



ACADEMIA MILITAR

O (novo) regime de adjudicação por lotes e a sua aplicabilidade à GNR: principais desafios

Autor: Aspirante de Administração Militar da GNR Paulo André Adriano Aires

**Orientador: Capitão de Administração Militar da GNR Luís Carlos Rodrigues
Malheiro**

Coorientador: Capitão de Administração Militar da GNR Edgar Gomes Bogas

Mestrado Integrado em Administração da Guarda Nacional Republicana

Relatório Científico Final do Trabalho de Investigação Aplicada

Lisboa, maio de 2021



ACADEMIA MILITAR

O (novo) regime de adjudicação por lotes e a sua aplicabilidade à GNR: principais desafios

Autor: Aspirante de Administração Militar da GNR Paulo André Adriano Aires

**Orientador: Capitão de Administração Militar da GNR Luís Carlos Rodrigues
Malheiro**

Coorientador: Capitão de Administração Militar da GNR Edgar Gomes Bogas

Mestrado Integrado em Administração da Guarda Nacional Republicana

Relatório Científico Final do Trabalho de Investigação Aplicada

Lisboa, maio de 2021

EPÍGRAFE

“O que é a boa contratação pública? É, antes do mais, a defesa
e salvaguarda do bem comum. (...)
Estamos, no fundo, a procurar que o interesse geral prevaleça
e que a sociedade possa funcionar da melhor maneira”.

(Guilherme D’Oliveira Martins, 2017)

DEDICATÓRIA

À Catarina, à Luzanira e ao Pompeu,
Os nomes que apelidam os pilares da minha vida.

AGRADECIMENTOS

Um agradecimento em palavras escritas é o mínimo que se pode fazer por quem muito apoiou este processo de se tentar fazer ciência. Se estiver a ler os agradecimentos é porque muito provavelmente são dirigidos a si, pelo que desde já, muito obrigado.

Passando ao nível particular, começo por enunciar o meu Orientador, Capitão Luís Malheiro. A teoria ensina o que é a tutela, dever esse que aplicou de forma exímia ao longo do meu percurso académico e que culminou na elaboração deste trabalho de investigação. Ao meu Coorientador, Capitão Edgar Bogas, grato pela sua prontidão para aceitar o meu pedido, numa altura em que a disponibilidade era muito limitada. A ambos, todas as reuniões fora de horas e todo o tempo despendido é devidamente reconhecido. A incansável procura pelas melhores soluções nas adversidades que surgiram, assim como a partilha constante de experiência, provaram o espírito de camaradagem que apresentaram com excelência.

A todos os entrevistados e inquiridos, uma palavra de agradecimento pela disponibilidade que demonstraram para colaborar nesta investigação. Os seus contributos foram cruciais e uma mais-valia.

À minha turma, pelo menos 1826 dias convosco são uma fração de tudo o que espero que ainda venha pela frente. Não serão somente memórias daqui em diante. Deixo ainda uma palavra particular aos que ficaram pelo caminho, o percurso não seria o mesmo sem vocês.

Ao XXVI, curso que passou por muito e que, sempre junto, ultrapassou os obstáculos que apareceram no caminho.

À minha família e à Cláudia, incansáveis no apoio permanente que me deram. O carinho constante e motivação foram preciosos neste árduo percurso.

A todos aqueles que de alguma forma contribuíram para o sucesso desta investigação, espero conseguir retribuir em algum ponto da vida.

O meu sincero obrigado.

Paulo Aires

RESUMO

A presente investigação versa sobre a análise do regime de adjudicação por lotes, previsto no art.º 46º-A da versão mais atual do Código dos Contratos Públicos. O objetivo será o de analisar os principais desafios de aplicação do regime em si, bem como a sua ligação com a figura do gestor do contrato e os Serviços Partilhados, tendo como principal caso de estudo a Guarda Nacional Republicana.

A metodologia adotada seguiu um raciocínio dedutivo. A abordagem relativa ao estado da arte foi materializada através da revisão de literatura, resultante da pesquisa bibliográfica, da análise de documentos institucionais e do estudo de diversos procedimentos pré-contratuais. O desenho e estratégia da investigação assentam numa abordagem mista, através da aplicação de inquéritos por questionário e entrevistas estruturadas a atores-chave, os quais constituíram a vertente empírica da pesquisa.

As densificações dos argumentos recolhidos permitem avançar que existem diversos desafios quanto ao regime supramencionado. Além das particularidades intrínsecas da tipologia do *objeto* do contrato em questão, salientam-se ainda os desafios associados aos impactos económicos e à influência da dispersão territorial da Guarda, na adoção do regime de adjudicação por lotes.

Ao nível central, constata-se a pertinência da criação de uma estrutura dedicada à gestão de contratos, enquanto esta constituir uma mais-valia para a entidade. Nas restantes Unidades, Estabelecimentos e Órgãos conclui-se que existem constrangimentos na adoção desta figura, dada a falta de recursos humanos e valências técnicas na área da Contratação Pública. No âmbito dos Serviços Partilhados, o regime de adjudicação por lotes apresenta-se como uma ferramenta facilitadora em diversos procedimentos, tendo um papel agregador ou desagregador, dependendo da divisão adotada.

A figura em estudo, apesar de compreender algumas limitações e dificuldades inerentes à sua complexidade, sendo utilizada de forma ponderada, resultará em contributos relevantes para a Guarda em todos os espectros analisados.

PALAVRAS-CHAVE: Contratação Pública; Gestor do Contrato; Guarda Nacional Republicana; Regime de adjudicação por lotes; Serviços Partilhados.

ABSTRACT

The current investigation focuses on the study of the adjudication into lots regime, provided in article 46º-A of the current portuguese version of the Public Procurement Code. The purpose is to analyze the main challenges of the application of the regime itself as well as its connection with the figure of the contract manager and with the Shared Services in the Public Administration, within the scope of Public Procurement, having as main object of study the Guarda Nacional Republicana.

Regarding the adopted methodology, it followed a deductive reasoning. The approach related to the state of the art was fulfilled through a literature review, resulting from the bibliographic research, the analysis of institutional documents and the study of various pre-contractual procedures. The design and strategy of the investigation are based on a mixed approach, through a survey and interviews, which constitute the empirical aspect of the research.

The densification of the gathered arguments allows to establish that regarding the regime itself, there are multiple challenges. In addition to the intrinsic peculiarities of the typology of the *object* of the contract in question, this study underlines the challenges associated with the economic impacts and the influence of the territorial dispersion of the Guarda Nacional Republicana in the adoption of the adjudication into lots regime.

At a central level, it is concluded that it is relevant to create a structure dedicated to contract management, if it constitutes an added value for the entity. In the remaining Units, it is concluded that there are constraints in the adoption of this figure, given the lack of human resources and technical skills in Public Procurement. Within the scope of the Shared Services, the adjudication into lots regime presents itself as a facilitating tool in several procedures, having an aggregating or disaggregating role, depending on the adopted division.

The figure under study, despite having some limitations and difficulties inherent to its complexity, if used in a pondered way, will result in relevant contributions to Guarda Nacional Republicana in all analyzed aspects.

KEYWORDS: Public Procurement; Contract Manager; Guarda Nacional Republicana; Adjudication into lots regime; Shared Services.

ÍNDICE GERAL

| | |
|--|-------------|
| EPÍGRAFE | i |
| DEDICATÓRIA | ii |
| AGRADECIMENTOS | iii |
| RESUMO..... | iv |
| ABSTRACT | v |
| ÍNDICE DE FIGURAS | viii |
| ÍNDICE DE QUADROS | ix |
| ÍNDICE DE TABELAS | x |
| LISTA DE APÊNDICES | xi |
| INTRODUÇÃO | 1 |
| SECÇÃO I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO..... | 5 |
| CAPÍTULO 1 – CONTRATAÇÃO PÚBLICA E O CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS..... | 5 |
| 1.1. Relevância da Contratação Pública | 5 |
| 1.2. Evolução normativa até à aplicação do CCP em Portugal | 6 |
| 1.3. Gestor do contrato: a figura e as funções | 9 |
| 1.4. Profissionalização do gestor do contrato | 11 |
| CAPÍTULO 2 – O (NOVO) REGIME DE ADJUDICAÇÃO POR LOTES..... | 13 |
| 2.1. Evolução da legislação no âmbito da divisão por lotes..... | 13 |
| 2.2. Desafios/Limitações à divisão dos contratos em lotes | 15 |
| 2.3. Regime de Adjudicação por Lotes: O caso da GNR | 18 |
| CAPÍTULO 3 – SERVIÇOS PARTILHADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA | 20 |
| 3.1. Evolução da Administração Pública..... | 20 |

| | |
|---|-----------|
| 3.2. Administração Pública em Portugal | 20 |
| 3.3. Serviços Partilhados | 22 |
| 3.3.1. Serviços Partilhados em Portugal | 23 |
| 3.3.2. Serviços Partilhados na GNR..... | 24 |
| SECÇÃO II – ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO E TRABALHO DE CAMPO..... | 26 |
| CAPÍTULO 4 – METODOLOGIA, MÉTODOS E MATERIAIS | 26 |
| 4.1. Método e tipo de abordagem | 26 |
| 4.2. Questão central e perguntas derivadas | 27 |
| 4.3. Técnicas, procedimentos e meios utilizados | 27 |
| 4.4. Entrevistas | 28 |
| 4.5. Inquérito por Questionário | 30 |
| CAPÍTULO 5 – APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS..... | 31 |
| 5.1. Análise do inquérito por questionário | 31 |
| 5.1.1. Identificação e caracterização dos inquiridos | 31 |
| 5.1.2. Apresentação e análise dos resultados do inquérito..... | 34 |
| 5.2. Análise das Entrevistas..... | 41 |
| 5.2.1. Tratamento de dados | 41 |
| CONCLUSÕES..... | 51 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 56 |
| APÊNDICES | I |

ÍNDICE DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| Figura n.º 1 – Estrutura do Trabalho de Investigação Aplicado..... | 4 |
| Figura n.º 2 – Valor e número total de contratos no período 2017-2020 | 6 |
| Figura n.º 3 – Etapas da formação de um contrato | 8 |
| Figura n.º 4 – Concursos Públicos realizados pela DRL após publicação do Decreto-Lei n.º 111-B/2017..... | 18 |
| Figura n.º 5 – Distribuição do universo por UEO | 33 |

ÍNDICE DE QUADROS

| | |
|--|------|
| Quadro n.º 1 – Procedimentos para a formação de contratos | 8 |
| Quadro n.º 2 – Características na evolução da AP em Portugal | 21 |
| Quadro n.º 3 – Evolução dos Serviços Partilhados | 23 |
| Quadro n.º 4 – Procedimento n.º 4/DPIE/2019 e n.º 21/DPIE/2018 | 25 |
| Quadro n.º 5 – Questão Central e Perguntas Derivadas | 27 |
| Quadro n.º 6 – Modelos de Administração Pública..... | VIII |
| Quadro n.º 7 – Principais vantagens na literatura dos Serviços Partilhados | IX |
| Quadro n.º 8 – Guião da Entrevista | XII |

ÍNDICE DE TABELAS

| | |
|--|-------|
| Tabela n.º 1 – Concursos Públicos realizados pela DRL após publicação do Decreto-Lei n.º 111-B/2017..... | 18 |
| Tabela n.º 2 – Faixa etária dos inquiridos | 32 |
| Tabela n.º 3 – Anos de Serviço na GNR dos militares inquiridos..... | 33 |
| Tabela n.º 4 – Análise do Grupo de Questões | 35 |
| Tabela n.º 5 – Análise da Q7, Q8 e Q9..... | 35 |
| Tabela n.º 6 – Análise do Grupo de Questões III por subpopulação..... | 36 |
| Tabela n.º 7 – Análise dos Grupos de Questões IV e V | 37 |
| Tabela n.º 8 – Análise do Grupo de Questões VI..... | 38 |
| Tabela n.º 9 – Análise da Q22, por subpopulações | 39 |
| Tabela n.º 10 – Análise do Grupo de Questões VII..... | 39 |
| Tabela n.º 11 – Regime de adjudicação por lotes na GNR..... | II |
| Tabela n.º 12 – Caracterização dos entrevistados..... | XIV |
| Tabela n.º 13 – Análise às respostas das entrevistas | XV |
| Tabela n.º 14 – Blocos Temáticos do Questionário..... | XXXIX |
| Tabela n.º 15 – Relação entre as Questões dos Inquiridos e as Perguntas Derivadas .. | XLI |

LISTA DE APÊNDICES

| | |
|---|-------|
| APÊNDICES | I |
| APÊNDICE A – REGIME DE ADJUDICAÇÃO POR LOTES NA GNR | II |
| APÊNDICE B – MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA | VIII |
| APÊNDICE C – PRINCIPAIS VANTAGENS NA LITERATURA DOS SERVIÇOS PARTILHADOS | IX |
| APÊNDICE D – CARTA DE APRESENTAÇÃO | X |
| APÊNDICE E – GUIÃO DA ENTREVISTA..... | XII |
| APÊNDICE F – CARACTERIZAÇÃO DOS ENTREVISTADOS | XIV |
| APÊNDICE G – ANÁLISE ÀS RESPOSTAS DAS ENTREVISTAS | XV |
| APÊNDICE H – INQUÉRITO POR QUESTIONÁRIO | XXXIV |
| APÊNDICE I – BLOCOS TEMÁTICOS DO QUESTIONÁRIO..... | XXXIX |
| APÊNDICE J – RELAÇÃO ENTRE AS QUESTÕES DOS INQUÉRITOS E AS PERGUNTAS DERIVADAS | XLI |

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS

| | |
|--------------|---|
| ANCP | Agência Nacional de Compras Públicas, E. P. E. |
| AP | Administração Pública |
| AQ | Acordos-Quadro |
| CARI | Comando da Administração dos Recursos Internos |
| CCP | Código dos Contratos Públicos |
| CE | Comissão Europeia |
| CEE | Comunidade Económica Europeia |
| Cfr | Conferir |
| CP | Contratação Pública |
| CTer | Comando Territorial |
| DL | Decreto-Lei |
| DPIE | Divisão de Programação de Infraestruturas e Equipamentos |
| DRL | Direção de Recursos Logísticos |
| DSUMC | Direção de Serviços da Unidade Ministerial de Compras |
| eSPap | Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública |
| FSS | Forças e Serviços de Segurança |
| GeRAP | Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública |
| GNR | Guarda Nacional Republicana |
| MAI | Ministério da Administração Interna |
| N.º | Número |
| NEP | Norma de Execução Permanente |
| NPM | New Public Management |
| OE | Objetivo Específico |
| OG | Objetivo Geral |
| p. | Página |
| PD | Pergunta Derivada |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PQ | Pergunta do Questionário |
| PME | Pequenas e Médias Empresas |
| pp. | Páginas |
| PRACE | Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado |

| | |
|---------------|---|
| PREMAC | Plano de Redução e Melhoria da Administração Central |
| PSP | Polícia de Segurança Pública |
| QC | Questão Central |
| RCFTIA | Relatório Científico Final do Trabalho de Investigação Aplicada |
| RCM | Resolução do Conselho de Ministros |
| RH | Recursos Humanos |
| SGMAI | Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna |
| SEF | Serviço de Estrangeiros e Fronteiras |
| SNPC | Sistema Nacional de Compras Públicas |
| SP | Serviços Partilhados |
| TdC | Tribunal de Contas |
| UEO | Unidades, Estabelecimentos e Órgãos |
| UE | União Europeia |

INTRODUÇÃO

A presente investigação tem por base o Código dos Contratos Públicos (CCP) e demais legislação conexas. O propósito principal será a análise do regime de adjudicação por lotes e a sua aplicabilidade à Guarda Nacional Republicana (GNR), com incidência sobre os principais desafios que advêm da utilização deste regime. Estes desafios materializam-se, por um lado, na interação desta figura com a gestão de contratos, dado que conforme Gonçalves (2020), uma adjudicação poderá originar vários contratos, acrescentando complexidades na execução e monitorização dos mesmos. Por outro lado, pretende-se analisar a ligação do regime com os Serviços Partilhados (SP) na Administração Pública (AP), uma vez que poderá ter aplicações que favorecem as adjudicações centralizadas.

Relativamente à Contratação Pública (CP) em Portugal, através do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, foi aprovada a primeira versão do CCP, onde o legislador teve a intenção de criar procedimentos pré-contratuais que se aproximassem das Diretivas europeias. De acordo com o preâmbulo deste diploma, houve o incremento da liberdade de decisão perante a regulação de procedimentos que não estivessem abrangidos por estas Diretivas e que devessem beneficiar de um tratamento igualmente integrado. Realça-se ainda que o CCP se inclui temporalmente na continuidade e na aprendizagem de anos anteriores em questões de CP (Figueiredo, 2008). A figura da “divisão em lotes” já viria espelhada neste Decreto-Lei, possibilitando a desagregação de um *objeto* em várias partes, cada parte consubstanciada num lote¹. Contudo, segundo Sousa (2017), até 2014, os legisladores, nacionais e europeus, focaram predominantemente a sua atenção numa dimensão agregadora. A maior preocupação até então era a de se encontrar uma solução quanto à divisão de um mesmo *objeto* em diferentes procedimentos, de forma a cumprir as exigências das normas europeias (divisão do valor unitário) e nacionais (competência para a determinação do procedimento de adjudicação aplicável, a fiscalização pelo Tribunal de Contas (TdC) ou a autorização da despesa). A Diretiva 2014/24/UE mudou este paradigma, orientando a perspetiva da divisão do contrato em lotes numa dimensão desagregadora. Neste caso, o objetivo já seria o de fomentar o acesso das pequenas e

¹ Vide art.º 22º.

médias empresas (PME) aos contratos públicos, tendo em conta que não conseguiriam concorrer a contratos de “maior dimensão” (Coimbra, 2019). Após publicação do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, foram introduzidas diversas alterações ao CCP. Equacionar a divisão por lotes, nos casos de aquisição de bens, serviços ou contratos de empreitadas de obras públicas, apresenta-se como um dever de ponderação ou, em último caso, uma obrigação, se não existir justificação plausível para decidir de outra forma². Consequentemente, esta divisão permite a existência de uma maior concorrência, onde, por exemplo, existem mercados com uma estrutura mais concentrada (Raimundo, 2017). Neste diploma foi também introduzida a figura do Gestor do Contrato³, qualificada como elemento essencial do contrato, com a função de acompanhar de forma permanente a execução do mesmo (Matos, 2019). Como abordado anteriormente, um procedimento poderá materializar-se em várias adjudicações e, consequentemente, em diversos contratos associados. Assim sendo, salienta-se a importância de se estudar a interação entre a figura do gestor do contrato e do regime de adjudicação por lotes e em que moldes esta interação se apresenta para a realidade da GNR.

Na sequência da modernização da área das compras públicas, o Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP) adotou um modelo de SP, através da implementação de um sistema em rede. Este sistema obrigou à aquisição e contratação centralizada, de bens e serviços que são transversais à AP (Garcia, 2018). O sistema é concretizado através de Acordos-Quadro (AQ), onde a sua maioria é contratualizada através do recurso à adjudicação por lotes⁴. A GNR apresenta-se neste contexto como uma entidade vinculada⁵ a este sistema, integrado pelo SNCP, beneficiando dos instrumentos de contratação da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (eSPap).

Segundo a Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro, a GNR caracteriza-se por ser uma entidade dotada de autonomia administrativa, sob tutela do Ministério da Administração Interna (MAI). No âmbito territorial, a GNR atua em cerca de 94% do território nacional e, para tal, opera essencialmente através de Comandos Territoriais (CTer) distritais e nas regiões autónomas (GNR, 2020b). Nos últimos anos, o orçamento da despesa da GNR ascendeu a mais de 800 milhões de euros, valor que demonstra as exigências

² Conforme os termos aplicáveis, previstos no art.º 46º-A, n.º 2, do CCP.

³ Vide art.º 290º-A.

⁴ Cfr. https://www.espap.gov.pt/Documents/servicos/compras/AQ_Quadro-Resumo.pdf, acessado a 5 de fevereiro de 2021, às 18h00.

⁵ Cfr. https://www.espap.gov.pt/Documents/servicos/compras/Entidades_vinculadas.pdf, acessado a 5 de fevereiro de 2021, às 18h30.

institucionais para esta entidade⁶. Deste modo, a escolha de um tema que se debruce sobre a gestão eficiente dos recursos e nas boas práticas na administração financeira e logística da GNR, aliada à complexidade de matérias ligadas à CP, consideram-se relevantes na sua plenitude. As compras públicas, em instituições como a GNR, assumem um papel determinante, desde logo, pela multiplicidade dos contratos celebrados no espaço temporal e devido a fatores como a dimensão da própria entidade e a sua dispersão territorial, incrementando responsabilidade na distribuição dos recursos (Lopes, 2018). A título de exemplo, é importante compreender que sem fardamento não se pode realizar cursos de formação, sem munições não se consegue praticar instrução de tiro, sem manutenção das viaturas não se consegue realizar patrulhas – ou seja, sem a CP, a GNR não consegue cumprir a sua missão. Assim sendo, as compras devem ser realizadas com eficiência, rigor e oportunidade (Lopes, 2018).

Realizado o anterior enquadramento e face à inexistência de respostas cabais na literatura, tendo em conta a relação dos conceitos em análise e a respetiva justificação da pertinência do tema, identifica-se a Questão Central (QC), como linha orientadora da presente investigação: “Quais são os principais desafios à aplicação do regime de adjudicação por lotes na GNR?”. O Objetivo Geral (OG), ligado à QC, seguirá a linha lógica do objeto em estudo: “Aferir os principais desafios de aplicação do regime de adjudicação por lotes na GNR”. Para alcançar o OG supramencionado foram definidos três objetivos específicos (OE):

OE₁ – Analisar que fatores influenciam a adoção do regime de adjudicação por lotes.

OE₂ – Averiguar a possibilidade de uma redistribuição dos Recursos Humanos, face às complexidades inerentes à Gestão de Contratos.

OE₃ – Identificar as potencialidades do regime de adjudicação por lotes com vista ao sucesso dos serviços partilhados.

Em termos estruturais, o presente Relatório Científico Final do Trabalho de Investigação Aplicada (RCFTIA) encontra-se elaborado em três partes: a parte pré-textual, a parte textual e a parte pós-textual. Desde a capa à Lista de Abreviaturas, Siglas e Acrónimos compreende-se a parte pré-textual. Posteriormente, apresenta-se a parte textual, numa primeira vertente constituída pela Introdução, onde se pretende efetuar uma

⁶ Dados retirados dos Planos de Atividades da GNR entre 2016-2019. Cfr. https://www.gnr.pt/IG_Principal.aspx, acedido a 18 de janeiro de 2021, às 16h30.

apresentação geral do presente trabalho. De seguida, de modo a concretizar os objetivos mencionados anteriormente, a parte textual divide-se em duas secções, de carácter teórico e prático, de forma sequencial. No que diz respeito à Secção I, através de um enquadramento teórico, são apresentadas as temáticas que fundamentam a investigação, subdividindo-se em três capítulos: (1) Contratação Pública e o Código dos Contratos Públicos; (2) O (novo) regime de Adjudicação por Lotes; e (3) Serviços Partilhados na Administração Pública. Já a Secção II, que compreende a parte prática, contempla o enquadramento metodológico e o trabalho de campo, subdividindo-se nos seguintes capítulos: (4) Metodologia, Métodos e Materiais; (5) Apresentação, Análise e Discussão de Resultados; e Conclusões. Por último, apresenta-se a parte pós-textual, fundamentais à consolidação e complementaridade dos temas abordados na parte textual (Figura 1).

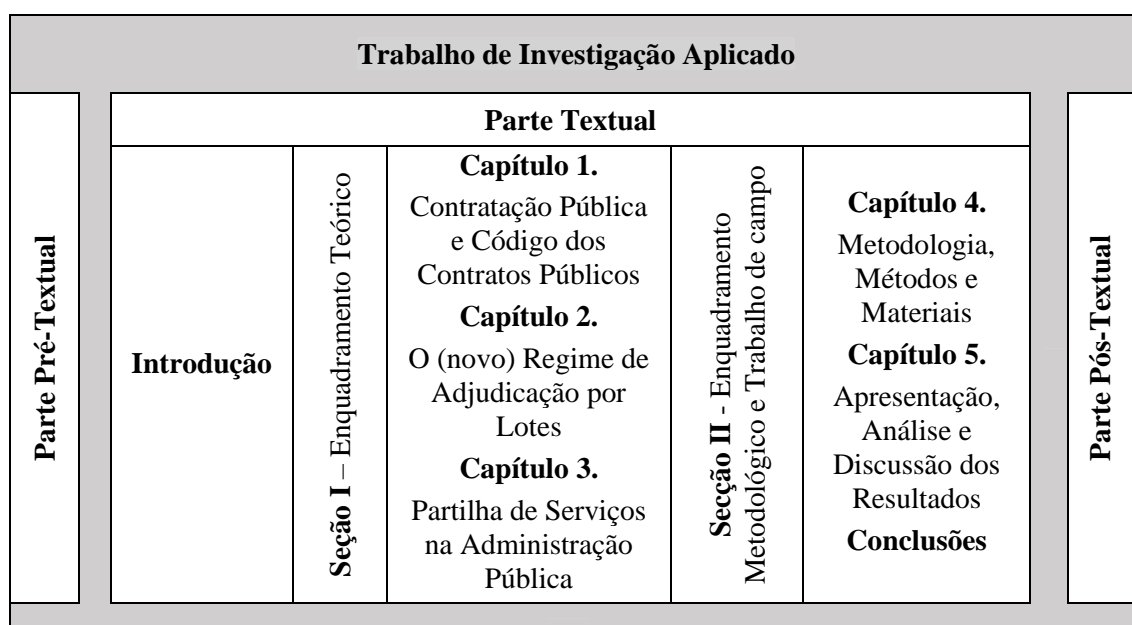


Figura n.º 1 – Estrutura do Trabalho de Investigação Aplicado

Fonte: Elaboração própria

Realça-se que este RCFTIA segue a Norma de Execução Permanente (NEP) 522/1ª, de 20 de janeiro de 2016, que regula as normas para a redação de trabalhos de investigação, especificamente os trabalhos de investigação na Academia Militar (AM).

SECÇÃO I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO

CAPÍTULO 1 – CONTRATAÇÃO PÚBLICA E O CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS

1.1. Relevância da Contratação Pública

A CP, no que concerne a aquisição de bens e serviços, é tida como um sistema de abastecimentos por parte do Setor Público Administrativo (SPA)⁷, sendo a sua regulamentação vital para a prossecução de políticas públicas no combate à corrupção (Bovis, 2019). Reforça-se ainda que a CP “é um instrumento para alcançar um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo” (Comissão Europeia [CE], 2017, p. 1). Com a intenção de maximizar as potencialidades dos contratos públicos, reconheceu-se a necessidade de se promoverem princípios como o mercado aberto ou a concorrência (Rodrigues, 2016). Nesta senda, as regulações na CP têm impactos diretos na procura e oferta: (1) os procedimentos contratuais *per se* representam potenciais benefícios económicos para o setor público, através de preços mais vantajosos; (2) a concorrência obriga a mudanças do desempenho industrial, uma vez que deixa de haver preferência e discriminação nas práticas contratuais; e (3) surge uma dimensão de reestruturação organizacional, por consequência do aumento da concorrência nos mercados, com alterações às dinâmicas de fornecimento (Bovis, 2005).

Segundo dados da CE, a CP representa cerca de 14% do Produto Interno Bruto (PIB) da União Europeia (UE), num valor absoluto equivalente a 2 triliões de euros, tendo ainda uma grande predominância, entre outros, em setores como a energia, os transportes e o fornecimento aos serviços de educação e saúde⁸. No contexto nacional, no ano de 2017, foram reportados mais de 500.000 procedimentos contratuais, ascendendo a valores que ultrapassam os 6 mil milhões de euros em contratos concluídos (CE, 2019; IMPIC, 2018). Através da Figura n.º 2, com base na informação do IMPIC (2020) e IMPIC

⁷ O SPA “é constituído pelo conjunto de entidades e de serviços da Administração Central, Local e Regional e ainda pela Segurança Social e pelos Fundos Autónomos”. Está excluído desta noção a atividade empresarial, correspondente ao Setor Empresarial do Estado. Cfr. <https://www.cfp.pt/pt/glossario/sector-publico-administrativo>, acessido a 1 de dezembro de 2020, às 14h30.

⁸ Cfr. https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en, acessido a 18 de janeiro de 2021, às 17h00.

(2021), é apresentada a evolução de 2017 a 2020, relativamente ao número e ao valor total dos contratos realizados.

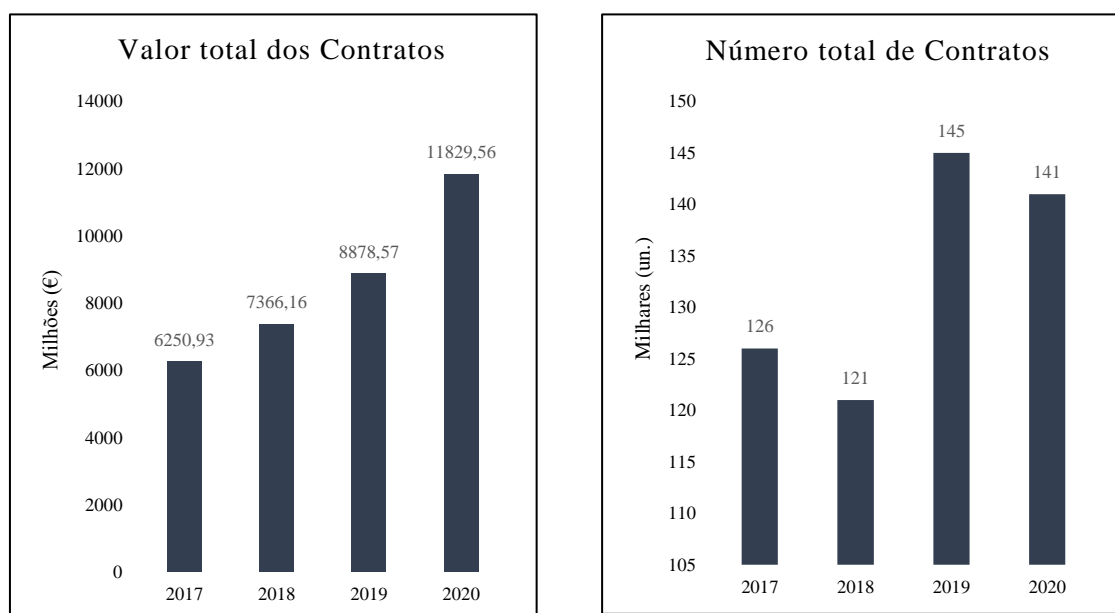


Figura n.º 2 – Valor e número total de contratos no período 2017-2020

Fonte: Elaboração Própria com base em IMPIC (2020); IMPIC (2021)

Conforme o IMPIC (2021), quanto à representatividade, em 2020, o valor da CP equivale a cerca de 5,84% do PIB português⁹, realçando-se assim a sua crescente tendência comparativamente aos anos anteriores (4,18% em 2019, 3,61% em 2018 e 3,19% em 2017).

Pese embora a relevância dos dados anteriores, importa sublinhar o desalinhamento entre os valores apontados pela CE (2019), pelo Relatório de Contratação Anual de 2019 (IMPIC, 2020) e pela própria base de dados onde está inserida a informação relativa à CP (IMPIC, 2021). Nestes casos, os valores e números totais dos contratos apresentam resultados díspares.

1.2. Evolução normativa até à aplicação do CCP em Portugal

No contexto europeu, após celebração do Tratado de Roma (1957) que estabeleceu a Comunidade Económica Europeia (CEE), a UE começou progressivamente a dar ênfase à CP. Segundo Pietro (2018), a uniformização das aplicações do direito administrativo da

⁹ Cfr. <https://pt.countryeconomy.com/governo/pib/portugal>, acedido a 02 de abril de 2021, às 16h30.

CP, com vista a serem utilizadas num mercado comum¹⁰, foram emanadas a partir de diretrizes europeias. Estas acentuaram-se particularmente a partir da década de noventa (1990), onde surgiu a necessidade de se definirem normas europeias¹¹ de fácil acesso que regessem sobre matérias de CP, apesar de antes desta década já serem feitos esforços neste sentido. Posteriormente, a UE sistematizou um novo conjunto de Diretivas¹², também no âmbito da CP, que condensariam as anteriormente aplicadas (Pietro, 2018). A transposição de teor jurídico dos procedimentos ligados à CP, no contexto nacional, realizou-se anos depois, através do Decreto-Lei n.º 18/2008, que aprova o CCP, o qual entrou em vigor a 30 de julho de 2008. Toda a legislação avulsa da altura, relacionada à CP, foi reunida de forma a ser englobada num mesmo diploma, que revogou os demais, com exceção de alguns artigos específicos, por exemplo no que respeita ao fracionamento de despesa (Figueiredo, 2008).

Desde a sua génese, o CCP é apresentado como um esforço inovador para satisfazer exigências ao nível da contratação pública, de forma a reduzir o número de procedimentos pré-contratuais, para que apenas um diploma regule rigorosamente as regras contratuais aplicáveis a vários setores públicos (Correia, 2017). Até à atualidade, o CCP já sofreu diversas alterações¹³, sendo a última materializada pela Resolução da Assembleia da República n.º 16/2020, de 19 de março¹⁴ (AR, 2020).

O Estado e a Administração Pública (AP) realizam compras através do mercado com o objetivo de obtenção dos meios fulcrais à prossecução das suas missões (Gonçalves, 2013). Para tal, a formação de contratos públicos deve ter em conta a promoção do acesso à contratação¹⁵ por parte do maior número de operadores económicos que possam ter interesse (Inês, 2017). Para a formação de um contrato, no ordenamento jurídico português, quanto aos tipos de procedimentos, as entidades deverão adotar o mais adequado, de entre os espelhados pelo art.º 16º, n.º 1 do CCP. No que concerne à

¹⁰ A noção de Mercado Comum remete para a criação de um mercado interno entre os países da antiga CEE e UE na atualidade, com a definição de ser “um espaço sem fronteiras internas no qual a livre circulação de mercadores, das pessoas, dos serviços e dos capitais é assegurada”. Cfr. https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_2.1.1.pdf, acessado a 15 de dezembro de 2020, às 15h00.

¹¹ Destacam-se cinco diretivas: Diretiva 93/36/CEE e 93/37/CEE, de 14 de junho de 1993 92/50/CEE, de 18 de junho de 1992; 93/38/CEE de 14 de junho de 1993 e 92/13/CEE, de 25 de fevereiro de 1992.

¹² Diretiva 2004/18/CE, de 31 de março de 2004; Diretiva 2004/17/CE, de 31 de março de 2004; e diretiva 2007/66/CE, de 11 de dezembro de 2007.

¹³ Cfr. <https://dre.pt/web/guest/analisejuridica/>

[/aj/31498949/init/maximized?p_p_auth=t6qtLS2N&tipoAssocId=162&mode=at](https://dre.pt/web/guest/analisejuridica/-/aj/31498949/init/maximized?p_p_auth=t6qtLS2N&tipoAssocId=162&mode=at), acessado a 1 de dezembro, às 15h30.

¹⁴ À data de 31 de maio de 2021.

¹⁵ Também explanado através do princípio da concorrência, referido no CCP, no seu art.º 1º-A, n.º 1.

submissão de contratos à concorrência do mercado, só se encontram abrangidos na Parte II do CCP os previstos no n.º 1 deste artigo. No n.º 2 é apresentado um conjunto de contratos, aos quais são aplicados os procedimentos identificados no n.º anterior (Tavares, 2018). A súmula dos procedimentos referidos anteriormente espelha-se no Quadro 1.

Quadro n.º 1 – Procedimentos para a formação de contratos

| Art.º 16º do CCP | |
|--|--|
| N.º 1 | N.º 2 |
| Ajuste Direto Consulta Prévia Concurso Público Concurso limitado por prévia qualificação Procedimento de negociação Diálogo concorrencial Parceria para a inovação | Empreitada de obras públicas Concessão de obras públicas Locação ou aquisição de bens móveis Aquisição de serviços Sociedade |

Fonte: Elaboração própria com base no CCP

A utilização de um tipo de prestação e procedimento depende do que se pretende adquirir, dos respetivos valores dos contratos e da própria fundamentação para a aquisição. Contudo, existem limites para se escolher determinado tipo de procedimento em função do valor (Silva, 2018a). Relativamente ao regime de contratação através do CCP, no que diz respeito ao processo de desenvolvimento dos procedimentos de aquisição, este encontra-se inserido num ciclo que explana as diversas etapas da formação de um contrato (Silva, 2018a). Este mesmo ciclo apresenta-se espelhado de forma resumida, na Figura n.º 3.

