

Actualidade

Cedências de terrenos para espaços verdes, equipamentos e infra-estruturas

JOÃO PEREIRA REIS · RUI RIBEIRO LIMA | *Advogados*

Doutrina

O Acordo-Quadro

CLÁUDIA VIANA | *Professora do Instituto Politécnico do Cávado e do Ave*

Novo Custo de Acesso à Justiça

ELIZABETH FERNANDEZ | *Professora da Escola de Direito da Universidade do Minho*

Alterações introduzidas ao Regime Jurídico do Crédito Agrícola Mútuo pelo Decreto-Lei nº 142/2009, de 16 de Junho entre o fim do regime cooperativo em prol da liberdade de iniciativa económica sem respeito pelo princípio da igualdade

FERNANDA MAÇÃS | *Advogada*

As propostas não solicitadas e o regime da contratação pública: reflexões a pretexto dos procedimentos de atribuição de usos privativos de recursos hídricos por iniciativa particular

PEDRO NUNO RODRIGUES | *Advogado*

O Poderes de regulação da ERSE

RODRIGO VARELA MARTINS | *Advogado*

Informações



Faculdade de Direito
Universidade de Coimbra

3

Setembro de 2009

D O U T R I N A

O Acordo-Quadro (*)

Cláudia Viana

*Professora do Instituto Politécnico do Cávado e do Ave***1. O acordo-quadro no contexto da contratação pública**

Como se sabe, a contratação pública representa cerca de 16% do PIB da União Europeia ⁽¹⁾, assumindo ainda uma dimensão internacional que abrange os quarenta países que subscreveram o Acordo sobre os Contratos Públicos no seio da Organização Mundial de Comércio ⁽²⁾.

Esta importância económica da contratação pública, que, no plano europeu, está indissociavelmente ligada à plena concretização do mercado único, constitui, em nosso entender, a justificação para a existência de um específico regime jurídico ⁽³⁾ que visa disciplinar a celebração dos contratos públicos enquanto transacções económicas celebradas no

(*) O presente texto tem por base a intervenção sobre «A importância dos acordos-quadro» apresentada na 1.ª Convenção Nacional de Compras Públicas, promovida pela Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E., que teve lugar no dia 1 de Julho de 2009, no Centro de Congressos de Lisboa, Junqueira, Lisboa.

⁽¹⁾ Cfr. COMISSÃO, *A report on the functioning of public procurement markets in the EU: benefits from the application of EU directives and challenges for the future*, de 3 de Fevereiro de 2004, in <http://www.europa.eu.int>.

⁽²⁾ Relativamente ao Acordo sobre os Contratos Públicos, cfr. o nosso «A globalização da contratação pública e o quadro jurídico internacional», in AA.VV. (coord. PEDRO GONÇALVES), *Estudos de Contratação Pública*, vol. I, CEDIPRE /Coimbra Editora, Coimbra, 2008, pp. 23/49.

⁽³⁾ Para mais desenvolvimentos, ver o nosso *Os princípios comunitários na contratação pública*, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, pp. 89 e segs.

seio do mercado europeu e também, por força dos compromissos assumidos, do mercado internacional.

O que está aqui em causa é, fundamentalmente, garantir que os contratos públicos são celebrados com respeito pelos princípios e traves-mestras em que assenta o mercado europeu ⁽⁴⁾, de modo a que se consiga promover uma efectiva concorrência entre os operadores económicos, fomentando-se a sua participação num mercado global, nele incluindo, porque não poderia deixar de ser, as pequenas e médias empresas (PME), que, como se sabe, representam mais de 90% das empresas europeias ⁽⁵⁾.

Com esta liberalização dos contratos públicos, não apenas se concretiza o mercado único europeu, que constitui um dos principais objectivos do projecto europeu, como se promove a racionalização das despesas públicas, com as inerentes poupanças dos dinheiros públicos.

