os Proveitos e Ganhos Operacionais (campo A0133 da declaração IES) e os Custos e Perdas Operacionais (campo A0112 da declaração IES), deduzido das Amortizações e das Provisões (campo A0109 da declaração IES).▪ i1, i2 e i3 - Exercícios de 2010, 2011 e 2012.
---	---

3 Requisitos de capacidade financeira (exigidos para efeitos de prévia qualificação) – Cont.

Requisito Cap. Fin. 2 Todos os lotes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Adicionalmente aos requisitos “Cap. Fin. 1”, os candidatos deverão ainda cumprir um dos dois seguintes requisitos de capacidade financeira: <ul style="list-style-type: none"> • Média aritmética do volume de negócios nos exercícios de 2011 e 2012 superior ou igual a: <ul style="list-style-type: none"> • Lote 1: € 500.000,00 • Lotes 2 a 8, 10 a 16 e 18 a 24: € 1.500.000,00 • Lotes 9, 17 e 25: € 4.000.000,00 ▪ Somatório dos resultados líquidos dos exercícios dos últimos 2 (dois) anos igual ou superior a 0 (zero).
---	--

🌐 Estrutura da proposta de preços

O preço da(s) proposta(s) é constituído pelos seguintes valores individuais:

Lote 1 Serviços de consultoria		<ul style="list-style-type: none"> ▪ P_{EP} Preço hora/homem do serviço de estudos e planeamento
Lotes 2 a 9 Serviços de vigilância e segurança humana	Serviço normal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ P_{HNd} Preço hora/homem do serviço normal diurno de vigilância (segunda-feira a domingo, excluindo feriados) ▪ P_{HNn} Preço hora/homem do serviço normal noturno de vigilância (segunda-feira a domingo, excluindo feriados) ▪ P_{HNdF} Preço hora/homem do serviço normal diurno de vigilância em dias feriados ▪ P_{HNnF} Preço hora/homem do serviço normal noturno de vigilância em dias feriados
	Serviço extra (não planeados)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ P_{HEd} Preço hora/homem do serviço extra diurno de vigilância (segunda-feira a domingo, excluindo feriados) ▪ P_{HEn} Preço hora/homem do serviço extra noturno de vigilância (segunda-feira a domingo, excluindo feriados) ▪ P_{HEdF} Preço hora/homem do serviço extra diurno de vigilância em dias feriados ▪ P_{HEnF} Preço hora/homem do serviço extra noturno de vigilância em dias feriados
	Serviço extra (eventos)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ P_{HEEd} Preço hora/homem do serviço extra diurno de vigilância (segunda-feira a domingo, excluindo feriados) ▪ P_{HEEn} Preço hora/homem do serviço extra noturno de vigilância (segunda-feira a domingo, excluindo feriados)



Lotes 10 a 17 Serviços de ligação a central de receção e monitorização de alarmes	<ul style="list-style-type: none">▪ P_{LC} Preço mensal para a prestação de serviços de ligação a central de receção e monitorização de alarmes▪ P_{PI} Preço de envio de piquete de intervenção em caso de intervenção não justificada *▪ P_{PP} Preço por hora de permanência do piquete de intervenção junto das instalações ** <p>(*) O envio de piquetes de intervenção não representará qualquer custo adicional para a entidade adquirente, exceto nos caso de intervenção não justificada (situação em que o acionamento de alarme é originado por mau funcionamento dos sistemas de segurança instalados)</p> <p>(**) Para além da primeira hora (sem custos para a entidade adquirente)</p>
Lotes 18 a 25 Serviços combinados de vig. e seg. humana e de ligação a central de receção e monitorização de alarmes	<ul style="list-style-type: none">▪ Estrutura semelhante aos lotes 2 a 9 + lotes 10 a 17

Nota: Os serviços extra de vigilância e segurança humana complementam o serviço normal e não poderão ser contratados isoladamente.

Critérios de ordenação das propostas

Lote 1 Serviços de consultoria	Critério do mais baixo preço.
Lotes 2 a 9 Serviços de vigilância e segurança humana	Critério da proposta economicamente mais vantajosa.
Lotes 10 a 17 Serviços de ligação a central de receção e monitorização de alarmes	Critério do mais baixo preço.
Lotes 18 a 25 Serviços combinados de vig. hum. e de lig. A cent. de receção e monit. de alarmes	Critério da proposta economicamente mais vantajosa.