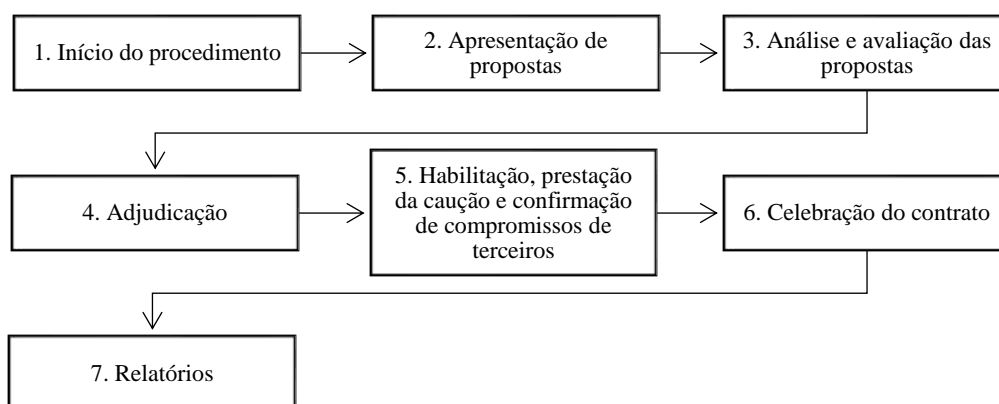


Figura n.º 3 – Etapas da formação de um contrato

Fonte: Elaboração própria com base em CE (2015); Pinto (2020); Silva (2018a)

Após celebração do contrato segue-se a execução material e financeira do mesmo, conforme as cláusulas que estão fixadas pelo caderno de encargos. Lousa (2019) refere que o contraente público deve cumprir estas mesmas cláusulas, com a obrigação de assegurar certas competências como: (1) a direção da execução das prestações; (2) a fiscalização do modo de execução do contrato; (3) a modificação unilateral das cláusulas referentes ao modo de execução das prestações e do conteúdo das mesmas, previstas no contrato; (4) a aplicação de sanções caso haja alguma inexecução do contrato; (5) a resolução unilateral do contrato; e (6) a ordenação do término da posição contratual.

Posteriormente, através do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, foram introduzidas diversas alterações, onde as entidades adjudicantes têm de assumir um papel mais consciente na sua atuação no mercado, não bastando apenas atender ao interesse financeiro de curto prazo (Raimundo & Lopes, 2017). Neste sentido, indagou-se sobre a profundidade das alterações neste diploma, procurando-se perceber se se consubstanciava numa simples revisão do Código ou se seria uma versão substituta do antecessor (Correia, 2017). Especificamente, realçam-se as alterações aos procedimentos de promoção à concorrência, onde o regime de adjudicação por lotes se inclui¹⁶, objeto de estudo da presente investigação e que será aprofundado no capítulo seguinte. Destacam-se também, genericamente, as questões da relevação dos impedimentos dos agentes económicos¹⁷ e da experiência e qualificações do pessoal encarregado da execução do contrato, como critério de adjudicação¹⁸. Salienta-se, por último, a introdução da figura do Gestor do Contrato, que será abordada de seguida.

1.3. Gestor do contrato: a figura e as funções

Gerir o desenvolvimento da relação jurídica emergente entre o contrato público e a responsabilidade afeta ao cocontratante na sua execução apresenta-se como um dever para o contraente público (Silva, 2018b; Teixeira, 2019). Dessarte, a presença de uma figura que promova a execução do contrato de forma correta e oportuna, de modo a evitar

¹⁶ Entre outros, destacam-se autores como Coimbra (2019), Raimundo (2017), Sousa (2017) e Tavares, (2019), que analisam diversos aspetos deste regime.

¹⁷ Reforçado por Moreira (2017), onde se realçam alguns aspetos como a análise do critério de relevação, da formulação legal do critério e das finalidades dos impedimentos. Encontra-se previsto no art.º 55º-A do CCP, onde se determina pelo n.º 2 que o candidato pode demonstrar que as medidas que tome são suficientes para a execução do contrato, não obstante da existência objetiva de exclusão.

¹⁸ Salienta-se Fonseca (2017), onde se discutem possíveis restrições da concorrência dos agentes económicos e em que moldes será aplicado este critério, referente ao art.º n.º 74º e n.º 75º.

erros ou desvios, é necessária, sob pena de resultar em danos para o interesse público (IMPIC, 2019b).

Ao nível internacional, através da Diretiva 2014/24/UE e da Diretiva 2014/25/UE foram destacados como objetivos a melhoria e a profissionalização da gestão dos contratos públicos¹⁹. Posteriormente, verificou-se que uma maior profissionalização e eficiência na CP poderia mesmo resultar em benefícios para toda a economia²⁰, passando por todas as etapas da CP, desde a fase inicial da identificação de necessidades à fase da gestão do contrato, esta última onde se insere a figura em análise (CE, 2017).

Em Portugal, a noção da necessidade de um gestor que acompanhasse e controlasse o contrato, de forma a conferir-lhe uma adequada organização, execução e funcionalidade, já era proposta pelo TdC, anteriormente à consagração legal do gestor de contratos (TdC, 2009). A materialização da profissionalização foi concretizada com a introdução do gestor de contratos públicos, explicitado no art.º 290º-A²¹ do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto. Neste diploma, conforme o seu preâmbulo, foi realçada a figura do gestor do contrato, com a premissa de um acompanhamento permanente da execução do contrato e aumento da qualidade da execução deste. No entanto, não deve ser confundido com o responsável pela direção do procedimento do contrato público, previsto no art.º 55º do Código do Procedimento Administrativo, nem com o gestor do procedimento espelhado no art.º 8º, n.º 3 do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (Pietro, 2018).

Por definição, o n.º 1 do art.º 290º-A do CCP estabelece o dever da designação de um gestor de contrato, por parte do contraente público, o qual tem a função de acompanhar a execução do contrato na sua plenitude. Reforçando esta ideia, o n.º 2 refere que o gestor de contrato deve assegurar pontos-chave da sua execução, no que concerne a eficiência e desempenho dos vários elementos participantes para garantir o resultado do contrato estabelecido. Indica também o dever da elaboração de indicadores qualitativos e quantitativos de execução, de forma adequada ao tipo de contrato em questão. Caso se detetem quaisquer problemas ao nível da execução do contrato, conforme o n.º 3, o gestor do contrato deve comunicar ao órgão competente, adequando as medidas corretivas

¹⁹ Vide pontos 59 e 70, respetivamente.

²⁰ Cfr. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H1805&from=EN>, acedido a 29 novembro de 2020, às 16h00.

²¹ Complementando este art.º, o conteúdo do contrato, previsto no art.º 96º n.º 1, al. i) passa também a prever a “identificação do gestor do contrato em nome da entidade adjudicante”.

necessárias à resolução desses problemas. Por último, segundo o n.º 4, podem ainda ser delegadas no gestor do contrato as funções para adotar as medidas corretivas do número anterior, excetuando os casos de cessação e modificação do contrato (Teixeira, 2018).

1.4. Profissionalização do gestor do contrato

Como anteriormente analisado, a gestão dos contratos abrange de igual forma medidas de supervisão, acompanhamento e fiscalização na execução do contrato público. Para tal, tem de tomar decisões de teor variado, com consequências diretas no desenvolvimento da relação contratual (Gonçalves, 2020).

O parco enquadramento legislativo origina situações de necessária reflexão sobre o perfil e respetiva inserção orgânica da figura do gestor do contrato, por parte das entidades adjudicantes. Matos (2019, p. 1179) questiona se “será desejável uma integração do gestor na estrutura organizacional do contraente público? Ou será, outrossim, preferível uma aposta numa gestão mais especializada, inclusivamente do ponto de vista técnico[?]”. Neste sentido, nada indica que não se poderá recorrer a um terceiro (entidade externa), contratado pelo contraente público (Matos, 2019). No entanto, a ideia de *outsourcing*, poderá não ser extensível a todos os procedimentos. Como exemplo, apresenta-se o caso do ajuste direto sem publicação prévia do anúncio, fundamentado através de urgência imperiosa²², que poderá inviabilizar neste caso a designação de um gestor do contrato (Pietro, 2018).

Outro aspeto a ter em consideração, segundo o IMPIC (2019b), é a inexistência de qualquer limitação no CCP quanto à designação do gestor em torno do montante do contrato. No caso específico dos ajustes diretos em regime simplificado, não será necessário proceder-se ao desígnio desta figura²³. Contudo, noutra perspetiva, Gonçalves (2020) afirma que todo e qualquer contrato, independentemente do seu valor, terá de identificar um gestor do contrato.

Relativamente à formação necessária para o exercício da função de gestor do contrato, o CCP não prevê qualquer exigência neste sentido (Matos, 2019). Quanto a esta situação, o IMPIC (2019b) reforça a importância desta figura ter conhecimento técnico suficiente sobre o conteúdo do contrato. Conforme a CE (2017), reforça-se de igual forma

²² Vide art.º 24º, n.º 1, al. c).

²³ Vide art.º 128º, n.º 3.

a profissionalização no âmbito da CP, através do desenvolvimento de programas de formação proveniente da análise das necessidades e dos quadros de competências.

No âmbito da adjudicação por lotes, o esquema atual enquadra-se num cenário onde um procedimento se materializa em várias adjudicações e, por conseguinte (por regra), em vários contratos (Coimbra, 2019). Consequentemente, se cada contrato designar o respetivo gestor do contrato, poderão ser designados tantos gestores como contratos celebrados com as respetivas entidades adjudicatárias. Pelo previamente exposto e conforme Pinto (2020), considerando o papel fulcral desta figura na CP, a nível organizacional, deverá haver um reajuste estrutural com o objetivo de lidar com as exigências inerentes à sua atividade contratual.

CAPÍTULO 2 – O (NOVO) REGIME DE ADJUDICAÇÃO POR LOTES

2.1. Evolução da legislação no âmbito da divisão por lotes

A noção de *Adjudicação por Lotes* caracteriza-se por ser a “adjudicação de contratos com objeto de grande dimensão sob a forma de lotes separados” Silva (2018b, p. 45). Este instrumento económico, político e jurídico permite um maior acesso à contratação por parte das PME, promovendo em simultâneo a concorrência. Concomitantemente, a adjudicação por lotes apresenta um teor restritivo nos grandes contratos com um único operador económico, dando oportunidade de dividir o objeto contratual de forma adequada, com vista ao interesse público (Silva, 2018b).

A primeira versão do CCP, publicada em 29 de janeiro de 2008, inclui também a primeira versão da matéria da divisão por lotes, consubstanciada no art.º 22, n.º 1, onde refere que as “prestações do mesmo tipo, suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato, sejam divididas em vários lotes, correspondendo cada um deles a um contrato separado”. Significa assim que, na presença de vários lotes, cada lote corresponderia a um contrato separado, desde que cumprisse com o disposto das alíneas seguintes relativamente às regras na escolha do procedimento (seja ajuste direto, concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação), em função do seu valor (Stoffel, 2011). O n.º 2 do mesmo artigo apresenta condicionantes em relação aos preços contratuais dos vários lotes, de forma a controlar se o somatório total de contratos subsequentes não ultrapassa os limites impostos do respetivo procedimento. Por sua vez, o n.º 3 é uma exceção ao número anterior em casos específicos ligados aos valores acumulados dos preços base, relativamente aos contratos por lotes.

Mais tarde, no contexto europeu, o Parlamento Europeu e do Conselho [PEC] (2014a, p. 15), no que concerne aos contratos públicos, determina que “a autoridade adjudicante deverá ter por obrigação considerar se convém dividir contratos em lote” de forma a “facilitar a participação das PME no mercado dos contratos públicos”. No art.º 46º deste diploma é prevista a adjudicação por lotes e é introduzida a obrigação da sua

fundamentação, no caso de não se praticar a constituição dos contratos por lotes²⁴. Esta obrigação é consequência de um quadro de carácter geral de mercados que sejam abertos e concorrenciais, ou seja, com vista a incentivar iniciativas favoráveis ao desenvolvimento das empresas no seu todo, independentemente da sua dimensão (Schoenmaekers, 2015). Este tipo de políticas advém também da presença tão marcante das PME no tecido empresarial dos Estados-Membros²⁵, tendo em conta a manutenção e criação de emprego, acrescentando desta forma a necessidade de se adotarem medidas administrativas a favor deste mesmo desenvolvimento (Coimbra, 2019).

De forma transitória, em Portugal, após a alteração do CCP através da publicação do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, o que era previsto no art.º 22 sofreu modificações significativas, no âmbito das adjudicações por lotes. O art.º 46º-A passou a vincular este novo regime, onde, segundo o n.º 1, as entidades podem prever a adjudicação por lotes e a sua aplicação. Tal ocorre quando num mesmo procedimento a entidade adjudicante executa uma divisão do objeto do contrato e cada parte tem a possibilidade de realizar uma proposta autónoma, independente e diferente, por parte da concorrência (Sousa, 2017).

Transpondo os propósitos da Diretiva Europeia, surge assim no n.º 2 deste artigo, a obrigatoriedade de apresentar uma justificação, caso se verifique que os contratos públicos de aquisição/locação de bens ou aquisição de serviços ultrapassam os 135.000 euros, ou no caso das empreitadas de obras públicas, cujo valor ultrapasse os 500.000 euros (Coimbra, 2019). Sinteticamente, conforme Gonçalves (2020, p. 485), nestes casos “a decisão de não contratação por lotes deve ser fundamentada” e “a lei pretende impor ao órgão adjudicante um dever de ponderar a operação de divisão e de, na sequência, explicar por que opta pela não divisão”.

Todavia, existem exceções explícitas em ambas as alíneas do n.º 2. Na al. a), constituem-se as exceções relativas à possibilidade de graves inconvenientes da adoção deste regime, como é o caso de aquisições de objetos indivisíveis. Seguidamente, na al. b), estão previstas as exceções por motivos de urgência, que obrigam a procedimentos mais céleres e soluções contratuais eficazes e simples e as exceções por imperativos

²⁴ No PEC (2014b) é dada de igual forma importância às PME e à utilização deste regime, no seu ponto 87º e art.º 65º.

²⁵ No caso Português, segundo dados da PORDATA, 99,9% das empresas são de dimensão micro, pequena ou média. Cfr.

<https://www.pordata.pt/Portugal/Pequenas+e+m%C3%A9dias+empresas+em+percentagem+do+total+de+empresas+total+e+por+dimens%C3%A3o-2859>, acedido a 02 de dezembro de 2020, às 14h30.

funcionais ou técnicos, que afetem a eficiência da entidade adjudicante, como é o caso de relacionar empreiteiros na execução de uma mesma obra (Tavares, 2019). O IMPIC (2019a, p. 4) apresenta algumas situações em que se admitem justificações para a não adjudicação por lotes, como “um aumento considerável dos preços relacionados com a adjudicação de várias propostas em vez de uma só” ou quando se trata de “um mercado em que existe monopólio (...) ou oligopólio”, sem capacidade para o alcance das PME.

No n.º 3 deste artigo apresentam-se como excluídas desta ponderação as entidades adjudicantes dos setores especiais, sendo que estas poderão, no entanto, considerar a divisão em lotes²⁶. O n.º 4 e 5 estabelecem mais possibilidades na aplicação deste regime: no n.º 4, a entidade adjudicante tem a possibilidade de limitar o número máximo de lotes adjudicados a cada concorrente ou não o fazer, podendo todos os lotes serem adjudicados ao mesmo concorrente²⁷. Esta possibilidade alinha de igual modo com a promoção do acesso público aos mercados, uma vez que ao limitar o número de lotes, dificulta o acesso a todos os lotes por partes dos operadores económicos de maior dimensão²⁸ (Ramos, 2018; Sousa, 2017). Já o n.º 5 possibilita à entidade adjudicante, desde que seja incluído no convite ou no programa de procedimento, a combinação ou agrupamento de vários ou a totalidade dos lotes, com a devida fundamentação criteriosa (Tavares, 2019).

Diferenciando as duas redações num único ponto transversal, no regime de divisão em lotes, segundo Sánchez (2020, p. 543), “no artigo 22.º, ambiciona-se proteger a concorrência perante expedientes que defraudam a obrigação de adoção de procedimentos abertos ao mercado; (...) no artigo 46.º-A, procura-se privilegiar uma parte dos concorrentes que atuam no mercado – aqueles de menor dimensão”. O objetivo, passa por diversificar a representação empresarial, onde as condicionantes contratuais, múltiplas vezes devido às características das PME, se apresentam como um grande obstáculo à participação num contrato público (Amorim, 2019).

2.2. Desafios/Limitações à divisão dos contratos em lotes

A decisão de dividir um contrato por lotes apresenta vários desafios e/ou limitações no que tange à sua aplicação. Desde logo, a decisão de dividir um contrato por

²⁶ Aspeto igualmente abordado pelo art.º 65º da Diretiva 2014/25/EU.

²⁷ Transposição realizada do art.º 46º, nº 2, conforme o 2º parágrafo do mesmo, da Diretiva 2014/24/EU.

²⁸ Segundo Sousa (2017) reforça-se que apesar de promover o interesse público, esta restrição poderá ter outros fins para a entidade adjudicante, seja o de evitar a dependência a um único operador económico, o de preservar a concorrência no futuro ou permitir um *benchmarking* dinâmico entre adjudicatários, para verificar o grau de cumprimento.

lotes potencia a ilegalidade de se proceder ao fracionamento da despesa, onde poderá existir a tentativa de se evitar procedimentos contratuais de maior exigência. No caso em que se fraciona o *objeto* a adquirir, adjudicando por lotes, deve ter-se em conta o procedimento que englobe a totalidade do contrato (Programa Operacional Inclusão Social e Emprego [POISE], 2020). Paralelamente, através de um exemplo, se houver a divisão de uma empreitada no valor de 600.000 euros em dois lotes, onde o 1º tem o valor de 550.000 euros e o 2º 50.000 euros, embora a lei nada proíba estes contornos, poderá no entanto significar uma fuga ao dever de fundamentação (Gonçalves, 2020). Nestes casos, segundo Gonçalves (2020, p. 489), “a fundamentação desta decisão poderá vir a ser solicitada à entidade adjudicante”. Reforça ainda Sánchez (2020, p. 550), que esta prática “não pode ser combatida através de uma interpretação criativa que não encontra respaldo na lei, mas apenas através dos mecanismos gerais que o ordenamento prevê contra qualquer fraude”.

No que concerne à adjudicação, a divisão realizada poderá sofrer transtornos quando um dos lotes tiver problemas. Nestes casos, nem sempre é simples perceber de que forma se repercute nos restantes lotes (Quissanga, 2020). Para ultrapassar esta dificuldade, o art.º 73º, n.º 2, do CCP, define que poderá existir uma decisão de adjudicação para cada lote (criando independência entre lotes), com possibilidade de ocorrer em momentos distintos²⁹. Deste modo, permitirá o avanço do procedimento e posterior celebração e execução do contrato, mesmo que algum lote tenha algum problema, tal como um atraso resultante de uma impugnação. Conforme Oliveira e Oliveira (2011, pp. 1023-1024), a norma deverá ser que “os atos e decisões relativos a cada lote são independentes e não prejudicam a validade e eficácia das decisões sobre o outro lote ou a respetiva tramitação”. Porém, esta possibilidade estará em causa caso seja dado uso à apresentação de propostas onde estejam combinados lotes, seja pela sua agregação, seja pela fixação de um número máximo a adjudicar (Sánchez, 2020).

Paralelamente, perante a possibilidade da entidade adjudicante celebrar contratos que combinem a totalidade dos lotes ou parte destes, poderá ter como consequência a diminuição de oportunidades aos operadores económicos de menor dimensão, negando o objetivo da recente legislação e fomentando apenas a competição entre grandes empresas (Coimbra, 2019). Anchustegu (2016) recomenda que haja um equilíbrio entre a forma de

²⁹ Segundo Sousa (2017), embora possa ser pretendido e previsto nalguns casos, poderão também existir situações de desfasamento temporal entre lotes, resultantes de atrasos na tramitação.

agregação dos lotes e a sua oferta aos concorrentes, para não prejudicar potenciais entidades adjudicatárias na sua participação.

Por outro lado, a divisão dos contratos por lotes pode suscitar problemas relacionados com propostas fraudulentas, através da tentativa de conluio com outros concorrentes, de forma a eliminarem o fator da competição. Preventivamente, aquando da elaboração de contratos, o número de lotes deve ser menor do que o número de participantes esperados³⁰ (Giosa, 2018). No limite, caso a entidade adjudicante não consiga adjudicar por lotes sem se expor a este tipo de manipulações, encontra aqui uma sólida razão para não dividir o *objeto* (Raimundo, 2017).

Quanto às dificuldades associadas à própria divisão *per se*, que poderá não ser tão óbvia no que concerne à tipologia de bens ou serviços e às empreitadas de obras públicas, poderá implicar obstáculos técnicos e económicos (Egeberg, 2016). Como se poderá observar pela análise dos procedimentos no Apêndice A, existem diversos casos onde a divisão por lotes é menos complexa, seja pela tipologia do bem (como o caso da aquisição de fardamento em que cada lote é referente a um artigo específico)³¹ ou do serviço (exemplo do serviço de limpezas em que cada lote corresponde à localização do estabelecimento)³². Contudo, será visto como argumento para a não divisão noutras circunstâncias, como na aquisição de um trator³³ (*objeto* indivisível) ou na aquisição de serviços de viagens e alojamento³⁴ e no caso das empreitadas de obras públicas³⁵ (coordenação entre entidades adjudicatárias). Inclui-se ainda o fator geográfico, caso se verifique que cada lote corresponde a locais de execução distintos, acrescentando complexidade à maneira como se dividem os lotes, para não restringir os operadores económicos, e consequentemente, a concorrência.

Por fim, ligado às ineficiências aquisitivas está o facto de que dividir contratos em lotes poderá complicar e aumentar os custos dos processos aquisitivos. A divisão obriga a múltiplos contratos com múltiplas entidades, o que é mais dispendioso, tanto ao nível financeiro como logístico (Egeberg, 2016).

³⁰ Uma das opções que a entidade adjudicante dispõe, segundo o n.º 4 do art.º 46º-A do CCP, é o estabelecimento de limites de adjudicação a cada concorrente, o que permite um maior controlo neste sentido.

³¹ Exemplifica-se com o Concurso Público n.º 29/DRL/DA/2017 ou o Concurso Público n.º 14/DRL/DA/2018.

³² Como o caso do Concurso Público n.º 26/DRL/DA/18.

³³ Procedimento materializado no Concurso Público n.º 31/DRL/DA/2017.

³⁴ Refere-se como exemplo, o Concurso Público n.º 32/DRL/DA/2020, conforme dados do Portal base.gov.

³⁵ Realça-se o exemplo do Concurso Público n.º 15/DRL/DA/19.

2.3. Regime de Adjudicação por Lotes: O caso da GNR

Anualmente, através dos seus Instrumentos de Gestão³⁶, a GNR apresenta os relatórios de atividades que se constituem como um instrumento fundamental da gestão pública. No âmbito da CP, a Direção de Recursos Logísticos³⁷ (DRL), assume-se como a entidade que coordena as compras da GNR, com o Plano Logístico da Guarda. A DRL agrega um conjunto de procedimentos em associação com os vários órgãos da GNR e privilegia a centralização das compras junto da Direção de Serviços da Unidade Ministerial de Compras, do Ministério da Administração Interna, doravante DSUMC/MAI (GNR, 2020a).

Com base em dados do IMPIC (2021) e nos Relatórios de Atividades da GNR compreendidos, entre 2017 e 2019, foi realizada uma análise dos contratos que dividiram o *objeto* por lotes. Para tal efeito, conforme o Apêndice A, foram selecionados os Concursos Públicos centralizados na DRL. O objetivo foi perceber a representatividade dos contratos divididos por lotes face ao total, após publicação do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto. Desta forma, os contratos analisados apresentam-se sistematizados na Figura n.º 4.

| Ano | Percentagem de procedimentos de Concursos Públicos adjudicados por Lotes | Total de Contratos |
|------|--|--------------------|
| 2017 | 57,1% | 7 |
| 2018 | 52,0% | 22 |
| 2019 | 56,8% | 37 |
| 2020 | 40,0% | 28 |

Tabela n.º 1 – Concursos Públicos realizados pela DRL após publicação do Decreto-Lei n.º 111-B/2017

Fonte: Elaboração Própria

No espaço temporal analisado sublinha-se, desde logo, que as discrepâncias não são muito acentuadas. Isto acontece dado que vários procedimentos são necessidades regulares, ao longo dos anos (GNR, 2018; GNR, 2019; GNR, 2020a). No período de 2017 a 2019, mais de metade dos concursos públicos foram realizados através da utilização do regime de adjudicação por lotes, o que indica a forte opção por esta figura. Em 2020,

³⁶ Cfr. https://www.gnr.pt/IG_Principal.aspx, acessado a 23 de fevereiro de 2021, às 17h00.

³⁷ Organicamente inserido no Comando da Administração dos Recursos Internos (CARI), previsto no art.º 33, n.º 3 da Lei n.º 63/2007 de 06 de novembro.

contrariamente aos restantes anos, há uma descida desta percentagem para 40% (menos 16,8% comparativamente a 2019).

Quanto à tipologia, no que concerne à aquisição de bens, destacam-se os procedimentos relativos a fardamento, condecorações e mobiliário, os quais são adjudicados por lotes ao longo dos anos. No caso da aquisição de serviços, no mesmo contexto, salienta-se a limpeza de cavalariças. Sobre as empreitadas de obras públicas, destaca-se a título de exemplo o CP n.º 32/DRL/DA/19, que foi adjudicado por lotes³⁸.

Os Concursos Públicos realizados nas Unidades da GNR são, na sua maioria, relativos a concessões para exploração de bares/messes, aquisição de bens alimentares/pneumáticos ou serviços de reparação/transporte. Nestes casos, quando adjudicados por lotes, identificam-se a título exemplificativo, a divisão por CTer³⁹ ou por tipologia de bem⁴⁰ (GNR, 2018; GNR, 2019; GNR, 2020a; IMPIC, 2021).

Para análise dos procedimentos realizados pela GNR no ano de 2020, recorreu-se exclusivamente ao IMPIC (2021), pelo que se aponta a limitação na identificação da totalidade destes procedimentos. Não obstante, face aos anos anteriores, retiram-se ilações pertinentes. Destacam-se, desde logo, os procedimentos relativos a remodelações e manutenção em empreitadas de obras públicas e o serviço de viagens e alojamentos. Nestes casos não é utilizada a figura de adjudicação por lotes, o que dilui a percentagem comparativamente aos anos transatos. Nos procedimentos remanescentes existem diversas similitudes entre *objetos* do contrato, apontando mais uma vez para necessidades regulares da GNR.

Salientam-se ainda os procedimentos aquisitivos centralizados realizados. A formalização neste âmbito é feita por parte da DSUMC/MAI e da eSPap (GNR, 2018; GNR 2019; GNR 2020). Neste âmbito, conforme o IMPIC (2021), vários destes procedimentos adotaram o regime de adjudicação por lotes. Esta análise será realizada no próximo capítulo.

³⁸ Neste caso específico, a divisão dos dois lotes é referente aos locais onde vão ser realizadas as empreitadas (postos de observação), no Pico da Cruz e Ponta de São Lourenço, ambos situados na Madeira.

³⁹ Como o Concurso Público n.º 02/USHE/2017 e o CP N.º 08/SRLF/UCC/2020, onde se dividem os lotes pelos estabelecimentos *alvo*.

⁴⁰ Como o Concurso Público n.º 01/CTBRANCO/2018 e o Concurso Público n.º 15/EG/2019.

CAPÍTULO 3 – SERVIÇOS PARTILHADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3.1. Evolução da Administração Pública

A AP foi alvo de sucessivas reformas ao longo dos tempos, sendo abordada como a gestão dos assuntos governamentais a todos os níveis, do nacional ao local (Ashworth, Boyne & Entwistle, 2010; Basu, 1994; Peters & Pierre, 2003). Após a década de 60 do século passado (1960), o governo era acusado de não conseguir solucionar diversos problemas, como os gastos públicos e a dificuldade na gestão do crescimento interno. Assim, surgiu a necessidade de se realizarem mudanças na AP, propostas através de diversas teorias (Pyun & Gamassou, 2018). Sucintamente, destacam-se cinco modelos que moldaram a AP ao longo das décadas: a *New Public Administration*, a *New Public Management* (NPM), o *Public Value Management*, o *New Public Service* e o *New Public Governance*. Sinteticamente, o Apêndice B apresenta um quadro-resumo de alguns pontos essenciais relacionados com os modelos supramencionados.

3.2. Administração Pública em Portugal

Ao nível interno, além do que já foi referido, importa sublinhar a transição tardia para a democracia (25 de abril de 1974), porque circunscreveu as opções e os avanços da administração, uma vez que, até então, as políticas públicas eram mediadas por um regime ditatorial (Silva, 2013).

A Constituição da República Portuguesa, pós tal período, aborda a AP no seu art.º 266, n.º 1, na medida em que “visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos”. Para tal, todo e qualquer órgão e agente administrativo deve atuar no emprego das suas funções respeitando os princípios referidos no n.º 2 do mesmo artigo, de “igualdade, proporcionalidade, justiça, imparcialidade e boa fé”.

A AP em Portugal foi pautada ao longo dos anos por mudanças com introdução de medidas e reformas modernizadoras (Pereira, 2018). Deste modo e conforme Garcia (2018), no Quadro n.º 1, são apresentadas as principais características de alguns Governos Constitucionais (GC) que foram preponderantes às alterações no âmbito da AP.

Quadro n.º 2 – Características na evolução da AP em Portugal

| Governo Constitucional | Principais medidas/alterações |
|-------------------------------|--|
| XI e XII (1987-1995) | <ul style="list-style-type: none"> • Políticas de inovação administrativa através de uma maior simplificação e desburocratização. Ênfase na qualidade e relação entre a Administração e o Setor Empresarial⁴¹. • Reforma orçamental e de contabilidade pública materializada na Reforma da Administração Financeira do Estado⁴². |
| XIII e XIV (1995-2002) | <ul style="list-style-type: none"> • Continuidade da inovação dos GC anteriores, com maior orientação para o cidadão, que passa a não ser visto como cliente e sim com uma maior relação entre Administração-Cidadão⁴³. • Introdução do <i>e-government</i>⁴⁴. • Criação de lojas de cidadão⁴⁵. |
| XV (2002-2004) | <ul style="list-style-type: none"> • Aprovação das linhas de orientação da reforma da AP⁴⁶. • Aprovação do Código da Insolvência e Recuperação de Empresas⁴⁷. • Estabelecimento de princípios e normas para a Administração Direta do Estado⁴⁸. • Aprovação da lei quadro dos Institutos Públicos (correspondente à Administração Indireta)⁴⁹. • Aprovação da operacionalização da reforma da AP, tal como áreas de atuação e metodologias de aplicação⁵⁰. |
| XVII (2005-2009) | <ul style="list-style-type: none"> • Definição do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE)⁵¹. • Aprovação do PRACE⁵². |
| XIX (2011-2015) | <ul style="list-style-type: none"> • Aprovação do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC)⁵³. |

Fonte: Elaboração Própria com base em Garcia (2018)

⁴¹ Realça-se o modelo NPM, que surge como resposta ao modelo Burocrático, que era insuficiente para resolver os problemas do Estado, relativamente à organização e gestão dos serviços públicos (Garcia, 2018).

⁴² Previsto no DL n.º 155/92, de 28 de julho, com um novo regime de administração financeira.

⁴³ Exemplo disso é a implementação da RCM n.º 189/96 de 28 de novembro que trata de possíveis conflitos entre cidadãos e Administração, através do livro de reclamações.

⁴⁴ Através da RCM n.º 24/2001 de 01 de março que mandatou diversas medidas de promoção de emprego público.

⁴⁵ Previsto no DL n.º 187/99 de 02 de junho. O objetivo da sua criação é a prestação de diversos serviços públicos.

⁴⁶ RCM n.º 95/2003 de 30 de julho, na qual se promovem princípios, entre outros, de valorização dos funcionários públicos modernização dos organismos.

⁴⁷ DL n.º 53/2004 de 22 de agosto, com ênfase nas empresas que se encontrem com dificuldades económicas.

⁴⁸ Previsto na Lei n.º 4/2004 de 15 de janeiro.

⁴⁹ Previsto na Lei n.º 3/2004 de 15 de janeiro, onde segundo o art.º 1º deste diploma se estabelecem os princípios e normas para os institutos públicos (n.º 1), de aplicação imperativa (n.º 2).

⁵⁰ Previsto através da RCM n.º 53/2004 de 21 de abril, onde se operacionaliza o processo de reforma da AP, já iniciado pelo RCM n.º 95/2003 de 30 de julho, permitindo, segundo o preâmbulo do diploma, “racionalizar e modernizar as estruturas, reavaliar as funções do Estado e promover uma cultura de avaliação responsabilidade, distinguindo o mérito da excelência”.

⁵¹ Na RCM n.º 124/2005 de 4 de agosto, segundo o n.º 1, é dado ênfase à promoção de princípios ligados à cidadania, ao desenvolvimento económico e à qualidade dos serviços públicos.

⁵² Previsto na RCM n.º 39/2006 de 21 de abril. Segundo Carvalho (2008), agregaram-se desta forma várias medidas de modernização administrativa que eram até então bastante dispersas.

⁵³ De acordo com Madureira (2015), o PREMAC surgiu sobre a necessidade de se implementarem medidas de gestão eficiente e racional dos recursos públicos e da redução da despesa pública.

Na AP em Portugal, desde o X GC (1985-1987) existiu uma tendência predominante do NPM no que diz respeito às medidas e alterações que ocorreram (Garcia, 2018). Contudo, mais recentemente, com a implementação do PRACE e do PREMAC houve uma maior conotação de controlo do Governo face à autonomia existente nas entidades (Direção-Geral da Administração e do Emprego Público [DGAEP], 2013). Uma das tendências mais recentes na AP, ainda que o Anexo III da RCM n.º 53/2004 de 15 de abril já estabelecesse algumas considerações neste âmbito, são os SP⁵⁴.

3.3. Serviços Partilhados

Os SP traduzem-se essencialmente numa estratégia colaborativa, onde as funções organizacionais existentes são concentradas numa nova unidade com uma estrutura de gestão que promova princípios como a eficiência, a economia e a criação de valor (Bergeron, 2003).

Segundo diversos autores, trata-se da otimização de recursos humanos (RH), capital e tempo (Kagelmann, 2001; Schmidt, 1997; Ulrich, 1995; Wang & Wang, 2007). Ulrich (2010) reforça ainda que, tendo em conta as restrições nos recursos supramencionados, é fulcral que o setor público procure soluções, passando esta pela consideração dos SP. Por sua vez, Herbert e Seal (2012) referem que a implementação dos SP diminui, em significativa medida, a gestão contabilística individual das várias entidades, numa perspetiva em que passa a existir apenas interação direta entre um fornecedor e um cliente. Consequentemente, vários autores apontam que a consolidação/concentração de funções reduz ou até elimina na sua totalidade a duplicação de processos, concorrendo assim para os princípios referidos anteriormente (Aksin & Masini, 2008; Becker, Niehaves & Krause, 2009; Bergeron, 2003; Goh, Prakash & Yeo, 2007; Janssen & Joha, 2006; Quinn, Cook & Kris, 2000; Schulman, Harmer, Dunleavy, & Lusk, 1999; Ulrich, 1995; Wang & Wang, 2007).

Paralelamente, a redução de custos e uma maior competitividade nos preços de aquisição são também apontados como vantagem na adoção dos SP (Aksin & Masini, 2008; Becker et al., 2009; Bergeron, 2003; Forst, 1999; Goh et al., 2007; Quinn et al., 2000; Schulman et al., 1999; Wang & Wang, 2007).

⁵⁴ A título de exemplo, destaca-se o planeamento da implementação de unidades de SP com o seu devido controlo de desempenho e a reestruturação no âmbito dos RH.

No que concerne a estrutura organizacional, as instituições terão de sofrer fortes alterações durante o processo de mudança que concorre para a completa integração dos SP. Este processo vai também contribuir substancialmente para uma melhoria nas práticas internas (Davis, 2005; Forst, 1999; Goh et al., 2007; Janssen & Joha, 2006; Schmidt, 1997)⁵⁵. Por forma a sintetizar, o Apêndice C apresenta uma súmula de alguns autores que estudaram as vantagens de se adotar os SP entre organismos.