E tendo em conta os objectivos europeus de contenção das despesas públicas, mesmo que actualmente mitigados em contexto de crise económica internacional, parece-nos importante sublinhar que a liberalização ou abertura à concorrência dos contratos públicos constitui um imperativo nacional, e não apenas europeu e internacional. Ou seja, a liberalização dos contratos públicos e a racionalização das despesas públicas devem também fazer parte do elenco dos interesses públicos de âmbito nacional.

Ora, esta liberalização dos contratos públicos é muitas vezes encarada como um objectivo meramente europeu, e não de cariz nacional, esquecendo-se aqui que o projecto europeu também é nosso e que os interesses europeus são também interesses nacionais.

É, assim, nesta linha que devemos enquadrar a publicação do Código dos Contratos Públicos ⁽⁶⁾, que, ao estabelecer a disciplina da contratação pública, visa transpor o direito europeu e consequentemente promover a celebração de contratos públicos num mercado concorrencial, assente na igualdade, nas liberdades de circulação, na transparência, na publicidade, na imparcialidade e na objectividade dos procedimentos pré-contratuais e das decisões de adjudicação.

E é também nesta linha que, em nosso entender, deverá ser enquadrado o acordo-quadro, que apela a uma ampla concorrência do mercado e à participação dos operado-

⁽⁴⁾ E que são os princípios da igualdade, a proibição da discriminação em razão da nacionalidade, as liberdades comunitárias, a transparência, a publicidade, a imparcialidade, a proporcionalidade e o reconhecimento mútuo. Para uma análise detalhada do significado e aplicação dos princípios comunitários que regem a contratação pública, cfr. o nosso *Os princípios comunitários...*, cit., pp. 105 e segs.

⁽⁵⁾ Sobre a participação das PME na contratação pública, cfr. o nosso *Os princípios comunitários...*, cit., pp. 65 e segs.

⁽⁶⁾ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, doravante designado Código dos Contratos Públicos ou Código.

res económicos interessados. Na medida em que constitui um instrumento especialmente destinado à satisfação de necessidades frequentes, repetitivas e de grande volume das entidades adjudicantes, o acordo-quadro contribui fortemente para a racionalização da contratação pública, com potencialidades reconhecidas na eficácia das adjudicações e na poupança dos dinheiros públicos.

Estas potencialidades do acordo-quadro são obviamente reforçadas quando é utilizado por centrais de compras.

As novidades introduzidas pela Directiva 2004/18/CE, de 31 de Março ⁽⁷⁾, em relação ao acordo-quadro e às centrais de compras, objecto de transposição pelo Código dos Contratos Públicos, e ainda a implementação de um Sistema Nacional de Compras Públicas ⁽⁸⁾, cujo protagonismo é assumido pela Agência Nacional de Compras Públicas ⁽⁹⁾, podem promover a contratação em massa num ambiente concorrencial e com impacto nas despesas públicas. Desta forma, concretiza-se, em nosso entender, a política da contratação pública e dos interesses públicos que lhe estão associados.

2. O acordo-quadro

No direito comunitário, o acordo-quadro está actualmente previsto quer no âmbito dos sectores gerais ⁽¹⁰⁾ quer nos sectores especiais da água, energia, transportes e serviços postais ⁽¹¹⁾, ainda que se verifiquem algumas diferenças nos regimes jurídicos aplicáveis a cada um desses sectores. Esta diferenciação dos regimes jurídicos justifica-se tanto pela especificidade dos sectores em causa como pelo facto de os sectores especiais, contrariamente aos sectores gerais ⁽¹²⁾, já preverem, desde 1993, o acordo-quadro ⁽¹³⁾.

⁽⁷⁾ Directiva 2004/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março.

⁽⁸⁾ O Sistema Nacional de Compras Públicas, além da Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E., e das Unidades Ministeriais de Compras, integra ainda entidades compradoras vinculadas (os serviços da administração directa do Estado e os institutos públicos) e entidades compradoras voluntárias (entidades da administração autónoma e do sector empresarial público que celebraram um contrato de adesão com a Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E.). Cfr. art. 3.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de Fevereiro.

