

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL SUPERIOR
2018/2019**



TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL

**AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PELA FORÇA AÉREA AO ABRIGO
DAS CENTRALIZAÇÕES DA UNIDADE MINISTERIAL DE COMPRAS DO
MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL**

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A
FREQUÊNCIA DO CURSO NO IUM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO
SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS
FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS OU DA GUARDA NACIONAL
REPUBLICANA.**

**Carlos Alberto da Silva Pereira
CAP/TABST**



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PELA FORÇA AÉREA
AO ABRIGO DAS CENTRALIZAÇÕES DA UNIDADE
MINISTERIAL DE COMPRAS DO MINISTÉRIO DA
DEFESA NACIONAL**

CAP/TABST Carlos Alberto da Silva Pereira

Trabalho de Investigação Individual do CPOS-FA 2018/19, 2.^a Edição

Pedrouços 2019



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PELA FORÇA AÉREA
AO ABRIGO DAS CENTRALIZAÇÕES DA UNIDADE
MINISTERIAL DE COMPRAS DO MINISTÉRIO DA
DEFESA NACIONAL**

CAP/TABST Carlos Alberto da Silva Pereira

Trabalho de Investigação Individual do CPOS-FA 2018/19, 2.^a Edição

Orientador: MAJ/ADMAER Ivo Tiago Mestre Alves

Coorientador: TCOR/ADMAER Pedro Dinis Capinha Maio

Pedrouços 2019



Declaração de compromisso Antiplágio

Eu, Carlos Alberto da Silva Pereira, declaro por minha honra que o documento intitulado “Aquisição de bens e serviços pela Força Aérea ao abrigo das centralizações da Unidade Ministerial de Compras do Ministério da Defesa Nacional” corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida enquanto auditor do CPOS-FA 2018/19, 2.^a Edição no Instituto Universitário Militar e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

Tenho consciência que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética, moral, legal e disciplinar.

Pedrouços, 15 de julho de 2019

Carlos Alberto da Silva Pereira



Agradecimentos

*“We live by each other and for each other.
Alone we can do so little. Together we can do so much.”*

Helen Keller

Apesar de este ser um trabalho individual, a sua realização é fruto do contributo, do aconselhamento, da discussão, da orientação e do auxílio de várias pessoas, às quais é de sincera e elementar justiça agradecer nas próximas linhas.

Em primeiro lugar, ao Major Ivo Alves, na qualidade de orientador deste trabalho, pela disponibilidade, motivação e aconselhamento que demonstrou ao longo destes meses.

Ao Tenente-Coronel Pedro Maio, na qualidade de coorientador, pela forma como me acompanhou ao longo do processo.

A todos os entrevistados que se demonstraram sempre disponíveis e com vontade de contribuir para o enriquecimento deste trabalho através da sua experiência e saber.

Aos camaradas deste Curso de Promoção a Oficial Superior, em especial aos Ramboianos, pela troca de ideias e pelas sugestões que me foram fazendo ao longo da elaboração deste trabalho.

À Tânia pela sua compreensão e apoio, particularmente nos dias mais difíceis. À Mafalda que quando conseguir ler estas linhas, irá perceber o porquê do pai não estar tão presente na hora das brincadeiras. Elas são e continuarão a ser o porto de abrigo em dias de tempestade.

A todos, bem hajam.



Índice

| | |
|--|----|
| 1. Introdução | 1 |
| 2. Enquadramento teórico e conceptual | 4 |
| 2.1. Estado da arte / revisão da literatura | 4 |
| 2.1.1. Compras públicas | 4 |
| 2.1.2. Compras centralizadas | 5 |
| 2.1.3. Boas práticas | 6 |
| 2.1.4. Compras Centralizadas em Portugal | 7 |
| 2.1.4.1. Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado | 7 |
| 2.1.4.2. Agência Nacional de Compras Públicas, Sistema Nacional de Compras Públicas e Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública | 8 |
| 2.1.4.3. Unidade Ministerial de Compras do Ministério da Defesa Nacional | 9 |
| 2.2. Modelo de análise | 9 |
| 3. Metodologia e método | 11 |
| 3.1. Metodologia | 11 |
| 3.2. Método | 11 |
| 3.2.1. Participantes e procedimentos | 11 |
| 3.2.2. Instrumentos de pesquisa | 12 |
| 3.2.3. Técnica de tratamento de dados | 12 |
| 4. Apresentação dos dados e discussão dos resultados | 13 |
| 4.1. Boas práticas da contratação pública na legislação nacional | 13 |
| 4.1.1. Síntese conclusiva e resposta à Pergunta Derivada n.º 1 | 16 |
| 4.2. Boas práticas nos processos centralizados de aquisição | 16 |
| 4.2.1. Especificidades dos procedimentos centralizados | 16 |
| 4.2.2. Síntese conclusiva e resposta à Pergunta Derivada n.º 2 | 18 |
| 4.3. Assimilação das boas práticas de contratação pública pelos intervenientes | 19 |
| 4.3.1. Combate ao Conluio e à Corrupção | 19 |
| 4.3.2. Formação e profissionalização do comprador público | 22 |
| 4.3.3. Síntese conclusiva e resposta à Pergunta Derivada n.º 3 | 23 |
| 4.4. Boas práticas na contratação pública e resposta à Pergunta de Partida | 24 |