3.3.1. Serviços Partilhados em Portugal

No que diz respeito aos avanços dos SP, desde a sua génese à atualidade em Portugal, estes encontram-se espelhados resumidamente no Quadro n.º 4.

Quadro n.º 3 – Evolução dos Serviços Partilhados

| Governo Constitucional | Avanços Legislativos | Impactos nos Serviços Partilhados |
|-------------------------------|---|---|
| XV (2002-2004) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ RCM n.º 95/2003, de 30 de julho; ▪ Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro; ▪ RCM n.º 53/2004, de 21 de abril. | Projeção dos SP no sentido de se destacar a necessidade da gestão eficiente dos recursos, agregando funções transversais. |
| XVII (2005-2009) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ RCM n.º 124/2005, de 4 de agosto; ▪ RCM n.º 39/2006, de 21 de abril; ▪ DL n.º 25/2007, de 07 de fevereiro; ▪ DL n.º 37/2007, de 19 de fevereiro. | Medidas com vista à génese dos SP, concretizada através da criação da ANCP e do GeRAP. |
| XIX (2011-2015) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ DL n.º 117-A/2012, de 14 de junho. | Consolidação dos SP, materializado na criação da eSPap. |
| XXI (2015-2019) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ RCM n.º 78/2017, de 6 de junho. | Incremento legislativo nos SP, através da centralização do setor da energia na eSPap. |

Fonte: Elaboração Própria com base em Garcia (2018)

Mais recentemente, no âmbito de parte das Forças e Serviços de Segurança (FSS), o Despacho n.º 6141/2020 procedeu à criação de um grupo de trabalho para os SP, com o objetivo de integrar e normalizar boas práticas dos processos financeiros e logísticos na tutela do MAI. Neste desiderato, cada vez mais estão a ser reunidos esforços para uma maior eficiência na gestão dos recursos públicos, passando, entre outros processos, pela utilização de ferramentas que acrescentem valor (MAI, 2020). De igual forma, é também

⁵⁵ No Apêndice B encontram-se espelhadas num quadro-resumo as principais características que são vantajosas na adoção dos SP.

objetivo que se “contribua para o aumento da qualidade da prestação de serviço público aos cidadãos” (MAI, 2020, p. 21).

3.3.2. Serviços Partilhados na GNR

A eSPap⁵⁶ foi criada com vista à eficiência financeira, em todos os organismos transversais da AP portuguesa. Nesta vertente, surgiu a Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado, à qual a GNR aderiu em 2012, integrando a gestão patrimonial, financeira e logística (GNR, 2019). Dentro das especificidades da eSPap, encontram-se os SP nas Compras Públicas, onde se insere o Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP)⁵⁷. Na GNR, desde 2015, numa lógica de serviços partilhados, há a promoção de funções de controlo de recursos logísticos, através da articulação conjunta com a eSPap, a DSUMC/MAI e órgãos locais (GNR, 2019).

Neste contexto, tal como foi elencado, a GNR é uma entidade compradora vinculada ao SNCP⁵⁸, com AQ⁵⁹ estabelecidos no âmbito do fornecimento de bens e/ou prestação de serviços⁶⁰. Assim sendo, encontram-se em vigor nove AQ⁶¹. Quanto aos instrumentos procedimentais especiais, *in casu*, os AQ, são aplicáveis as regras gerais sobre a formação dos contratos públicos⁶², pelo que deve ser salientado o dever do cumprimento das regras relativas ao art.º 46º-A do CCP (Sánchez, 2020). Destaca-se que em apenas um dos AQ em vigor na eSPap não está prevista a adjudicação por lotes, especificamente o fornecimento de papel para fotocópia e impressão⁶³.

Quanto à perspetiva financeira, de entre os procedimentos aquisitivos elaborados centralmente junto da Secretaria-Geral do MAI (SGMAI), realçam-se a título de exemplo dois procedimentos aquisitivos realizados pela Divisão de Programação de Infraestruturas

⁵⁶ A sua criação foi decretada pelo DL n.º 117-A/2012 de 14 de junho, onde no seu preâmbulo, no âmbito do PREMAC, se procede à extinção, por fusão, da Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública (GeRAP) e a Agência Nacional de Compras Públicas, E. P. E. (ANCP).

⁵⁷ Sistema definido e criado após aprovação do PRACE, onde eram dadas orientações claras sobre a gestão de recursos, pelo DL n.º 37/2007 de 19 de fevereiro, no seu art.º n.º 5, alínea b) e d). Com a sua criação neste DL, o SNCP integrou também a ANCP e a UMC.

⁵⁸ Cfr. https://www.espap.gov.pt/Documents/servicos/compras/Entidades_vinculadas.pdf, acessado a 08 de março de 2021, às 17h30.

⁵⁹ Conforme previsto no art.º 251º e seguintes do CCP.

⁶⁰ Conforme o Regulamento n.º 330/2009, no seu art.º 8º, n.º 1, “o recurso à contratação centralizada de bens móveis e serviços” (...) “é obrigatório para todas as entidades compradoras vinculadas”.

⁶¹ Cfr. https://www.espap.gov.pt/Documents/servicos/compras/AQ_Quadro-Resumo.pdf, acessado a 08 de março de 2021, às 18h00.

⁶² Vide art.º 253º n.º 1.

⁶³ Cfr. https://www.espap.gov.pt/Documents/servicos/compras/AQ-Papel_Anuncio_Procedimento_5838_2020.pdf, acessado a 08 de março de 2021, às 18h15.

e Equipamentos (DPIE), especificamente o n.º 4/DPIE/2019 e o n.º 21/DPIE/2018, com os respetivos *objetos* contratuais⁶⁴.

Quadro n.º 4 – Procedimento n.º 4/DPIE/2019 e n.º 21/DPIE/2018

| Pistolas Glock 19 Gen 5, calibre 9mm x 19 | | | | |
|---|----------|--------------|--------------|--------------------------|
| Procedimento | Entidade | Quantidade | Preço | Relação Quantidade/Preço |
| 4/DPIE/2019 | GNR | 364 unidades | 174.592,60 € | 479,65 €/unidade |
| | PSP | 900 unidades | 372.780,00 € | 414,2 €/unidade |
| 21/DPIE/2018 | SEF | 250 unidades | 103.550,00 € | 414,2 €/unidade |

Fonte: Elaboração Própria

Não se ignorando que é somente um caso e que o preço pode ser influenciado por outros fatores, não se pode igualmente desconsiderar que pela relação Quantidade/Preço, no procedimento relativo à GNR, a aquisição é mais dispendiosa que a adjudicação por lotes composto pela PSP e SEF, o que indica uma poupança orçamental para estas entidades.

Em suma, a procura de soluções dos SP entre a GNR e restantes organismos poderá resultar em mais-valias, utilizando como ferramenta facilitadora deste processo o regime de adjudicação por lotes.

Todo o enquadramento até aqui elaborado faz sobressair a importância do tema escolhido, mas também a impossibilidade de se responder ao OG apenas com base na literatura, sendo necessário realizar trabalho de campo para aprofundar, densificar e validar as pistas explicativas ora identificadas.

⁶⁴ Em ambos os casos o *objeto* contratual refere-se a armamento, no 1º, uma aquisição por parte da GNR e no 2º, em 2 lotes distintos, pela Polícia de Segurança Pública (PSP) e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF).

SECCÃO II – ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO E TRABALHO DE CAMPO

CAPÍTULO 4 – METODOLOGIA, MÉTODOS E MATERIAIS

4.1. Método e tipo de abordagem

A estruturação metodológica, através de técnicas e métodos, é fundamental para qualquer percurso adotado numa investigação científica com a finalidade de produzir conhecimento (Kothari, 2004). Para tal, Saunders, Lewis e Thornhill (2009) destacam a necessidade de se detalhar de forma precisa como se vão atingir os objetivos propostos na investigação, através da estratégia empregue e dos procedimentos metodológicos que serão utilizados. Blaxter, Hughes e Tight (2010) reforçam a proposição anterior, referindo que a formulação e definição de objetivos permite também moldar a recolha e o tratamento de dados, bem como indicar a literatura que se deverá consultar e os métodos e teorias que se poderão aplicar.

Do ponto de vista axiológico, a investigação decorre segundo princípios éticos. Toda e qualquer informação recolhida não foi divulgada. Neste âmbito, as respostas dos inquiridos foram confidenciais, apenas utilizadas no tratamento de dados. As respostas provenientes das entrevistas são somente do conhecimento do entrevistador e entrevistado.

A presente investigação assenta no método dedutivo. Conforme Given (2008), a dedução é a lógica principal no processo de análise de novos fenómenos. O investigador procura, através de premissas ou proposições verdadeiras, inferir derivações com resultados e conclusões igualmente válidos (Given, 2008).

Passando ao desenho e estratégia da investigação, segundo Tashakkori e Creswell (2007), a combinação de uma abordagem qualitativa e quantitativa resulta numa estratégia de investigação mista. Clark e Creswell (2008) abordam diversas possibilidades na sua aplicação, realçando a perspetiva mista como uma forma de exploração aprofundada e complementar dos fenómenos em estudo. A presente investigação aplica esta mesma estratégia, segundo os princípios especificados anteriormente, sendo concretizada através de inquéritos por questionário e entrevistas.

4.2. Questão central e perguntas derivadas

Segundo Salkind (2010), ao conduzir uma investigação, primeiramente deve ser formulada uma QC e posterior definição de OE, para de seguida se poder planear um adequado estudo que vá de encontro aos objetivos delineados.

Neste sentido, no âmbito da investigação, foi formulada uma QC e as respetivas Perguntas Derivadas (PD), que correspondem aos OE.

Quadro n.º 5 – Questão Central e Perguntas Derivadas

| Questão Central | | |
|---|--|--|
| Quais são os principais desafios à aplicação do regime de adjudicação por lotes na GNR? | | |
| Perguntas Derivadas | | |
| PD1: Quais são os fatores que influenciam a adoção do regime de adjudicação por lotes? | PD2: Como poderão os Recursos Humanos ser redistribuídos tendo em conta as complexidades inerentes à Gestão de Contratos? | PD3: Quais são as potencialidades do regime de adjudicação por lotes com vista ao sucesso dos serviços partilhados? |

Fonte: Elaboração Própria

4.3. Técnicas, procedimentos e meios utilizados

Após definição do método de análise e do tipo de abordagem da investigação, procede-se à identificação das técnicas, dos procedimentos e dos meios utilizados durante todo o processo de recolha, análise e tratamento de dados.

A recolha de dados, que incidiu sobre a componente teórica da presente investigação, quanto à pesquisa bibliográfica e documental, recorreu à utilização de diversas fontes primárias⁶⁵ e fontes secundárias, através de plataformas *online*⁶⁶, que acrescentassem valor ao estudo. Para concretizar a execução escrita do trabalho, a ferramenta de redação utilizada foi o *Microsoft Office Word*®, tendo em conta a rigorosa

⁶⁵ Das quais se especifica toda a legislação abordada, a documentação interna fornecida pela GNR e a análise de procedimentos pré-contratuais.

⁶⁶ Recurso a bases de dados para consulta de artigos científicos, como a *B-On*, *RCAAP*, *Springer* e *Google Scholar*, e também de livros em formato digital e Dissertações de Mestrado.

utilização das Normas para a Redação de Trabalhos de Investigação da AM⁶⁷ e das normas da *American Psychological Association*.

Quanto à parte empírica do trabalho, no que concerne ao inquérito por questionário, antes de se proceder à aplicação do mesmo, foi elaborada uma versão para efeitos de teste a sete militares com as características pretendidas para análise dos dados. Segundo sugestões recebidas, foram feitas alterações para clarificar alguns aspetos de redação. A versão final do questionário, conforme foi aplicado à totalidade do universo, materializa-se no Apêndice G. Importa salientar que em ambas versões foi utilizada a ferramenta *online Google Forms*, com validação de e-mail para potenciar a fiabilidade do inquérito e para garantir que apenas se recebia uma resposta de cada inquirido. Relativamente ao tratamento dos dados do questionário, o mesmo foi feito a partir do programa *Statistical Package for the Social Sciences®* (SPSS), em complemento com o *Microsoft Office Excel®*.

No que diz respeito às entrevistas, foram realizadas duas entrevistas exploratórias com o objetivo de identificar os temas e pontos fundamentais a tratar para se extrair o melhor conteúdo possível, tendo em conta o detalhe técnico que a investigação acarreta. Após serem realizados ajustes, as questões colocadas aos restantes entrevistados na presente investigação encontram-se espelhadas no Apêndice E.

4.4. Entrevistas

Segundo Englander (2012), as entrevistas devem seguir um processo lógico: a necessidade de uma QC prévia, a seleção/número de participantes, a formulação das questões da entrevista e a recolha/tratamento de dados.

A procura pelo conhecimento através da perspetiva de pessoas com experiência num dado tema só poderá existir através de uma QC bem delineada que defina um rumo específico na análise de um fenómeno (Englander, 2012). Como tal, após formulada a QC: “Quais são os principais contributos do novo regime de adjudicação por lotes, como incremento de valor para a GNR?”, verificou-se que para a resposta à QC é fulcral a recolha de informação junto de indivíduos com competências técnicas na área da CP.

Quanto à seleção/número de participantes, Giorgi (2009) afirma que primeiramente os entrevistados devem corresponder à descrição específica da informação que se pretenda adquirir, tendo em conta o fenómeno em análise. No que concerne ao

⁶⁷ NEP n.º 522/1ª de 20 de janeiro de 2016.

número de participantes, Kvale e Brinkmann (2009) referem que este será maioritariamente influenciado pela necessidade de se continuar a recolher informação considerada pertinente, não sendo necessária a definição concreta de um número considerado aceitável. Hennink, Kaiser e Marconi (2017) reiteram que, para se alcançar o ponto de saturação no número de entrevistas a realizar, será preponderante a observação de fatores como a homogeneidade das respostas e a complexidade/abrangência do tema. Não obstante o previamente exposto, Guest, Bunce e Johnson (2006) afirmam que, na generalidade das investigações, uma amostra entre seis e doze entrevistas será adequada para atingir os objetivos definidos pelo investigador. Como tal, a seleção dos entrevistados foi feita tendo em consideração os aspetos referidos anteriormente e com base em cargos desempenhados de relevo para a investigação – atores-chave no processo⁶⁸. Embora a QC se debruce sobre a GNR, justifica-se a entrevista a órgãos exteriores à mesma, uma vez que a Guarda se apresenta como entidade destinatária em vários procedimentos ao nível ministerial.

Relativamente à formulação das questões, a entrevista em causa é estruturada. Conforme Rosado (2017), este tipo de entrevista engloba uma sequência fechada de perguntas que serão colocadas ao interlocutor. As questões foram realizadas a partir de blocos temáticos⁶⁹, indo de encontro aos objetivos delineados⁷⁰. Seguidamente, procedeu-se à validação do guião da entrevista, sendo o mesmo feito pelo Capitão de Administração Militar da GNR Luís Malheiro e pelo Capitão de Administração Militar da GNR Edgar Bogas.

No que diz respeito à recolha e tratamento de dados, foi proposto que a entrevista se realizasse por videoconferência, através de uma carta de apresentação⁷¹, em detrimento de entrevistas presenciais, derivado da situação pandémica e consequentes razões de saúde pública. Alguns entrevistados optaram por esta solução, contudo, uma parte preferiu responder à entrevista por correio eletrónico. Salienta-se que após as entrevistas por videoconferência e posterior transcrição, estas foram enviadas aos entrevistados para validação.

⁶⁸ *Vide* Apêndice F.

⁶⁹ *Vide* Apêndice E.

⁷⁰ *Vide* Apêndice J.

⁷¹ *Vide* Apêndice D.

4.5. Inquérito por Questionário

Os inquéritos por questionário são preferencialmente utilizados em investigações descritivas ou explicativas. A abordagem descritiva é realizada em questionários com o objetivo de perceber práticas organizacionais, permitindo identificar e descrever os fenómenos em estudo (Saunders et. al, 2009). Destarte, a presente investigação insere-se neste tipo de abordagem. Saunders et. al (2009) reforçam ainda que, apesar de os questionários poderem ser o método único de recolha de dados, existem também potencialidades com a complementaridade de entrevistas para uma maior exploração das respostas. Este é também o objetivo no trabalho de campo da investigação.

O inquérito por questionário⁷² divide-se em duas partes distintas. A Parte I, relativa à “Identificação e caracterização do militar”, consubstanciada em seis perguntas de escolha múltipla e três de resposta curta. A Parte II, com a epígrafe “Regime de Adjudicação por Lotes na Guarda Nacional Republicana”, é composta por 26 questões com base numa escala de *Likert*⁷³.

No âmbito da validação do questionário, como referido anteriormente, aplicou-se uma versão de teste a sete militares com as características pretendidas para análise dos dados. Após a sua validação, o questionário teve como objetivo inquirir o universo dos militares que desempenhassem funções no âmbito da CP. A seleção que perfaz o universo foi realizada a partir do mapa de controlo de efetivo à data de 31 de janeiro de 2021⁷⁴. No total, 70 militares foram inquiridos, dos quais se obteve respostas por parte de 60 (86%). Segundo Draugalis e Plaza (2009), taxas de resposta acima de 60% são ideais dado que o número de inquiridos que não respondem terão um menor impacto nos resultados. Por sua vez, conforme Krejcie e Morgan (1970), é apontado que para uma amostra de 70 inquiridos, no mínimo, 59 deverão responder, para ser representativa. Realça-se a dificuldade na filtragem dos militares enquadrados no universo, uma vez que o mapa de controlo de efetivo originou alguns casos de dúvida, dado que a descrição da função nalgumas situações não era clara. Para se proceder à verificação das funções, por forma a manter a integridade do universo, os militares em questão foram contactados previamente ao envio do questionário.

⁷² Vide Apêndice G.

⁷³ A construção desta escala está intimamente ligada com o objetivo da investigação. O propósito é o de perceber as opiniões ou perceções dos inquiridos relacionados com os fenómenos em análise (Joshi, Kale, Chandel & Pal, 2015).

⁷⁴ Informação fornecida pelo Departamento de RH do CARI.

CAPÍTULO 5 – APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

5.1. Análise do inquérito por questionário

A escala utilizada neste questionário foi baseada na escala de *Likert*⁷⁵. Esta escala ordinal omite o ponto intermediário, ou seja, a resposta neutra às afirmações. Segundo Garland (1991) e Chyung, Roberts, Swanson e Hankinson (2017), o facto de existir um ponto intermédio (opção de neutralidade) pode originar um comportamento de procura por uma escolha aceitável face às afirmações. Chyung et. al (2017) salientam ainda que quando se pretende minimizar o mau uso de um ponto intermédio, o mesmo deve ser omitido, optando pela inclusão de uma opção que permita não responder à questão diretamente⁷⁶. Sobre esta opção reforçam ainda Weems e Onwuegbuzie (2001) que deverá ser utilizada nos casos em que possa existir falta de envolvimento com o tópico a ser inquirido.

Por forma a verificar a confiabilidade dos dados, a partir do *SPSS*, utilizou-se o teste para medir o valor do Alfa de *Cronbach* do universo. Assim sendo, obteve-se o resultado de $\alpha = 0,761$. Conforme refere Taber (2018), num espectro de valores analisados, o resultado, entre outras designações semelhantes, aponta para um grau de confiabilidade aceitável.

5.1.1. Identificação e caracterização dos inquiridos

Conforme explicitado e fundamentado anteriormente, o inquérito por questionário obteve uma taxa de resposta de 86%, perfazendo um total de 60 militares da GNR inquiridos. Quanto ao género (PQ 1), o universo dos inquiridos é constituído por 75,9% de indivíduos do sexo masculino e 24,1% do sexo feminino⁷⁷.

⁷⁵ Possibilidades de resposta: 1 – Discordo Totalmente; 2 – Discordo; 3 – Concordo; 4 – Concordo Totalmente; 5 – Prefiro não responder.

⁷⁶ Neste âmbito, concretizou-se na opção: “5 – Prefiro não responder”.

⁷⁷ Segundo Malheiro (2020), 8,05% do efetivo total da GNR é constituído por militares do sexo feminino. Destaca-se assim a diferença positiva de 16,05% na taxa de feminização na área da CP.

A faixa etária dos militares inquiridos⁷⁸ (PQ 2) encontra-se espelhada na tabela seguinte:

Tabela n.º 2 – Faixa etária dos inquiridos

| Faixa Etária | Frequência | % | % cumulativa |
|---------------------|-------------------|----------|---------------------|
| Entre 21 e 24 anos | 2 | 3,3 | 3,3 |
| Entre 25 e 29 anos | 6 | 10 | 13,3 |
| Entre 30 e 34 anos | 7 | 11,7 | 25 |
| Entre 35 e 39 anos | 15 | 25 | 50 |
| Entre 40 e 44 anos | 11 | 18,3 | 68,3 |
| Entre 45 e 49 anos | 11 | 18,3 | 86,7 |
| Entre 50 e 54 anos | 8 | 13,3 | 100 |
| Total | 60 | 100 | |

Fonte: SPSS, com base no inquérito por questionário de 28 de fevereiro de 2021

Relativamente ao posto dos militares inquiridos (PQ 3), os resultados obtidos traduzem-se numa percentagem de 46,7% na classe de Oficiais (28 militares), 46,7% na classe de Sargentos (28 militares) e 6,7% na classe de Guardas (4 militares). Esta análise aponta para uma área de atuação na CP predominante nas classes de Oficiais e Sargentos e pouco predominante na classe de Guardas. Neste seguimento, importa salientar o curso de formação dos militares inquiridos (PQ 8 em conjugação com a PQ 8.1). Neste âmbito, a maioria dos militares pertence ao serviço de Administração Militar, correspondendo a 80% do universo (48 militares). A remanescente percentagem está repartida entre 11 militares da arma de Infantaria (correspondente a 18,3%) e 1 militar do serviço de Engenharia – Material. Esta questão revela que a área de CP não é exclusiva a militares de um específico curso, embora a maioria esteja representada por militares do serviço de Administração Militar. Passando à PQ 4, referente às funções que os militares desempenham, 33,3% estão afetos a funções de Execução, 23,3% de Direção ou Chefia, 23,3% de Estado-Maior e 20,0% de Chefia Técnica.

Sobre o tempo cumulativo a desempenhar funções na área da CP, verifica-se que o espectro se encontra entre o meio ano até aos 23 anos de funções ligadas à CP, perfazendo uma média de 5,1 anos entre os 60 inquiridos. Salienta-se ainda que a faixa

⁷⁸ Conforme a GNR (2020, p. 236), “os grupos etários mais representativos estão no intervalo dos 40-44 anos (...) seguido dos 35-39 anos”. Denota-se que na área da CP, verifica-se igualmente a representatividade destes intervalos.

com maior representatividade é referente a 1 ano (12 militares). Quanto aos anos de serviço na GNR (PQ 6), os resultados são conforme a tabela seguinte:

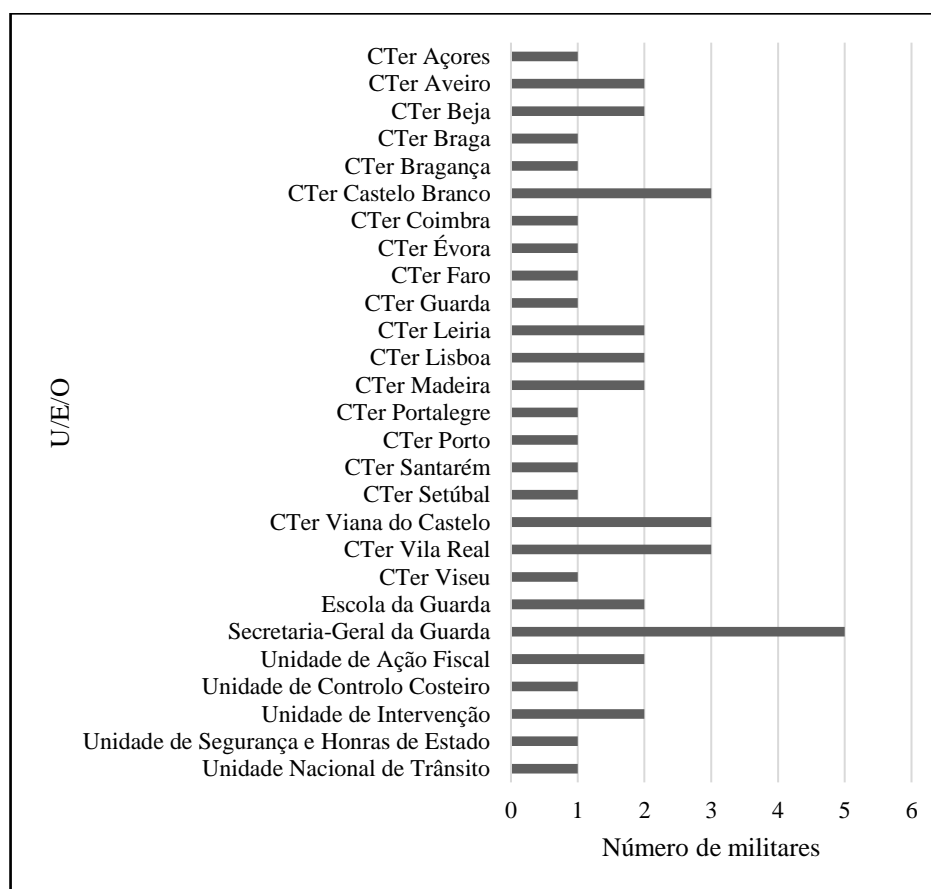
Tabela n.º 3 – Anos de Serviço na GNR dos militares inquiridos

| Anos de Serviço | Frequência | % | % cumulativa |
|-----------------|------------|------|--------------|
| 0 - 10 anos | 13 | 21,7 | 21,7 |
| 10 - 20 anos | 21 | 35,0 | 56,7 |
| 20 - 30 anos | 22 | 36,7 | 93,3 |
| 30 - 40 anos | 4 | 6,7 | 100 |
| Total | 60 | 100 | |

Fonte: SPSS, com base no inquérito por questionário de 28 de fevereiro de 2021

No que diz respeito à distribuição geográfica do universo, da totalidade dos militares inquiridos, 15 encontram-se a desempenhar funções no CARI/DRL, onde se aborda centralmente a CP na GNR. A PQ 7 apresenta as restantes UEO onde os militares se encontram a desempenhar funções, à altura do envio do questionário, conforme a figura seguinte:

Figura n.º 4 – Distribuição do universo por UEO



Fonte: SPSS, com base no inquérito por questionário de 28 de fevereiro de 2021

Para além da representatividade de todos os CTer, aponta-se ainda a adesão das Unidades Especializadas, da Unidade de Representação, da Unidade de Intervenção e Reserva e do Estabelecimento de Ensino da GNR. Por fim, salienta-se a elevada adesão de militares que desempenham funções na Secretaria-Geral da Guarda⁷⁹.

5.1.2. Apresentação e análise dos resultados do inquérito

Após a caracterização, segue-se a análise das questões específicas cujo objetivo remete para a aplicabilidade do regime de adjudicações por lotes na GNR (as questões serão doravante citadas de Q1 a Q26). Assim sendo, a análise terá por base o Apêndice G, relativo aos grupos de questões referentes aos temas abordados pela presente investigação.

Como tal, no Grupo I, são expostas considerações gerais sobre o regime de adjudicação por lotes. Transversalmente, os inquiridos concordam com as afirmações deste grupo de questões. Quanto à premissa de que o regime de adjudicação por lotes tem utilidade no âmbito da CP (Q1), 50% dos inquiridos concordam e 50% concordam totalmente. Na questão seguinte (Q2), 53,3% dos inquiridos concordam e 46,7% concordam totalmente que o regime de adjudicação por lotes permite uma maior concorrência, com vista à prossecução do interesse público. Na última questão deste grupo (Q3): “A divisão em lotes permite uma maior concorrência no mercado local onde o contrato estiver a ser realizado”, 53,3% dos inquiridos concordam e 45% concordam totalmente. Neste sentido, as respostas sugerem que o regime de adjudicação por lotes apresenta-se como um tema pertinente e de importante aplicação na CP, indo de encontro à literatura.

Nos restantes grupos de questões, as mesmas foram redigidas sobre o contexto específico da GNR e os principais desafios que o regime de adjudicação por lotes apresenta. Dessarte, o Grupo II, aponta para os impactos orçamentais da divisão dos contratos em lotes.

⁷⁹ Todas as UEO referidas estão inseridas na orgânica da GNR, previsto pela Lei n.º 63/2007 de 06 de novembro.

Tabela n.º 4 – Análise do Grupo de Questões

| Grupo | Questão | Discordo Totalmente | Discordo | Concordo | Concordo Totalmente | Prefiro não responder |
|-------|---------|---------------------|----------|----------|---------------------|-----------------------|
| II | Q4 | 1,7% | 3,3% | 63,3% | 30,0% | 1,7% |
| | Q5 | 1,7% | 13,3% | 56,7% | 21,7% | 6,7% |

Fonte: Adaptado de SPSS, com base no inquérito por questionário de 28 de fevereiro de 2021

A Q4 apresenta-se como uma pergunta introdutória, com a epígrafe “A divisão de contratos em lotes tem consequências económicas diretas na GNR”. Verifica-se que a maioria dos inquiridos responde positivamente, onde 63,3% concordam com a afirmação e 30% concordam totalmente, evidenciando que esta divisão terá impactos económicos para a entidade. A Q5, num âmbito mais específico, questiona se as divisões dos contratos em lotes poderão resultar em contributos orçamentais para a GNR. Mais uma vez, as respostas apontam para um resultado positivo, onde 56,7% concordam com a afirmação e 21,7% concordam totalmente. Contudo, parte dos inquiridos, apesar de concordar que terá impactos económicos, não concorda com a premissa de uma poupança orçamental.

O Grupo III, composto por quatro questões, aborda diversas opções no modo de divisão dos contratos em termos geográficos. Tal como no grupo anterior, foi colocada uma questão introdutória para perceber se a utilização do regime de adjudicação por lotes terá benefícios tendo em conta a dispersão territorial da GNR (Q6). Destarte, apesar de 8,3% dos inquiridos discordarem com a afirmação e 3,3% optarem por não responder, os restantes respondem de forma positiva, onde 36,7% concordam e 51,7% concordam totalmente. De forma a analisar mais aprofundadamente de que forma se poderá realizar a divisão por área geográfica, as três questões seguintes apontam para diversas formas da divisão dos contratos centralizados. Concretamente, a Q7 propõe uma divisão por distrito, a Q8 por Unidade com secção logística e a Q9 tendo em conta as complexidades inerentes ao *objeto* a adquirir.

Tabela n.º 5 – Análise da Q7, Q8 e Q9

| Grupo | Questão | Discordo Totalmente | Discordo | Concordo | Concordo Totalmente | Prefiro não responder |
|-------|---------|---------------------|----------|----------|---------------------|-----------------------|
| III | Q7 | 1,7% | 21,7% | 46,7% | 18,3% | 11,7% |
| | Q8 | 3,3% | 33,3% | 30,0% | 16,7% | 16,7% |
| | Q9 | 0% | 8,3% | 58,3% | 30,0% | 3,3% |

Fonte: Adaptado de SPSS, com base no inquérito por questionário de 28 de fevereiro de 2021

Embora as questões retratem situações de possíveis divisões por lotes nos contratos centralizados, as suas respetivas execuções ao nível local serão diferentes conforme a solução de preferência, geograficamente. Assim sendo, é pertinente verificar que resultados se retratarão dividindo o universo em inquiridos colocados na DRL e inquiridos colocados nas restantes UEO. Para facilitar a leitura, daqui em diante, as subpopulações serão referidas como subpopulação 1 (militares inquiridos da DRL) e subpopulação 2 (militares inquiridos das restantes UEO). Para esse efeito, demonstram-se esses mesmos resultados na tabela seguinte:

Tabela n.º 6 – Análise do Grupo de Questões III por subpopulação

| Subpopulação | Questão | Discordo Totalmente | Discordo | Concordo | Concordo Totalmente | Prefiro não responder |
|----------------|---------|---------------------|----------|----------|---------------------|-----------------------|
| Subpopulação 1 | Q7 | 0% | 40,0% | 46,7% | 6,7% | 6,7% |
| | Q8 | 0% | 60,0% | 33,3% | 0% | 6,7% |
| | Q9 | 0% | 13,3% | 46,7% | 33,3% | 6,7% |
| Subpopulação 2 | Q7 | 2,2% | 15,6% | 46,7% | 22,2% | 13,3% |
| | Q8 | 4,4% | 24,4% | 28,9% | 22,2% | 20,0% |
| | Q9 | 0% | 6,7% | 62,2% | 28,9% | 2,2% |

Fonte: Adaptado de SPSS, com base no inquérito por questionário de 28 de fevereiro de 2021

Através da análise da tabela anterior verifica-se desde logo uma maior escolha da opção “Prefiro não responder” na subpopulação 2. Isto poderá apontar para a falta de experiência para tratar destas questões, derivado das dificuldades inerentes à perceção de como se procedem os contratos centralizados. A Q7, na subpopulação 1, mostra uma grande divisão de entendimento no que concerne à divisão por distrito. Tal não é verificado na subpopulação 2, onde a maioria concorda com esta divisão. Dado que a divisão por distrito poderá ser vista como uma divisão por CTer, esta poderá ser uma das razões pela qual os inquiridos concordam com esta proposição. Ao nível central, poderá ter de ser dada uma abordagem mais casuística ao nível do próprio *objeto*.

De igual forma, na Q8 (divisão por Unidade com Secção Logística) apresentam-se resultados contrários entre subpopulações. Ao nível central, a subpopulação 1 apresenta uma maioria que discorda com a divisão por Unidade com Secção Logística. A discórdia é maior nesta questão que na Q7, sendo que os inquiridos, em termos absolutos, concordam menos com a divisão por Secção Logística, do que por distrito. Quanto à

subpopulação 2, a maioria concorda com a Q8. Isto poderá dever-se a uma divisão mais específica para além do conceito de distrito, isto é, em CTer e restantes Unidades com Secção Logística. Assim sendo, para esta subpopulação, as respostas poderão sugerir que do ponto de vista dos inquiridos é preferível dividir-se os contratos por Unidade com Secção Logística e não englobando as Unidades num distrito como um todo. Relativamente à última questão deste grupo, as respostas na Q9 (divisão tendo em conta o *objeto* a adquirir), em ambas subpopulações, recaem maioritariamente no “Concordo” e “Concordo Totalmente”, indicando que os inquiridos percecionam as complexidades do *objeto* como sendo preponderantes para a decisão da divisão em lotes.

As questões 11, 12 e 13 (Grupo IV) pretendem explorar a formação dos militares na CP, para de forma conjugada com as questões 10, 14 e 15 (Grupo V), que remetem para a gestão de contratos na GNR, se analisar a necessidade de reestruturação da GNR neste âmbito. Assim sendo, a Q10 pretende verificar se a execução local de um contrato é efetuada de forma eficiente e sem desafios e a Q15 aprofunda o ponto anterior (Deveria ser dado maior ênfase ao controlo e monitorização local dos contratos).

Tabela n.º 7 – Análise dos Grupos de Questões IV e V

| Grupo | Questão | Discordo Totalmente | Discordo | Concordo | Concordo Totalmente | Prefiro não responder |
|--------------|----------------|----------------------------|-----------------|-----------------|----------------------------|------------------------------|
| IV | Q11 | 26,7% | 48,3% | 15,0% | 0% | 10,0% |
| | Q12 | 1,7% | 13,3% | 45,0% | 25,0% | 15,0% |
| | Q13 | 0% | 5,0% | 30,0% | 51,7% | 13,3% |
| V | Q10 | 6,7% | 20,0% | 56,7% | 11,7% | 5,0% |
| | Q14 | 1,7% | 15,0% | 28,3% | 40,0% | 15,0% |
| | Q15 | 0% | 6,7% | 50,0% | 35,0% | 8,3% |

Fonte: Adaptado de SPSS, com base no inquérito por questionário de 28 de fevereiro de 2021

Analisada a tabela anterior, as respostas dos inquiridos demonstram que apesar da formação não ser a mais adequada para se exercer funções ligadas à CP (Q11), existe uma procura por melhorar essa formação, de forma contínua (Q12). A Q13, por sua vez, questiona se existe falta de RH para tratar de questões ligadas à CP, sendo acedida pela maioria dos inquiridos, que concorda com esta afirmação. Conjugando este bloco de questões com o seguinte, na Q10, verifica-se que apesar dos inquiridos se pronunciarem na sua maioria de forma concordante, uma percentagem significativa discorda que a execução de um contrato em lotes é efetuada de forma eficiente ou sem problemas.