⁽⁹⁾ A Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E. foi criada pelo Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de Fevereiro.

⁽¹⁰⁾ Cfr. arts. 1.º, n.º 5, e 32.º da Directiva 2004/18/CE, de 31 de Março. Ver, a este respeito, o nosso *Os princípios comunitários...*, cit., pp. 363 e segs.

⁽¹¹⁾ Cfr. arts. 1.º, n.º 4, e 14.º da Directiva 2004/17/CE, de 31 de Março. Cfr. o nosso *Os princípios comunitários...*, cit., pp. 578 e segs.

⁽¹²⁾ De notar que, sem prejuízo de o acordo-quadro não estar previsto nos sectores gerais, o Tribunal de Justiça já tinha admitido a possibilidade de celebração de um acordo-quadro de fornecimento de bens nestes sectores. Assim, no acórdão *Comissão/Grécia*, de 4 de Maio de 1995 (Proc. n.º C-79/94, *Collect.* 1995, p. I-1071), o Tribunal afirmou que as regras previstas na directiva relativa aos fornecimentos de bens (no caso, a Directiva 93/36/CEE, do Conselho, de 14 de Junho de 1993) não deixam de ser aplicáveis «pelo facto de o

Neste trabalho, teremos apenas presente o regime do acordo-quadro consagrado na Directiva 2004/18/CE e no Código dos Contratos Públicos, não curando das especificidades previstas, no patamar comunitário, para os sectores especiais e que não foram, aliás, contempladas no Código.

O acordo-quadro é definido, no art. 251.º do Código, como sendo o contrato celebrado entre uma ou várias entidades adjudicantes e um ou mais operadores económicos (ou entidades, como refere o Código), com vista a disciplinar relações contratuais futuras a estabelecer ao longo de um determinado período de tempo, mediante a fixação antecipada dos respectivos termos.

Uma primeira questão que se pode colocar consiste em saber se um acordo-quadro constitui efectivamente um contrato, como definido no mencionado art. 251.º do Código dos Contratos Públicos.

A Directiva 2004/18/CE, de 31 de Março, no seu art. 1.º, n.º 5, define o acordo-quadro como «um acordo entre uma ou mais entidades adjudicantes e um ou mais operadores económicos, que tem por objecto fixar os termos dos contratos a celebrar durante um determinado período de tempo...», não utilizando o termo contrato, que ficou reservado para os contratos ditos tradicionais ⁽¹⁴⁾.

Esta questão tem sido discutida na doutrina estrangeira, tendo alguns Autores defendido que o acordo-quadro constitui um programa de contratos, e não um contrato tradicional ⁽¹⁵⁾, enquanto que outros entendem que o acordo-quadro não deve ser considerado um instrumento contratual, mas sim um procedimento pré-contratual ao abrigo do qual serão celebrados contratos ⁽¹⁶⁾.

Em nosso entender, o acordo-quadro não constitui seguramente um procedimento pré-contratual. Na verdade, a celebração de um acordo-quadro ocorre após a realização de

contrato em causa ser apenas um acordo-quadro, constituindo apenas uma estrutura no âmbito da qual são celebrados numerosos contratos de fornecimento».

Assim acontecia em Portugal, através dos contratos públicos de aprovisionamento celebrados pela extinta Direcção-Geral do Património.

⁽¹³⁾ Nos sectores especiais, o acordo-quadro estava previsto nos arts. 1.º, n.º 5, e 5.º da Directiva 93/38/CEE, do Conselho, de 14 de Junho de 1993.

⁽¹⁴⁾ Ou seja, os contratos de concessão e empreitada de obras públicas, os contratos de aquisição de serviços e os contratos de fornecimento ou aquisição e locação de bens móveis.

⁽¹⁵⁾ GIUSEPPE MORBIDELLI e MAURIZIO ZOPPOLATO, «Appalti pubblici», in AA.VV. (Dir. MARIO P. CHITI e GUIDO GRECO), *Trattato di Diritto Amministrativo Europeo*, Parte Speciale, Tomo I, Giuffrè Editore, Milano, pp. 214 e segs., em especial p. 282.