| | |
|---------------------------------|----|
| 5. Conclusões | 26 |
| Referências Bibliográficas..... | 30 |

Índice de Apêndices

| | |
|---|---------|
| Apêndice A – Modelo de análise..... | Apd A-1 |
| Apêndice B – Guiões das entrevistas semiestruturadas..... | Apd B-1 |
| Apêndice C – Análise de conteúdo das entrevistas | Apd C-1 |

Índice de Quadros

| | |
|---|---|
| Quadro 1 – Vantagens e desvantagens das compras centralizadas | 5 |
|---|---|



Resumo

Os procedimentos centralizados de contratação têm conhecido, especialmente na última década, um enorme desenvolvimento, vindo a ser, cada vez mais, uma tendência estratégica no seio das organizações, quer públicas, quer privadas.

O aumento do volume e da diversidade de bens e serviços alvo de contratação pública mediante instrumentos de compra centralizada e agregada (acordos quadro) aumentou a visibilidade deste tipo de procedimentos e o seu peso no mercado concorrencial.

A correta e coerente aplicação das boas práticas em matéria de contratação pública reverte em benefícios de eficiência e de eficácia para todos, pelo que todos os procedimentos aquisitivos se devem revestir das mesmas e garantir que são entendidas e colocadas em prática por quem tem a responsabilidade de conduzir os procedimentos.

A importância atribuída à temática pelas diretivas europeias de contratação pública de 2014 e pela última revisão do Código dos Contratos Públicos, confirmam que se trata de um fenómeno de grande relevância e especificidade, que merece ser alvo de estudo.

Recorrendo a um estudo de raciocínio dedutivo, assente numa investigação qualitativa e no desenho de pesquisa de um estudo de caso, conclui-se que a adoção de boas práticas da contratação pública na Força Aérea poderá ser potenciada pelo recurso à contratação centralizada.

Palavras-chave

Contratação pública, compras centralizadas, boas práticas



Abstract

Centralized procurement procedures have, over the last decade, been well under way, becoming increasingly strategic in both public and private organizations.

Increasing the volume and diversity of public procurement goods and services through centralized and aggregate purchasing instruments (framework agreements) has increased the visibility of such procedures and their weight in the competitive market.

The correct and consistent application of the best practices on public procurement is effective and efficient for all, and all purchasing procedures should be covered and ensure that they are understood and put into practice by those who have the responsibility to lead the procedures.

The importance attributed to the subject by the European Public Procurement Directives of 2014 and by the last revision of the Public Procurement Code confirm that this is a phenomenon of great relevance and specificity that deserves to be studied.

Based on a study of deductive reasoning, based on a qualitative research and research design of a case study, it is concluded that the adoption of the best practices of public procurement in the Air Force could be enhanced by the use of centralized procedures.

Keywords

Public procurement, centralization, best practices



1. Introdução

Na literatura ligada às finanças públicas é referido que os Estados modernos, inseridos em economias de mercado, estão envolvidos em quatro grandes atividades económicas:

(a) providing the legal framework for all economic activities; (b) redistributing income through taxation and spending; (c) providing public goods and services freely available to the public [...]; and (d) purchasing goods, services and capital assets. (Thai, 2001, p. 9)

Identificada como uma das quatro principais atividades económicas dos Estados, a referência às compras públicas advém desde há muitos séculos. Coe (1989, p. 87) dá como exemplo: *Written on a red clay tablet, found in Syria, the earliest procurement order dates from between 2400 and 2800 B.C. The order was for “50 jars of fragrant smooth oil for 600 small weight in grain”.*

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE) (2019a) estima que, em 2015, quase 12% do Produto Interno Bruto (PIB) dos seus 36 países membros tenha sido consumido em compras públicas.