Incisivamente, a Q15 apresenta resultados quase na sua totalidade de concordância sobre a necessidade de se dar maior ênfase ao controlo e monitorização local dos contratos.

Nesta sequência surge a Q14: “A GNR beneficiará de uma unidade orgânica central dedicada ao controlo e monitorização de contratos realizados”. Embora 15% opte por não responder à questão, 40,0% dos inquiridos concordam totalmente, acrescentando ainda 28,3% daqueles que também concordam que se deve criar uma unidade orgânica dedicada ao tema.

Passando de seguida para o Grupo VI, foram elaboradas questões sobre a ponderação da divisão dos contratos em lotes, cujos resultados são apresentados de seguida:

Tabela n.º 8 – Análise do Grupo de Questões VI

| Grupo | Questão | Discordo Totalmente | Discordo | Concordo | Concordo Totalmente | Prefiro não responder |
|--------------|----------------|----------------------------|-----------------|-----------------|----------------------------|------------------------------|
| VI | 19 | 0% | 0% | 63,3% | 35,0% | 1,7% |
| | 20 | 0% | 0% | 58,3% | 40,0% | 1,7% |
| | 21 | 0% | 23,3% | 45,0% | 21,7% | 10,0% |
| | 22 | 5,0% | 36,7% | 25,0% | 6,7% | 26,7% |

Fonte: Adaptado de SPSS, com base no inquérito por questionário de 28 de fevereiro de 2021

A Q19 e Q20 pretendem perceber se o *objeto* a adquirir tem preponderância aquando da ponderação da divisão por lotes, no caso da aquisição/locação de bens móveis e prestação de serviços, respetivamente. Como se pode observar na tabela anterior, praticamente a totalidade dos inquiridos concorda com estas duas questões, sugerindo que se deve analisar primeiro o que se pretende adquirir e só depois ponderar a desagregação em lotes. Por outro lado, a Q21 incide mais profundamente nesta temática, de forma a verificar se se deve equacionar, tanto quanto possível, a divisão de qualquer contrato por lotes. Verifica-se, para esta questão, que a maioria dos inquiridos concorda com esta afirmação. Por último, a Q22 pretende analisar se a divisão por lotes nas empreitadas de obras públicas é vantajosa, apresentando resultados muito divergentes. Dada a discrepância das respostas nesta última questão, é de todo relevante analisar ambas as subpopulações.

Tabela n.º 9 – Análise da Q22, por subpopulações

| Questão | Subpopulação | Discordo Totalmente | Discordo | Concordo | Concordo Totalmente | Prefiro não responder |
|---------|--------------|---------------------|----------|----------|---------------------|-----------------------|
| Q22 | 1 | 0% | 46,7% | 13,3% | 13,3% | 26,7% |
| | 2 | 6,7% | 33,3% | 28,9% | 4,4% | 26,7% |

Fonte: Adaptado de SPSS, com base no inquérito por questionário de 28 de fevereiro de 2021

A escolha da opção “Prefiro não responder” é igual nas duas subpopulações (26,7%) e o remanescente dos inquiridos continua a ser muito crítico e divergente nas respostas, tanto ao nível central como local. Isto poderá apontar para as complexas especificidades técnicas que as empreitadas de obras públicas têm e dos acrescidos desafios que implicam optar pela adjudicação por lotes neste âmbito.

No último grupo de questões (Grupo VII), o objetivo é tratar alguns aspetos de aplicação do regime de adjudicação por lotes à GNR. Para melhor observação dos resultados, a análise será feita para as duas subpopulações, de forma a espelhar a perspetiva central e local.

Tabela n.º 10 – Análise do Grupo de Questões VII

| Subpopulação | Questão | Discordo Totalmente | Discordo | Concordo | Concordo Totalmente | Prefiro não responder |
|--------------|---------|---------------------|----------|----------|---------------------|-----------------------|
| 1 | Q16 | 0% | 13,3% | 46,7% | 26,7% | 13,3% |
| 2 | Q16 | 0% | 11,1% | 62,2% | 20,0% | 6,7% |
| 1 | Q17 | 0% | 13,3% | 53,3% | 26,7% | 6,7% |
| 2 | Q17 | 0% | 2,2% | 62,2% | 24,4% | 11,1% |
| 1 | Q18 | 0% | 13,3% | 53,3% | 26,7% | 6,7% |
| 2 | Q18 | 0% | 4,4% | 60,0% | 26,7% | 8,9% |
| 1 | Q23 | 0% | 13,3% | 53,3% | 33,3% | 0% |
| 2 | Q23 | 0% | 2,2% | 77,8% | 13,3% | 6,7% |
| 1 | Q24 | 0% | 0% | 66,7% | 33,3% | 0% |
| 2 | Q24 | 0% | 2,2% | 66,7% | 24,4% | 6,7% |
| 1 | Q25 | 20,0% | 46,7% | 13,3% | 13,3% | 6,7% |
| 2 | Q25 | 2,2% | 15,6% | 55,6% | 20,0% | 6,7% |
| 1 | Q26 | 6,7% | 80,0% | 0% | 0% | 13,3% |
| 2 | Q26 | 6,7% | 44,4% | 35,6% | 11,1% | 2,2% |

Fonte: Adaptado de SPSS, com base no inquérito por questionário de 28 de fevereiro de 2021

A Q16 pretende verificar se se deveriam realizar mais contratos onde o *objeto* a adquirir é dividido por lotes. Transversalmente, os inquiridos nas duas subpopulações

concordam. A Q17 e Q18 abordam se existem contratos passíveis de otimização com a introdução do regime de adjudicação por lotes na locação/aquisição de bens móveis ou na prestação de serviços, respetivamente. Novamente, tanto ao nível central como local, os inquiridos concordam que existem contratos que poderão ser melhorados, se aplicarem esta figura prevista pelo CCP.

Nas questões seguintes, em termos mais globais e com o objetivo de retirar ilações mais abrangentes da aplicação desta, procura-se perceber os impactos que a GNR terá com a aplicação deste regime. Assim sendo, começando pela Q23, pretende-se averiguar se o regime de adjudicação por lotes apresenta um incremento de valor em termos institucionais. A maioria dos inquiridos responde positivamente, concordando que é uma mais-valia para a GNR. A Q24, na mesma linha lógica, inquire se este regime apresenta mais vantagens que desvantagens para a GNR. De igual forma, a maioria dos inquiridos concorda que as vantagens superam as desvantagens na sua utilização.

A Q25 tem como epígrafe: “O dever de fundamentação aquando decisão de não contratação por lotes apresenta-se como um desafio para a GNR”. Os resultados divergem nesta questão entre subpopulações. Na subpopulação 1, a maioria dos inquiridos discorda que este dever se consubstancia num desafio para a GNR. Contrariamente, a subpopulação 2 concorda maioritariamente que este dever de fundamentação poderá representar uma adversidade. Salienta-se neste âmbito que ao nível local, em oposição ao nível central, a partir da análise de contratos no IMPIC (2021), os contratos na sua maioria não atingem os valores necessários para se proceder à fundamentação, caso necessário. Tal poderá apontar para a falta de experiência neste âmbito, o que poderá à partida ser uma limitação na resposta.

A última questão deste grupo e do inquérito por questionário pretende verificar, em termos gerais, se o regime de adjudicação por lotes introduz várias limitações na formação de contratos na GNR (Q26). A subpopulação 1 discorda maioritariamente, rejeitando que este regime apresenta várias limitações, já a subpopulação 2 tem respostas bastante dispersas, onde a maioria dos inquiridos discorda. Não obstante, uma elevada percentagem concorda e 11,1% chega mesmo a concordar totalmente que são introduzidas várias limitações para a GNR com a adoção deste regime. Esta discrepância poderá ser fundamentada pelas dificuldades na adoção deste regime ao nível local, por exemplo, pela falta de competências técnicas adequadas à sua correta utilização ou devido à maioria dos contratos formados não justificar a sua aplicação.

5.2. Análise das Entrevistas

Para se proceder à análise das entrevistas, reitera-se a aplicação prévia do processo lógico da preparação e execução das mesmas, conforme o enquadramento metodológico realizado. Estabelecida a QC da investigação, a seleção e o número de participantes foi feita com base no papel que desempenham na área da CP. Conforme o Apêndice F, contabiliza-se um total de 8 entrevistados, com funções-chave na GNR, na PSP, na SGMAI e na eSPap. Quanto à formulação das questões da entrevista, elaborou-se um Guião da Entrevista, materializado no Apêndice E.

5.2.1. Tratamento de dados

No tratamento de dados vão ser identificados os pontos-chave e os momentos de concordância e discordância, orientados aos objetivos delineados da investigação.

A primeira questão procurou analisar as consequências económicas na adjudicação por lotes: “Numa perspetiva financeira, que possíveis consequências económicas poderão advir de procedimentos divididos por lotes?”. No espectro das vantagens, o aspeto predominante é o de possibilitar o acesso a um maior número de operadores económicos neste tipo de procedimentos, que noutras circunstâncias não conseguiriam apresentar propostas (E3, E4, E5, E6 e E7). É também vantajoso o facto das PME conseguirem concorrer a procedimentos divididos por lotes, onde não conseguiriam num procedimento de contrato único. Consequentemente, favorecer-se-á o comércio e indústria local, incluindo o aumento de postos de trabalho (E5 e E6).

Noutra perspetiva, existe menor probabilidade de um procedimento ficar deserto. Adotar a divisão por lotes, permitirá que empresas com menor capacidade financeira, técnica ou produtiva que não consigam concorrer para a globalidade do procedimento, o possam fazer para determinados lotes (E6 e E7). Aliado a isto, numa perspetiva mais negativa, parte dos entrevistados refere que a divisão por lotes contraria os descontos de quantidade que poderão advir de procedimentos de contrato único (E1, E2 e E8). Poder-se-á ainda correr o risco da divisão em demasiados lotes, ficando estes com valores reduzidos e desta forma não serão do interesse dos operadores económicos, resultando em lotes desertos (E1, E2 e E4).

Outro aspeto a considerar é a questão da limitação do máximo de lotes a adjudicar por cada operador, previsto no art.º 46º-A do CCP. Ao limitarmos os lotes a adjudicar,

pode correr-se o risco de se estar perante uma desvantagem financeira, dado que poderá estar em causa o não cumprimento do *best value for money*⁸⁰ (E3 e E6).

Em suma, quando aplicável, deve existir um equilíbrio na procura pela divisão correta no procedimento em questão, para resultar nas melhores condições económicas para a entidade adjudicante (E7).

As duas questões seguintes debruçam-se sobre o papel da dispersão geográfica de uma entidade como fator influenciador na decisão de divisão por lotes. Assim sendo, relativamente à questão “De que forma a dispersão territorial de uma entidade influencia a adjudicação por lotes?”, as respostas dos entrevistados apontam para perspetivas distintas. Numa primeira perspetiva, parte dos entrevistados afirma que existem aspetos que influenciam a decisão na escolha da divisão por lotes, o que será, desde logo, vantajoso numa ótica financeira. Tal como foi mencionado anteriormente, a adjudicação por setor ou região e a oportunidade de maior número de operadores económicos poderá contribuir para preços mais competitivos (E1, E2, E3, E4, E5, E6 e E7). Será igualmente uma vantagem, caso o mercado esteja especificamente centralizado numa determinada zona. No caso do serviço de limpezas (E2, E3, E5 e E7), tendo em conta que determinadas empresas atuam apenas em certas zonas do país, dividir por lotes é efetivamente melhor do que adquirir ao nível nacional (E1).

Quanto à adjudicação de um lote com vista à execução do contrato nas ilhas, esta questão revela-se também como vantagem, uma vez que não existem grandes empresas a nível nacional com grande preponderância sobre a economia local (E2). Contudo, ressalva-se que a dispersão territorial de uma entidade influencia a adjudicação por lotes se o *objeto* em causa for passível de ser contratualizado em condições quase idênticas ao longo de todo o território. Paralelamente, é ainda reforçado que apenas se deve fazer uso deste regime, no âmbito da dispersão geográfica, quando se revele numa vantagem para a entidade adjudicante, uma vez que se poderá perder a economia de escala (E3, E5 e E6).

Foram ainda indicados outros *objetos* passíveis de serem adquiridos no contexto da dispersão geográfica, nomeadamente a aquisição de papel (E3) e o fornecimento de gás de botija (E5). Noutras situações, embora exista uma aplicação regional, há *objetos* que não fará sentido adjudicar por lotes. Exemplo disso será o caso das telecomunicações, onde se perderá o fator do desconto de quantidade (E2) ou a aquisição de *hardware*, que

⁸⁰ Segundo Dimitri (2013) o *best value for money* é definido como a combinação mais vantajosa de preço, qualidade e sustentabilidade, quanto às especificações da entidade que adjudica.

se deverá contratar a nível nacional, com entregas locais, com as devidas especificações no caderno de encargos (E7). No que diz respeito ao próprio fornecimento, na aquisição de bens, o fator geográfico pouco influencia a aplicação do regime de adjudicação por lotes, dado que atualmente os custos de transporte tendem a ser homogéneos. No caso da aquisição de serviços, desde que sejam indiferenciados, o resultado não será diferente (E8).

Na questão, “O *objeto* a adquirir poderá ter preponderância sobre a dispersão geográfica da entidade, na decisão da divisão em lotes?”, de forma unânime, os entrevistados afirmam que o *objeto* deve ser sempre o primeiro fator em análise. Só numa segunda fase se deve proceder à decisão da opção, ou não, pela utilização do regime de adjudicação por lotes. No exemplo da aquisição de combustível, tendo em conta que as viaturas da GNR se deslocam pelo país diversas vezes, seria muito difícil gerir um contrato com diversos fornecedores (E2). No caso da cópia e impressão, o *outsourcing* dos equipamentos, a sua manutenção e acompanhamento devem ser homogéneos, portanto, esta execução contínua deve ser feita pela mesma empresa (E4).

Nos AQ de eletricidade e gás natural, dado que existem reguladores do setor e que nem todas as empresas conseguem participar nestes procedimentos, não fará sentido criar lotes ao nível regional (E7). Dado que a própria adjudicação por lotes acresce dificuldades para a entidade adjudicante, parte dos entrevistados afirma que deve ser feita uma análise criteriosa do *objeto* para se conseguir aferir a possibilidade de adjudicar por lotes (E3, E5 e E6). Quando se pondera esta decisão, é preciso atentar às condicionantes nos termos da divisão, tendo em conta a dispersão geográfica. Não deverá ser um elemento de pressão negativo sobre a oferta local, mormente algumas empresas que não conseguem suportar descobertos bancários ou obter saldos de tesouraria suficientes face às condições e prazos de pagamento (E8).

Existem, todavia, casos ideais em que se poderão criar lotes, tendo em conta a dispersão territorial. Exemplo disso é a aquisição de armamento, em procedimentos aquisitivos realizados na DPIE, onde apenas algumas empresas concorrem a nível nacional. Neste caso, deve dar-se preponderância à área geográfica (E1). Na manutenção de viaturas o mesmo acontece, dado que ao nível nacional, uma única empresa não consegue garantir a manutenção das mesmas em todos os pontos do país (E2).

Avançando para outra temática, procurou-se averiguar a potencial redistribuição de RH no desempenho de funções exclusivamente ligadas à CP, devido às complexidades

acrescidas inerentes à contratação por lotes com a seguinte questão: “Considera que deverá existir uma unidade orgânica dedicada à gestão dos contratos, tendo por base a complexidade inerente ao controlo e monitorização dos variados lotes nos contratos realizados?”. Na generalidade das respostas, é afirmado que deve haver uma unidade dedicada à gestão dos contratos (E2, E3, E4, E5, E6, E7 e E8). Seja através de uma adjudicação por lotes, ou não, a monitorização é transversal a todos os contratos e a gestão do contrato tem de garantir que o interesse público não saia prejudicado pelo incorreto desempenho do operador (E3, E5 e E6).

Noutra perspetiva, o objetivo será o de centralizar a monitorização, com apoio local, ou seja, através de elos de monitorização locais que apoiem a gestão da figura do gestor de contrato ao nível central (E1). Na GNR esta unidade orgânica existe, atualmente, de forma desagregada na DRL. A Divisão de Reabastecimento trata dos procedimentos centralizados no âmbito da Função Logística de Reabastecimento e Serviços transversais à GNR e a Divisão de Aquisições aborda os contratos cuja necessidade decorra de outros Centros Financeiros (E5).

O gestor do contrato tem demasiadas exigências *per se* e o que é comumente feito é atribuir esta função sem consideração pelas funções que essa pessoa já desempenhe (E2). Reforça-se ainda que o gestor do contrato não deve só estar presente quando o contrato está celebrado, é importante que esteja igualmente na elaboração das peças do procedimento (E7). Este é um ponto de discórdia entre entrevistados, uma vez que um entrevistado considera que deve haver segregação de funções, para não haver familiaridade entre a entidade adjudicante e adjudicatária, visto que na fase de execução do contrato já existe uma grande proximidade entre entidades (E2).

Um fator de igual importância é considerar a existência de uma unidade dedicada enquanto esta constituir uma mais-valia para a própria entidade (E3, E4, E5, E6, E7 e E8). Neste sentido, deve haver formação adequada às pessoas que desempenhem funções nesta unidade, com as valências necessárias. Exemplificando, não pode ser um profissional com funções administrativas a gerir uma obra ou a tratar da instalação de um servidor, deverá ser alguém que compreenda a parte técnica do contrato (E7). Reitera-se também a facilidade na monitorização e controlo do contrato e a poupança orçamental, durante a execução do mesmo, através de uma gestão cuidada. No fim da execução contratual, terão de se fazer relatórios, pois poderá haver regras específicas a aplicar e serão contributos para futuros contratos a realizar (E4).

A questão seguinte: “De que forma poderá o regime de adjudicação por lotes ter impacto para o sucesso da implementação dos Serviços Partilhados entre organismos?”, pretende estabelecer um elo entre o regime em estudo e o desafio dos SP. Parte dos entrevistados concorda que o regime de adjudicação por lotes poderá apresentar-se como uma ferramenta facilitadora ou com aplicações que são vantajosas para os SP (E1, E2, E4, E7). Poderá, por um lado, ser um instrumento facilitador, devido à possibilidade de se agregar várias entidades num único procedimento (E4 e E7). Nestes casos, quando se adquire de forma agregada, consegue partilhar-se o mesmo preço e aproveitar o facto de existir desconto de quantidade/economia de escala (E1). Outra vantagem será a criação de sinergias entre entidades, uma vez que se poderá agregar num lote uma entidade com maior dimensão (podendo aqui ser incluída a GNR) e uma entidade com menor dimensão, que por si só não seria “apelativo” para a concorrência (E1 e E2). No que concerne à poupança de recursos, as partes transversais a todas as entidades em termos contratuais e pré-contratuais também seriam realizadas de forma partilhada, consubstanciando-se assim numa vantagem (E2). Numa outra perspetiva da própria divisão, este regime permite ainda a desagregação dum procedimento centralizado único (E7).

Por outro lado, afirma-se que o sucesso ou insucesso dos SP não depende diretamente deste regime. Este sucesso estará mais ligado à segregação de funções (E3, E5 e E6). O próprio *objeto* a adquirir poderá também ser preponderante, tendo em consideração as necessidades comuns aos organismos da AP ou do Ministério (E5). De facto, é colocada em causa a noção de sucesso dos SP nas compras públicas, no que concerne às aquisições por parte da GNR. Tal é devido a alguns procedimentos aquisitivos terem sido transitados novamente para a entidade, numa altura em que os mesmos eram contratualizados pela SGMAI ou pela eSPap, nomeadamente a manutenção do SIVICC, a contratualização do gás de botija e o procedimento de alojamento e viagens (E3 e E5). Contudo, apesar dos aspetos supramencionados, são identificados casos de sucesso no âmbito da adjudicação por lotes ao nível centralizado, como a aquisição de viaturas, armamento, energia, serviço de limpeza das instalações, mobiliário, equipamentos de proteção individual e específicos de funções especializadas e sistemas e tecnologias de informação (E3, E5 e E6).

Noutra perspetiva, o regime de adjudicação por lotes, no âmbito dos SP, poderá representar um aumento do domínio sobre a informação, mas também a diminuição da

sua qualidade. Realça-se ainda a necessidade de ferramentas informáticas adequadas, bem como RH com valências para gerir estas ferramentas (E8).

Quanto à questão “Tendo em conta as complexidades inerentes da GNR, de que forma considera que a adjudicação por lotes poderá ser um forte contributo, como incremento de valor?”, as respostas referem diversas situações de aplicação e contributos para a GNR, no âmbito do regime de adjudicação por lotes. Mais uma vez se ressalva que primeiramente deve analisar-se o *objeto* do contrato, para se proceder a uma correta divisão (E1 e E7). Conjuntamente, o estudo dos mercados é também importante, para se poder retirar mais vantagens na divisão em si (E1). Dada a dispersão territorial da GNR e pela tipologia de bens ou serviços que necessita, em diversas situações a aplicação deste regime será uma mais-valia, como os exemplos já anteriormente mencionados (E1, E2 e E4).

Uma potencialidade apontada por parte dos entrevistados é a redução da carga administrativa/redução de tarefas repetitivas para se celebrarem vários contratos ao nível das SRLF (E3, E5 e E6). No entanto, tem de existir uma correta harmonia entre todas as partes envolvidas (E3). No caso da aquisição de fardamento, atendendo às especificações dos diversos artigos, a aquisição por lotes prevalece, dado que os operadores económicos não conseguem ter capacidade para o fornecimento integral de todos os artigos (E5). Todavia, existem casos onde a adjudicação por lotes poderá não ser a solução ideal. Na situação específica da externalização das messes, no serviço de refeições e bares, no interior e zona sul do país não se conseguiu adjudicar todos os lotes, por falta de mercado. Apesar da adjudicação por lotes ter sido um incremento de valor, pois não houve obrigação de colocar tudo no mesmo grupo, as próprias Unidades tiveram de encontrar soluções, nos casos em que o respetivo lote não foi adjudicado (E4).

Noutra perspetiva, no tecido empresarial português existem fragilidades no âmbito da capacidade de resposta a contratos com maior dimensão, logo, esta ferramenta surge para colmatar essa dificuldade. Apesar de por vezes poder ter um inconveniente financeiro, a utilização deste regime terá impactos diretos e indiretos para a GNR, ao longo do tempo (E2). Se for descurado todo o contexto da possibilidade das PME concorrerem, resultará numa tendência de redução dos interessados e consequentemente, da oferta, algo que tem vindo a acontecer especialmente nas últimas décadas (E8).

Seguidamente, foram colocadas diversas questões com vista a analisar o regime de adjudicação por lotes em si, as suas possíveis aplicações e limitações ou dificuldades

que suscitem da sua utilização. No que diz respeito à questão “Dever-se-ia considerar, tanto quanto possível, a utilização do regime de adjudicação por lotes, independentemente da sua obrigação?”, a maioria dos entrevistados concorda que deverá considerar-se tanto quanto possível a utilização deste regime (E1, E4, E7 e E8). Ressalva-se que a sua conceção tem de ser realizada sem aspetos condicionantes ligados à oferta (E8) e com a devida análise da tipologia do que se pretende contratar (E7). Parte dos entrevistados dá primazia a este último ponto, relativamente à análise casuística, uma vez que só se poderá proceder à respetiva adjudicação por lotes após um estudo prévio das condições para ponderar a utilização deste regime (E3, E5 e E6).

Nos contratos mais diminutos, poderá não ser uma adjudicação economicamente vantajosa para a concorrência e certos lotes poderão ficar desertos, pelo que é necessário atentar a este fator (E1, E2, E4). Contudo, no caso da GNR, com uma elevada dispersão territorial, poderá ser útil adotar este regime, mesmo quando o valor dos diversos lotes não é substancial (E2). Ao nível local, nas SRLF, não se recorre na mesma medida à adjudicação por lotes, devido, em parte, à falta do *know-how*, procurando-se soluções ou vias mais práticas, resultando em limitações na escolha da forma de aquisição (E3).

No âmbito das limitações ou dificuldades, colocou-se a seguinte questão: “Que dificuldades ou limitações já identificou quando se realiza a divisão de um procedimento por lotes?”. As respostas são variadas, onde são apontados casos exemplificativos conjugados com a dificuldade ou limitação adjacente.

Desde logo, refere-se novamente a questão dos lotes desertos. Os baixos valores que os lotes apresentam poderão resultar numa oferta nula por parte dos operadores económicos (E2, E4). Para tentar colmatar este tipo de problemas, nos casos em que se possa aplicar, poder-se-á procurar incrementar outros artigos num mesmo lote, por forma a dar-lhe mais substância em termos monetários (E2).

Por outro lado, é apontada como dificuldade a forma como se congregam e identificam elementos comuns para fins semelhantes, com origens diferentes, passíveis de constituir um só lote. Exemplo desta situação poderá ser a aquisição de coletes, se existirem particularidades diferentes entre os coletes que as entidades adjudicantes pretendem adquirir, estando enquadrados num mesmo lote (E8). A própria avaliação de cada lote poderá ser mais ou menos complexa, dependendo dos critérios que se aplicam em cada um. Para ilustrar o que se acabou de se elencar, sublinha-se o caso da densificação do critério de adjudicação apenas com base no preço em parte dos lotes, e

nos restantes, avaliações pela melhor relação qualidade/preço. Associado a isto, poderão também surgir casos de maior litigância entre concorrentes (E1).

Ao nível administrativo e documental, acresce uma maior carga em vários aspetos. O júri do procedimento terá de fazer a respetiva avaliação a um maior número de propostas e de adjudicatários (E1, E3 e E6). De igual modo, é complexo elaborar os devidos relatórios, como o relatório preliminar ou o relatório final (E4), prestar cauções e notificar os outorgas dos contratos (E3, E5 e E6). Por outro lado, lançar o procedimento na plataforma de contratação (no caso da GNR, na plataforma *Vortal*) será mais complexo (E4). Aliado a este fator, as empresas de menor dimensão têm muita dificuldade em apresentar propostas válidas, onde diversas vezes acabam por ser excluídas, por desconhecimento do CCP ou por falta de documentação apropriada. O próprio conhecimento da plataforma de contratação e de todo o processo em si por vezes não é o ideal, resultando em grandes constrangimentos para a adjudicação dos lotes (E7).

Ao nível financeiro, terá também um impacto, uma vez que se terão de realizar mais procedimentos aquisitivos, nas situações de lotes desertos (E6). Quanto aos próprios procedimentos em si, na adjudicação por lotes, estes obrigam a uma maior alocação de RH, o que se traduz num maior dispêndio económico (E2).

A questão “Considera que existem tipologias de bens ou serviços mais adequados para equacionar este regime?” foi colocada no sentido de se aferir aplicações regulares e específicas no âmbito do regime de adjudicação por lotes. Parte dos entrevistados destaca a necessidade prévia de avaliação casuística, *in casu*, do *objeto* contratual (E1, E3 e E7). Não é possível, inclusivamente, fazer uma escolha automática do que se deve, ou não, considerar neste âmbito. (E1).

Contudo, é unânime que algumas tipologias de bens e serviços se adequam à utilização da figura em análise. Nestas tipologias, ao longo do tempo, mesmo que se mudem as pessoas que dirigem os procedimentos, as aquisições continuariam a ser realizadas numa ótica de divisão por lotes (E3). O caso do serviço de limpeza é um exemplo concreto em que se deve aplicar este regime (E2, E4, E5 e E6). Se uma empresa adjudicar a totalidade do procedimento, poderá originar-se um incumprimento contratual elevado. Se se pretende garantir o devido cumprimento, as condições económicas não poderão ser um fator preponderante. Este cenário ilustra precisamente a necessidade da divisão do *objeto* contratual (E2).

Outro exemplo é a aquisição de fardamento, onde, de um modo geral, também se adequa o regime em análise. A dificuldade do fornecimento integral dos artigos é colmatada com a divisão em lotes (E3 e E5). De igual forma, o fornecimento de gás de botija também é um bom exemplo de aplicação (E5 e E6). Neste caso as especificações são iguais em todo o território nacional, mas a distribuição é assegurada por operadores locais, devido à dificuldade de um operador de nível nacional assegurar o fornecimento em todas as instalações da GNR (E5). Salientam-se ainda outros exemplos, como a aquisição de papel, material de economato, ração para solípedes, ração para canídeos (E3 e E6), eletricidade, combustível e gás natural (E6). Um entrevistado aponta ainda que poderão ser adequadas a este regime, todas as tipologias que possam ser consideradas *commodities* ou bens/serviços de grande consumo, com uma oferta consolidada (E8).

De um modo geral, deve-se estudar o mercado para averiguar se há compatibilidade com a adoção do regime de adjudicação por lotes. Tem de existir uma indagação por parte da entidade adjudicante para aferir se o mercado consegue responder ao que se pretende adquirir (E1).

Após análise das tipologias de bens ou serviços, é de todo pertinente analisar o caso das empreitadas de obras públicas, igualmente previsto pelo regime de adjudicação por lotes, com a questão: “Que considerações tem a fazer sobre a ponderação do regime de adjudicação por lotes no caso das empreitadas de obras públicas?”. Na generalidade das respostas, existem possíveis vantagens, no entanto, os constrangimentos poderão fundamentar a não adoção do regime de adjudicação por lotes.

Analisando as potenciais aplicações, se cada lote representar uma empreitada diferente, poderá fazer todo o sentido (E1 e E2). Concomitantemente, se a própria entidade tiver uma grande capacidade de gestão da obra, também será possível a sua aplicação (E2). Quanto aos impactos económicos, retirar-se-ão vantagens, uma vez que quando se pondera a divisão numa empreitada, num exemplo concreto, cada lote poderá ser representado por uma tarefa específica, como a construção da estrutura, a instalação da parte elétrica e a canalização (E1 e E4). Ligando o exemplo anterior à figura do gestor do contrato, poderá fazer sentido um gestor do contrato geral, com apoio de gestores do contrato específicos. Nesta situação, um dos gestores poderá estar atribuído ao acompanhamento da instalação elétrica, outro à canalização e outro à construção em si. O gestor principal socorrer-se-á destes elos de apoio que lhe prestarão auxílio, tendo em conta a gestão do contrato geral (E7).

No âmbito dos constrangimentos, recomenda-se que se deve evitar a ligação entre as empreitadas de obras públicas e o regime de adjudicação por lotes (E5). Neste contexto, salienta-se a dificuldade no apuramento de responsabilidades, caso ocorram problemas durante a execução contratual (E1, E2, E3, E4, E6 e E8). Quando se adjudica a empreitada num todo, o empreiteiro tem sempre de se responsabilizar por qualquer situação que surja (E1).

Em último lugar, foi colocada uma questão conclusiva que permitisse aos entrevistados abordarem algum detalhe que considerassem relevante: “Gostaria de acrescentar algum detalhe que considere relevante para o presente estudo?”.

Se existir sempre um único fornecedor que consiga fornecer tudo o que se pretenda adquirir, a centralização seria de tal ordem que afetaria gravemente as indústrias locais (E3). O regime de adjudicação por lotes foi orientado neste sentido, para incentivar as PME a concorrer a diversos procedimentos, que não conseguiriam de outra forma adjudicar, tendo em conta contratos de elevado valor (E1 e E7).

Contudo, noutra perspetiva, da forma como está previsto no CCP, este regime poderá não ser a solução ideal. Afirma-se ainda que o possível agrupamento das PME e da criação de sinergias entre as mesmas poderá ser um maior fator potenciador de sucesso. Num caso exemplificativo, em Espanha, foi estabelecido um consórcio entre várias empresas para concorrerem a um procedimento de aquisição de fardamento. Neste caso, as empresas por si só, não teriam todas as valências para adjudicar a totalidade do procedimento (E4). Ao nível nacional, a eSPap possibilita a participação em agrupamentos. Em conjugação com a divisão dos lotes por região, um AQ anteriormente realizado no âmbito de viagens e alojamento, chegou a ter um agrupamento de mais de 30 operadores económicos, por todo o país. Após um estudo realizado, até há cerca de um ano, foi concluído que 76% dos cocontratantes seriam PME (E7).

O grande custo dos SP é o de se agravar as assimetrias regionais que existem. No âmbito financeiro, ao nível central, o TdC obriga à escolha da opção mais orientada para os benefícios económicos, apesar de defender o princípio da concorrência. Todas as partes envolvidas devem ter resultados vantajosos e, neste contexto, nem sempre a melhor solução financeira retrata a opção ideal. Revela-se ser necessário a presença da ideia que o espaço temporal tem um peso significativo no domínio da CP, seja na confiança entre entidade adjudicante e adjudicatária, ou na boa execução do contrato. Se se pensar apenas em benefícios na atualidade, no futuro poderão surgir diversos problemas (E2).

CONCLUSÕES

No presente trabalho de investigação aplicada pretendeu-se abordar os principais desafios do regime de adjudicação por lotes e a sua aplicabilidade à GNR. Neste desiderato, iniciou-se uma análise do estado da arte, através de uma revisão de literatura e posterior pesquisa empírica. Na etapa final são explanadas as conclusões mais relevantes retiradas da análise e discussão de resultados, orientados aos objetivos principais previamente estabelecidos.

Numa primeira fase, procedeu-se à caracterização da CP, seguido do aprofundamento teórico do art.º 46º-A do CCP, que vincula o regime em estudo. Salienta-se que este regime é regularmente utilizado nos procedimentos aquisitivos realizados pela GNR, pelo que o objetivo do trabalho se prendeu com a análise dos desafios que o regime tem, em diversos âmbitos de aplicação. Nesta senda, procurou-se estabelecer um elo entre a figura da divisão por lotes e do gestor do contrato, bem como uma ligação com os SP. O trabalho de campo acrescentou profundidade aos temas tratados, através da súmula do conhecimento empírico dos inquiridos e entrevistados.

Quanto à PD₁: “Quais são os fatores que influenciam a adoção do regime de adjudicação por lotes?” constata-se que a figura da divisão por lotes tem impactos económicos diretos que poderão resultar em contributos orçamentais para a GNR. O facto de existir a possibilidade de um maior acesso por parte dos operadores económicos aos procedimentos, poderá resultar em preços mais vantajosos para a entidade. A opção pela distribuição em termos geográficos, também incidirá no ponto anterior, uma vez que as empresas locais poderão apresentar preços mais competitivos. No entanto, é preciso encontrar o equilíbrio na própria divisão, para evitar o caso em que certos lotes fiquem desertos, evitando a realização de mais procedimentos aquisitivos para colmatar este problema, acrescentando custos. O facto de se dividir por lotes também poderá colocar em causa o desconto de quantidade que existe aquando da realização de um procedimento de contrato único, resultando num impacto negativo em termos financeiros.

Em relação ao fator geográfico, na generalidade, a utilização do regime de adjudicação por lotes terá benefícios para a GNR. A sua aplicação é vantajosa, nas situações em que o *objeto* em causa seja passível ser contratualizado em condições quase idênticas ao longo de todo o território e em lotes com vista à execução do contrato nas

ilhas, onde não existem grandes empresas como a nível nacional. Quanto à divisão em si, os resultados revelam que deve ser dada preponderância à análise casuística do *objeto* contratual, devido às suas complexidades intrínsecas. Ao nível central (na DRL), existem fortes diferenças de entendimento quanto à divisão por Unidade com Secção Logística ou por Distrito, apesar da maioria concordar com a divisão desta última. Quanto ao entendimento local (restantes UEO), os resultados sugerem que não são situações mutuamente exclusivas, sendo que ambas as divisões são passíveis de serem realizadas, no que diz respeito aos contratos centralizados.

No que tange a aplicação do regime em si, existem diversos fatores que influenciam a sua adoção, como a especificidade do bem ou serviço a adquirir, os casos das empreitadas de obras públicas e as próprias limitações ou dificuldades que advêm da utilização desta figura. Já se afirmou anteriormente que o *objeto* é preponderante na escolha da utilização deste regime, contudo, existem outras considerações de relevante identificação. Verifica-se que deveriam ser realizados mais contratos com a utilização desta figura, onde é possível otimizar os procedimentos aquisitivos com a sua adoção, tanto na aquisição de bens móveis como na prestação de serviços. Nas empreitadas de obras públicas, na maioria dos casos, é uma questão a evitar, pela dificuldade no apuramento de responsabilidades e da possível litigância associada. Todavia, poderá ser aplicado o regime de adjudicação por lotes em alguns casos específicos e devidamente planeados.