Modelos de avaliação de propostas

Lote 1 Serviços de consultoria	Pontuação (preço) = P_{EP} (Preço hora/homem do serviço de estudos e planeamento)																		
Lotes 2 a 9 Serviços de vigilância e segurança humana	<p style="text-align: center;">Pontuação (VPVH) = (10000/PVH) x Fs x Q</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Em que, <ul style="list-style-type: none"> • VPVH = Valor de proposta dos serviços de vigilância humana • PVH = Preço dos serviços de vigilância humana tal que, $PVH = (P_{HNd} * 15 + P_{HNn} * 9) * 28 + (P_{HNdf} * 15 + P_{HNnf} * 9) * 1,5 + [(P_{HEd} * 15 + P_{HEEn} * 9) * 0,4 + (P_{HEEd} * 15 + P_{HEEn} * 9) * 0,4 + (P_{HEdf} * 15 + P_{HEEnf} * 9) * 0,2] * 0,5$ • Fs = Índice de frequência de supervisão dos serviços prestados tal que, <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; text-align: center;"> <thead> <tr style="background-color: #2e8b57; color: white;"> <th>Número de supervisões da prestação de serviços, efetuadas no local, por período de 14 dias</th> <th>Valor Fs</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Igual ou superior a 1 e inferior a 2</td> <td>1,00</td> </tr> <tr> <td>Igual ou superior a 2 e inferior a 4</td> <td>1,05</td> </tr> <tr> <td>Igual ou superior a 4 e inferior a 7</td> <td>1,10</td> </tr> <tr> <td>Igual ou superior a 7 e inferior a 14</td> <td>1,15</td> </tr> <tr> <td>Igual ou superior a 14 vezes</td> <td>1,20</td> </tr> </tbody> </table> • Q = Certificação de qualidade segundo a norma NP EN ISO 9001, ou equivalente, tal que, <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; text-align: center;"> <thead> <tr style="background-color: #2e8b57; color: white;"> <th>NP EN ISO 9001</th> <th>Valor Q</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Com certificação</td> <td>1,1</td> </tr> <tr> <td>Sem certificação</td> <td>1,0</td> </tr> </tbody> </table> 	Número de supervisões da prestação de serviços, efetuadas no local, por período de 14 dias	Valor Fs	Igual ou superior a 1 e inferior a 2	1,00	Igual ou superior a 2 e inferior a 4	1,05	Igual ou superior a 4 e inferior a 7	1,10	Igual ou superior a 7 e inferior a 14	1,15	Igual ou superior a 14 vezes	1,20	NP EN ISO 9001	Valor Q	Com certificação	1,1	Sem certificação	1,0
Número de supervisões da prestação de serviços, efetuadas no local, por período de 14 dias	Valor Fs																		
Igual ou superior a 1 e inferior a 2	1,00																		
Igual ou superior a 2 e inferior a 4	1,05																		
Igual ou superior a 4 e inferior a 7	1,10																		
Igual ou superior a 7 e inferior a 14	1,15																		
Igual ou superior a 14 vezes	1,20																		
NP EN ISO 9001	Valor Q																		
Com certificação	1,1																		
Sem certificação	1,0																		

Modelos de avaliação de propostas

Lotes 10 a 17 Serviços de ligação a central de receção e monitorização de alarmes	<p style="text-align: center;">PSLC (preço da proposta) = PLC + (PPI * 2) + PPP</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Em que, <ul style="list-style-type: none"> • PLC Preço mensal para a prestação de serviços de ligação a central de receção e monitorização de alarmes e serviços associados • PPI Preço de envio de piquete de intervenção em caso de intervenção não justificada • PPP Preço por hora de permanência do piquete de intervenção junto das instalações
Lotes 18 a 25 Serviços combinados de vig. e seg. humana e de ligação a central de receção e monitorização de alarmes	<p style="text-align: center;">Pontuação VPSC = (10000/PVH_{sc}+PSLC_{sc}) x Fs_{sc} x Q_{sc}</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Em que: <ul style="list-style-type: none"> PVH_{sc} é constituído de forma semelhante a PVH PSLC_{sc} é constituído de forma semelhante a PSLC Fs_{sc} é semelhante a Fs Q_{sc} é equivalente a Q