Também a Comissão Europeia (CE) (2019) estima que, por ano, cerca de dois triliões de euros (2×10^{18} €), aproximadamente 14% do PIB da União Europeia (UE), são gastos na celebração de contratos públicos, pelo que a melhoria das aquisições públicas pode gerar grandes economias.

O setor público deve usar a aquisição de bens e serviços para impulsionar empregos, crescimento e investimento, e para criar uma economia mais inovadora, eficiente e socialmente inclusiva. Estamos, pois, perante instrumentos de políticas públicas com enorme capacidade de promoção do desenvolvimento económico e social, em função das escolhas políticas tomadas. Musgrave e Musgrave (1989, p. 6) atribuem a estes instrumentos de políticas públicas as funções de *allocation* e de *stabilization*.

Sendo os recursos atribuídos aos órgãos e serviços do Estado e da Administração Pública (AP) cada vez mais escassos, é importante identificar os procedimentos mais adequados para garantir que os bens e serviços necessários para o cumprimento da missão são obtidos “com qualidade correta, na quantidade certa, no instante certo e ao preço correto, da fonte certa para entrega no local correto” (Pozo, 2010, p. 139).

A um processo que Verhoest (2017) chama de *agencification*, as responsabilidades e autonomia das organizações públicas são redefinidas, passando a ser novas agências (entidades desagregadas do governo ou de unidades dentro dos ministérios e que operam sob



condições próximas do meio empresarial, menos sujeitas à regulamentação governamental) a ter a responsabilidade de organizarem as compras públicas, numa lógica de partilha interadministrativa e interministerial de serviços comuns.

A par do esforço de consolidação orçamental e da reforma da AP, a modernização das compras públicas assume um papel central na estratégia de redução da despesa pública através da contratação centralizada de bens e serviços transversais (ESPAP, 2019a).

Foi neste âmbito que Portugal, em 2007, criou a Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E. (ANCP) com a missão de:

[...] conceber, definir, implementar, gerir e avaliar o sistema nacional de compras públicas (SNCP), com vista à racionalização dos gastos do Estado, à desburocratização dos processos públicos de aprovisionamento, à simplificação e regulação do acesso e utilização de meios tecnológicos de suporte e à proteção do ambiente. (Decreto-Lei [DL] n.º 37/2007, 19 de fevereiro, p. 1253)

Com a extinção em 2012 da ANCP, a Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P. (ESPAP) substituiu em todas as suas atribuições a anterior agência e desenvolve a sua atividade, entre outras áreas, na:

[...] criação de valor, obtenção de ganhos financeiros, poupanças e redução de custos, mediante a celebração de Acordos Quadro (AQ) ou outros instrumentos de contratação pública que melhor potenciem as sinergias e economias de escala resultantes de um processo de centralização de procedimentos aquisitivos. (ESPAP, 2019b)

De forma a acompanhar este tipo de procedimentos, em 2015, foi constituída na dependência da Secretaria-Geral a Unidade Ministerial de Compras do Ministério da Defesa Nacional (UMC/MDN), cuja missão se aborda com mais detalhe no decorrer do presente estudo.

Segundo o proposto por Creswell e Poth (2018), identificou-se a necessidade de estudar, neste Trabalho de Investigação Individual (TII), as boas práticas da contratação pública e a adequação dos procedimentos centralizados de aquisição de bens e serviços às mesmas.

No decurso da análise do tema, num processo natural e intrínseco a qualquer pesquisa científica, teve de se delimitar o seu âmbito e alcance.



Desta forma, a presente investigação tem por objeto de estudo os processos de aquisição pública de bens e serviços e, à luz do preconizado por Santos e Lima (2016, p. 44), é delimitada pelos seguintes domínios:

– Temporal: no que diz respeito à legislação enquadrante, considerar-se-á a que se encontra em vigor, e quanto à condução do processo aquisitivo, a delimitação será efetuada ao que se pratica atualmente;

– Espacial: na ESPAP e UMC/MDN, enquanto entidades centralizadoras, e na FA, como entidade adjudicante;

– De conteúdo: nos procedimentos aquisitivos através das centralizações.

Neste enquadramento, o estudo tem como objetivo geral (OG) avaliar de que forma os procedimentos centralizados contribuem para a aplicação as boas práticas da contratação pública nas aquisições da FA.