No que concerne aos constrangimentos, para além das questões financeiras, este regime apresenta uma maior carga administrativa para a entidade, multiplicando as tarefas a serem realizadas ao nível processual.

Relativamente à PD₂: “Como poderão os Recursos Humanos ser redistribuídos tendo em conta as complexidades inerentes à Gestão de Contratos?”, constata-se desde logo que, tanto no inquérito por questionário, como nas entrevistas, a generalidade das respostas aponta que a GNR beneficiará com a criação de uma unidade/estrutura orgânica central dedicada à gestão dos contratos. Atualmente, a questão da gestão dos contratos é tratada de forma desagregada no CARI, através das suas divisões (Divisão de Reabastecimento e Divisão de Aquisições) e respetivos procedimentos afetos às mesmas. Nas restantes UEO, a gestão dos contratos é realizada localmente.

O interesse público não pode sair prejudicado por consequência do desempenho do operador, pelo que transversalmente (seja através da utilização do regime de

adjudicação por lotes ou qualquer outro tipo de formação contratual) deve ser dada ênfase à correta execução das responsabilidades incumbidas ao gestor do contrato. Além disso, sugere-se a centralização da monitorização dos contratos, com elos de apoio local. Desta forma, o auxílio, através da sua monitorização e controlo local, permitiria uma gestão mais eficiente ao nível central, nos casos em que o contrato estivesse a ser executado em diversos pontos do país.

No entanto, importa ressaltar que a existência desta unidade tem de representar uma mais-valia para a própria entidade, pelo que deve existir a formação adequada, para uma correta reafecção dos RH. Por outro lado, a atribuição desta função, não pode ser acumulada com outras que já estejam a ser desempenhadas, uma vez que existem diversas exigências e responsabilidades relacionadas com a figura do gestor do contrato. Realça-se ainda que diferentes contratos poderão necessitar de profissionais com competências técnicas distintas, pelo que deve existir um equilíbrio das valências, na decisão da escolha das pessoas para este tipo de funções. Neste sentido, através do inquérito por questionário, procurou-se perceber se as valências técnicas dos militares que desempenham funções na área da CP seriam as ideais. Verifica-se, por um lado, que a formação base não foi a mais adequada para exercer funções nesta área e que a maioria considera igualmente que existe falta de RH para tratar das questões ligadas à CP. Contudo, existe uma procura constante pela melhoria das valências técnicas necessárias à boa execução destas funções.

No que diz respeito à PD₃: “Quais são as potencialidades do regime de adjudicação por lotes com vista ao sucesso dos serviços partilhados?”, esta figura apresenta-se como uma ferramenta facilitadora no âmbito das compras públicas ao nível dos SP. A possibilidade de utilizar o regime de adjudicação por lotes de forma agregada ou desagregada nos diversos procedimentos, tendo em conta a situação a que está a ser aplicado, resulta em múltiplas vantagens para as entidades intervenientes, à qual se inclui a GNR. No que concerne às aquisições, poderão ter a função agregadora, no sentido de se partilhar o mesmo valor económico, aproveitando a existência de descontos de quantidade. Por sua vez, poderão ter uma função desagregadora no contexto da própria divisão, permitindo a desagregação de procedimentos centralizados únicos, onde cada lote poderá ser representado por cada entidade adjudicante.

Verifica-se que apesar das aplicações com resultados vantajosos para todas as partes, com consequências diretas na AP, no caso da GNR, deve-se manter o foco no *objeto* do contrato, uma vez que são identificados alguns casos que transitaram novamente

para a entidade, depois dos mesmos procedimentos serem centralizados junto da eSPap e da DSUMC/MAI.

Após resposta às PD, com base em toda a análise de informação recolhida no decorrer desta investigação, aborda-se de seguida a QC “Quais são os principais desafios de aplicação do regime de adjudicação por lotes na GNR?”. Para dar resposta a esta QC, é pertinente identificar os níveis intervenientes: o nível local; o nível central, através do CARI, onde são tratados os procedimentos aquisitivos centralizados; e os SP, no âmbito das compras públicas.

Ao nível local, constata-se a dificuldade da adoção deste regime, por fatores como o *know-how* ou o próprio *objeto* dos contratos. Nestes casos, quando surge a necessidade de se realizar um procedimento aquisitivo, a maioria não atinge valores considerados relevantes para se ponderar este regime, ou não fará sentido, à partida, a sua utilização, com as respetivas justificações. A monitorização e o controlo na execução contratual local dos diversos lotes poderão ser uma mais-valia, na medida em que auxiliará o gestor do contrato, como elo de apoio.

Centralmente, verifica-se que uma grande percentagem dos procedimentos aquisitivos é realizada com utilização da figura da divisão por lotes, consubstanciados em necessidades regulares, no espaço temporal. É dada ênfase à procura otimizada aquando do seu uso, sendo referidos vários desafios no âmbito da divisão por lotes: os impactos económicos, o contexto geográfico, a tipologia de bens ou serviços a adquirir e os casos específicos das empreitadas de obras públicas. Aponta-se ainda a necessidade da criação de uma unidade dedicada à gestão de contratos, enquanto constituir uma mais-valia para a própria GNR. Deve haver uma formação adequada na área da CP e uma correta reafectação dos RH para dar respostas eficientes às complexidades inerentes do gestor do contrato.

Quanto aos SP, apontam-se desafios permanentes na correta utilização desta ferramenta. Apesar de existirem casos de sucesso no âmbito da adjudicação por lotes ao nível dos SP, são abordadas diversas situações em que os procedimentos foram devolvidos à GNR, devido à elevada complexidade dos mesmos. A temática da centralização nos SP tem de ser vista com parcimónia, não constituindo uma solução para todos e quaisquer problemas enfrentados pelas FSS.

Para finalizar, serão abordadas algumas limitações subjacentes ao presente trabalho de investigação aplicada e recomendações para futuras investigações.

No que concerne às limitações, aborda-se, em primeiro lugar, a situação pandémica atual e respetivas medidas de confinamento. Como resultado, existiram constrangimentos na globalidade do processo de recolha de dados, no espectro teórico e no trabalho de campo. Contudo, dada a disponibilidade das pessoas que participaram nesta investigação, procuraram-se soluções, seja por via de entrevistas através de videoconferência, seja por resposta com plataformas eletrónicas. No âmbito do questionário, realça-se a dificuldade na filtragem dos militares enquadrados no universo de inquiridos. As descrições das funções desempenhadas em certas situações não eram claras, o que levou à necessidade de uma verificação mais profunda, através do contacto *à priori* de diversos militares.

Quanto à análise dos procedimentos aquisitivos por parte da GNR no período de 2017 a 2020, na revisão de literatura deste RCFTIA, destacam-se algumas limitações. Por um lado, as ligações entre a plataforma eletrónica (*Portal Base.gov*), onde são divulgados os contratos públicos e os relatórios de atividades da GNR são incoerentes e com designações diferentes, o que levou a uma dificuldade acrescida na identificação dos procedimentos-alvo.

Por outro lado, no ano específico de 2020, a falta de um relatório de atividades teve como consequência a análise direta dos procedimentos nesta plataforma, para se retirarem ilações. O sistema de pesquisa não é o mais adequado para encontrar todos os procedimentos alusivos ao ano em análise, no entanto, após trocas de informação por parte de militares da GNR, foram alcançados os procedimentos pretendidos, para posterior estudo dos mesmos. Apesar de tal, foram enveredados todos os esforços para mitigar as limitações ora elencadas, garantindo-se a validade e fiabilidade dos resultados alcançados.

Para investigações futuras sugere-se que se explore de forma mais aprofundada qualquer um dos desafios analisados com ligação ao regime de adjudicação por lotes. Poder-se-á igualmente dar maior ênfase à monitorização do contrato em conjugação com a faturação eletrónica ou que introduções devem ocorrer no caderno de encargos, tendo em conta a adjudicação por lotes.

Espera-se que a presente investigação tenha o mérito de despertar consciências para a visibilidade desta figura prevista pelo CCP e que contribua para o debate alargado da CP em Portugal, tendo em vista a criação de valor na GNR e, conseqüentemente, na AP portuguesa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Academia Militar (2016). NEP 522/1^a de 20 de janeiro: Normas para a redação de Trabalhos de Investigação.
- Aksin, O. Z., & Masini, A. (2008). Effective strategies for internal outsourcing and offshoring of business services: An empirical investigation. *Journal of Operations Management*. 26(2), 239-256. doi: <https://doi.org/10.1016/j.jom.2007.02.003>
- Amorim, R. (2019). *Os contratos públicos celebrados pelas autarquias locais com financiamento pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional: em especial, o "Fracionamento Artificial de Contratos"*. Dissertação de Mestrado, Mestrado em Direito das Autarquias Locais, Braga.
- Anchustegui, H. (2016). Division into lots and demand aggregation—extremes looking for the correct balance? In Ølykke, G. & Sanchez-Graells, A. *Reformation or Deformation of the EU Public Procurement Rules* (pp. 125-145). Melbourne: Edward Elgar Publishing Limited.
- Ashworth, R., Boyne, G., & Entwistle, T. (2010). *Public service improvement: Theories and evidence* (1^a Edição). Oxford: Oxford University Press.
- Assembleia da República [AR] (2004). Lei n.º 3/2004 de 15 de janeiro: Aprova a lei quadro dos institutos públicos. *Diário da República*, 1^a série, n.º 12, 301-311.
- Assembleia da República [AR] (2004). Lei n.º 4/2004 de 15 de janeiro: Estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado. *Diário da República*, 1^a série, n.º 12, 311-317.
- Assembleia da República [AR] (2020). Resolução da Assembleia da República n.º 16/2020 de 19 de março: Cessação de vigência do Decreto-Lei n.º 170/2019, de 4 de dezembro, que procede à décima primeira alteração ao Código dos Contratos Públicos, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, e à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio. *Diário da República*, 1^a série, n.º 56, 3–3.
- Basu, R. (1994). *Public administration: Concepts and theories* (3^a Edição.). New Delhi: Sterling Publishers.

- Becker, J., Niehaves, B., & Krause, A. (2009). Shared services strategies and their determinants: A multiple case study analysis in the public sector. In *Americas Conference on Information Systems* (pp. 1-11). Londres: AIS. Acedido a 01 de abril de 2021 em <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.231.5167&rep=rep1&type=pdf>
- Bergeron, B. (2003). *Essentials of Shared Services*. Hoboken: John Wiley & Sons, Inc.
- Blaxter, L., Hughes, C. & Tight, M. (2010). *How to research* (4ª Edição). Berkshire: McGraw-Hill Education.
- Bovis, C. (2005). *Public procurement in the European Union*. Londres: Palgrave Macmillan Ltd.
- Bovis, C. (2019). *The liberalisation of public procurement and its effects on the common market*. Londres: Routledge.
- Carvalho, E. (2007). *Políticas de reforma administrativa em Portugal*. Dissertação de Doutoramento, Doutoramento em Ciências Sociais, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa.
- Chyung, S., Roberts, K., Swanson, I., & Hankinson, A. (2017). Evidence-based survey design: The use of a midpoint on the Likert scale. *Performance Improvement*. 56(10), 15-23. doi: <https://doi.org/10.1002/pfi.21727>
- Clark, V. L. P., & Creswell, J. W. (2008). *The mixed methods reader*. Los Angeles: Sage Publications.
- Coimbra, J. (2019). A adjudicação por lotes no CCP revisto. In C. Gomes, R. Pedro, T. Serrão. & M. Caldeira, *Comentários à revisão do Código dos Contratos Públicos* (3ª Edição, pp. 459-549). Lisboa: AAFDL Editora.
- Comissão Europeia [CE] (2015). Contratação Pública - Guia prático para profissionais sobre a prevenção dos erros mais comuns em projetos financiados pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento. In *Portal da Comissão Europeia*. Acedido a 29 de janeiro de 2021 em https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_public_proc_pt.pdf
- Comissão Europeia [CE] (2017). Recomendação (UE) 2017/1805 da Comissão, de 3 de outubro de 2017, sobre a profissionalização da contratação pública — Criar uma estrutura para a profissionalização da contratação pública. In *Portal da Comissão*

- Europeia*. Acedido a 28 de janeiro de 2021 em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H1805&from=EN>
- Comissão Europeia [CE] (2019). Relatório de Acompanhamento de Contratos Públicos – Portugal. In *Portal da Comissão Europeia*. Acedido a 20 de janeiro de 2021 em <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/34755?locale=et>
- Correia, J. (2017). A revisão das disposições gerais sobre o âmbito de aplicação do código dos contratos públicos. *e-Pública: Revista Eletrónica de Direito Público*. 4(2), 4-20. Acedido a 10 de março de 2021 em <https://www.e-publica.pt/volumes/v4n2a01.html>
- Davis, T. R. (2005). Integrating shared services with the strategy and operations of MNEs. *Journal of General Management*. 31(2), 1-17. doi: <https://doi.org/10.1177/030630700503100201>
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public administration review*. 60(6), 549-559.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2001). The new public service: Putting democracy first. *National Civic Review*. 90(4), 391-400. doi: <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117>
- Dimitri, N. (2013), ““Best value for money” in procurement”, *Journal of Public Procurement*, 13(2), 149-175. <https://doi.org/10.1108/JOPP-13-02-2013-B001>
- Direção-Geral da Administração e do Emprego Público [DGAEP] (2013). Análise da evolução das estruturas da administração pública central portuguesa decorrente do PRACE e do PREMAC. In *Portal da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público*. Acedido a 05 de abril de 2021 em <https://docplayer.com.br/57820-Analise-da-evolucao-das-estruturas-da-administracao-publica-central-portuguesa-decorrente-do-prace-e-do-premac.html>
- Draugalis, J. R., & Plaza, C. M. (2009). Best practices for survey research reports revisited: implications of target population, probability sampling, and response rate. *American journal of pharmaceutical education*. 73(8), 1-3. doi: <https://doi.org/10.5688/aj7308142>
- Egeberg, S. H. (2016). *Division into lots and SME participation in public procurement*. Dissertação de Mestrado, Mestrado em Direito, Universidade de Bergen, Bergen.

- Englander, M. (2012). The interview: Data collection in descriptive phenomenological human scientific research. *Journal of phenomenological psychology*. 43(1), 13-35. doi: <https://doi.org/10.1163/156916212X632943>
- Figueiredo, P. (2008). *O Novo Código dos Contratos Públicos: principais contributos da nova legislação*. Monografia para grau de Licenciatura, Licenciatura em Engenharia Civil, Universidade Fernando Pessoa, Porto.
- Fonseca, R. (2017). A experiência e qualificações do pessoal encarregado da execução do contrato como fator de densificação do critério de adjudicação. *e-Pública: Revista Eletrónica de Direito Público*. 4(2), 87-120. Acedido a 15 de março de 2021 em <https://www.e-publica.pt/volumes/v4n2/pdf/Vol.4-N%C2%BA2-Art.05.pdf>
- Forst, L. I. (1999). Outstanding service is an inside job. *The Journal for Quality and Participation*. 22(2), 58-61. Acedido a 08 de abril de 2021 em <https://www.proquest.com/docview/219173129?pq-origsite=gscholar&fromopenview=true>
- Frederickson, H. G. (1980). *New public administration* (1ª Edição). Tuscalosa: University Alabama Press.
- Frederickson, H. G. (1996). Comparing the reinventing government movement with the new public administration. *Public administration review*. 56(3), 263-270. doi: <https://doi.org/10.2307/976450>
- Garcia, M. (2018). *Serviços Partilhados nas Compras Públicas: Dilemas Derivados da Eficiência*, Dissertação de Mestrado, Mestrado em Administração Pública, ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa.
- Garland, R. (1991). The mid-point on a rating scale: Is it desirable. *Marketing Bulletin*, 2(1), 66-70. Acedido a 18 de fevereiro de 2021 em http://marketing-bulletin.massey.ac.nz/V2/MB_V2_N3_Garland.pdf
- Giorgi, A. (2009). *The descriptive phenomenological method in psychology: A modified Husserlian approach*. Pennsylvania: Duquesne University Press.
- Giosa, P. A. (2018). Division of Public Contracts into Lots and Bid Rigging. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*. 13(1), 30-38. doi: <https://doi.org/10.21552/epppl/2018/1/6>
- Given, L. M. (2008). *The Sage encyclopedia of qualitative research methods*. Sage Publications.

- Goh, M., Prakash, S., & Yeo, R. (2007). Resource-based approach to IT shared services in a manufacturing firm. *Industrial Management & Data Systems*. 107(2), 251-270. doi: <https://doi.org/10.1108/02635570710723831>
- Gonçalves, P. (2013). A regulação do mercado da contratação pública. *Revista de Contratos Públicos*, 3(3), 201-208. Acedido a 13 de fevereiro de 2021 em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3391902/mod_resource/content/1/Leitura%20Complementar_Regula%C3%A7%C3%A3o%20do%20mercado%20das%20contrata%C3%A7%C3%B5es%20p%C3%BAblicas.pdf
- Gonçalves, P. (2020). *Direito dos Contratos Públicos*. (4ª Edição). Coimbra: Almedina.
- Guarda Nacional Republicana [GNR] (2018). Instrumentos de Gestão: Relatório de Atividades de 2017. Acedido a 20 de fevereiro de 2021 em <https://www.gnr.pt/InstrumentosGestao/2017/RA2017.pdf>
- Guarda Nacional Republicana [GNR] (2019). Instrumentos de Gestão: Relatório de Atividades de 2018. Acedido a 20 de fevereiro de 2021 em https://www.gnr.pt/InstrumentosGestao/2018/RA_GNR_2018.pdf
- Guarda Nacional Republicana [GNR] (2020a). Instrumentos de Gestão: Relatório de Atividades de 2019. Acedido a 20 de fevereiro de 2021 em https://www.gnr.pt/InstrumentosGestao/2019/ra_gnr%202019_vf.pdf
- Guarda Nacional Republicana [GNR] (2020b). Estratégia da Guarda 2025. acedido a 17 de fevereiro de 2021, em https://www.gnr.pt/InstrumentosGestao/estrategia_2025.pdf
- Guest, G., Bunce, A., & Johnson, L. (2006). How many interviews are enough? An experiment with data saturation and variability. *Field methods*. 18(1), 59-82. doi: <https://doi.org/10.1177/1525822X05279903>
- Harrison, T., Guerrero, S., Burke, G., Cook, M., Cresswell, A., Helbig, N., Hrdinova, J. & Pardo, T. (2012). Open government and e-government: Democratic challenges from a public value perspective. *Information Polity*. 17(2), 83-97. doi: <https://doi.org/10.1145/2037556.2037597>
- Hennink, M. M., Kaiser, B. N., & Marconi, V. C. (2017). Code saturation versus meaning saturation: how many interviews are enough?. *Qualitative health research*. 27(4), 591-608. doi: <https://doi.org/10.1177/1049732316665344>

- Herbert, I. & Seal, W. (2012). Shared services as a new organisational form: Some implications for management accounting. *The British Accounting Review*. 44(2), 83–97. doi: <https://doi.org/10.1016/j.bar.2012.03.006>
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public administration*. 69(1), 3-19. Acedido a 03 de abril de 2021 em <https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/PSPA108/4NMP%20all%20seasonsfulltext.pdf>
- Inês, P. (2017). *Os Princípios da Contratação Pública: O Princípio da Concorrência*. Dissertação de Mestrado, Mestrado na Área de Especialização em Contratação Pública, Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Coimbra.
- Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção [IMPIC] (2018). Relatório anual de contratação pública em Portugal 2017. In *Portal Base: Contratos Públicos Online*. Acedido em 06 de abril de 2021 em https://www.impic.pt/impic/assets/misc/relatorios_dados_estatisticos/Relatorio_Anual_ContratosPublicos_2017.pdf
- Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção [IMPIC] (2019a). Orientação Técnica 03/CCP/2019 – Adjudicação por lote. Lisboa: IMPIC. In *Portal Base: Contratos Públicos Online*. Acedido em 30 de novembro de 2020 em https://www.impic.pt/impic/assets/misc/img/circulares_informacoes/Orientacao_TecnicaIMPIC_03CCP2019.pdf
- Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção [IMPIC] (2019b). Orientação Técnica 05/CCP/2019 - Gestor do Contrato. Lisboa: IMPIC. In *Portal Base: Contratos Públicos Online*. Acedido em 30 de novembro de 2020 em <http://www.impic.pt/impic/pt-pt/noticias/orientacao-tecnica-05ccp2019-gestor-do-contrato>
- Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção [IMPIC] (2020). Relatório anual de contratação pública em Portugal 2019. In *Portal Base: Contratos Públicos Online*. Acedido em 06 de abril de 2021 em <https://www.base.gov.pt/base4/media/w5adtmas/relat%C3%B3rio-contrata%C3%A7%C3%A3o-p%C3%BAblica-2019.pdf>

- Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção [IMPIC] (2021). Base: Contratos Públicos Online. In *Portal Base: Contratos Públicos Online*. Acedido em 02 de abril de 2021 em <https://www.base.gov.pt/base4>
- Janssen, M., & Joha, A. (2006). Motives for establishing shared service centers in public administrations. *International journal of information management*. 26(2), 102-115. doi: <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2005.11.006>
- Joshi, A., Kale, S., Chandel, S., & Pal, D. K. (2015). Likert scale: Explored and explained. *Current Journal of Applied Science and Technology*. 7(4), 396-403. doi: 10.9734/BJAST/2015/14975
- Kagelmann, U. (2001). *Shared Services als alternative Organisationsform*. Am Beispiel der Finanzfunktion im multinationalen Konzern. Wiesbaden: Gabler Edition Wissenschaft.
- Kothari, C. R. (2004). *Research methodology: Methods and techniques*. New Delhi: New Age International Publishers.
- Krejcie, R. V., & Morgan, D. W. (1970). Determining sample size for research activities. *Educational and psychological measurement*. 30(3), 607-610. doi: <https://doi.org/10.1177/001316447003000308>
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Interviews: Learning the Craft of Qualitative Research Interviewing* (2ª Edição). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Lopes, P. (2018). *Contributo para otimizar a Gestão dos Recursos Humanos nas Secções de Recursos Logísticos e Financeiros da Guarda Nacional Republicana: a importância da formação em contratação pública*. Trabalho de investigação aplicada, Mestrado Integrado em Administração da Guarda Nacional Republicana, Academia Militar, Lisboa.
- Lousa, J. P. M. (2019). *Controlo de execução de contratos públicos*. Dissertação de Mestrado, Mestrado em Ciências Militares Navais, na especialidade de Administração Militar, Escola Naval, Almada.
- Madureira, C. (2015). A reforma da Administração Pública Central no Portugal democrático: do período pós-revolucionário à intervenção da troika. *Revista de Administração Pública*. 49(3), 547-562. Acedido a 10 de abril de 2021 em <https://www.scielo.br/pdf/rap/v49n3/0034-7612-rap-49-03-00547.pdf>

- Malheiro, L. (2020). *A Questão do Género e os instrumentos de Regulação Internacional: A Agenda Mulheres, Paz e Segurança na GNR*. Lisboa: Fronteira do Caos Editores.
- Marini, F. (1971). *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*. Scranton: Chandler Publishing Company.
- Matos, S. (2019). Gestor do contrato: um olhar sobre o esboço de regime legal da nova figura. In C. Gomes, R. Pedro, T. Serrão. & M. Caldeira, *Comentários à revisão do Código dos Contratos Públicos* (3ª Edição, pp. 1173-1196). Lisboa: AAFDL Editora.
- Ministério da Administração Interna [MAI] (2020). Despacho n.º 6141/2020 de 08 de junho: Cria um grupo de trabalho para os serviços partilhados no âmbito da integração, normalização e boas práticas nos processos financeiros e logísticos da tutela do Ministério da Administração Interna. *Diário da República*, 1ª série, n.º 111, 21–22.
- Ministério da Justiça [MJ] (2004). Decreto-lei n.º 53/2004 de 18 de março: Aprova o Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas. *Diário da República*, 1ª série, n.º 66, 1402-1465.
- Ministério das Finanças [MF] (1992). Decreto-lei n.º 155/92 de 28 de julho: Regime da administração financeira do Estado. *Diário da República*, 1ª série, n.º 172, 3502-3509.
- Ministério das Finanças [MF] (2012). Decreto-lei n.º 117-A/2012 de 14 de junho: Aprova a orgânica da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P. (ESPAP, I. P.), e extingue a Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, E. P. E. (GeRAP), e a Agência Nacional de Compras Públicas, E. P. E. (ANCP). *Diário da República*, 1ª série, n.º 114/2012, 2998-(3) a 2998-(9).
- Ministério das Finanças e da Administração Pública [MFAP] (2007). Decreto-lei n.º 25/2007 de 07 de fevereiro: Cria a Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, E. P. E., e aprova os respetivos estatutos. *Diário da República*, 1ª série, n.º 27/2007, 972–978.
- Ministério das Finanças e da Administração Pública [MFAP] (2007). Decreto-lei n.º 37/2007 de 19 de fevereiro: Cria a Agência Nacional de Compras Públicas, E. P. E., e aprova os respetivos estatutos. *Diário da República*, 1ª série, n.º 35/2007,

1252-1259.

- Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações [MOPTC] (2008). Decreto-Lei n.º 18/2008 de 29 de janeiro: Aprova o Código dos Contratos Públicos. *Diário da República*, 1ª série, n.º 20, 753-852.
- Ministério do Planeamento e das Infraestruturas [MPI] (2017). Decreto-Lei n.º 111-B/2017 de 31 de agosto: Nona alteração ao Código dos Contratos Públicos. *Diário da República*, 1ª série, n.º 168, 5250-(1894) a 5250-(2052).
- Moore, M. (1994). Public value as the focus of strategy. *Australian Journal of Public Administration*. 53(3), 296-303. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.1994.tb01467.x>
- Moore, M. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Massachusetts: Harvard university press.
- Moreira, J. (2017). A relevação dos impedimentos no Código dos Contratos Públicos. *e-Pública: Revista Eletrónica de Direito Público*, 4(2), 121-144. Acedido a 25 de março de 2021 em <https://www.e-publica.pt/volumes/v4n2a06.html>
- O'Flynn, J. (2007). From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. *Australian journal of public administration*. 66(3), 353-366. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2007.00545.x>
- Oliveira, M. & Oliveira, R. (2011). *Concursos e outros procedimentos de contratação pública*. Coimbra: Almedina.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Addison-Wesley.
- Osborne, S. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*. 8(3), 377-387. doi: <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Parlamento Europeu e do Conselho [PEC] (2014a). Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de fevereiro de 2014. In Portal da União Europeia. Acedido a 20 de fevereiro de 2021 em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>
- Parlamento Europeu e do Conselho [PEC] (2014b). Diretiva 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de fevereiro de 2014. In Portal da União Europeia. Acedido a 20 de fevereiro de 2021 em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0025>

- Pereira, M. (2018). *A fusão das forças e serviços de segurança e a poupança gerada no orçamento de estado, numa ótica de caixa*. Dissertação de Mestrado Integrado em Ciências Políticas, Instituto Superior de Ciências Polícias e Segurança Interna, Lisboa.
- Peters, B. & Pierre, J. (2003). *Handbook of public administration*. London: Sage Publications.
- Pietro, E. (2018). *A figura do gestor dos contratos públicos como bastião para o movimento de profissionalização da contratação pública em Portugal*. Dissertação de Mestrado, Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Coimbra.
- Pinto, M. (2020). *O Gestor de Contrato na GNR: qualificações e critérios de nomeação*. Trabalho de investigação aplicada, Mestrado em Administração Militar da Guarda Nacional Republicana, Academia Militar, Lisboa.
- Presidência do Conselho de Ministros [PCM] (1995). Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003 de 30 de julho: Aprova as linhas de orientação da reforma da Administração Pública. *Diário da República*, 1ª série, n.º 174, 4474-4476.
- Presidência do Conselho de Ministros [PCM] (1996). Resolução do Conselho de Ministros n.º 189/96 de 28 de novembro: Adota medidas de modernização administrativa, designadamente institui o livro de reclamações com carácter obrigatório nos serviços e organismos da Administração Pública. *Diário da República*, 1ª série, n.º 276, 4315-4315.
- Presidência do Conselho de Ministros [PCM] (1999). Decreto-lei n.º 187/99 de 02 de junho: Regula o funcionamento dos postos de atendimento existentes nas Lojas do Cidadão e define o regime do respectivo pessoal. *Diário da República*, 1ª série, n.º 128, 3126-3127.
- Presidência do Conselho de Ministros [PCM] (2001). Resolução do Conselho de Ministros n.º 24/2001 de 01 de março: Determina a constituição de um sítio na Internet onde sejam publicitados os concursos de pessoal por parte de organismos públicos e de um sítio para a publicitação de oferta de emprego científico e tecnológico, conferindo mandatos a membros do Governo para a respetiva implementação. *Diário da República*, 1ª série, n.º 51, 1124-1124.
- Presidência do Conselho de Ministros [PCM] (2004). Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004 de 21 de abril. Aprova a operacionalização da reforma da

- Administração Pública, áreas de atuação e metodologias de aplicação. *Diário da República*, 1ª série, n.º 94/2004, 2388–2426.
- Presidência do Conselho de Ministros [PCM] (2005). Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005 de 04 de agosto: Determina a reestruturação da administração central do Estado, estabelecendo os seus objetivos, princípios, programas e metodologia. *Diário da República*, 1ª série, n.º 149, 4502-4504.
- Presidência do Conselho de Ministros [PCM] (2006). Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006 de 21 de abril: Aprova o Programa para a Reestruturação da Administração Central do Estado. *Diário da República*, 1ª série, n.º 79, 2834-2866.
- Presidência do Conselho de Ministros [PCM] (2017). Resolução do Conselho de Ministros n.º 78/2017 de 06 de junho: Aprova a centralização da compra de energia na Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P. *Diário da República*, 1ª série, n.º 78, 2792-2793.
- Programa Operacional Inclusão Social e Emprego [POISE] (2020). Guia da Contratação Pública. In *Portal do Programa Operacional Inclusão Social e Emprego*. Acedido a 16 de fevereiro de 2021 em https://poise.portugal2020.pt/documents/10180/104010/guidance_public_procurement_2018_pt.pdf/b0d68b4f-dd48-4138-b70b-16bcd03ac5b8
- Pyun, H. O., & Gamassou, C. E. (2018). Looking for public administration theories? *Public Organization Review*. 18(2), 245-261. doi: 10.1007/s11115-017-0374-6
- Quinn, B., Cooke, R., & Kris, A. (2000). *Shared services: mining for corporate gold*. London: Financial Times Prentice Hall.
- Quissanga, L. (2020). *Adjudicação por lotes e eventuais limitações*. Dissertação de Mestrado, Mestrado em Direito e Prática Jurídica, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa.
- Raimundo, M. & Lopes, P. (2017). Editorial. *e-Pública: Revista Eletrónica de Direito Público*. 4(2), 1-3. Acedido a 24 de março de 2021 em <https://www.e-publica.pt/volumes/v4n2a00.html>
- Raimundo, M. (2017). Dever de ponderação da adjudicação por lotes e dever de fundamentação da não divisão no direito dos contratos públicos. *e-Pública*:

- Revista Eletrónica de Direito Público*. 4(2), 21-46. Acedido a 26 de março de 2021 em <https://e-publica.pt/volumes/v4n2a02.html>
- Ramos, V. (2018). O novo regime jurídico da “Divisão do contrato em lotes”. Algumas Considerações. *Revista de Contratos Públicos*. 1(18), 87-116. Acedido a 15 de fevereiro de 2021 em <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/29882>
- Rodrigues, J. F. (2016). *O combate à corrupção nos procedimentos de Contratação Pública: uma visão sobre a estratégia adotada na união europeia*. Dissertação de Mestrado, Mestrado em Direito Administrativo, Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, Porto.
- Rosado, D. P. (2017). *Elementos essenciais de Sociologia Geral*. Lisboa: Gradiva.
- Salkind, N. J. (Ed.). (2010). *Encyclopedia of research design*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Sánchez, P. (2020). *Direito da Contratação Pública – Volume I*. Lisboa: AAFDL.
- Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2009). *Research methods for business students* (5ª Edição). Harlow: Pearson Education Limited.
- Schmidt, J. (1997). Breaking down fiefdoms. *Management Review*. 86(1), 45-50. Acedido em 24 de março de 2021 em <https://www.proquest.com/docview/206690372?pq-origsite=gscholar&fromopenview=true>
- Schoenmaekers, S. (2015). The role of SMEs in promoting sustainable procurement. In Sjaafjell, B. & Wiesbrock, W, *Sustainable public procurement under EU law* (pp 160 – 181). Cambridge: Cambridge University Press.
- Schulman, D. S., Harmer, M. J., Dunleavy, J. R., & Lusk, J. S. (1999). *Shared services: Adding value to the business units*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Schulz, V. & Brenner, W., (2010). Characteristics of shared service centers. *Transforming Government: People, Process and Policy*. 4(3), 210–219. doi: <https://doi.org/10.1108/17506161011065190>
- Silva, C. (2018a). *Manual De Procedimentos Contratação Pública de Bens e Serviços*. In *Universidade do Minho*. Acedido a 20 de fevereiro de 2021 em <https://www.eng.uminho.pt/pt/divulgacaoinstitucional/downloads/Documents/Downloads/GAEF/ManualProcedimentosCCP.pdf>
- Silva, F. C. d., (2013). *O Futuro do Estado Social*. Lisboa: Relógios D’Água Editores.
- Silva, J. (2018b). *Dicionário dos Contratos Públicos*. (2ª Edição). Coimbra: Almedina.