⁽¹⁶⁾ PIÑAR MAÑAS e HERNÁNDEZ CORCHETE, «El contrato de obras en el ámbito de los sectores excluidos», in AA.VV., *La contratación pública en los llamados sectores excluidos – agua, energía, transportes, telecomunicaciones*, Civitas, Madrid, 1997, pp. 101 e segs., em especial p. 113.

um procedimento pré-contratual, mas não se confunde com ele, sendo o acordo-quadro o resultado da realização desse procedimento. Um procedimento dotado de especificidades e que projecta a sua eficácia não apenas em relação ao acordo-quadro, como ainda em relação aos contratos celebrados ao abrigo daquele, sem prejuízo de estes últimos (também) serem precedidos de formalidades procedimentais pré-contratuais próprias e específicas ⁽¹⁷⁾.

Dúvidas não existem que o acordo-quadro constitui um instrumento contratual, ainda que *sui generis*, consubstanciado numa estrutura ou “chapéu” ao abrigo do qual serão celebrados os contratos individuais. É, aliás, visível a existência de uma unidade entre os contratos individuais, sendo que é esta unidade que justifica o recurso ao acordo-quadro⁽¹⁸⁾.

Acresce que – e esta é outra nota diferenciadora – a celebração do acordo-quadro não implica necessariamente a celebração dos contratos ditos individuais. Como se prevê no n.º 2 do art. 255.º, as entidades adjudicantes não são obrigadas a celebrar estes contratos, salvo disposição em contrário constante do caderno de encargos relativo ao acordo-quadro. O mesmo não sucede em relação aos operadores económicos, que ficam vinculados a celebrar os contratos nas condições previstas no acordo-quadro e sempre que a entidade adjudicante o requeira. Daqui decorre que o regime-regra do acordo-quadro não tem carácter sinalagmático, já que só a parte co-contratante é que fica vinculada a celebrar os contratos individuais.

Importa referir que o acordo-quadro inclui, nos termos do art. 32.º da Directiva 2004/18/CE, de 31 de Março, e segundo a interpretação feita pela Comissão Europeia ⁽¹⁹⁾, várias modalidades distintas, com base em dois critérios de classificação, a saber: o critério do conteúdo do acordo-quadro e o critério do número de co-contratantes do acordo-quadro.

Assim, e segundo o critério do conteúdo do acordo-quadro, podemos distinguir duas categorias: *i)* acordo-quadro onde os termos dos contratos a celebrar estão todos fixados, habitualmente designado por contrato-quadro; *ii)* acordo-quadro onde não estão fixados todos os termos dos contratos a celebrar, geralmente designado por acordo-quadro em sentido estrito.

⁽¹⁷⁾ E que, como adiante veremos, são diferentes, consoante a modalidade de acordo-quadro.

⁽¹⁸⁾ Assim se pronunciou o Tribunal de Justiça, no já citado acórdão *Comissão/Grécia*, referindo que o «acordo-quadro confere uma unidade aos diferentes fornecimentos que rege».

⁽¹⁹⁾ COMISSÃO, *Fiche explicative – accords cadres – directive classique*, documento CC/2005/03, de 14/7/2005.

Tendo em conta o critério do número de co-contratantes do acordo-quadro, cumpre distinguir entre: *i)* acordo-quadro com um único operador económico ou acordo-quadro individual; *ii)* acordo-quadro com vários operadores económicos ou acordo-quadro múltiplo.

De notar que estas classificações são interpenetráveis, pelo que o acordo-quadro individual, do ponto de vista do seu conteúdo, tanto pode ser um contrato-quadro como um acordo-quadro em sentido estrito. Do mesmo modo, o acordo-quadro múltiplo pode revestir a modalidade de contrato-quadro ou de acordo-quadro em sentido estrito.