Para atingir o OG concorrem os seguintes objetivos específicos (OE):

OE1: interpretar a legislação aplicável às compras públicas centralizadas;

OE2: identificar as práticas reconhecidas como *best practices* e os *core principles* das diretivas internacionais sobre contratação pública;

OE3: avaliar a perceção dos responsáveis das Secções de Aquisições (SAq) às recomendações de boas práticas da contratação pública.

Face ao enquadramento anterior foi definida a seguinte partida de partida (PP): De que forma podem os procedimentos aquisitivos centralizados contribuir para uma melhor aplicação das boas práticas da contratação pública na Força Aérea?

O presente documento encontra-se estruturado em cinco capítulos, sendo que o primeiro é a presente introdução. O segundo tem por objetivo proceder ao enquadramento teórico e concetual da pesquisa. O terceiro é destinado à exposição da metodologia e do método orientador desta investigação. O quarto é dedicado à apresentação dos dados, discussão dos resultados e resposta às questões da investigação. O quinto, e último, tem como intuito efetuar um sumário, avaliar os resultados, elencar os contributos para o conhecimento, indicar as limitações identificadas, propor estudos futuros e enumerar algumas recomendações que se julgam pertinentes.



2. Enquadramento teórico e conceptual

Neste capítulo apresentam-se o estado da arte, os conceitos e legislação estruturantes para esta investigação.

2.1. Estado da arte / revisão da literatura

Sobre a temática dos procedimentos aquisitivos de centralização da UMC/MDN é possível identificar alguns estudos em que se analisa o papel da ligação da UMC/MDN com os ramos das Forças Armadas (FFAA) (André, 2014); em que são analisadas as vantagens e inconvenientes das compras conjuntas inter-ramos (Costa, 2018); ou avaliada a tendência atual da logística na ótica da centralização e da descentralização (Simião, 2014) e as áreas potenciais para a sua viabilidade (Santos, 2009). São, igualmente, vários os estudos em que se particulariza quanto às necessidades transversais aos ramos como é o caso da aquisição conjunta de fardamento (Queirós, 2017) ou a aquisição de munições (Costa, 2018).

Neste TII pretende-se, contudo, verificar se os procedimentos em vigor respeitam as boas práticas e os princípios da contratação pública e se através do aumento do número e da abrangência deste tipo de procedimentos, se pode contribuir para uma melhor aplicação das *best practices* da contratação pública na FA.

2.1.1. Compras públicas

O processo de compras de uma empresa ou organização pode ser definido como a obtenção de todos os bens ou serviços, competências e conhecimentos, a partir de fontes externas, necessários para a execução, gestão ou suporte de todas as atividades dessa mesma organização (Aperta et al., 2015, p. 215).

Para a OCDE (2019b, p. 6) a contratação pública:

[...] designa o processo de identificação do que é necessário, a determinação de quem é a melhor pessoa ou entidade para suprir esta carência, e a garantia de que o necessário é fornecido no local certo, no momento certo, pelo melhor preço e que tudo decorre de forma justa e transparente.

Já a nível nacional, a contratação pública é definida como o “processo através do qual as entidades adjudicantes, tais como departamentos governamentais ou autoridades locais, adquirem obras, bens ou serviços a operadores económicos previamente selecionados para esse fim” (Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção [IMPIC], 2014, p. 5).



Existindo autores que diferenciam o conceito de compra (enquanto ato) do conceito de aquisição (enquanto processo), considera-se que o proposto por Carvalho (2012, p. 165) é mais lato, pelo que será seguido neste trabalho:

[as compras envolvem] a identificação da necessidade; seleção do fornecedor; negociação do preço, condições de entrega e outros termos; preparação do contrato; colocação da encomenda e acompanhamento da prestação do serviço ou entrega do produto.

2.1.2. Compras centralizadas

Em particular na última década, muitos países têm criado entidades, mais ou menos autónomas, com o objetivo de “assegurarem a obtenção de ganhos de eficácia e eficiência, através da utilização racional de recursos públicos comuns e da prestação de serviços partilhados, contribuindo para um Estado mais ágil e direcionado para o desenvolvimento sustentável do país” (ESPAP, 2019a).

Um dos objetivos do recurso à contratação centralizada é a obtenção de poupanças, mas este instrumento apresenta outras vantagens que vão desde a uniformização dos bens e serviços adquiridos à profissionalização dos processos de aquisição (Centro de Investigação de Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2019).