N.º de propostas a adjudicar

- Após ordenação de acordo com os critérios definidos para o efeito, para cada lote, serão selecionadas:

Lote 1 Serviços de consultoria	As 10 melhores propostas
Lotes 2 a 9 Serviços de vigilância e segurança humana	As 15 melhores propostas
Lotes 10 a 17 Serviços de ligação a central de receção e monitorização de alarmes	As 15 melhores propostas
Lotes 18 a 25 Serviços combinados de vigilância e segurança humana e de ligação a central de receção e monitorização de alarmes	As 15 melhores propostas

Contratação ao abrigo do acordo quadro

Aspetos gerais	
Lote 1 (Consultoria)	<ul style="list-style-type: none"> As consultas a realizar ao abrigo do acordo quadro deverão fornecer o máximo de detalhe no que diz respeito a: <ul style="list-style-type: none"> Objetivo concreto do estudo a realizar; Identificação e caracterização exaustiva das instalações físicas da entidade adquirente alvo do estudo; Identificação e caracterização de aspetos funcionais, organizacionais, envolventes ou outros considerados relevantes.; Disponibilização de informação relativa à solução de vigilância e segurança existente
Lotes 2 a 25	<ul style="list-style-type: none"> No âmbito dos lotes de serviços de vigilância e segurança humana, de ligação à central de receção e de monitorização de alarmes e de serviços combinados, a sua contratação, pelas entidades adquirentes, será efetuada através de convite à apresentação de propostas, para cada lote, da seguinte forma: <ul style="list-style-type: none"> Para a prestação de serviços a realizar no âmbito geográfico definido para o(s) lote(s) regional(ais) (lotes 2 a 8, 10 a 16 e 17 a 24) → Convite aos prestadores de serviços selecionados para o(s) respetivo(s) lote(s) Para a prestação de serviços a realizar no âmbito geográfico definido para mais do que um lote regional → Convite aos prestadores de serviço selecionados para os respetivos lotes nacionais (lotes 9, 17 ou 25) Para a prestação de serviços a realizar no âmbito geográfico definido para os lotes nacionais, deverá ser exclusivamente efetuado o convite aos prestadores de serviços selecionados para os respetivos lotes nacionais (lotes 9, 17 ou 25)
Todos os lotes	<ul style="list-style-type: none"> A entidade agregadora ou adquirente, responsável pelo convite, poderá ainda negociar as condições propostas pelos prestadores de serviços selecionados, efetuando a adjudicação à entidade prestadora de serviços que, após essa negociação, apresentar a proposta mais vantajosa com base nos critérios de adjudicação definidos. As entidades adquirentes deverão fixar aos cocontratantes um prazo nunca inferior a 5 dias para a apresentação de propostas

🌐 Convite/Apresentação de propostas/Execução contratual

- Tratando-se a prestação de serviços de vigilância e segurança humana de uma atividade regulada, contida num setor abrangido por uma convenção coletiva de trabalho que define as relações de trabalho entre empregadores que se dediquem à prestação de serviços de segurança privada e os trabalhadores ao seu serviço, nomeadamente no que a aspetos salariais diz respeito, e cujo incumprimento produz consequências nefastas sociais para os trabalhadores, para o setor empresarial e para a qualidade do serviço prestado, a atividade de contratação destes serviços atribui especiais responsabilidades a todas as partes envolvidas no processo. Como tal, constitui sua obrigação garantir o cumprimento e a demonstração das respetivas obrigações.

Cocontratantes / Procedimento concursal

- Quando solicitado:
 - As propostas deverão identificar a estrutura de preços constituente do valor hora/homem, através da quantificação e descrição de todos os custos diretos e indiretos relacionados com o trabalho;
 - Deverão demonstrar cabal mente a inexistência de indícios de práticas de dumping social eventualmente suscitados pela apresentação de preços tendencialmente baixos.