Contudo, do art. 252.º do Código dos Contratos Públicos parece resultar apenas a previsão de duas modalidades de acordos-quadro, a saber: *i)* acordo-quadro com um único operador económico, quando os termos dos futuros contratos a celebrar estão todos fixados (contrato-quadro individual); *ii)* acordo-quadro com vários operadores económicos, quando os termos dos futuros contratos a celebrar não estão totalmente fixados (acordo-quadro em sentido estrito múltiplo).

Em nosso entender, teria sido interessante prever a modalidade do acordo-quadro com um único operador económico sem fixação de todos os termos dos futuros contratos a celebrar (acordo-quadro em sentido estrito individual), concedendo-se, assim, um maior leque de opções às entidades adjudicantes. Esta possibilidade não será especialmente interessante para as centrais de compras, mas sobretudo para as restantes entidades adjudicantes fazerem face a necessidades correntes, e que, por diversos factores (como, por exemplo, grandes oscilações de preço), não permitem a fixação prévia de todos os termos dos contratos a celebrar ⁽²⁰⁾.

Já na perspectiva das centrais de compras, também nos parece que poderia ter sido previsto o acordo-quadro com vários operadores económicos e com fixação de todos os termos dos contratos a celebrar (contrato-quadro múltiplo), sem prejuízo da dificuldade de definição das regras disciplinadoras da adjudicação. Pense-se, por exemplo, na possibilidade de a Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E. ou de uma Unidade Ministerial de

⁽²⁰⁾ O art. 258.º, n.º 3, aplicável, por força da remissão feita pelo seu n.º 1 para o art. 252.º, n.º 1, alínea *a)*, aos acordos-quadro individuais, prevê que «caso tal se revele necessário, a entidade adjudicante pode solicitar, por escrito, ao co-contratante do acordo-quadro, que pormenorize, igualmente por escrito, aspectos constantes da sua proposta». Esta disposição suscita-nos as maiores dúvidas, ficando sem se saber se o acordo-quadro individual pode ser feito sem que todos os termos dos contratos a celebrar estejam fixados ou se o que está aqui em causa deverá ser entendido como a admissibilidade de esclarecimentos complementares da proposta face aos termos fixados. Ora, se o legislador quisesse admitir o acordo-quadro individual sem fixação de todos os termos dos contratos a celebrar deveria tê-lo feito claramente no art. 252.º, o que não sucede. Acresce que a própria epígrafe do art. 258.º reduz o seu âmbito de aplicação aos acordos-quadro com fixação de todos os termos dos contratos a celebrar. Assim, entendemos que o n.º 3 do art. 258.º deverá ser aplicado apenas no âmbito do acordo-quadro individual com fixação de todos os termos dos contratos a celebrar.

Compras celebrar um acordo-quadro na modalidade de contrato-quadro com vários operadores económicos para a aquisição de papel, sendo a adjudicação feita com base no critério da quantidade de papel fornecido por cada co-contratante ou no critério da região a que pertencem as entidades compradoras e cada um dos fornecedores.

Um aspecto importante prende-se com a identificação precisa das partes do acordo-quadro. Isto porque o acordo-quadro constitui um acordo fechado, no qual as partes estão identificadas, quer do lado da ou das entidades adjudicantes promotoras quer do lado do ou dos operadores económicos.

Esta identificação das partes ocorre obviamente no procedimento pré-contratual, convindo, no entanto, fazer a seguinte distinção: a identificação da ou das entidades adjudicantes verifica-se no momento em que é tomada a decisão de contratar, aqui consubstanciada na decisão de celebrar o acordo-quadro; já a identificação do ou dos operadores económicos é feita na decisão de adjudicação do acordo-quadro, de entre os operadores económicos que concorreram ao procedimento pré-contratual.

Em matéria de duração do acordo-quadro, o art. 256.º do Código prevê, na linha do estabelecido na Directiva 2004/18/CE, de 31 de Março, um prazo de vigência de 4 anos, admitindo-se um prazo superior desde que devidamente justificado, seja pelo objecto do acordo-quadro seja pelas condições da sua execução. No caso de acordos-quadro celebrados por centrais de compras, o prazo de vigência não pode ser superior a 4 anos. Trata-se de uma regra que obviamente apela à concorrência e visa evitar os problemas ligados aos fornecedores dominantes e/ou habituais.