- Sousa, L. (2017). Algumas notas sobre a adjudicação por lotes. *e-Pública: Revista Eletrónica de Direito Público*. 4(2), 67-86. Acedido em 22 de abril de 2021 em <https://e-publica.pt/volumes/v4n2a02.html>
- Stoffel, J. (2011). O (Novo) Regime Da Divisão (Artificial) de Contratos em Lotes Separados, constante do Código dos Contratos Públicos. *Actualidad Jurídica*. 1(28), 48-56. Acedido a 12 de março de 2021 em http://www.contratacaopublica.com.pt/xms/files/Bibliografia/O_novo_regime_da_divisao_artificial_de_contratos_em_lotes_separados_constante_do_Codigo_dos_Contratos_Publicos_Joao_Diogo_Stoffel.pdf
- Taber, K. S. (2018). The use of Cronbach's alpha when developing and reporting research instruments in science education. *Research in Science Education*. 48(6), 1273-1296. doi: 10.1007/s11165-016-9602-2
- Tashakkori, A., & Creswell, J. W. (2007). The new era of mixed methods. *Journal of Mixed Methods Research*. 1(1), 3-7. doi: 10.1177/2345678906293042
- Tavares, G. (2019). *Comentário ao Código dos Contratos Públicos*. Coimbra: Almedina.
- Teixeira, A. (2018). Gestor do contrato: uma mão cheia de deveres. *Revista Jurídica Digital*. 6(8), 431-442. Acedido a 20 de fevereiro de 2021 em https://www.datavenia.pt/ficheiros/edicao08/datavenia08_p431_442.pdf
- Tribunal de Contas [TdC] (2009). Auditoria a empreendimentos de obras públicas por gestão direta - Conclusões e Recomendações do Tribunal de Contas. In *Plataforma do Tribunal de Contas*. Acedido em 20 de fevereiro de 2021 em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2009/rel017-2009-2s.pdf>
- Ulbrich, F. (2010). Adopting shared services in a public-sector organization. *Transforming Government: People, Process and Policy*. 4(3), 249 – 265. doi: <https://doi.org/10.1108/17506161011065226>
- Ulrich, D. (1995). Shared services: From vogue to value. *People and Strategy*. 18(3), 12-23. doi: 10.1108/00483481311285246
- Wang, S., & Wang, H. (2007). Shared services beyond sourcing the back offices: Organizational design. *Human Systems Management*. 26(4), 281-290. doi: 10.7595/management.fon.2012.0024

Weems, G. & Onwuegbuzie, A. (2001). The impact of midpoint responses and reverse coding on survey data. *Measurement and Evaluation in Counseling and Development*. 34(3), 166-176. doi: <https://doi.org/10.1080/07481756.2002.12069033>

APÊNDICES

APÊNDICE A – REGIME DE ADJUDICAÇÃO POR LOTES NA GNR

Tabela n.º 11 – Regime de adjudicação por lotes na GNR

| 2017 | | | |
|-----------------------|--|--------------------------|----------------------------------|
| Tipologia/N.º | Descrição | Valor adjudicado com IVA | O objeto foi dividido por lotes? |
| CP n.º 14/DRL/DA/2017 | Material de campanha para dotar o centro de reabastecimento da Unidade de Apoio Geral – 2017 | 139 983,00 € | Sim |
| CP n.º 27/DRL/DA/2017 | Aquisição de pontes eletrónicas e <i>Strobes</i> | 28 558,00 € | Sim |
| CP n.º 29/DRL/DA/2017 | Aquisição de fardamento e equipamento individual para os formandos do curso de formação de guardas e alunos da GNR na Academia Militar | 8 268,00 € | Sim |
| CP n.º 30/DRL/DA/2017 | Aquisição e instalação de 2 motores reconicionados, MTU modelo 12V, para embarcação LVI da UCC | 118 080,00 € | Não |
| CP n.º 31/DRL/DA/2017 | Aquisição de trator para a Escola da Guarda | 17 402,00 € | Não |
| CP n.º 32/DRL/DA/2017 | Aquisição condecorações - Medalhas | 49 635,00 € | Sim |
| CP n.º 33/DRL/DA/2017 | FSI - Aquisição e instalação de laser <i>Rangefinder</i> | 166 050,00 € | Não |

2018

| Tipologia/N.º | Descrição | Valor adjudicado com IVA | O objeto foi dividido por lotes? |
|--------------------------|---|--------------------------|----------------------------------|
| CP n.º 06/DRL/DA/2018 | Aquisição de terminais de comunicação satélite | 86 098,77 € | Não |
| CP n.º 07/DRL/DA/2017 | Aquisição de camisas | 14 846,10 € | Sim |
| CP n.º 07/DRL/DA/2018 | Aquisição capacetes integrais abertura frontal motociclistas PAC 2018 | 125 460,00 € | Não |
| CP n.º 08/DRL/DA/2017 | Aquisição de botas | 53 751,00 € | Sim |
| CP n.º 08/DRL/DA/2018 | Aquisição de condecorações- medalhas - PAC 2018 | 50 553,00 € | Sim |
| CP n.º 13/DRL/DA/2018 | Aquisição de fardamento e equipamento ind. Para o GIPS | 94 380,98 € | Sim |
| CP n.º 14/DRL/DA/2018 | Aquisição fardamento para os alistados (CFG) – RCM N.º 11-A/2018 5M-1,7 | 858 497,57 € | Sim |
| CP n.º 16/DRL/DA/2018 | Aquisição de espadas - PAC2018 | 37 176,75 € | Sim |
| CP n.º 21/DRL/DA/2018 | Aquisição de material de caracterização nível 2 para viaturas | 9 163,50 € | Não |
| CP n.º 25/DRL/DA/2018 | Repavimentação de parada e arruamentos no CT Bragança | 89 701,75 € | Não |
| CP n.º 26/DRL/DA/2018 | Serviço de limpeza das cavaliças, lote n.º 1 | 15 347,33 € | Sim |
| CP n.º 27/DRL/DA/2018 | Aquisição de capacidade <i>Storage e Backup</i> no âmbito do Projeto SAMA | 135 340,59 € | Não |
| CP n.º 28/DRL/DA/2018 | Aquisição projeto de especialização para empreitada | 7 990,08 € | Sim |
| CP n.º 31/DRL/DA/2018 | Aquisição de boquilhas para aparelhos medição de álcool no sangue | 61 500,00 € | Sim |
| CP n.º 33/DRL/DA/2017 | Aquisição e instalação de três lasers <i>Rangefinder LRF</i> | 166 050,00 € | Não |
| CP n.º 33/DRL/DA/2018 | Aquisição artigos fardamento para alunos da Academia Militar/GNR | 98 797,66 € | Sim |
| CP n.º 34/DRL/DA/2018 | Aquisição de cinemómetro por efeito de doppler | 70 725,00 € | Não |
| CP n.º 35/DRL/DA/2018 | Aquisição de serviço projeto empreitada remodelação PT Peniche | 2 386,20 € | Não |
| CP n.º 36/DRL/DA/2018 | Material de caracterização de viaturas nível 2 | 4 532,40 € | Não |
| CPURG n.º 03/DRL/DA/2018 | Aquisição de seguro de vigilantes - Operação Floresta Segura 2018 | 29.628,30 € | Não |

2019

| Tipologia/N.º | Descrição | Valor adjudicado com IVA | O objeto foi dividido por lotes? |
|---------------------|---|--------------------------|----------------------------------|
| CP n.º 14/DRL/DA/18 | Fardamento e equipamento individual para os formandos do CF Guarda da GNR | 52 689,82 € | Sim |
| CP n.º 26/DRL/DA/18 | Serviço de limpeza de cavalariças da USHE e destacamentos de intervenção para o período de outubro 2018 a dezembro 2019 | 495 271,80 € | Sim |
| CP n.º 29/DRL/DA/18 | Aquisição de equipamento forense para adquirir e analisar dados informáticos, destinados a constituir as estações de trabalho e de formação técnico pericial no âmbito do projeto PT 2017/ + ad 11. | 21 269,16 € | Sim |
| CP n.º 33/DRL/DA/18 | Artigos de fardamento para os alunos da academia militar, com destino à GNR - i386036-201808 | 6 254,55 € | Sim |
| CP n.º 02/DRL/DA/19 | Aquisição de ração para solípedes para o ano de 2019 | 158.331,51 | Não |
| CP n.º 4/DRL/DA/19 | Camisolas de malha, fatos-zuarite, botas de meio cano, mod. "GNR" e apitos de metal para pessoal da carreira florestal do SEPNA/GNR | 492,00 € | Sim |
| CP n.º 5/DRL/DA/19 | Aquisição de munições - tiro de manutenção, especial e desportivo | 205 720,02 € | Sim |
| CP n.º 6/DRL/DA/19 | Adaptação e instalação de postos de observação SIVICC na RAM | 510 023,14 € | Não |
| CP n.º 8/DRL/DA/19 | Equipamento de proteção individual específico de combate a incêndios florestais dos militares do Grupo de Intervenção de Proteção e Socorro | 335 094,30 € | Sim |
| CP n.º 9/DRL/DA/19 | Aquisição de material de caracterização de veículos | 21 525,00 € | Não |
| CP n.º 10/DRL/DA/19 | Aquisição de condecorações – Medalhas | 62 468,63 € | Sim |
| CP n.º 12/DRL/DA/19 | Aquisição de fita sinalizadora m/GNR | 13 468,50 € | Não |
| CP n.º 13/DRL/DA/19 | Aquisição de um seguro de acidentes pessoais para vigilantes (civis) que vão guarnecer a rede nacional de postos de vigia, durante o ano de 2019 | 14 662,40 € | Não |
| CP n.º 15/DRL/DA/19 | Empreitada de reparação de fachada do edifício do comando da USHE - quartel da Ajuda -Lisboa | 137 988,23 € | Não |
| CP n.º 16/DRL/DA/19 | Aquisição de diverso mobiliário de escritório fora do AQ para equipar as instalações do GIPS no quartel da pontinha | 8 575,56 € | Não |
| CP n.º 17/DRL/DA/19 | Aquisição de dois veículos <i>Pick-Up</i> (todo-terreno) e de duas viaturas <i>TVV/MSS/MSV Mobile Surveillance System/Thermo Vision</i> | 933 462,79 € | Sim |
| CP n.º 18/DRL/DA/19 | Aquisição de 4 <i>Coastal Patrol</i> para a unidade de controlo costeiro da Guarda Nacional Republicana no âmbito do Fundo de Segurança Interna | 8 485 770,00 € | Sim |

O (novo) regime de adjudicação por lotes e a sua aplicabilidade à GNR: principais desafios.

| | | | |
|--------------------------|--|--------------|-----|
| CP n.º 19/DRL/DA/19 | Aquisição de fardamento e equipamento individual para os formandos do curso de formação de guardas da Guarda Nacional Republicana | 298 600,95 € | Sim |
| CP n.º 20/DRL/DA/19 | Aquisição de diverso mobiliário de escritório para equipar as instalações do GIPS no quartel da pontinha | 54 261,45 € | Sim |
| CP n.º 21/DRL/DA/19 | Aquisição de equipamento de proteção individual específico de combate a incêndios rurais dos militares do Grupo de Intervenção de Proteção e Socorro (ingresso 2019) | 101 571,97 € | Sim |
| CP n.º 22/DRL/DA/19 | Aquisição de camisolas de malha, fatos-zuarte e botas de meio cano, mod. GNR, para o pessoal da carreira florestal do SEPNA/GNR | 80 811,00 € | Sim |
| CP n.º 25/DRL/DA/19 | Aquisição de material para caracterização de veículos | 62 207,25 € | Sim |
| CP n.º 26/DRL/DA/19 | Aquisição de equipamentos de sinalização rodoviária | 40 540,80 € | Sim |
| CP n.º 30/DRL/DA/19 | Aquisição de boquilhas para aparelhos de medição de álcool no sangue | 39 852,00 € | Não |
| CP n.º 31/DRL/DA/19 | PABS 1/DIC/2019 kit de material digital forense para apetrechar os Comandos Territoriais para implementar capacidades <i>First Responders</i> | 128 980,95 € | Sim |
| CP n.º 32/DRL/DA/19 | Construção de infraestruturas para implantação dos postos de observação do Pico da Cruz e Ponta de São Lourenço. | 125 172,00 € | Sim |
| CP n.º 33/DRL/DA/19 | Fornecimento e instalação de sistema de gestão de informação gráfica para a sala de situação do Comando Territorial da Madeira | 79 460,46 € | Não |
| CP n.º 35/DRL/DA/19 | Aquisição munições - tiro especial | 37 716,65 € | Sim |
| CP n.º 36/DRL/DA/19 | Aquisição de <i>kit's</i> de ensaio para deteção de droga | 33 210,00 € | Não |
| CP n.º 37/DRL/DA/19 | Remodelação de armazém no poço do bispo para instalação do pelotão de manutenção naval da UCC | 92 126,88 € | Não |
| CP n.º 38/DRL/DA/19 | Aquisição e montagem de módulos pré-fabricados para balneários no centro de formação de Portalegre | 42 435,00 € | Não |
| CP n.º 39/DRL/DA/19 | Aquisição de <i>Storage</i> para implementação de <i>Datawarehouse e Business Intelligence</i> da GNR | 198 948,81 € | Não |
| CP n.º 41/DRL/DA/19 | Aquisição de material de caracterização e sinalização de veículos | 25 422,01 € | Sim |
| CP n.º 42/DRL/DA/19 | Aquisição de formação marítima de manutenção - fundo de segurança interna | 43 680,00 € | Não |
| CPURG n.º 05/DRL/DA/2018 | Empreitada de estabilização do muro de suporte de terras Centro Clínico | 100 245,00 € | Não |
| CPURG n.º 1/DRL/DA/19 | Aquisição de munições – Tiro de Manutenção | 168 120,71 € | Sim |
| CPURG n.º 2/DRL/DA/19 | Aquisição de rádios <i>TETRA</i> portáteis | 66 029, 60 € | Não |

O (novo) regime de adjudicação por lotes e a sua aplicabilidade à GNR: principais desafios.

2020

| Descrição | Valor adjudicado com IVA | O objeto foi dividido por lotes? |
|---|--------------------------------|--|
| Aquisição de Dois Veículos <i>Pick Up</i> (Todo-Terreno) e de duas Viaturas TVV/MSS/MSV “ <i>Mobile Surveillance System/Thermo Vision Vehicle</i> ” No Âmbito Do Projeto <i>EUROSUR - PT/2018/FSI/410</i> | 933 462,79 € | Sim |
| Aquisição de 4 <i>Coastal Patrol</i> para a Unidade de Controlo Costeiro da Guarda Nacional Republicana no âmbito do Fundo de Segurança Interna | 8 485 770,00 € | Sim |
| Aquisição de <i>Kit´s</i> de ensaio para deteção de droga | 33 210,00 € | Não |
| Aquisição de serviços de viagens e alojamento para a GNR, para os meses de janeiro e fevereiro de 2020 | 152 222,00 € | Não |
| Aquisição de blusões de serviço (internacional) | 122 301,98 € | Não |
| Aquisição de munições – tiro de manutenção, especial e desportivo | 412 231,30 € | Sim |
| Aquisição de serviços para a execução dos projetos de especialidade para a empreitada “remodelação da Instalação Elétrica do Comando Territorial da Madeira” | 3 882,53 € | Não |
| Procedimento intercalar relativo a aquisição do serviço de viagens e alojamento para a GNR, para os meses de março a maio de 2020. | 125 736,45 € | Não |
| Remodelação de alojamentos no Comando Geral - Quartel do Carmo | 138 646,71 € | Não |
| Ampliação de instalações para a sala de situação no comando territorial da guarda. | 119 954,30 € | Não |
| Aquisição de cablagens e antenas para pré-instalação de e/r siresp em veículos automóveis | 25 426,56 € | Sim |
| Aquisição de fita sinalizadora m/GNR | 10 129,67 € | Não |
| Aquisição acessórios terminais <i>SEPURA_rede SIRESP</i> | 84 870,00 € | Não |
| Aquisição de sobrescritos | 10 966,74 € | Não |
| Aquisição de ração para solípedes da GNR para o período de maio a dezembro do ano de 2020 | 112 071,20 € | Não |
| Manutenção do licenciamento e assistência técnica da aplicação <i>Filedoc</i> que dá suporte ao <i>SIOPD</i> para 2020 | 43 542,00 € | Não |
| Aquisição de ração para os canídeos da Guarda Nacional Republicana para o ano de 2020 | 55 622,33 € | Não |
| Substituição da cobertura e reparações diversas no Posto Territorial de Vila do Bispo - trabalhos a mais a partir de 11nov2020 | 121 647,00 € | Não |
| Aquisição de capacetes integrais de motociclista, com abertura frontal | 207 855,24 € | Não |
| Aquisição de condecorações - medalhas | 94 921,56 € | Sim |

O (novo) regime de adjudicação por lotes e a sua aplicabilidade à GNR: principais desafios.

| | | |
|--|--------------|-----|
| Procedimento intercalar relativo à aquisição do serviço de viagens e alojamento para a GNR, para o período de dois meses de 2020. | 182 295,19 € | Não |
| Procedimento intercalar relativo à aquisição do serviço de viagens e alojamento para a GNR, para 4 meses de 2020. | 516 758,58 € | Não |
| Aquisição de meios operacionais no âmbito do projeto EUROSUR - PT/2018/FSI/410 – um <i>Coastal Patrol Boat</i> (CPB) para o Comando Territorial da Madeira | 552 270,00 € | Não |
| Aquisição de painéis de informação variável | 9 046,65 € | Sim |
| Aquisição de equipamentos de sinalização rodoviária | 92 106,64 € | Sim |
| Aquisição de material para caracterização de veículos | 59 837,41 € | Não |
| Aquisição de serviços para manutenção e caracterização de vinte e três (23) veículos todo-o-terreno | 73 554,00 € | Não |
| Aquisição e instalação de 26 estações de carregamento rápido para veículos elétricos | 105 936,04 € | Sim |

Fonte: Elaboração Própria com base em GNR (2018; 2019; 2020); IMPIC (2021);

APÊNDICE B – MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Quadro n.º 6 – Modelos de Administração Pública

| Modelos de Administração Pública | <i>New Public Administration</i> | <i>New Public Management</i> | <i>Public Value Management</i> | <i>New Public Service</i> | <i>New Public Governance</i> |
|---|---|---|--|--|---|
| Ano de formulação da teoria | 1971 | 1991 | 1994 | 2000 | 2006 |
| Referências Bibliográficas | Marini (1971); Frederickson (1980, 1996) | Hood (1991); Osborne & Gaebler (1992) | Moore (1994, 1995); O’Flynn (2007); Harrison et al. (2012) | Denhardt & Denhardt (2000, 2001) | Osborne (2006) |
| Conceitos Basilares | Igualdade societal | Agregação de interesses individuais | Preferências coletivas | Valores partilhados | Serviços públicos |
| Interação Governamental | Agente na gestão e mudança organizacional. | Atua como agente catalisador do mercado, através da criação de mecanismos e incentivos para atingir objetivos políticos. | Produtor de valor público para satisfazer os cidadãos e supervisores políticos e jurídicos. | Criador de valores partilhados, como coligações públicas e interações com o setor privado para interesses comuns. | Agente colaborador da sociedade através da confiança e relações contratuais. |

Fonte: Elaboração Própria com base em Pyun & Gamassou (2018)

APÊNDICE C – PRINCIPAIS VANTAGENS NA LITERATURA DOS SERVIÇOS PARTILHADOS

Quadro n.º 7 – Principais vantagens na literatura dos Serviços Partilhados

| Característica | Redução de custos e maior competitividade nos preços de aquisição | Melhoria nas práticas internas | Otimização dos recursos | Concentração/Consolidação de processos |
|--------------------------------|---|---|--|---|
| Abordagem na literatura | <p>Forst (1999)</p> <p>Schulman et al. (1999)</p> <p>Quinn et al. (2000)</p> <p>Bergeron (2003)</p> <p>Goh et al. (2007)</p> <p>Wang & Wang (2007)</p> <p>Aksin & Masini (2008)</p> <p>Becker et al. (2009)</p> | <p>Schmidt (1997)</p> <p>Forst (1999)</p> <p>Davis (2005)</p> <p>Janssen & Joha (2006)</p> <p>Goh et al. (2007)</p> | <p>Ulrich (1995)</p> <p>Schmidt (1997)</p> <p>Kagelmann (2001)</p> <p>Wang & Wang (2007)</p> | <p>Ulrich (1995)</p> <p>Schulman et al. (1999)</p> <p>Quinn et al. (2000)</p> <p>Bergeron (2003)</p> <p>Janssen & Joha (2006)</p> <p>Goh et al. (2007)</p> <p>Wang & Wang (2007)</p> <p>Aksin & Masini (2008)</p> <p>Becker et al. (2009)</p> |

Fonte: Elaboração Própria com base em Schulz & Brenner (2010)

APÊNDICE D – CARTA DE APRESENTAÇÃO



ACADEMIA MILITAR

O (novo) regime de adjudicação por lotes e a sua aplicabilidade à GNR: principais desafios

Autor: Aspirante de Administração Militar da GNR Paulo André Adriano Aires

Orientador: Capitão de Administração Militar da GNR Luís Carlos Rodrigues Malheiro

Coorientador: Capitão de Administração Militar da GNR Edgar Gomes Bogas

Mestrado Integrado em Administração da Guarda Nacional Republicana

Relatório Científico Final do Trabalho de Investigação Aplicada

Lisboa, março de 2021

CARTA DE APRESENTAÇÃO

O presente estudo, com vista à elaboração do Relatório Científico Final do Trabalho de Investigação Aplicada, surge no seguimento do Curso de Formação de Oficiais da Guarda Nacional Republicana, ministrado na Academia Militar, encontrando-se subordinado ao tema “O (novo) regime de adjudicação por lotes e a sua aplicabilidade à GNR: principais desafios”.

A Adjudicação por Lotes, previsto no Código dos Contratos Públicos, facilita o acesso de empresas de menor dimensão à contratação e desta forma, aumenta o interesse público, através do incentivo da divisão dos contratos em lotes. A Guarda, como entidade adjudicante do Estado, poderá retirar diversos contributos deste regime e de igual forma, fomentar a concorrência, um princípio fundamental na Contratação Pública em Portugal. As compras públicas, em instituições como a Guarda, assumem um papel fulcral, devido à dispersão geográfica e à própria dimensão da entidade, o que leva a uma maior responsabilidade na distribuição dos recursos.

Deste modo, esta investigação pretende analisar especificamente a aplicabilidade do regime de adjudicação por lotes na Guarda, de acordo com os seus principais desafios.

Assim sendo, com a finalidade de recolher informações relevantes acerca das matérias supramencionadas, solicito uma entrevista a Vossa Excelência, a agendar num dia e hora, conforme a sua disponibilidade. Devido à situação pandémica que enfrentamos, exorto para que a entrevista seja realizada por videoconferência.

Dado que a sua contribuição é crucial para a investigação em curso, agradeço a sua confirmação tão breve quanto lhe for possível.

Grato desde já pela sua disponibilidade e atenção.

Atenciosamente,

Paulo André Adriano Aires

Aspirante de Administração Militar da Guarda Nacional Republicana

APÊNDICE E – GUIÃO DA ENTREVISTA

Quadro n.º 8 – Guião da Entrevista

| Blocos Temáticos | Questões | Informação Pretendida |
|---|--|---|
| Apresentação do Entrevistado | <ul style="list-style-type: none"> • Nome • Posto/Equivalente • Organização a que pertence • Função que exerce ou já exerceu no âmbito da Contratação Pública | Identificar e caracterizar o entrevistado. |
| Caracterização da Entrevista | <ul style="list-style-type: none"> • Data • Modo de execução da entrevista | Detalhar os moldes em que a entrevista foi executada. |
| Perspetiva Financeira do Regime de Adjudicação por Lotes | 1. Numa perspetiva financeira, que possíveis consequências económicas poderão advir de procedimentos divididos por lotes? | Analisar as consequências económicas na adjudicação por lotes. |
| Influência da perspetiva geográfica na Adjudicação por Lotes | 1. De que forma a dispersão territorial de uma entidade influencia a adjudicação por lotes? 2. O <i>objeto</i> a adquirir poderá ter preponderância sobre a dispersão geográfica da entidade, na decisão da divisão em lotes? | Identificar o papel da dispersão geográfica de uma entidade como influenciador na decisão de divisão por lotes. |
| Consequência do Regime de Adjudicação por Lotes nos Recursos Humanos | 1. Considera que deverá existir uma unidade orgânica dedicada à gestão dos contratos, tendo por base a complexidade inerente ao controlo e | Averiguar a potencial redistribuição de Recursos Humanos no desempenho de funções exclusivamente ligadas à Contratação Pública. |

| | | |
|---|--|--|
| | monitorização dos variados lotes nos contratos realizados? | |
| Implementação de Serviços Partilhados | 1. De que forma poderá o regime de adjudicação por lotes ter impacto para o sucesso da implementação dos Serviços Partilhados entre organismos? | Compreender de que forma o regime de adjudicação por lotes poderá ser uma mais-valia para o sucesso de Serviços Partilhados entre entidades. |
| Principais contributos do Regime de Adjudicação por Lotes (para a GNR) | <p>1. Tendo em conta as complexidades inerentes da GNR, de que forma considera que a adjudicação por lotes poderá ser um forte contributo, como incremento de valor?</p> <p>2. Dever-se-ia considerar, tanto quanto possível, a utilização do regime de adjudicação por lotes, independentemente da sua obrigação?</p> <p>3. Que dificuldades ou limitações já identificou quando se realiza a divisão de um procedimento por lotes?</p> <p>4. Considera que existem tipologias de bens ou serviços mais adequados para equacionar este regime?</p> <p>5. Que considerações tem a fazer sobre a ponderação do regime de adjudicação por lotes no caso das empreitadas de obras públicas?</p> | Analisar as possíveis aplicações e resultados que poderão advir da utilização do regime de adjudicação por lotes. |
| Pergunta Conclusiva da Entrevista | 1. Gostaria de acrescentar algum detalhe que considere relevante para o presente estudo? | Verificar se o entrevistado pretende adicionar alguma informação pertinente para a investigação. |

Fonte: Elaboração Própria

APÊNDICE F – CARACTERIZAÇÃO DOS ENTREVISTADOS

Tabela n.º 12 – Caracterização dos entrevistados

| Entrevistado | | Posto/Função | Cargos desempenhados de relevo para a investigação | Organização | Data | Modo de execução |
|--------------|------------------------|------------------|--|-------------|---------|------------------|
| E1 | Sofia Simão | Chefe de Divisão | Chefe de Divisão de Programação de Infraestruturas e Equipamentos | SGMAI | 16MAR21 | Videoconferência |
| E2 | Rosalina Rodrigues | Diretora | Diretora de Serviços da Unidade Ministerial de Compras | SGMAI | 16MAR21 | Videoconferência |
| E3 | Nuno Parreira da Silva | Coronel | Chefe da Direção de Recursos Logísticos no Comando da Administração dos Recursos Internos | GNR | 24MAR21 | Videoconferência |
| E4 | Rui Eleutério | Tenente-Coronel | Chefe da Repartição de Concursos e Contratos (2015 – 2018) Chefe da Divisão de Aquisições (2018 – 2020) | GNR | 30MAR21 | Videoconferência |
| E5 | Miguel Amorim | Tenente-Coronel | Chefe da Divisão de Reabastecimento no Comando da Administração dos Recursos Internos | GNR | 05ABR21 | <i>E-mail</i> |
| E6 | Carla Tomé | Tenente-Coronel | Chefe da Divisão de Aquisições no Comando da Administração dos Recursos Internos | GNR | 06ABR21 | <i>E-mail</i> |
| E7 | Ana Vieira | Coordenadora | Coordenadora do Núcleo de Planeamento e Gestão do Sistema Nacional de Compras Públicas | eSPap | 13ABR21 | Videoconferência |
| E8 | Luís Gonçalves | Chefe de Divisão | Chefe da Divisão de Contratos | PSP | 14ABR21 | Videoconferência |

Fonte: Elaboração Própria

APÊNDICE G – ANÁLISE ÀS RESPOSTAS DAS ENTREVISTAS

Tabela n.º 13 – Análise às respostas das entrevistas

| Questão | |
|--|---|
| Numa perspetiva financeira, que possíveis consequências económicas poderão advir de procedimentos divididos por lotes? | |
| Entrevistado | Resposta |
| E1 | No meu entendimento e da minha experiência, isto pode trazer vantagens e desvantagens. Tudo depende e temos de olhar procedimento a procedimento. Depende da quantidade de lotes que utilizamos, pois, podemos correr o risco de dividir em tantos lotes que cada um deles fique com um valor muito reduzido e que não seja apetecível para os concorrentes. Às vezes é preferível dividir em menos lotes, numa perspetiva de criar economia de escala. Por exemplo, nos procedimentos agregados, ao nível da DSUMC, têm a vantagem de agregar mais do que uma entidade e criar economia de escala, e os concorrentes baixam os preços, visto que o valor do contrato se torna bastante apetecível. |
| E2 | A questão que se coloca é a seguinte, se se deve fazer um único lote, para termos a melhor economia de escala, onde quem quisesse concorrer às entidades maiores também levava as mais pequenas ou fazer lotes por entidade. No caso do serviço de limpezas, optámos por lotes por entidade por vários motivos, embora para o Estado financeiramente não é a melhor opção. O interessante neste caso é que mesmo fazendo por lotes, na situação do serviço de limpezas, oito em nove lotes é a mesma empresa que ganha. No entanto, sem sombra de dúvida, quanto maior for o lote, melhores condições financeiras. Por outro lado, levanta problemas gravíssimos no panorama da contratação e do diploma que legisla neste âmbito. |
| E3 | Do ponto de vista financeiro, existem pontos positivos e negativos, dependendo da metodologia da divisão por lotes que se adota. O espírito deste processo, no que diz respeito à divisão por lotes, remete-nos para o CCP que tem um quadro explicativo que visa fomentar o acesso ao mercado dos contratos públicos pelas PME. Isto permite atingir mais operadores económicos do que em outras circunstâncias, onde só se adjudica a grandes operadores económicos do mercado. De seguida, há a questão da limitação do máximo de lotes a adjudicar por cada operador, previsto no n.º 4 do art.º 46-A do CCP. Se selecionamos, num determinado procedimento contratual, a limitação de lotes a adjudicar a um operador económico, podemos correr o risco de estar perante uma desvantagem financeira. Um operador económico poderia ser a melhor entidade a adjudicar em termos financeiros, mas como se fixou um limite na adjudicação dos lotes, já não poderá ser esta entidade. |
| E4 | Existem alguns cenários que se podem enquadrar como exemplificativos para esta questão. Uma empresa pode ganhar vários lotes e nesse seguimento criar um preço mais vantajoso, por outro lado, se os lotes estiverem distribuídos geograficamente, as empresas locais poderão também trazer preços mais baixos para esses lotes. Contudo, por consequência, ao nível logístico, o facto de dividirmos por lotes, poderá resultar em lotes desertos e depois poderá trazer dificuldades a adquirir os artigos, tendo impactos diretos na vertente financeira. |
| E5 | No que concerne a uma perspetiva financeira, a adoção por procedimentos divididos por lotes, dependendo da metodologia da divisão por lotes empregue, poderá ter pontos a favor ou negativos. |

O (novo) regime de adjudicação por lotes e a sua aplicabilidade à GNR: principais desafios.

| | |
|----|--|
| | <p>No código de contratos públicos o espírito do legislador foi precisamente garantir o acesso ao mercado dos contratos públicos, incentivando a participação das pequenas e médias empresas, enquanto entidades fomentadoras da criação de postos de trabalho a um nível local. Ou seja, numa perspetiva económica, favorece ou permite o acesso a maior número de operadores económicos, situação que beneficia o comércio e indústria local. Outra consequência, em princípio benéfica para a entidade adjudicante, traduz-se na menor probabilidade de um procedimento ficar deserto, uma vez que a adoção por lotes permite que, caso não haja capacidade financeira, técnica ou produtiva de um único operador concorrer para a globalidade do procedimento, o possa fazer apenas para determinados lotes.</p> <p>Contudo, a divisão por lotes poderá significar em termos estritamente financeiros, uma maior oneração para a entidade adjudicante, na medida em que o valor do somatório dos lotes tenderá a ser superior a procedimentos sem divisão por lotes e com adjudicação a um único operador, o qual poderá diluir as suas margens no valor global da proposta a apresentar.</p> |
| E6 | <p>Analisando a questão do ponto de vista estritamente financeiro, diria que as consequências poderão ser positivas ou negativas, dependendo da metodologia de divisão em lotes que seja seguida.</p> <p>A figura da “adjudicação por lotes”, encontra-se logo descrita no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, e esta visa fomentar o acesso ao mercado dos contratos públicos pelas PME (“(iii) a promoção da adjudicação de contratos sob a forma de lotes com vista a incentivar a participação das pequenas e médias empresas”), na medida em que os dados estatísticos demonstram, quer a nível nacional, quer a nível europeu, que a criação de novos postos de trabalho são gerados por via deste tipo de operadores económicos e não pelos grandes grupos económicos.</p> <p>Outra consequência, em princípio positiva para a entidade adjudicante, traduz-se na menor probabilidade de um procedimento ficar deserto, uma vez que a adoção por lotes permite que, caso não haja capacidade financeira, técnica ou produtiva de um único operador concorrer para a globalidade do procedimento, o possa fazer apenas para determinados lotes.</p> <p>Contudo, a limitação do número máximo possível de lotes a adjudicar ao mesmo operador económico a que se reporta o n.º 4 do artigo 46.º-A do Código dos Contratos Públicos poderá significar que para determinados lotes a adjudicação não recairá sobre a proposta mais competitiva do ponto de vista do critério de adjudicação que foi selecionado para o procedimento pré-contratual em causa, o que representará do ponto de vista estritamente financeiro uma consequência negativa, na medida em que poderá estar em causa o estrito cumprimento do “<i>best value for money</i>”.</p> <p>Tratou-se de uma opção do legislador europeu e nacional, num primeiro momento e da entidade adjudicante, numa segunda instância, na medida é que tal prerrogativa representa a materialização das políticas públicas que estão na base da construção das diretivas europeias de contratação pública, as quais foram transpostas para o nosso ordenamento jurídico pelo atual Código dos Contratos Públicos (doravante, CCP ou Código).</p> |
| E7 | <p>Na eSPap, na medida do possível, fazemos a divisão por lotes ao nível regional. Uma perspetiva muito relevante, da perspetiva financeira e que a eSPap está muito consciente disso, é relativa aos operadores económicos, que durante a vigência do contrato, não podem falhar na sua execução. Queremos fornecedores fortes, mas por outro lado queremos também dar condições aos operadores que possam ter uma posição muito relevante nas várias regiões do país e que possam estar no AQ, não tendo capacidade para fornecer em qualquer ponto do país. Uma vantagem da divisão por lotes é precisamente conseguir ter mais operadores económicos de menor envergadura a adjudicar contratos que ao nível nacional não teriam essa capacidade. Além disso, em todos os AQ, nós permitimos que os operadores económicos possam participar de uma forma agrupada, seja consórcio ou agrupamento. É mais uma forma de as PME conseguirem entrar nestes AQ.</p> <p>Em termos de contratação propriamente dita, é sempre importante tentar encontrar o equilíbrio entre dividir um procedimento em lotes e encontrar as respetivas consequências. Vai existir mais trabalho administrativo à partida. Por outro lado, podemos ter a participação de operadores económicos que conseguem aumentar a concorrência e diminuir os preços. Contudo, o tal equilíbrio consiste em encontrar a divisão certa para esta concorrência permitir no fim dar as melhores condições económicas para a entidade adjudicante.</p> |

E8 Menores descontos de quantidade, em serviços indiferenciados, pouco especializados e em aquisições de bens correntes de grande consumo.