Cocontratantes / Execução contratual

- Quando solicitado:
 - Deverão demonstrar que os trabalhadores alocados à execução contratual estão abrangidos pelo regime geral de Segurança Social;
 - Deverão demonstrar o cumprimento das regras e legislação em vigor no que diz respeito a turnos, horários, rotatividade de trabalhadores e gozo de folgas;

(A fundamentação necessária à demonstração dos pontos infra deverá conter a identificação (nome) dos referidos trabalhadores)

Entidades adquirentes / Procedimento concursal

- Deverão fixar contratualmente as condições para os serviços a prestar efetivamente e para os serviços a prestar eventualmente (e.g. serviços extra).
- Durante a preparação do procedimento (nomeadamente a fixação de preço base) e a análise de propostas as entidades adquirentes deverão obrigatoriamente respeitar e garantir o cumprimento de todas as recomendações emitidas pela Autoridade para as Condições do Trabalho com vista à promoção de uma concorrência leal e à promoção do emprego no setor, com especial ênfase no que diz respeito aos preços mínimos a praticar pelos serviços de vigilância humana.
- Deverão exigir a apresentação de um plano de turnos para cada posto, a cumprir escrupulosamente ao longo da execução contratual.

Entidades adquirentes / Execução contratual

- Deverão garantir o cumprimento do plano de turnos apresentado.
- Deverão verificar o cumprimento da legislação em vigor no que diz respeito a turnos, horários, rotatividade de trabalhadores e gozo de folgas.

🌐 Conceitos gerais (1/3)

🌐 Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP)

- Segregação das funções de contratação e de compras e pagamentos, assente na adopção 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, incremental e faseado por grupos de categorias de obras, bens móveis e serviços;
- Igualdade de acesso dos interessados aos procedimentos de formação de acordos quadro ou outros contratos públicos;
- Adopção de ferramentas de compras electrónicas com funcionalidades de catálogos electrónicos e de encomenda automatizada;
- Adopção de práticas aquisitivas por via electrónica baseadas na acção de negociadores e especialistas de elevada qualificação técnica, com vista à redução de custos para a Administração Pública;
- Adopção de práticas e preferência pela aquisição dos bens e serviços que promovam a protecção do ambiente;
- Promoção da concorrência e da diversidade de fornecedores.

🌐 Conceitos gerais (2/3)

🌐 Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P.

A Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P., abreviadamente designada por ESPAP, I. P., foi criada pelo Decreto-Lei n.º 117-A/2012, de 14 de junho.

- **Missão**
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 direccionado** para o desenvolvimento sustentável do país.
- **Visão**
Ser **a opção de referência** para a Administração Pública na **utilização de recursos públicos comuns** e na **prestação de serviços partilhados**.

Valores



Conceitos gerais (3/3)

Código dos Contratos Públicos

O Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei 18/2008, de 29 de Janeiro, regula a formação e execução dos contratos públicos, definindo desta forma todos os procedimentos que decorrem desde o momento em que é tomada a decisão de contratar até à adjudicação, assim como a execução do contrato. O Código de Contratos Públicos entrou em vigor no dia 30 de Julho de 2008.

Acordo quadro (AQ)

Um acordo quadro, conforme definido no Código dos Contratos Públicos, é 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 respectivos termos.

Concurso limitado por prévia qualificação (CLPQ)

- O concurso limitado por prévia qualificação rege-se pelo disposto no artigo 162.º e seguintes do Código dos Contratos Públicos.
- O procedimento de concurso limitado por prévia qualificação integra as seguintes fases:
 - Apresentação das candidaturas e qualificação dos candidatos;
 - Apresentação e análise das propostas elaboradas pelos candidatos qualificados, e adjudicação das propostas seleccionadas.



ESPA

Entidade de Serviços Partilhados
da Administração Pública, I.P.