Colocam-se, de todo o modo, questões interessantes a propósito da duração do acordo-quadro, cumprindo designadamente apurar se é possível a celebração de um contrato cuja execução se prolonga para além do respectivo tempo de vigência do acordo-quadro. Parece-nos que, desde que o contrato seja celebrado dentro do período de vigência do acordo-quadro, nada impede que a sua execução (por exemplo, assistência técnica de garantia) ocorra após o termo da vigência daquele.

Quanto aos procedimentos de formação dos acordos-quadro, o art. 253.º, seguindo o previsto na Directiva, admite a utilização de qualquer procedimento, sem prejuízo de algumas especificidades.

Assim, pode ser utilizado o concurso público, o concurso limitado por prévia qualificação, o procedimento por negociação e até o ajuste directo, esclarecendo-se que se o ajuste directo for escolhido em função do valor, este deverá ser apurado pelo somatório dos preços contratuais dos contratos celebrados ao abrigo do acordo-quadro.

À partida, nada impede que também se utilize o diálogo concorrencial, ainda que seja difícil detectar situações que cumpram os requisitos exigidos para o recurso àquele procedimento ou em que a celebração do acordo-quadro por via do diálogo concorrencial seja exequível. Mas, enfim, sempre se dirá que “não há imaginação mais fértil do que a realidade” e, se for o caso, nada impede, a nosso ver, que se recorra justificadamente também ao diálogo concorrencial.

No caso de se tratar de um acordo-quadro múltiplo, terá de ser indicado o número de operadores económicos com os quais vai ser celebrado o acordo, que, no mínimo, será de 3, salvo se o número de candidatos qualificados ou de propostas aceites for inferior.

Um outro aspecto relevante prende-se com os critérios de adjudicação. Isto porque quer para a conclusão do acordo-quadro quer para a celebração dos contratos individuais devem ser previamente definidos e publicitados os critérios de adjudicação, assim como a ponderação dos diversos factores e sub-factores e o modelo de avaliação, no caso de o critério de adjudicação ser o da proposta economicamente mais vantajosa.

Ora, em nosso entender, o Código dos Contratos Públicos não regula de forma completamente clara esta matéria.

Desde logo, importa ter presente que, a propósito do procedimento de formação do acordo-quadro, o art. 253.º, n.º 1, ao remeter para as regras que regem os procedimentos pré-contratuais, está (também) a fazê-lo para as regras que, naqueles procedimentos, regem a adjudicação, incluindo o respectivo critério e, se se tratar do critério da proposta economicamente mais vantajosa, os sub-critérios e o modelo de avaliação. Daqui decorre, e não poderia deixar de assim ser, que o critério de adjudicação deve estar previamente definido e tem de ser publicitado juntamente com os documentos de suporte do procedimento.

A principal questão que, a este respeito, se coloca prende-se com a admissibilidade de utilização de critérios de adjudicação distintos consoante se trate da celebração do acordo-quadro ou dos contratos ditos individuais com vários operadores económicos.

Sobre este ponto, há que referir que, e não obstante o silêncio do art. 32.º da Directiva 2004/18/CE, de 31 de Março, a Comissão Europeia se pronunciou no sentido de que, no caso de acordos-quadro múltiplos, podem ser utilizados critérios de adjudicação distintos, desde que essa possibilidade esteja prevista nos documentos do procedimento de formação do acordo-quadro ⁽²¹⁾.

⁽²¹⁾ COMISSÃO, *Fiche explicative – accords cadres – directive classique*, documento CC/2005/03, de 14/7/2005.

Ora, em nossa opinião, do disposto no art. 259.º, n.º 2, não resulta, com clareza, se é admissível a utilização de critérios de adjudicação distintos para o acordo-quadro e para os contratos individuais, salvaguardada, como dissemos, a sua prévia fixação e publicitação.