Questão

De que forma a dispersão territorial de uma entidade influencia a adjudicação por lotes?

| Entrevistado | Resposta |
|--------------|--|
| E1 | <p>No âmbito da dispersão territorial traz muitas vantagens, principalmente ao nível de determinadas aquisições do ponto de vista económico e se o mercado estiver especificamente centralizado numa determinada zona. No caso do serviço de limpezas, há determinadas empresas que só operam em determinadas zonas do país. Neste âmbito, dividir por lotes, é efetivamente uma maior vantagem do que adquirir a nível nacional.</p> <p>No fundo, é vantajoso sempre que os bens ou serviços consigam fazer com o que o mercado aumente a concorrência, fazendo as pequenas e médias empresas intervirem regularmente, porque não o conseguem fazer se dermos o exemplo de fornecer o sul e o norte do país no mesmo lote.</p> |
| E2 | <p>Mesmo quando há dispersão geográfica é vantajoso para a economia local ser por lotes, mesmo não sendo em termos logísticos ou em termos globais vantajoso para a entidade que adjudica. No entanto, nas ilhas pode-se também extrair muitas vantagens deste regime, onde muitas vezes não existem grandes empresas que a nível nacional têm grande preponderância sobre a economia local. Nas comunicações móveis e fixas decidimos fazer um procedimento para o MAI na totalidade, o que permite economia de escala e intra-conta. Quando se fazem ligações entre qualquer entidade do MAI é a custo zero, o que justifica não termos operadores diferentes para entidades diferentes. Contudo, nas ilhas o operador que ganhou em termos nacionais não tem comunicações, tendo de ser adjudicado a outro operador.</p> |
| E3 | <p>Só podemos associar a adjudicação por lotes à dispersão territorial quando falamos de um objeto de um procedimento contratual que seja passível de ser contratualizado em condições idênticas e ao longo do território nacional. Se num exemplo de aquisição de ração para solípedes tivermos especificações diferentes, dependendo dos sítios onde se pretende adquirir, já vai levantar dificuldades. Por outro lado, existe um conjunto de bens ou serviços onde isto já faz sentido. O exemplo da aquisição de papel e do serviço de limpeza já poderá ter benefícios entre a dispersão territorial e divisão por lotes.</p> <p>É acrescida também outra vertente, que é a possibilidade de outros operadores económicos locais que tenham menor capacidade logística que consigam aceder ao fornecimento na sua área de operações.</p> <p>Depois há a questão da produção do objeto do contrato a celebrar que esteja circunscrito a uma determinada área geográfica ou a uma quantidade reduzida de operadores económicos. Não se deve recorrer à figura da adjudicação por lotes quando não se consubstanciar numa vantagem para a entidade adjudicante. A título de exemplo, nestes casos, a divisão do contrato por lotes poderia mitigar ou eliminar o potencial de economia de escala que a contratualização integral do contrato permite. Em síntese, a decisão de adjudicar ou não por lotes dependerá mais do objeto do contrato a celebrar do que propriamente da dispersão territorial da entidade adjudicante.</p> |
| E4 | <p>Depende do objeto do contrato. Se quisermos comprar um serviço igual de norte a sul do país, talvez não seja obrigatório ser por lotes, logicamente cumprindo o disposto no art.º 46-A n.º 2 do CCP. Normalmente os lotes geograficamente, são feitos por distritos. No caso da limpeza das cavalariças deixámos de adjudicar por lotes, por dificuldades na garantia da qualidade do serviço em alguns distritos, pelas diferenças nas Unidades, e as suas diferentes características. Isto aumentava a complexidade nos vários contratos, pelo que passámos essa responsabilidade para as Unidades.</p> |

| | |
|----|--|
| | <p>Geograficamente a adjudicação por lotes ajuda-nos a conseguir fazer para determinados locais uma adjudicação diferente daquela que faríamos se fizéssemos um único procedimento. Diversas vezes os valores praticados no Norte do país são diferentes do Sul, portanto às vezes influencia por um lado para termos essas diferenças de valor.</p> |
| E5 | <p>A dispersão territorial de uma entidade influencia a adjudicação por lotes quando o objeto do procedimento pré-contratual em causa seja passível de ser contratualizado nas mesmas condições/especificações ou quase idênticas em todo o território nacional, possibilitando assim que operadores económicos com menor capacidade produtiva e logística possam aceder ao fornecimento na sua respetiva área de operações. Como exemplos é possível destacar o fornecimento de Gás de botija (onde as especificações são iguais em todo o território nacional), mas a distribuição é assegurada por operadores locais por incapacidade de operadores de nível nacional assegurarem o fornecimento a toda a malha de postos e instalações da GNR pela sua dispersão territorial. Embora não suceda atualmente, o procedimento de limpeza de instalações também é suscetível de aplicação num modelo de adjudicação por lotes, contudo atenta a dimensão do procedimento existe vantagem que este se processe de forma centralizada e apenas a uma entidade, o que garante uma adjudicação financeiramente mais económica (geradora de economia de escala), ao mesmo tempo que permite um controlo da execução do contrato mais dinâmica (monitorização e pagamento) e apenas com um interlocutor. Considerando a escassez de recursos humanos nas entidades adjudicantes, este aspeto deve ser considerado na opção ou não por um procedimento por lotes. Ora, tais situações demonstram que apenas se poderá/deverá recorrer à figura da adjudicação por lotes quando esta se consubstancie numa vantagem para a entidade adjudicante, quer a nível financeiro, quer a nível económico e da eficiência da gestão contratual, pelo que a decisão dependerá mais do objeto do contrato a celebrar do que propriamente da dispersão territorial da entidade adjudicante.</p> |
| E6 | <p>A dispersão territorial de uma entidade adjudicante potencia o recurso à figura da “adjudicação por lotes” quando o objeto do procedimento pré-contratual em causa seja passível de ser contratualizado em condições idênticas (ou quase idênticas) ao longo de todo o território nacional, possibilitando assim que operadores económicos com pouca capacidade logística possam aceder ao fornecimento na sua área de operações. Contudo, quando a produção do objeto do contrato a celebrar esteja circunscrito a uma determinada área geográfica ou a uma quantidade reduzida de operadores económicos, creio que o recurso à figura da “adjudicação por lotes” poderá não consubstanciar uma vantagem para a entidade adjudicante, na medida em que a divisão do contrato em partes (em lotes) poderá mitigar ou mesmo eliminar a potencial economia de escala que a contratualização integral do contrato permitirá.</p> <p>Um procedimento de limpeza de instalações também é suscetível de aplicação num modelo de adjudicação por lotes. Tal irá garantir aos operadores económicos da zona onde se encontram sedeados as instalações da GNR, poderem concorrer, fomentando assim a economia local. Contudo atenta a dimensão do procedimento existe vantagem que este se processe de forma centralizada e apenas a uma entidade, o que garante uma adjudicação financeiramente mais económica (geradora de economia de escala), enquanto permite um controlo da execução do contrato mais dinâmica (monitorização e pagamento) e apenas com um interlocutor. Nestes casos, também poderão existir vantagens para a economia local, pois por norma, subcontratam empresas locais.</p> <p>Ora, tais situações demonstram que apenas se poderá/deverá recorrer à figura da adjudicação por lotes quando esta se consubstancie numa vantagem para a entidade adjudicante, quer a nível financeiro, quer a nível económico e da eficiência da gestão contratual, pelo que a decisão dependerá mais do objeto do contrato a celebrar do que propriamente da dispersão territorial da entidade adjudicante.</p> |
| E7 | <p>O exemplo da GNR é um ótimo exemplo de como a dispersão territorial influencia a decisão de dividir por lotes, uma vez que está dispersa por todo o país. Se eu quiser adquirir papel ou computadores, faz mais sentido contratar a nível nacional, com entregas locais, logo que esteja devidamente previsto no caderno de encargos. No caso do serviço de limpezas, já se pode dar uma abordagem mais regional. Depende efetivamente do tipo de categoria e da divisão que os operadores económicos têm.</p> |

| | |
|----|---|
| E8 | Atualmente, no que respeita ao fornecimento de bens, pouco influencia, tendo presente que o custo do transporte tende a ser homogéneo. Quanto aos serviços, desde que indiferenciados, também terá pouco impacto. Relativamente às empreitadas, a centralização por certo será um elemento desmotivador dos <i>players</i> ou empreiteiros de menor dimensão. |
|----|---|

Questão

O *objeto* a adquirir poderá ter preponderância sobre a dispersão geográfica da entidade, na decisão da divisão em lotes?

| Entrevistado | Resposta |
|--------------|---|
| E1 | Sim. Concordo com esta questão, devemos olhar primeiramente para o objeto e perceber se devemos dividir ou não. Por outro lado, pode-se também criar um lote por área geográfica. As armas, por exemplo, como se faz na DPIE, já se sabe que só certas empresas concorrem a nível nacional. Neste caso não faz sentido utilizar a divisão por lotes tendo em conta o <i>objeto</i> . No entanto, no exemplo do combustível, já faz sentido colocar preponderância na dispersão geográfica. Existem determinadas zonas do Alentejo ou Algarve, que determinados operadores não conseguem nessa área estender-se tanto. Em contrapartida outros operadores já terão mais postos de abastecimento nesses locais, logo faria sentido criar lotes, tendo em consideração a dispersão geográfica. |
| E2 | No exemplo das telecomunicações, apesar de se ter feito um lote ao nível nacional, no espectro da Madeira e Açores, estava impossibilitada esta extensão, pelo que se teve de recorrer a outra operadora. No caso do serviço de limpezas é muito difícil para uma empresa que tem o <i>core</i> em Lisboa arranjar pessoas para fazer limpezas em Portalegre poucas horas por dia. Mas se se contratar localmente, seria mais eficiente e colmataria esse problema. Dou ainda outro exemplo, que é o dos combustíveis. Tendo em conta que as viaturas da GNR se deslocam pelo país diversas vezes, seria impossível gerir contratos com diversos fornecedores. Por último, o caso da manutenção das viaturas. Se pensarmos em fazer um procedimento a nível nacional, vai ser difícil a empresa em Lisboa conseguir ter uma oficina em Bragança ou em Portalegre. Por outro lado, num procedimento com mais de 50 lotes, corremos o risco de metade ficar deserto. |
| E3 | A decisão de adjudicar, ou não, por lotes depende mais do objeto do contrato do que da dispersão territorial. A adjudicação por lotes implica também algumas dificuldades para a entidade adjudicante. Desde logo, há um maior número de contratos a fiscalizar durante a sua execução. Há a necessidade de nomear um maior número de gestores do contrato, que também acresce dificuldades. Acresce ainda o que está previsto no n.º 2 do art.º 46.º-A do CCP, no que diz respeito ao fundamento pela não opção da adjudicação por lotes, quando a gestão de um único contrato se revele mais eficiente para a entidade adjudicante. Quanto maior conhecimento se tiver do mercado e dos bens ou serviços que se pretende contratualizar mais fundamentada será a decisão na adjudicação. Tendo um conhecimento sustentado do mercado, independentemente do local onde for executado, certamente a decisão será mais adequada quando se pretende adjudicar, ou não, por lotes. |
| E4 | Existem <i>objetos</i> a adquirir que impedem a aplicação do regime de adjudicação por lotes, como as telecomunicações, porque não faz sentido ter operadores económicos diferentes ao longo do país. No caso da cópia e impressão, devido ao <i>outsourcing</i> dos equipamentos e porque a manutenção e acompanhamento do serviço deve ser garantido pela mesma empresa e tem de haver uma interação entre os equipamentos que têm de ser todos iguais e trabalhar da mesma maneira. |

| | |
|----|--|
| E5 | <p>Decorre da resposta anterior, e como foi possível constatar a decisão pela opção adjudicação por lotes depende mais do objeto do contrato do que da dispersão territorial.</p> <p>Em contratos de fornecimento ou serviço contínuo haverá vantagens em ser assegurado por um procedimento adjudicado a apenas um operador independentemente do fator geográfico e da respetiva dispersão. Entre algumas vantagens destaca-se as questões relacionadas com obtenção do preço mais baixo; maior eficiência da gestão contratual; interação limitada a um gestor de contrato e o operador económico; centralização procedimental (processamento, monitorização e pagamento). Ora esta prerrogativa encontra-se consagrada no n.º 2 do art.º 46.º-A do CCP que excetua opção por lotes quando a gestão de um único contrato se revele mais eficiente para a entidade adjudicante.</p> <p><u>Em contratos de fornecimento único haverá vantagens na opção por lotes podendo ou não influir a questão da dispersão territorial.</u></p> |
| E6 | <p>Tal como referido na pergunta anterior, se for na perspectiva GNR como cliente final, creio que sim. Até porque a adjudicação por lotes acarreta uma dificuldade para a entidade adjudicante, se assim a podemos apelidar, que se prende com o maior número de contratos a fiscalizar durante a sua execução, com a consequente necessidade de serem nomeados um maior número de Gestores de Contrato.</p> <p>Aliás, se atentarmos ao exposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 46.º-A do CCP, constitui fundamento para não se optar pela “adjudicação por lotes” quando “(...) a gestão de um único contrato se revele mais eficiente para a entidade adjudicante”.</p> |
| E7 | <p>Deve ser sempre feita uma análise da tipologia do fornecimento. Nos AQ de electricidade, de gás natural ou comunicações, não faz sentido estarmos a adjudicar por lotes ao nível regional, uma vez que existem reguladores do setor e não é qualquer empresa que consegue participar nestes procedimentos. Há ainda outro aspeto, que é a forma como o contrato vai ser gerido. Se o contrato da GNR, for gerido ao nível central, é mais fácil termos um contrato único do que ter vários. Contudo, se os contratos forem geridos localmente, em cada uma das instalações, faz sentido ter lotes mais pequenos.</p> |
| E8 | <p>Deverá ter, sim, o cuidado de acautelar as condicionantes da dispersão e não se constituir como elemento de pressão negativo sobre a oferta local, minimizando o interesse, à priori, das micro e pequenas empresas locais. Deverá inclusive considerar a dimensão financeira que será adequada para o objeto do lote ou lotes, tendo presente que a capacidade financeira das micro e pequenas empresas para suportar descobertos bancários ou deter saldos de tesouraria suficientes para fazer face às condições e prazos de pagamento é, por norma, reduzida e restritiva. A centralização extrema poderá efetivamente constituir, na generalidade, um obstáculo para as economias locais, e, em determinados casos ou setores, ao mesmo tempo um desafio.</p> |

Questão

Considera que deverá existir uma unidade orgânica dedicada à gestão dos contratos, tendo por base a complexidade inerente ao controlo e monitorização dos variados lotes nos contratos realizados?

| Entrevistado | Resposta |
|--------------|--|
| E1 | <p>O CCP o que diz é que deve haver um gestor por contrato. Mesmo dividindo o procedimento por seis lotes, nós poderemos ter seis gestores do contrato associados à totalidade dos lotes, um por cada contrato. Isto não traz vantagem se o objeto é o mesmo, se for a GNR a contratar para a GNR. Exemplifiquemos hipoteticamente que queremos adquirir papel, para cada um dos Comandos Territoriais. Aí faria sentido ter um gestor do contrato</p> |

| | |
|----|--|
| | <p>para gerir todos os contratos, neste caso do papel. Noutra caso, se tivermos várias entidades, em que cada uma é um lote, num exemplo de aquisição de armas, se a DPIE quiser fazer esse procedimento, convém que o gestor do contrato se deva munir de elementos que o apoiem na sua gestão. No CCP falamos do gestor do contrato, mas devemos também contar com apoio de elos de ligação locais. Ou seja, o objetivo será o de centralizar a monitorização, com um apoio mais local. Deverá haver sempre alguém centralmente afeto para intitular a figura do gestor do contrato. Mas temos também de observar que no caso de termos uma execução contratual em diversos pontos do país, o gestor do contrato deverá ter algum elo de ligação localmente a apoiar essa monitorização.</p> |
| E2 | <p>Tendo em conta o espírito que o Tribunal de Contas tem vindo a defender eu concordo também que deve haver a maior segregação possível de funções e acho que quem compra não deve executar o contrato, para não se criar familiaridade com a entidade adjudicatária, porque na fase de execução do contrato tem de haver uma grande proximidade com a empresa. O mesmo já não se verifica com a parte pré-contratual. Quanto mais longe tivermos da empresa nessa altura, melhor. Se tivermos uma relação muito próxima com a empresa a nível de execução do contrato, vamos ter dificuldades para não ter, na fase pré-contratual. Acho que isto é lesivo para efeitos de segregação de funções, quer na GNR, quer na DSUMC, deveria haver uma segregação completa. O gestor do contrato tem demasiadas exigências, porque, entre outros aspetos, a parte da execução financeira tem muitas questões contabilísticas e orçamentais e neste caso deveria sem dúvida haver uma unidade orgânica central para gerir os contratos. Uma coisa é ter um gestor exclusivamente a lidar com a gestão do contrato, outra é ter o que é comumente feito nas organizações, para além das funções normais ainda ter de gerir um, dois ou três contratos. Se não existir apoio e uma estrutura dedicada a isso, não se poderá aplicar na plenitude o que o código prevê na sua essência.</p> |
| E3 | <p>A monitorização prende-se com qualquer contrato outorgado, incluindo os contratos que utilizem o regime de adjudicação por lotes, na sequência de um procedimento pré-contratual. É na execução do contrato que se podem suceder desvios ao que foi contratualizado e é sempre fulcral acompanhar a execução do contrato. Isto pode-nos remeter para outro aspeto que é o de desvirtuar a concorrência e a igualdade de oportunidade que foi garantido em sede da formação do próprio contrato. A monitorização da execução do contrato é sempre de maior importância, porque é nessa monitorização que se garante o interesse público e o desempenho do cocontratante.</p> <p>Deve existir uma unidade orgânica dedicada à monitorização do contrato, desde que essa unidade tenha recursos humanos com capacidade técnica para esse tipo de tarefas. Deve também existir se apresentar uma vantagem competitiva, porque se não apresentar é apenas uma perda de tempo. Isso significa a necessidade de termos pessoas com formação na área da Contratação Pública, o que não é fácil, tendo em conta as complexidades da área.</p> |
| E4 | <p>A maior dificuldade no âmbito da Gestão de Contratos é explicar às pessoas o que é a figura do Gestor do Contrato, o que deve ou não deve fazer e quais são as suas competências. O objetivo nesse âmbito era formar os militares que têm essas funções e explicar o que seria para fazer. Se tivermos efetivo para tal, concordo com a criação de uma unidade orgânica. Não seria uma unidade responsável pela gestão completa de todos os contratos, mas a unidade orgânica devia ter alguns elementos que fizessem só gestão de contratos. Seria muito mais fácil e poupa-se muito dinheiro ao fazer uma gestão cuidada, através do seu acompanhamento, da aplicação de penalidades, a qualidade do serviço que é prestada ou bens entregues, no fim fazer lições aprendidas relativamente a cada contrato e fazer notas circulares para a execução de cada contrato, uma vez que por vezes há regras específicas.</p> |
| E5 | <p>A questão respeitante à monitorização é transversal a todos os contratos quer seja outorgado na sequência de adjudicação por lotes ou não, constituindo o controlo e gestão de contrato um aspeto de extrema importância, garantindo que o interesse público não sairá prejudicado pelo mau desempenho do operador, face a desvios ao contratualizado os quais podem evidenciar situações suscetíveis de desvirtuação da concorrência por quebra da igualdade de oportunidade garantida em sede de formação do contrato.</p> |

| | |
|----|---|
| | <p>Com efeito, a existência de uma unidade orgânica dedicada à gestão dos contratos é fundamental e deve ser capacitada por recursos humanos com formação em contratação pública. Tal unidade orgânica existe atualmente de forma descentralizada na própria Direção de Recursos Logísticos, dependendo do contrato centralizado em questão (Divisão de Reabastecimento – procedimentos centralizados no âmbito da Função Logística de Reabastecimento e Serviços transversais a GNR; Divisão de Aquisições – contratos cuja necessidade decorre de outros Centros Financeiros) pelo que a sua agregação num só órgão centralizado poderia ter vantagens superiores às desvantagens.</p> |
| E6 | <p>A questão não se prende somente com a monitorização dos contratos outorgados na sequência da “adjudicação por lotes”, mas sim com o controlo de qualquer contrato outorgado na sequência de um procedimento pré-contratual, porquanto é na execução de tais contratos que poderão suceder desvios ao que foi contratualizado, desvirtuando-se a concorrência e a igualdade de oportunidade que foi garantida em sede de formação do contrato. A monitorização da execução contratual reveste-se de especial importância, na medida em que garante que o interesse público não sairá prejudicado pelo mau desempenho do cocontratante.</p> <p>Por tudo o que se mencionou, penso que deverá existir uma unidade orgânica dedicada à monitorização da execução dos contratos, desde que garantida com recursos humanos dotados de capacidade técnica ao desempenho de tais tarefas. A existência de uma Unidade Orgânica dedicada à monitorização dos contratos públicos por si só não representa grande vantagem competitiva.</p> <p>Para que tal vantagem seja obtida, torna-se necessário que a mesma possua um Quadro Orgânico adequado à proporção do trabalho a realizar, que possua formação no âmbito da contratação pública e que os mesmos se sintam motivados e com interesse nesta área.</p> |
| E7 | <p>A GNR tem um NIF único, que é partilhado por todas as entidades. Quando a GNR celebra um contrato, embora a execução possa ser local, cada uma das instalações não tem autonomia financeira por si só. É uma situação diferente dos casos em que é feito um procedimento agregado. Se existir um único contrato, com um único gestor do contrato, é importante ter elos em cada uma das localizações. De forma diferente é num procedimento centralizado, dar origem a vários contratos, em que cada entidade tem o seu gestor do contrato.</p> <p>Há vantagens e desvantagens em criar-se uma unidade dedicada à gestão dos contratos. Em primeiro lugar, o gestor do contrato não deve ser só alguém que aparece quando o contrato está celebrado. Se vai ser responsável pela gestão do contrato, deveria estar envolvido desde a parte inicial da elaboração das peças do procedimento. Sendo assim feito, pode fazer sentido uma área responsável pela gestão dos contratos. No entanto, muitas vezes são definidos grupos para realizar uma determinada tarefa, mas são pessoas que acabam por ter um perfil muito mais administrativo. Não pode ser uma pessoa administrativa a gerir uma obra, nem a fazer instalação de um servidor ou computadores, tem de ser alguém que perceba efetivamente a parte técnica do contrato e que ao mesmo tempo possa acompanhar a execução do contrato. Se não conseguirmos ter pessoas com estas valências, não faz sentido termos este grupo dedicado à gestão dos contratos.</p> |
| E8 | <p>Por certo, até ao nível que promova vantagens e não se constitua como mais uma a variável potenciadora ou geradora de oligopólios ou, no limite, de concentração monopolista, agravando-se as consequências quando estas tendências promovem a detenção do poder ou a diminuição da concorrência, a especulação ou concertação de preços.</p> |

Questão

De que forma poderá o regime de adjudicação por lotes ter impacto para o sucesso da implementação dos Serviços Partilhados entre organismos?

| Entrevistado | Resposta |
|--------------|---|
| E1 | <p>Tudo depende do objeto contratual. A DPIE não é um serviço partilhado, contrata em nome da Secretaria-Geral, mas acaba por ter um pouco essa função, porque o destinatário são entidades pertencentes às Forças e Serviços de Segurança.</p> <p>Numa perspetiva, se nós vamos comprar Glocks, e dividirmos por lotes, podemos ter vários preços diferentes, não sendo vantajoso nem correto, porque devemos querer sempre os objetos ao mais baixo preço e ao dividir por lotes podemos ter propostas diferentes com preços diferentes. Neste caso, devemos comprar de forma agregada, para conseguirmos partilhar o mesmo preço e aproveitar o facto de existir economia de escala. Isto aplica-se também ao exemplo do mobiliário. Por outro lado, pode ser uma grande vantagem, enquanto que na DPIE a Secretaria-Geral é o único adjudicatário, na DSUMC são nove entidades do MAI, cada um com o seu contribuinte, cada um com o seu orçamento financeiro e cada um com o seu contrato, neste caso pode-se ter t a vantagem de se criar lotes por entidades. Por exemplo, no serviço de limpezas ou na vigilância, chegámos a ter situações em que tínhamos um lote nacional, onde colocaríamos a GNR e a PSP, que tinham maior peso e por vezes incluindo também a ANPC, pois tinham maior dispersão ao nível nacional e depois um lote com Lisboa e Vale do Tejo, onde entraria a Secretaria-Geral, a ANSR e a IGAI. Isto quer dizer que num mesmo procedimento, teríamos um lote de dispersão nacional e outro de dispersão geográfica a nível de uma determinada região, nesta situação seria muito vantajoso a divisão por lotes. Dou ainda outro exemplo, este ao nível orçamental. Por vezes a GNR poderá ter contratos no valor de dois milhões de euros e depois na Secretaria-Geral temos apenas de cem mil euros. Poderemos neste caso incluir ao lote estas somas, <u>que por si só não seriam apetecíveis para a concorrência, mas em conjunto são gera vantagens e cria economia de escala.</u></p> |
| E2 | <p>Há determinados tipos de bens em que se pode criar sinergias pelo facto de se haver uma união entre entidades. Quando há entidades muito grandes como a GNR ou a PSP, os serviços partilhados nas compras fazem todo o sentido. Na DSUMC vamos adquirir cerca de 4 milhões de euros em computadores e vai ser feito por lotes. A PSP num lote e a GNR no outro e vai ser assim realizado porque os lotes vão ter características diferentes. É verdade que os preços poderão ficar ligeiramente mais caros por haver esta divisão, contudo, não existe forma de agregar tudo com especificações diferentes. A verdade é que os Serviços Partilhados na contratação por lotes são uma mais-valia para poupar recursos. As partes transversais a todas as entidades do MAI em termos contratuais e pré-contratuais poderão ser realizadas de forma partilhada e isto é vantajoso.</p> |
| E3 | <p>A adjudicação por lotes não determina diretamente o sucesso ou insucesso dos Serviços Partilhados, uma coisa não depende da outra. No caso concreto, temos a Unidade Ministerial de Compras do Ministério da Administração Interna com a limpeza de instalações e outros serviços adjudicáveis previstos pela Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública com os Acordos-Quadro (e.g. a aquisição de combustíveis rodoviário). O sucesso dos Serviços Partilhados está mais ligado ao princípio da segregação de funções do que ao recurso da adjudicação por lotes. Existem, no entanto, muitos casos de sucesso, como por exemplo a adjudicação das viaturas, no caso da Unidade Ministerial de Compras ou a questão das armas.</p> <p>Não se pode dizer, mesmo na área das compras públicas que os Serviços Partilhados tenham sido um sucesso. Nos últimos anos muitos dos procedimentos aquisitivos que transitaram da GNR para a Unidade Ministerial de Compras foram devolvidos novamente para a GNR, como a manutenção do SIVICC, a contratualização do gás ou o procedimento de alojamento e viagens.</p> <p>Deve ser tudo analisado com muita cautela porque os Serviços Partilhados não são a solução para todos os problemas do Ministério da Administração Interna e das Forças de Segurança em concreto. Tem de ser feita uma gestão casuística, adotar modelos, implementá-los e depois avaliá-los. Se não estão a funcionar bem, devemos repensar o modelo ou eliminá-lo. Não há respostas certas à partida e neste caso existiram aspetos que correram bem e outros menos bem.</p> |

| | |
|----|---|
| E4 | <p>A verdade é que já são realizados procedimentos ao nível ministerial entre organismos, mesmo não estando ainda totalmente implementados os Serviços Partilhados. Esses mesmos procedimentos são também feitos normalmente por lotes. O regime de adjudicação por lotes pode servir como uma ferramenta facilitadora para se poder agregar num único procedimento várias entidades. Nesta ótica de podermos dividir cada lote por cada organismo de acordo com as necessidades de cada um é como internamente dividirmos entre vários Comandos Territoriais, existem necessidades comuns, mas há também coisas que podem ser diferentes. Existem ainda <i>objetos</i> a adquirir passíveis de se fazer através da divisão por lotes com outras organizações, como o fardamento.</p> |
| E5 | <p>O sucesso ou insucesso dos Serviços Partilhados não decorre nem depende da adoção ou não por procedimentos por lotes, mas antes à questão de segregação de funções e do objeto a contratar (necessidades comuns aos organismos da AP ou ao próprio Ministério), onde se pode apontar os exemplos de relativo sucesso na aquisição centralizada de energia e viaturas pela ESPAP, serviços de limpeza de instalações, aquisição de serviços de telecomunicações, aquisição de armamento, mobiliário, equipamentos de proteção individual e específicos de funções especializadas; aquisição de sistemas e tecnologias de informação pela SGMAI (parte delas inserta na Lei de Programação das Forças e Serviços de Segurança). Além da aquisição importa também (como referido na questão anterior) garantir a gestão dos contratos, contudo esta componente tem sido assegurada pelas entidades pelo que não poderemos assumir que os serviços partilhados funcionem na sua máxima extensão do conceito.</p> <p>Nem tudo tem sido pautado pelo sucesso dos Serviços partilhados: recorde que nos últimos anos, procedimentos que deveriam ter sido centralizados e conduzidos no âmbito desse conceito de serviços partilhados, por incapacidade quer da ESPAP, quer da SGMAI, as FSS, em particular a GNR, viu devolvidos processos de elevada complexidade e alguns deles transversais (o que fundamentaria uma aquisição centralizada a nível ministerial) para desenvolvimento dos respetivos procedimentos aquisitivos (procedimento de viagens e alojamento; contratualização do fornecimento de Gás de botija; e manutenção do SIVICC).</p> <p>Com efeito, a temática da centralização em serviços partilhados deve ser vista com a cautela e prudência necessária, não constituindo uma solução integral para os problemas e constrangimentos enfrentados pelas FSS.</p> |
| E6 | <p>Atenta a natureza da figura da “adjudicação por lotes” creio que o sucesso ou insucesso dos serviços partilhados não estará dependente desta. Como exemplo, poder-se-á destacar que a Unidade Ministerial de Compras, do Ministério da Administração Interna que promove o desenvolvimento de procedimentos pré-contratuais por recurso à figura da “adjudicação por lotes” (e.g. aquisição de serviços de limpeza das instalações, mas neste caso foi adjudicados por Entidade/Instalações) e, bem assim, a Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (e.g. a aquisição de combustíveis rodoviário).</p> <p>Cuida-se que o sucesso dos serviços partilhados poderá estar ligado mais ao princípio da segregação de funções do que propriamente ao recurso à figura da “adjudicação por lotes”.</p> |
| E7 | <p>Se lermos o DL n.º 37/2007 de 19 de fevereiro, que instituiu a ANCP e o SNCP, vem sempre referido que um dos princípios do SNCP é a realização ou tramitação de procedimentos centralizados, exatamente para tentar ganhar sinergias. No exemplo da contratação de eletricidade para todas as escolas do país, em vez de ter um procedimento único eu posso parti-lo em lotes, ou seja, num procedimento centralizado único, o regime de adjudicação por lotes permite uma desagregação. Por outro lado, o regime de adjudicação por lotes pode representar uma agregação, no caso de nos procedimentos dedicarmos lotes a cada entidade adjudicante.</p> <p>No exemplo da eletricidade, combustíveis e gás natural, depois de ser feito o levantamento de necessidades, fazemos procedimentos a partir da divisão por lotes. Nestes casos, os lotes têm valores que ascendem aos milhões de euros, pelo que são sempre “atrativos”. Dividimos por tipologias de contratos que as entidades têm e o número de lotes varia. O mercado não é muito grande nestas situações e se fizermos vários, qualquer um deles</p> |

| | |
|----|--|
| | continua a ser suficientemente grande, mas permitimos que alguns operadores económicos consigam ficar com uma parte bastante grande daquilo que é a AP em Portugal. |
| E8 | Aumentará o domínio sobre a informação, mas reduzirá a motivação participantes, por conseguinte, salvo se devida e permanentemente acompanhada por múltiplos técnicos e especialistas nas várias áreas, a qualidade da mesma tende a diminuir, sem esquecer que tais decisões e concentrações exigem a implantação de potentes ferramentas informáticas e alimentadores constantes das mesmas, com formação específica e em regime permanente. |

Questão

Tendo em conta as complexidades inerentes da GNR, de que forma considera que a adjudicação por lotes poderá ser um forte contributo, como incremento de valor?

| Entrevistado | Resposta |
|--------------|--|
| E1 | A GNR já utilizava este regime antes de ser obrigatório, o CCP revisto o que veio dizer é que passa a ser regra a sua fundamentação conforme o art.º 46º-A. A Secretaria-Geral utilizava também muito esta questão dos lotes. Para a Unidade Ministerial de Compras é sempre muito vantajoso porque acaba por ter um contrato por adjudicação. No geral este regime consegue sempre trazer mais-valias, dependendo de como procedemos à divisão. Contudo, temos de olhar sempre para o objeto e perceber através do histórico de anteriores procedimentos como funcionou o mercado, devemos ver de que forma poderemos tirar a maior vantagem na sua divisão. É errado dizer à partida que devemos ter lotes sem fazer uma prévia análise objetiva, por outro lado a GNR, derivado da sua dispersão territorial e pela tipologia de bens ou serviços que necessita conseguirá, num número elevado de situações tirar mais-valias deste regime. |
| E2 | As entidades públicas não devem apenas olhar para as questões financeiras. Devem também olhar para a deslocalização e o desenvolvimento do interior. Quanto mais centralizamos, mais esvaziamos o que é local. Em termos gerais isso não é saudável para a economia e começamos a entrar no âmbito dos monopólios, porque só uma empresa concorre aos procedimentos. Num tecido empresarial tão frágil como o português, com pouca capacidade de resposta a contratos com maior dimensão, é preciso uma ferramenta que combata isso e materializa-se neste regime. Embora possa existir o inconveniente financeiro, com uma grande dispersão territorial, adquirir por lotes tem impactos diretos e indiretos positivos para qualquer entidade e consequentemente para a GNR, no espaço temporal. |
| E3 | Quando a GNR recorre à adjudicação por lotes tem desde logo uma grande potencialidade que é a de reduzir a carga administrativa para se celebrar vários contratos ao nível das Secções de Recursos Logísticos e Financeiros nas Unidades. Por outro lado, devemos recordar também que o Sistema Nacional de Compras Públicas tem por base esta mesma filosofia, a qual acresce a estratificação de responsabilidades entre os atores envolvidos, ou seja, a figura da adjudicação por lotes pode contribuir para a eliminação de tarefas repetitivas que sejam realizadas ao nível das Unidades. Tem, no entanto, de haver uma harmonização entre todas as partes. |
| E4 | Em determinados casos, devido à nossa complexidade geográfica ajuda-nos muitas vezes proceder à divisão por lotes, porque temos diferentes situações no país, contudo, saímos prejudicados, porque há zonas do país em que não temos o mesmo tipo de soluções. No exemplo de externalizar as messes, no serviço de refeições e bares, tivemos enormes problemas para conseguir externalizar as messes no interior do país e na zona sul, por |

| | |
|----|--|
| | <p>falta de mercado. A adjudicação por lotes foi um incremento de valor porque não ficámos obrigados a colocar tudo no mesmo grupo, dividimos por zonas, fizemos diversos lotes, no entanto só alguns foram adjudicados. Nesses casos tiveram as próprias Unidades de arranjar soluções, algumas conseguindo fazê-lo, outras não.</p> |
| E5 | <p>A adjudicação por lotes tem a potencialidade de reduzir a carga administrativa inerente à celebração de múltiplos contratos ao nível tático respeitante aos órgãos de execução logístico-financeira existentes nas Unidades.</p> <p>Em contratos de fornecimento único haverá vantagens na opção por lotes, podendo dar como exemplo a aquisição de fardamento, onde atendendo às especificidades de artigos previstos nos diferentes regulamentos de Uniformes em uso na GNR (militares da GNR e Pessoal da Carreira Florestal) a aquisição por lotes prevalece. Ora neste caso concreto, os operadores do mercado não possuem capacidade para o fornecimento integral dos artigos pela sua especificidade (vestuário, calçado, acessórios, espadas) pelo que a divisão por lotes permite garantir o acesso ao procedimento nos respetivos lotes, evitando que a entidade adjudicante não adjudique por motivos de incapacidade de um operador fornecer todo o espetro de artigos.</p> |
| E6 | <p>A questão relaciona-se com a pergunta 1. e 2. Em complemento poder-se-á referir, que a figura da “adjudicação por lotes” poderá representar um contributo para a eliminação de tarefas repetitivas que sejam realizadas ao nível dos órgãos de execução logístico-financeira existentes nas UU/EE/OO da GNR.</p> |
| E7 | <p>Depende sempre do que se quer adjudicar. Se se falar da aquisição de telecomunicações ou de eletricidade fará todo o sentido fazer um contrato ao nível nacional. Se estivermos a falar de por exemplo refeições, fará mais sentido fazer uma contratação mais local.</p> <p>O bom desafio do CCP neste regime é tentar perceber o que o Código permite fazer e o que é mais adequado ao que a entidade quer adquirir, para chegar ao objetivo pretendido com os melhores resultados possíveis.</p> |
| E8 | <p>Os lotes poderão potenciar a satisfação de necessidades generalistas e comuns, mas acrescentarão complexidade aos processos e aumentarão o nível de risco da prossecução da tramitação dos procedimentos, face à dimensão dos valores financeiros em causa e à grandeza dos objetos, bem como o grau de litigância dos interessados, acrescentando, por conseguinte, maior morosidade, sem descurar a tendência de redução da oferta e dos interessados, considerando os exemplos que conhecemos, nomeadamente a decrescente quantidade de participantes/concorrentes em concursos públicos, especialmente nas últimas 2 décadas.</p> |

Questão

Dever-se-ia considerar, tanto quanto possível, a utilização do regime de adjudicação por lotes, independentemente da sua obrigação?

| Entrevistado | Resposta |
|--------------|---|
| E1 | <p>Devemos sempre considerar utilizar este regime, pelas inúmeras vantagens que tem. No entanto, devemos também ter cuidado para não proceder a uma divisão que se torne progressivamente menos apetecível ao mercado, com consequência de haver lotes que fiquem desertos. O mercado poderá chegar ao preço que nós pretendemos, mas em contratos mais diminutos, poderá não compensar e poderá ficar deserto.</p> |
| E2 | <p>A divisão por lotes, quando falamos de pequenos valores, não se justifica a sua utilização, porque só faz sentido em relação ao tipo de bens ou serviços que pretendemos adquirir. Olhando para o panorama da GNR, com uma elevada dispersão territorial, até poderá fazer sentido dividir por</p> |

| | |
|----|---|
| | lotes, mesmo quando o valor não é substancial. No entanto, no âmbito geral não se justifica muito a sua utilização se os valores não chegarem a proporções significativas. |
| E3 | Para recorrer à figura da adjudicação por lotes temos de analisar casuisticamente e não de forma automática. É preciso analisar o objeto e tomar a decisão mais acertada face à forma como se vai proceder à sua aquisição. De forma específica, ao nível local, onde normalmente existe uma menor amplitude de valor dos contratos, não se recorre tanto à adjudicação por lotes. Isto deve-se à falta de conhecimento técnico, onde não há o <i>know-how</i> devido, o que leva à procura de uma via ou solução mais prática. Isto significa que vão existir limitações na escolha da forma de aquisição. |
| E4 | Sim. Quando eu era chefe de Divisão já o fazíamos tanto quanto possível. Chegámos a tentar fazê-lo em algumas obras, não era necessário fazer e fizemo-lo, como a instalação de ar condicionado. Pode não ser o empreiteiro a fazer isto, por exemplo. Consideramos a utilização do regime quando possível independentemente da obrigação, caso seja mais vantajoso a adjudicação por lotes. Contudo, não podemos adjudicar tudo por lotes, para não cair no erro de fazer lotes tão pequenos e deixarem de ser apetecíveis à concorrência e posteriormente ficarmos sem os bens que pretendemos comprar. |
| E5 | Decorre de tudo o que ficou expresso nas questões anteriores que a resposta à questão respeitante à utilização do regime de adjudicação por lotes, independentemente da sua obrigação deve ser analisada de forma individual e respeitante a cada caso concreto, embora de uma forma geral considere que em contratos de fornecimento ou serviço contínuo haverá vantagens em ser assegurado por um procedimento adjudicado a apenas um operador independentemente do fator geográfico e da respetiva dispersão. Em contratos de fornecimento único, haverá vantagens na opção por lotes podendo ou não influir a questão da dispersão territorial. Em qualquer dos casos, a opção pela escolha por lotes deverá ter sempre em atenção fatores como a dimensão do procedimento e a sua escala ao nível do mercado. |
| E6 | O recurso à “adjudicação por lotes” deverá ser analisado casuisticamente e não de forma automática. |
| E7 | Nos AQ que celebramos na eSPap, na medida do possível, dependendo da categoria e da tipologia do bem, fazemo-los a partir de uma divisão por lotes. Neste momento só um AQ é que não está dividido por lotes, que é o de papel. Na medida do possível fazemos lotes regionais. Fazemos isso para o serviço de limpeza ou para a vigilância. Nestes casos a separação é feita por matriz. Primeiro fazemos uma separação por tipo de serviços e depois dentro da tipologia de serviços, utilizamos a divisão por lotes. Contudo, o que deve ser feito é sempre uma análise casuística pela tipologia do que pretendemos contratar, para perceber se deve realmente ser feita uma adjudicação, ou não, por lotes. |
| E8 | Sim, especialmente para salvaguarda e defesa da oferta mais especializada, transparência e concorrência, partindo do pressuposto de que a sua conceção será realizada sem aspetos que possam condicionar de alguma forma a oferta. Em suma, se porventura um lote subsume uma parte que só pode ser satisfeita por determinado operador, por certo prejudicará os restantes, constituindo uma forma errónea de contratar, invisível para os menos preparados. |