Juntos, partilhamos eficiência



VIII – 25 Empresas agrupadas entre as constituídas até 1999, inclusive, e depois de 1999.

		ano da constituição	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ano <2000	SECURITAS	1966	113 426 897	100 037 362	93 696 332	89 729 059	86 346 013	93 338 300	102 313 197
	GRUPO 8	1972	40 607 754	40 164 627	39 398 109	37 564 160	34 341 321	28 155 746	28 658 585
	PROSEGUR	1982	149 080 680	145 131 639	143 581 534	141 446 115	144 538 609	107 833 491	105 534 013
	PRESTIBEL	1982	52 475 172	46 612 996	45 750 323	44 167 793	42 948 107	42 814 167	44 208 171
	SOV	1982	28 445 403	25 282 536	22 686 543	22 438 808	22 397 417	21 349 660	20 929 182
	CHARON	1986	68 636 692	62 228 653	61 099 598	56 159 138	52 439 207	48 913 085	46 681 603
	2045	1990	46 235 968	43 896 657	38 525 395	34 219 830	33 849 366	38 662 090	38 454 019
	STRONG	1994	19 485 147	19 541 455	23 863 516	33 980 320	38 474 955	43 018 747	42 708 701
	ESEGUR	1994	58 310 041	53 128 135	49 006 683	48 545 737	46 729 599	43 739 105	42 675 763
	PROVISE	1994	6 789 452	6 382 875	5 985 101	5 673 267	5 939 430	6 244 327	6 932 098
	COMANSEGUR	1995	9 218 828	8 851 092	8 251 847	8 171 371	9 417 392	9 548 221	12 654 095
	GÁLIA	1996	3 518 060	2 032 767	1 989 939	1 357 571	1 323 521	1 997 429	1 910 826
	GIRPE	1999	1 272 111	1 271 358	1 315 643	1 208 515	1 335 861	1 548 603	1 721 539
	ICTS	1992	1 556 099	1 166 006	849 040	765 347	823 889	828 307	1 362 806
ano >2000	GIS	2000	1 073 644	675 085	1 110 903	2 046 130	3 059 166	2 839 330	3 575 269
	SMA	2003	1 057 787	1 381 272	114 834	92 349	284 162	841 856	2 048 438
	RONSEGUR	2004	5 345 292	6 754 322	6 735 090	8 240 243	10 917 189	13 459 888	17 756 967
	VIGIEXPERT	2004	3 248 376	5 284 903	7 051 822	8 375 209	10 535 757	12 845 991	14 258 001
	VPROTEC	2005	2 477 621	2 596 916	3 245 328	3 408 360	3 877 849	3 812 049	3 819 970
	LB	2005	0	298 657	293 748	1 092 675	1 300 973	1 451 552	2 048 776
	PSG	2007	3 144 289	4 010 042	4 314 971	5 243 199	6 276 092	9 003 093	10 263 852
	LÍDER	2008	1 497 472	1 570 176	3 184 940	3 492 106	3 776 069	4 134 810	4 560 163
	ANTHEA	2008	0	413 277	925 454	1 386 822	2 254 055	2 933 089	3 331 224
	COPS	2008	664 302	953 459	1 260 396	1 315 949	2 039 064	2 334 444	2 573 770
	SPDE	2008	1 672 731	1 763 229	1 556 057	2 320 186	1 678 412	1 711 966	1 841 600
XILINGUARD	2009	845 473	1 792 581	1 667 875	1 599 761	1 682 584	1 768 218	1 898 934	
POWERSHIELD	2013	0	0	144 707	561 865	6 568 785	7 826 954	9 803 326	

EULEN	2001	886 635	3 381 917	3 293 411	3 418 344	2 822 247	2 329 949	0
365	2005	1 275 835	1 393 251	1 204 191	1 575 753	1 285 013	902 058	535 449
ANERSEGURANÇA	2010	13 350	610 160	659 177	1 435 175	2 081 330	2 313 056	0
SSO	2008	2 961 484	2 919 759	2 539 261				
HORIZONTE MAIS	2004	2 153 841	1 852 757					
QUATRO QUINAS	2003	1 568 843						

PROSEGUR (IFV)							17 154 667	21 190 456
PROSEGUR ALARMES							24 500 811	34 673 363

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
TOTAL _ 25	625 477 731	589 048 010	572 052 945	566 581 496	575 112 290	593 479 409	626 648 175

Até 1999	599 058 303	555 728 157	535 999 602	525 427 031	520 904 687	529 646 756	552 608 418
A partir de 2000	26 419 429	33 319 853	36 053 342	41 154 465	54 207 603	63 832 653	74 039 757

Nota: assinaladas a verde, as empresas constituídas antes do ano 2000 e a laranja as constituídas após 2000 e que perfaçam, pelo seu volume de negócio, o grupo das 25 maiores em cada ano