Entendemos assim, e com apoio na interpretação comunitária, que a possibilidade de utilização de critérios de adjudicação distintos para o acordo-quadro e para os contratos individuais deve ser acolhida, e reveste especial interesse quando o acordo-quadro é promovido por uma central de compras. Pense-se no caso de a adjudicação do acordo-quadro múltiplo ser feita com base no critério da proposta economicamente mais vantajosa e existir todo o interesse, por parte da entidade adjudicante, na adjudicação do contrato individual com base no preço.

De todo o modo, a fixação do ou dos critérios de adjudicação e a sua densificação terão de constar dos documentos do procedimento de formação do acordo-quadro, por força da remissão operada pelo art. 253.º, n.º 1, para as regras que regem os procedimentos pré-contratuais.

A celebração dos contratos individuais ao abrigo do acordo-quadro está regulada de modo diferente, consoante se trate de um acordo-quadro individual ou múltiplo. Tratando-se de um único co-contratante, os contratos individuais são celebrados por ajuste directo, conforme decorre do art. 258.º. Note-se ainda que o recurso ao ajuste directo está expressamente previsto nos arts. 25.º, n.º 1, alínea c), 26.º, n.º 1, alínea e), e 27.º, n.º 1, alínea h). Acresce que a celebração destes contratos está sujeita à publicitação da ficha no portal da *Internet* dedicado aos contratos públicos, tal como resulta do art. 127.º do Código.

Tratando-se de acordo-quadro com vários operadores económicos, a celebração dos contratos individuais obriga, nos termos previstos no art. 259.º, a que seja desencadeado um procedimento pré-contratual específico e de natureza concorrencial, que se inicia com um convite a todos os co-contratantes do acordo-quadro para apresentarem proposta, no prazo fixado pela entidade adjudicante, e completarem os termos não fixados ou responderem aos aspectos da execução do contrato submetidos à concorrência pelo caderno de encargos do acordo-quadro.

Se as prestações objecto do acordo-quadro estiverem divididas por lotes, serão apenas convidados os operadores económicos seleccionados para aqueles lotes.

O convite deve densificar o critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa e o modelo de avaliação a utilizar, sem prejuízo do que acima referimos sobre a

admissibilidade de critérios de adjudicação distintos, consoante se trate da celebração do acordo-quadro ou da celebração de contratos individuais.

Segue-se a avaliação das propostas e a adjudicação do contrato, em conformidade com o critério de adjudicação fixado. De todo o modo, parece-nos que, e por razões de simplificação, devem ser privilegiados critérios de fácil aplicação. Se estiver em causa a aquisição ou locação de bens móveis ou aquisição de serviços, pode a celebração dos contratos ser feita também com recurso ao leilão electrónico, designadamente para definir o preço.

Há ainda a sublinhar que, não estando totalmente fixados os termos dos contratos individuais a celebrar, tal não significa que sejam admissíveis alterações substanciais ao consignano no acordo-quadro, como está acautelado no art. 257.º, n.º 2, do Código.

Admite-se, no entanto, e bem, que o caderno de encargos do acordo-quadro preveja a actualização das especificações técnicas dos bens ou serviços a adquirir, desde que se mantenha o tipo de prestação e os objectivos das especificações fixadas, em casos justificados por inovações e desenvolvimentos tecnológicos.

3. Especificidades dos acordos-quadro celebrados por centrais de compras

O art. 260.º, numa linha de continuidade com as Directivas de 2004, prevê que as entidades adjudicantes do sector administrativo tradicional e os “organismos de direito público”, independentemente do sector a que pertençam, possam constituir centrais de compras destinadas a centralizar a contratação de empreitadas de obras públicas, de locação ou aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços.

Note-se que quer o Código quer as directivas comunitárias admitem em termos amplos a criação de centrais de compras, o que, em Portugal, se limitava à vulgarmente designada Central de Compras do Estado, a cargo da Direcção-Geral do Património, a que entretanto sucedeu a Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E..