Questão

Que dificuldades ou limitações já identificou quando se realiza a divisão de um procedimento por lotes?

| Entrevistado | Resposta |
|--------------|---|
| E1 | <p>Por vezes a análise pode ser mais difícil, quando existem formas de avaliação distinta, em cada um dos lotes. O preço do lote A pode ser o mais baixo e depois pode haver uma forma de avaliação de qualidade-preço do lote B e ainda no lote C poderá ser também por análise da qualidade-preço, mas com uma avaliação totalmente diferente do lote B, esta situação poderá ser muito complexo para quem está a analisar os procedimentos e para quem é júri dos mesmos fazer uma avaliação. Poderá também originar casos de maior litigância entre os concorrentes.</p> |
| E2 | <p>Uma das maiores dificuldades que se encontra na divisão por lotes é o facto de correremos o risco de ficarem desertos quando se procede à adjudicação dos mesmos, pelos baixos valores que os lotes apresentam. Para colmatar este problema, num exemplo concreto, quando temos material informático para adquirir, em vez de pensarmos em incluir só ratos e teclados num lote, que acaba por ter um valor baixo, incluímos também outros elementos para incrementar ao valor total e ter mais substância para se tornar mais apelativo. Outro aspeto é que por vezes as PME não vão às plataformas certas como a <i>Vortal</i>, para verificar que podem realmente concorrer a certos contratos e depois torna-se difícil terem acesso à informação que lhes permite concorrer. Por outro lado, a própria dificuldade de se fazer o procedimento, é muito trabalhoso e fica muito caro, tendo em conta a alocação de recursos humanos.</p> |
| E3 | <p>À partida, as Secções de Recursos Logísticos e Financeiros não recorrem tanto à adjudicação por lotes pela falta de formação técnica, como referido anteriormente. Noutra perspetiva, junta-se também uma maior carga para o júri administrativo dos procedimentos, há um maior número de propostas e um maior número de adjudicatários. Ao nível documental, entre outros fatores, há a prestação das cauções e a notificação para os outorgas dos contratos. Toda esta tramitação processual e administrativa aumenta significativamente quando passamos para a dimensão da adjudicação por lotes. Estas são as maiores dificuldades e limitações, toda a multiplicidade processual e administrativa.</p> |
| E4 | <p>Atendendo aos valores dos lotes, existe interesse naqueles que têm maior valor e os outros poderão ficar para trás. Pode também haver limitações em termos geográficos, uma vez que é difícil no mercado satisfazer a solução como se faz em Lisboa ou no Porto. Por outro lado, em termos de contratação, quando há mais do que um lote, é mais complexo fazerem-se relatórios, como o relatório preliminar ou o relatório final. Outras dificuldades prendem-se com a divisão dos lotes em si, pensar nos valores, no agrupamento dos lotes e fazer os contratos. Lançar o procedimento na plataforma de contratação quando há muitos lotes é também muito mais difícil fazer do que se for um só lote.</p> |
| E5 | <p>A opção pela escolha por lotes deverá ter sempre em atenção fatores como a dimensão do procedimento e a sua escala ao nível do mercado. Naturalmente ao nível tático, as Secções de Recursos Logísticos e Financeiros das Unidades não recorrem frequentemente à adjudicação por lotes pela ausência dos fatores «dimensão e escala do procedimento ao nível do mercado local», mas também pela complexidade inerente e falta de formação técnica. A um nível central, para além da necessidade de um maior número de interlocutores e gestores de contrato associados, a opção pela adjudicação por lotes implica maior necessidade de documentação dos processos e inerente carga burocrática ao nível da tramitação processual e administrativa (prestação das cauções, notificação para os outorgas dos contratos; monitorização e gestão dos vários contratos).</p> |
| E6 | <p>A decisão de adjudicar ou não por lotes tem como consequência o incremento da complexidade na tramitação procedimental, na medida em que se está a coberto de um único procedimento pré-contratual a fundir vários, o que acarreta maior carga administrativa a realizar pelo júri do procedimento pré-contratual e pelos serviços da própria entidade adjudicante, implicando a possibilidade de que o primeiro analise um maior número de propostas e, conseqüentemente, a existência de uma maior multiplicidade de adjudicatários cuja habilitação e, eventualmente, a prestação de caução, a notificação para outorga do contrato será necessário promover e fiscalizar. Outra limitação, poderá passar pela não adjudicação de algum dos lotes</p> |

| | |
|----|--|
| | lançados no procedimento aquisitivo, por não serem competitivos financeiramente para quem apresenta propostas. Tal situação, irá originar a realização de mais um procedimento aquisitivo, o que provocará mais tempo de espera pelo bem/serviço que a GNR necessita para a realização da sua atividade diária. |
| E7 | Reitero o trabalho acrescido que vai dar à entidade que vai tramitar o procedimento, tal como os operadores económicos que também terão muito mais trabalho administrativo. Saliento também todos os custos adicionais que daí advêm e a própria gestão dos diversos contratos é mais complexo. O que é também frequente é que muitas vezes as empresas mais pequenas que concorrem e se candidatam aos lotes, acabam por ser excluídas, porque não conhecem o CCP e numa fase de qualificação de fornecedores apresentam propostas de preços ou falham porque não submetem os documentos todos. Ao contrário destas, as maiores empresas já têm pessoas com mais experiência em apresentar propostas em plataformas e em todo o processo em si. Estes são problemas que não são do controlo da entidade adjudicante, porque não podemos auxiliar os operadores económicos a submeterem a sua candidatura. |
| E8 | Na congregação e identificação de elementos comuns que possam constituir um só lote e até que ponto se poderão agregar elementos para fins semelhantes, mas com origens diferentes, por exemplo, 2 coletes semelhantes, com particularidades e origens de fornecimento diferentes. |

Questão

Considera que existem tipologias de bens ou serviços mais adequados para equacionar este regime?

| Entrevistado | Resposta |
|--------------|--|
| E1 | Deve haver uma análise casuística. Tem de haver uma análise prévia com uma interrogação: Será que o mercado consegue responder a tudo o que queremos? Por exemplo, num caso em que queremos adquirir coletes balísticos e coletes de alta visibilidade. São tudo coletes, no entanto, o mercado de um é diferente do mercado do outro. Neste caso não faz sentido juntar num único procedimento. Devemos neste caso dividir por lotes e faz sentido fazê-lo. No geral, não existe uma lista concreta do que se deve adjudicar por lotes, tendo em conta a tipologia dos bens ou serviços, tem de ser sempre analisado devidamente. |
| E2 | Indiscutivelmente. Existem tipologias de bens e serviços que se deve dar oportunidade ao mercado para se pronunciar em relação aos diversos lotes. Na situação do serviço de limpeza, se uma empresa ganhar tudo, o incumprimento contratual é muito elevado. Se queremos o melhor preço com o melhor serviço, não basta termos a adjudicação a uma empresa apenas, temos de garantir que o cumprimento é bem feito e para isso deve ser feito por lotes. |
| E3 | Foi feito um procedimento de elevada quantia para aquisição de fardamento, neste caso é lógico que se contrate por lotes, senão corríamos o risco de ter vários artigos que ficariam desertos e conseqüentemente não conseguiríamos adjudicar. Se o procedimento só se focasse num só operador económico, em vez de ser por lotes, originavam-se problemas graves na aquisição das diversas peças do fardamento. Outros exemplos são o papel, o material de economato ou a própria aquisição de ração para solípedes e canídeos. Mesmo que se mudem as pessoas que dirigem os procedimentos ao longo dos anos, estes tipos de aquisições vão continuar a ser feitas por lotes. Obviamente tem de haver uma análise casuística do objeto a adquirir |

| | |
|----|--|
| | e uma posterior decisão no que concerne à adjudicação. Contudo, por muito adverso que este regime possa parecer, existem aquisições que não fazem sentido ser de outra forma senão dividindo por lotes. |
| E4 | Há tipos de bens e serviços que nitidamente devem ser adquiridos através do regime de adjudicação por lotes, como o fardamento ou o serviço de limpezas e outros que nitidamente não podem ser adquiridos por este regime, como o caso das telecomunicações, o serviço de cópia-impressão, a eletricidade e as rações de solípedes e canídeos. Este último devido às testagens que o serviço veterinário tem de fazer às rações e se tivermos vários lotes com rações diferentes é uma grande sobrecarga para este serviço. |
| E5 | Conforme referido anteriormente, em contratos de fornecimento único haverá vantagens na opção por lotes. A aquisição de fardamento é um bom exemplo, onde atendendo às especificidades de artigos previstos nos diferentes regulamentos de Uniformes em uso na GNR (militares da GNR e Pessoal da Carreira Florestal) a aquisição por lotes prevalece. Ora neste caso concreto, os operadores do mercado não possuem capacidade para o fornecimento integral dos artigos pela sua especificidade (vestuário, calçado, acessórios, espadas) pelo que a divisão por lotes permite garantir o acesso ao procedimento nos respetivos lotes, evitando que a entidade adjudicante não adjudique por motivos de incapacidade de um operador fornecer todo o espectro de artigos. Também o fornecimento de Gás de botija (onde as especificações são iguais em todo o território nacional), mas a distribuição é assegurada por operadores locais por incapacidade de operadores de nível nacional assegurarem o fornecimento a toda a malha de postos e instalações da GNR pela sua dispersão territorial. Embora não suceda atualmente, o procedimento de limpeza de instalações também é suscetível de aplicação num modelo de adjudicação por lotes, contudo atenta a dimensão do procedimento existe vantagem que este se processe de forma centralizada e apenas a uma entidade, o que garante uma adjudicação financeiramente mais económica (geradora de economia de escala), ao mesmo tempo que permite um controlo da execução do contrato mais dinâmica (monitorização e pagamento) e apenas com um interlocutor. Considerando a escassez de recursos humanos nas entidades adjudicantes, este aspeto deve ser considerado na opção ou não por um procedimento por lotes. |
| E6 | Sim, creio que o recurso à adjudicação por lotes se adequa a objetos contratuais cujas características estevam estandardizadas, como seja, o papel A4, o material de economato, a aquisição de ração para solípedes e canídeos, limpeza das instalações, eletricidade, combustível, fornecimento de gás natural e gás botija, entre outros. |
| E7 | Os objetos a adquirir devem ser analisados para avaliar as possibilidades de se adjudicar, ou não, por lotes. É tudo uma questão de equilíbrio e bom-senso. Existem exemplos de objetos que se adequam a este tipo de regime, no entanto, podem sempre existir situações que o mesmo objeto não se deva adjudicar por lotes. Por outro lado, procedimentos que têm contratos únicos também poderão também ser divididos por lotes em certas situações que faça sentido fazê-lo. Por isso é que a análise primeiramente é casuística pela tipologia de bens ou serviços a contratar. |
| E8 | Certo, tudo o que possam ser consideradas <i>commodities</i> ou bens/serviços de grande consumo e cuja oferta esteja perfeitamente consolidada. |

Questão

Que considerações tem a fazer sobre a ponderação do regime de adjudicação por lotes no caso das empreitadas de obras públicas?

| Entrevistado | Resposta |
|--------------|--|
| E1 | Os procedimentos de empreitadas de obras públicas são muito complexos, à partida se pensarmos em dois lotes, cada lote com a sua empreitada, parece-nos poder fazer sentido. No entanto, as empreitadas têm a ver também com os alvarás, o empreiteiro tem de ter alvará no valor total da empreitada. Quando pensamos em dividir a empreitada na sua estrutura, no electricista e noutras tarefas que se incluem para o propósito, aparentemente poderia poderá haver vantagens económicas, dado que haverá maior concorrência para cada tarefa, em vez de ficar tudo determinado por um empreiteiro. Contudo, existem diversas desvantagem, na dimensão particular, para uma única empreitada teriam de se geridos mais ou menos 10 contratos em simultâneo, com prazos de execução a estarem relacionados entre si, por um lado por outro, que é sempre complicado apontar responsabilidades quando há algo que possa correr mal. Havendo problemas, quando o pintor aparecer e a parede estiver mal, ele não se vai responsabilizar. Quando compramos uma empreitada num todo, não há esse problema, porque o empreiteiro tem sempre de se responsabilizar. Penso que estas são as justificações para as empreitadas não se deverem fazer por lotes. |
| E2 | No caso das empreitadas, fará sentido se for feito em locais diferentes, com empreitadas diferentes. Se a entidade adjudicante tiver uma grande capacidade de gestão de obra também poderá fazer sentido, o que não é normal acontecer. Em termos gerais, nas empreitadas singulares, é desaconselhado haver uma divisão por lotes, porque depois é difícil apurar as responsabilidades quando há problemas. No entanto, também poderá haver casos específicos em que com o planeamento certo se poderá realizar, apesar de ser muito difícil e ninguém quer ficar com empreitadas a meio, que resulta em grandes impactos económicos negativos. |
| E3 | A experiência não tem sido muito positiva, pelo que deve ser de evitar a adjudicação por lotes no caso das empreitadas de obras públicas. Aplicar a figura da divisão por lotes para as empreitadas remete-nos para a existência de múltiplos estaleiros de diversos empreiteiros. Isto provoca muita litigância e a necessidade de apuramento de responsabilidades por defeitos da obra e conseqüentemente gera problemas muito complexos. |
| E4 | Pode-se fazer a divisão por lotes nas empreitadas de obras públicas. Um primeiro lote poderá ser a própria obra em si, podemos depois ter por exemplo a instalação da parte elétrica ou a canalização. Nós fazemos mais reparações do que propriamente empreitadas e nesta questão pode haver determinados tipos de intervenções que podem ser feitas por lotes. Normalmente o que acontece é que a pessoa que ganha a obra, faz em regime de subcontratação aquilo que nós poderíamos chamar por lotes. Contudo, quando temos 4 ou 5 empresas a trabalhar numa mesma obra em que o responsável por controlar estas 4 ou 5 empresas somos nós, pode haver problemas no apuramento de responsabilidades, pelo que tem de ser feita uma análise muito cuidada para se proceder à decisão de dividir por lotes ou não, devendo evitar caso se sinta que poderão surgir este tipo de problemas. |
| E5 | Não constituindo a área de especialidade, a experiência não tem sido positiva (quer ao nível institucional, quer ao nível da execução da Lei de programação), sendo recomendado evitar a adjudicação por lotes no caso das empreitadas de obras públicas. |
| E6 | Atento o regime jurídico estabelecido na parte III do CCP respeitante à execução de uma empreitada de obra pública, creio que a figura da “adjudicação por lotes” não se relaciona bem com tal <i>objeto</i> do contrato, na medida em que poderá criar a necessidade da existência de múltiplos estaleiros dos diversos empreiteiros, poderá gerar litígios relativamente à responsabilidade por defeitos da obra, sendo nestes casos de evitar. |
| E7 | A eSPap não trabalha com empreitadas de obras públicas. No entanto, faço uma ligação entre esta temática e o gestor do contrato. Se estivermos a falar de uma empreitada que envolva a construção de edifícios e posterior instalação elétrica ou canalização, poderá fazer sentido termos um gestor do contrato geral que tem depois gestores do contrato específicos. Neste caso, um gestor do contrato para fazer o acompanhamento da instalação elétrica, outro responsável pela construção propriamente dita e por aí diante, com as restantes partes responsáveis. Como gestor principal, deve-se socorrer das pessoas que são responsáveis por cada uma dessas áreas para ajudarem a fazer a gestão do contrato geral. Não faz sentido ter apenas um |

| | |
|----|--|
| | gestor do contrato, dado que não tem obrigatoriamente de dominar todos os setores. Tem é de assegurar que tem uma equipa que o ajude a fazer a gestão do contrato. |
| E8 | Forte potenciador de constrangimentos na programação e na execução das empreitadas. |

Questão

Gostaria de acrescentar algum detalhe que considere relevante para o presente estudo?

| Entrevistado | Resposta |
|--------------|---|
| E1 | Por vezes é difícil conciliar o espírito da lei com o espírito das entidades. A lei está voltada para incentivar as PME, mas muitas vezes estas não conseguem lidar com contratos de elevado valor. No caso das armas, é impossível pensarmos nas pequenas e médias empresas, pelas próprias especificidades inerentes. As empreitadas são outro caso, as pequenas e médias empresas não têm capacidade de lidar com contratos na ordem dos milhões de euros. Antigamente comprava-se localmente o papel ou tratava-se dos carros na oficina e ao haver transição para aquisições centralizadas, estas empresas deixam de ter capacidade de fornecimento. É preciso haver muita ponderação e é por isso que se dá preponderância a este regime neste aspeto. Tem de haver um equilíbrio entre o que é mais vantajoso para a entidade que adquire e o que é mais apetecível para o mercado que concorre. |
| E2 | O TdC é um tribunal financeiro e nós balizamos muito a nossa atividade nos termos dos acórdãos que vai emanando e sem dúvida que o TdC, apesar de defender o princípio da concorrência, defende também a melhor relação financeira. No entanto, nem sempre a melhor solução financeira poderá ser a melhor solução. O TdC Contas obriga-nos a ter uma orientação para o melhor preço. O grande custo dos serviços partilhados é agravar as assimetrias regionais que é a pior coisa que se pode fazer. Na contratação, ambas partes devem ganhar com o resultado e se pensarmos apenas em ganharmos hoje, no futuro ou já não querem contactar connosco ou os próprios contratos já poderão não correr bem. No caso dos lotes importa salientar isto mesmo, não é só uma questão financeira, é também uma questão de confiança com as diversas entidades. |
| E3 | Se houver sempre um operador económico que consiga fornecer tudo o que pretendemos adquirir, centralizava-se de tal maneira que as indústrias locais eram praticamente destruídas, afetando profundamente as PME em Portugal. No caso do fardamento, em procedimentos que ascendem a dezenas de lotes, se cada lote for adjudicado a uma empresa diferente, podemos estar a falar de adjudicar a dezenas de diferentes PME. No contexto nacional é um número muito significativo, designadamente no universo têxtil. Qualquer adjudicação tem de cumprir o interesse público e tem de ser feita a melhor gestão possível do orçamento que é disponível. |
| E4 | Na minha opinião não considero que este regime de adjudicação por lotes, como está previsto como objetivo pelo legislador, vá ajudar as PME a evoluir no mercado. Num exemplo concreto, na externalização do fardamento em Espanha, uma empresa grande que não tinha as valências todas para adquirir a totalidade do procedimento, estabeleceu um consórcio com mais algumas empresas pequenas e concorreram ao procedimento para o adquirir na totalidade. O que na realidade ajudaria as PME, mais do que o regime de adjudicação por lotes era as PME conseguirem agrupar-se entre elas e concorrerem a procedimentos relevantes e criarem sinergias entre elas. |

O (novo) regime de adjudicação por lotes e a sua aplicabilidade à GNR: principais desafios.

| | |
|----|---|
| E5 | <p>Em conclusão e associado a toda a problemática, penso que fica saliente a necessidade de maior ênfase à figura do gestor do contrato, independentemente de o contexto de adjudicação ser ou não por lotes, designadamente ao nível das responsabilidades inerentes.</p> <p>No mesmo pressuposto independentemente de o contexto de adjudicação ser ou não por lotes, no que concerne ao controlo dos contratos de maior complexidade e dimensão nacional (exemplo limpeza das instalações), as entidades públicas devem promover alterações nos cadernos de encargos visando a partilha de soluções de monitorização que facilitem o controlo de ambas as partes.</p> |
| E6 | <p>Eventualmente, poderá ser profícuo para o estudo em curso, relacionar o mesmo com a figura do “Gestor do contrato”, ou que mudanças deverão ocorrer no caderno de encargos, com a introdução da figura “Lotes” e como deverá ocorrer a monitorização do contrato em conjugação com a faturação eletrónica.</p> |
| E7 | <p>Neste momento a SNCP tem nove AQ em vigor, mas muitos têm poucos operadores económicos e são regulados, como as comunicações móveis, as comunicações fixas, gás natural, eletricidade, combustíveis e os veículos. No entanto, até há cerca de um ano, tínhamos em vigor AQ de papel e economato, licenciamento de software. Fizemos uma análise e 76% dos cocontratantes eram PME, por todos os fatores que tenho referido sobre os lotes regionais e a possibilidade de participação em agrupamentos. Dou ainda o exemplo que tivemos o AQ de viagens e alojamento onde chegámos a ter 33 operadores económicos em agrupamento, espalhados por todo o país. A adjudicação por lotes é uma ferramenta que permite a entrada das PME em diversos procedimentos e a possibilidade de agrupamentos exponencia ainda mais esta entrada. Logicamente, saliento que é preciso conhecer o mercado e a categoria que se pretende contratar.</p> |

Fonte: Elaboração própria

APÊNDICE H – INQUÉRITO POR QUESTIONÁRIO



ACADEMIA MILITAR

O (novo) regime de adjudicação por lotes e a sua aplicabilidade à GNR: principais desafios

Autor: Aspirante de Administração Militar da GNR Paulo André Adriano Aires

Orientador: Capitão de Administração Militar da GNR Luís Carlos Rodrigues Malheiro

Coorientador: Capitão de Administração Militar da GNR Edgar Gomes Bogas

Mestrado Integrado em Administração da Guarda Nacional Republicana

Relatório Científico Final do Trabalho de Investigação Aplicada

Lisboa, março de 2021

Inquérito por questionário

O presente inquérito por questionário está inserido no âmbito do Relatório Científico Final do Trabalho de Investigação Aplicado, com vista à conclusão do Curso de Formação de Oficiais da Guarda Nacional Republicana, ministrado na Academia Militar, encontrando-se subordinado ao tema “O (novo) regime de adjudicação por lotes e a sua aplicabilidade à GNR: principais desafios”.

O objetivo do questionário será identificar, numa perspetiva interna, as práticas utilizadas no contexto da adjudicação por lotes e que contributos poderão advir da sua utilização para a GNR, considerando alguns desafios dentro da temática em análise.

Dado que todas as respostas se destinam a tratamento estatístico, assegura-se a confidencialidade das mesmas. O tempo estimado de preenchimento do questionário é de 10 minutos.

Parte I – Identificação e caracterização do militar

| | | | |
|------------|---|---|---|
| 1. Género: | <input type="checkbox"/> Masculino | <input type="checkbox"/> Feminino | <input type="checkbox"/> Prefiro não fornecer esta informação |
| 2. Idade: | <input type="checkbox"/> Até 21 anos | <input type="checkbox"/> Entre 21 e 24 anos | <input type="checkbox"/> Entre 25 e 29 anos |
| | <input type="checkbox"/> Entre 30 e 34 anos | <input type="checkbox"/> Entre 35 e 39 anos | <input type="checkbox"/> Entre 40 e 44 anos |
| | <input type="checkbox"/> Entre 45 e 49 anos | <input type="checkbox"/> Entre 50 e 54 anos | <input type="checkbox"/> 55 anos ou mais |
| 3. Posto: | <input type="checkbox"/> Guarda | <input type="checkbox"/> Furriel | <input type="checkbox"/> Alferes |
| | <input type="checkbox"/> Guarda Principal | <input type="checkbox"/> Segundo-Sargento | <input type="checkbox"/> Tenente |
| | <input type="checkbox"/> Cabo | <input type="checkbox"/> Primeiro-Sargento | <input type="checkbox"/> Capitão |
| | <input type="checkbox"/> Cabo-Chefe | <input type="checkbox"/> Sargento-Ajudante | <input type="checkbox"/> Major |
| | <input type="checkbox"/> Cabo-Mor | <input type="checkbox"/> Sargento-Chefe | <input type="checkbox"/> Tenente-Coronel |
| | | <input type="checkbox"/> Sargento-Mor | <input type="checkbox"/> Coronel |
| | | | <input type="checkbox"/> Brigadeiro-General |
| | | | <input type="checkbox"/> Major-General |
| | | | <input type="checkbox"/> Tenente-General |
| 4. Função: | <input type="checkbox"/> Comando | | |

| |
|---|
| <input type="checkbox"/> Direção ou Chefia <input type="checkbox"/> Estado-Maior <input type="checkbox"/> Chefia Técnica <input type="checkbox"/> Execução |
| 5. Quanto tempo cumulativo desempenhou funções na área da Contratação Pública na GNR: |
| 6. Tempo de serviço na GNR: <input type="checkbox"/> 0 – 10 anos <input type="checkbox"/> 10 – 20 anos <input type="checkbox"/> 20 – 30 anos <input type="checkbox"/> 30 – 40 anos |
| 7. U/C/O onde está colocado: |
| 8. Arma ou Serviço: <input type="checkbox"/> Infantaria <input type="checkbox"/> Cavalaria <input type="checkbox"/> Engenharias <input type="checkbox"/> Administração Militar |
| 8.1. Se selecionou "Outra" na questão anterior, especifique a sua resposta: |

Parte II – Regime de Adjudicação por Lotes na Guarda Nacional Republicana

Nesta secção deverá assinalar a opção com a qual a sua resposta mais se identifique face às afirmações colocadas, com base na escala seguinte:

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---------------------|----------|----------|---------------------|-----------------------|
| Discordo Totalmente | Discordo | Concordo | Concordo Totalmente | Prefiro não responder |

| Afirmação | Escala | | | | |
|--|--------|---|---|---|---|
| 1. O regime de adjudicação por lotes tem utilidade no âmbito da contratação pública. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 2. O regime de adjudicação por lotes permite uma maior concorrência, com vista ao interesse público. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 3. A divisão em lotes permite uma maior concorrência no mercado local onde o contrato estiver a ser realizado. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 4. A divisão de contratos em lotes tem consequências económicas diretas na GNR. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 5. A divisão de contratos em lotes dá relevantes contributos para poupanças orçamentais na GNR. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

| | | | | | |
|--|---|---|---|---|---|
| 6. A utilização do regime de adjudicação por lotes é muito benéfica tendo em conta a dispersão territorial da GNR. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 7. Tendo em conta os contratos centralizados, os lotes deverão dividir-se por distrito. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 8. Tendo em conta os contratos centralizados, os lotes deverão dividir-se por Unidade com secção logística. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 9. Tendo em conta os contratos centralizados, os lotes deverão dividir-se tendo em conta as complexidades inerentes ao objeto a adquirir. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 10. Em termos gerais, a execução local de um contrato com vários lotes é efetuada de forma eficiente e sem problemas. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 11. A minha formação foi a mais adequada para exercer funções ligadas à Contratação Pública. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 12. Procuo melhorar a minha formação através de formação contínua, no âmbito da Contratação Pública. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 13. Considero que há falta de Recursos Humanos para tratar de questões ligadas à Contratação Pública. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 14. A GNR beneficiará de uma unidade orgânica central dedicada ao controlo e monitorização de contratos realizados. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 15. Deveria ser dado maior ênfase ao controlo e monitorização local dos contratos. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 16. Considerando a totalidade de contratos realizados, deveriam ser realizados mais contratos onde o objeto a adquirir é dividido em lotes. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 17. Existem contratos passíveis de otimização com a introdução do regime de adjudicação por lotes na locação ou aquisição de bens móveis. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 18. Existem contratos passíveis de otimização com a introdução do regime de adjudicação por lotes na aquisição de serviços. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 19. Ponderar dividir contratos por lotes, no que diz respeito à aquisição ou locação de bens móveis, dependerá do próprio objeto a adquirir. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

| | | | | | |
|--|---|---|---|---|---|
| 20. Ponderar dividir contratos por lotes, no que diz respeito à aquisição de serviços, dependerá do próprio objeto a adquirir. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 21. Deverá ser ponderado, tanto quanto possível, dividir qualquer contrato por lotes. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 22. Considero vantajosa a divisão por lotes em empreitadas de obras públicas. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 23. O regime de adjudicação por lotes apresenta-se como incremento de valor para uma organização como a GNR. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 24. O regime de adjudicação por lotes apresenta mais vantagens do que desvantagens para a GNR. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 25. O dever de fundamentação aquando decisão de não contratação por lotes apresenta-se como um desafio para a GNR. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 26. O regime de adjudicação por lotes introduz várias limitações na formação de contratos na GNR. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

APÊNDICE I – BLOCOS TEMÁTICOS DO QUESTIONÁRIO

Tabela n.º 14 – Blocos Temáticos do Questionário

| Grupo I – Considerações gerais sobre o regime de adjudicação por lotes | |
|---|--|
| 1 | O regime de adjudicação por lotes tem utilidade no âmbito da contratação pública. |
| 2 | O regime de adjudicação por lotes permite uma maior concorrência, com vista ao interesse público. |
| 3 | A divisão em lotes permite uma maior concorrência no mercado local onde o contrato estiver a ser realizado. |
| Grupo II – Impactos orçamentais do regime de adjudicação por lotes na GNR | |
| 4 | A divisão de contratos em lotes tem consequências económicas diretas na GNR. |
| 5 | A divisão de contratos em lotes dá relevantes contributos para poupanças orçamentais na GNR. |
| Grupo III – Viabilidade da divisão dos contratos em lotes do ponto de vista geográfico | |
| 6 | A utilização do regime de adjudicação por lotes é muito benéfica tendo em conta a dispersão territorial da GNR. |
| 7 | Tendo em conta os contratos centralizados, os lotes deverão dividir-se por distrito. |
| 8 | Tendo em conta os contratos centralizados, os lotes deverão dividir-se por Unidade com secção logística. |
| 9 | Tendo em conta os contratos centralizados, os lotes deverão dividir-se tendo em conta as complexidades inerentes ao objeto a adquirir. |
| Grupo IV – Formação dos militares na Contratação Pública | |
| 11 | A minha formação foi a mais adequada para exercer funções ligadas à Contratação Pública. |
| 12 | Procuo melhorar a minha formação através de formação contínua, no âmbito da Contratação Pública. |
| 13 | Considero que há falta de Recursos Humanos para tratar de questões ligadas à Contratação Pública. |
| Grupo IV – Gestão de Contratos na GNR | |
| 10 | Em termos gerais, a execução local de um contrato com vários lotes é efetuada de forma eficiente e sem problemas. |
| 14 | A GNR beneficiará de uma unidade orgânica central dedicada ao controlo e monitorização de contratos realizados. |
| 15 | Deveria ser dado maior ênfase ao controlo e monitorização local dos contratos. |
| Grupo V – Formação dos militares na Contratação Pública | |
| 11 | A minha formação foi a mais adequada para exercer funções ligadas à Contratação Pública. |
| 12 | Procuo melhorar a minha formação através de formação contínua, no âmbito da Contratação Pública. |
| 13 | Considero que há falta de Recursos Humanos para tratar de questões ligadas à Contratação Pública. |

| Grupo VI – Ponderação sobre a divisão dos contratos em lotes | |
|--|--|
| 19 | Ponderar dividir contratos por lotes, no que diz respeito à aquisição ou locação de bens móveis, dependerá do próprio objeto a adquirir. |
| 20 | Ponderar dividir contratos por lotes, no que diz respeito à aquisição de serviços, dependerá do próprio objeto a adquirir. |
| 21 | Deverá ser ponderado, tanto quanto possível, dividir qualquer contrato por lotes. |
| 22 | Considero vantajosa a divisão por lotes em empreitadas de obras públicas. |
| Grupo VII – Considerações sobre a aplicação do regime de adjudicação por lotes na GNR | |
| 16 | Considerando a totalidade de contratos realizados, deveriam ser realizados mais contratos onde o objeto a adquirir é dividido em lotes. |
| 17 | Existem contratos passíveis de otimização com a introdução do regime de adjudicação por lotes na locação ou aquisição de bens móveis. |
| 18 | Existem contratos passíveis de otimização com a introdução do regime de adjudicação por lotes na aquisição de serviços. |
| 23 | O regime de adjudicação por lotes apresenta-se como incremento de valor para uma organização como a GNR. |
| 24 | O regime de adjudicação por lotes apresenta mais vantagens do que desvantagens para a GNR. |
| 25 | O dever de fundamentação aquando decisão de não contratação por lotes apresenta-se como um desafio para a GNR. |
| 26 | O regime de adjudicação por lotes introduz várias limitações na formação de contratos na GNR. |

Fonte: Elaboração Própria

APÊNDICE J – RELAÇÃO ENTRE AS QUESTÕES DOS INQUÉRITOS E AS PERGUNTAS DERIVADAS

Tabela n.º 15 – Relação entre as Questões dos Inquéritos e as Perguntas Derivadas

| Inquérito | Relação com Pergunta Derivada | Questão |
|---|--|--|
| Entrevista | PD1 – Quais são os fatores que influenciam a adoção do regime de adjudicação por lotes? | Numa perspetiva financeira, que possíveis consequências económicas poderão advir de procedimentos divididos por lotes? |
| | | De que forma a dispersão territorial de uma entidade influencia a adjudicação por lotes? |
| | | O <i>objeto</i> a adquirir poderá ter preponderância sobre a dispersão geográfica da entidade, na decisão da divisão em lotes? |
| | | Tendo em conta as complexidades inerentes da GNR, de que forma considera que a adjudicação por lotes poderá ser um forte contributo, como incremento de valor? |
| | | Tendo em conta as complexidades inerentes da GNR, de que forma considera que a adjudicação por lotes poderá ser um forte contributo, como incremento de valor? |
| | | Dever-se-ia considerar, tanto quanto possível, a utilização do regime de adjudicação por lotes, independentemente da sua obrigação? |
| | | Que dificuldades ou limitações já identificou quando se realiza a divisão de um procedimento por lotes? |
| | | Considera que existem tipologias de bens ou serviços mais adequados para equacionar este regime? |
| | | Que considerações tem a fazer sobre a ponderação do regime de adjudicação por lotes no caso das empreitadas de obras públicas? |
| | PD2 – Como poderão os Recursos Humanos ser redistribuídos tendo em conta as complexidades inerentes à Gestão de Contratos? | Considera que deverá existir uma unidade orgânica dedicada à gestão dos contratos, tendo por base a complexidade inerente ao controlo e monitorização dos variados lotes nos contratos realizados? |
| PD3 - Quais são as potencialidades do regime de adjudicação por lotes com vista ao sucesso dos serviços partilhados? | De que forma poderá o regime de adjudicação por lotes ter impacto para o sucesso da implementação dos Serviços Partilhados entre organismos? | |

| | | |
|---------------------|---|--|
| Questionário | PD1 – Quais são os fatores que influenciam a adoção do regime de adjudicação por lotes? | <p>Grupo I – Q1, Q2 e Q3</p> <p>Grupo II – Q4 e Q5</p> <p>Grupo III - Q6, Q7, Q8 e Q9</p> <p>Grupo VI – Q19, Q20, Q21 e Q22</p> <p>Grupo VII – Q16, Q17, Q18, Q23, Q24, Q25 e Q26</p> |
| | PD2 – Como poderão os Recursos Humanos ser redistribuídos tendo em conta as complexidades inerentes à Gestão de Contratos? | Grupo IV – Q10, Q14 e Q15 |
| | PD3 - Quais são as potencialidades do regime de adjudicação por lotes com vista ao sucesso dos serviços partilhados? | Grupo V – Q11, Q12 e Q13 |

Fonte: Elaboração Própria