A constituição, estrutura orgânica e funcionamento das centrais de compras rege-se pelo Decreto-Lei n.º 200/2008, de 9 de Outubro, devendo ainda ser tido em conta que o Sistema Nacional de Compras Públicas – que, como dissemos, integra a Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E. e as Unidades Ministeriais de Compras como centrais de compras do Estado – está regulado pelo Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de Fevereiro.

Entre outras funções, e para o que nos interessa, as centrais de compras podem celebrar acordos-quadro, designados contratos públicos de aprovisionamento, que tenham por objecto a posterior celebração de contratos de empreitada de obras públicas ou de locação ou aquisição de bens móveis ou de aquisição de serviços.

A criação de uma central de compras determina que ficam abrangidas pela contratação centralizada as entidades previstas no diploma da sua criação.

No caso do Sistema Nacional de Compras Públicas, como já disse, constituem entidades compradoras vinculadas os serviços da administração directa do Estado e os institutos públicos. Podem ainda aderir ao Sistema Nacional de Compras Públicas, na qualidade de entidades compradoras voluntárias, entidades da administração autónoma e o sector empresarial público.

Pois bem, a identificação das partes no acordo-quadro é especialmente importante quando este é promovido por uma central de compras, que age como intermediária. Neste caso, e dada a natureza fechada do acordo-quadro, as peças do procedimento deverão indicar as entidades adjudicantes que podem celebrar contratos individuais ao abrigo do acordo-quadro. Acresce que este documento deve permitir identificar a data a partir da qual aquelas entidades adquiriram este direito. Esta disposição compreende-se e justifica-se quer pela já referida natureza fechada do acordo-quadro quer pela necessidade de dar aos operadores económicos todas as informações pertinentes de modo a que possam aferir do seu interesse em concorrer, pois será, sem dúvida, diferente, apresentar uma proposta para a previsível celebração de contratos com 10, 100 ou 1000 entidades.

Os acordos-quadro promovidos pelas centrais de compras seguem, no essencial, o regime jurídico já referido, sem prejuízo de algumas especificidades de que importa dar nota.

Assim, os contratos públicos de aprovisionamento têm de ser precedidos de um procedimento de concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, com publicação obrigatória de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE), salvo se se verificar uma situação que justifique o recurso ao ajuste directo.

Prevê-se ainda a publicação, também no JOUE, de um anúncio com o resultado da adjudicação do acordo-quadro, nos termos que decorrem do disposto no art. 78.º, n.º 4, do Código.

Por fim, registre-se que os contratos públicos de aprovisionamento têm um prazo máximo de vigência de 4 anos.

4. O acordo-quadro como instrumento de racionalização das compras públicas

Como já se referiu, o acordo-quadro constitui um importante instrumento de concretização da política de contratação pública.

A sua utilização para compras em quantidade, quer pela generalidade das entidades adjudicantes, quer (e sobretudo) pelas centrais de compras, na medida em que implica um forte apelo à concorrência, produzirá inevitáveis economias de escala, contribuindo,

assim, para a racionalização das compras públicas com poupanças consideráveis dos dinheiros públicos.

Certamente que, dentro deste quadro, é inegável o protagonismo que tem sido adquirido pela Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E. e que, ao que tudo indica, será fortemente reforçado, por via do lançamento de mais acordos-quadro.

A finalizar, importa sublinhar que a celebração de diversos acordos-quadro por parte da Agência Nacional e a contratação obrigatória recentemente determinada pela Portaria n.º 772/2008, de 6 de Agosto, a que acresce um número razoável de entidades compradoras voluntárias que aderiram ao Sistema Nacional de Compras Públicas, permitem antever um forte impacto do acordo-quadro no panorama da contratação pública. Na medida em que estes acordos-quadro fazem apelo à concorrência europeia, espera-se que, também por esta via, se opere a racionalização das compras públicas, com o que se obterá poupanças consideráveis dos dinheiros públicos. E, se assim for, ganhará seguramente o interesse público. □