No Quadro 1 destacam-se as vantagens e desvantagens comumente identificadas nos processos centralizados.

Quadro 1 – Vantagens e desvantagens das compras centralizadas

| Vantagens | Desvantagens |
|---|---|
| Otimização do processo de compras pela redução de atividades sobrepostas | Possibilidade de oligopólio por parte dos fornecedores, gerada pela concorrência imperfeita |
| Criação de economias de escala (diminuição dos custos unitários do produto, graças ao aumento do poder negocial através do aumento do volume) | Diminuição da capacidade de resposta dos fornecedores |
| Eficiência na aquisição – padronização das compras | A médio ou longo prazo pode levar a uma diminuição da concorrência e a um possível aumento dos preços |
| Criação de sinergias e aumento da produtividade | Dificuldades no controlo do processo de compras, podendo comprometer a sua eficácia |
| Qualidade e celeridade da informação de gestão produzida | Resposta mais demorada às unidades descentralizadas |
| Aumento da qualidade do serviço prestado | Falta de informação sobre as necessidades locais de cada instituição ou uma errada perceção sobre essas mesmas necessidades |

Fonte: Aperta et al. (2015)



Sá (2001) defende que este tipo de agregação implica o desenvolvimento de trabalho cooperativo entre diferentes entidades com vista a atingir um resultado comum, maior que a soma das partes, aperfeiçoando, económica e tecnologicamente, as partes intervenientes.

Já Chiavenato (2009, p. 365) afirma que o conceito de centralização implica poder e que essa centralização pode implicar a transferência dessa autoridade para uma determinada entidade, dentro ou fora da organização.

Assim, e segundo Karjalainen (2011) a centralização das compras refere-se à utilização de “acordos quadro” centralizados e é definida como a centralização de atividades, a qual inclui a gestão do contrato durante a vigência do mesmo.

Em Portugal a centralização de compras foi materializada em 2007 com a criação da ANCP e das UMC, como resultado do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), programa que consagrou a modernização da AP como um dos instrumentos essenciais da estratégia de desenvolvimento do país.

2.1.3. Boas práticas

As boas práticas podem ser definidas como o método ou conjunto de métodos e técnicas de trabalho, oficialmente aceite como sendo o melhor para usar numa determinada empresa ou indústria que, de forma consistente, demonstraram obter resultados superiores a outros com o emprego dos mesmos meios (Cambridge University Press, 2019).

A Recomendação do Conselho em Matéria de Contratos Públicos da OCDE, traçou os princípios orientadores sobre contratos públicos ao promover o uso estratégico e holístico de compras públicas que, assente nos princípios basilares da Recomendação para o Reforço da Integridade nos Contratos Públicos, alarga a aplicação destes de modo a refletirem o papel fundamental que a governação da contratação pública tem de desempenhar para conseguir alcançar eficiência e concretizar os objetivos de política pública (OCDE, 2019b).

Com o objetivo de reforçar o mercado único no quadro de um esforço contínuo para estimular o investimento na UE, a CE apresentou uma iniciativa para levar a cabo a contratação pública de modo mais eficiente e de uma forma sustentável, fazendo simultaneamente pleno uso das tecnologias digitais para simplificar e acelerar os procedimentos (Portugal2020, 2019).

Os Estados-Membros foram incentivados a desenvolver uma abordagem estratégica para as políticas em matéria de contratação pública, centrando-se em seis prioridades:

- maior utilização de critérios inovadores, ecológicos e sociais na adjudicação dos contratos públicos;



- profissionalização dos compradores públicos;
- melhoria do acesso das pequenas e médias empresas (PME);
- aumento da transparência, integridade e qualidade dos dados em matéria de contratação;
- digitalização dos processos de adjudicação de contratos;
- cooperação acrescida entre os adquirentes públicos em toda a UE.

A aplicação dos princípios do mercado interno aos contratos públicos de aquisição garante uma melhor afetação dos recursos económicos, uma utilização mais racional dos fundos públicos e aumenta o respeito pelos princípios da transparência, da igualdade de tratamento, da verdadeira concorrência e da eficiência, reduzindo, deste modo, o risco de fraude e de corrupção (Parlamento Europeu, 2018, p. 1-2).

Para efeitos deste estudo vamos considerar os princípios apresentados no *OECD Principles for Integrity in Public Procurement* (OCDE, 2009) e as boas práticas da contratação pública enunciadas pela CE em 2008 (CE, 2008) e 2018 (CE, 2018).

2.1.4. Compras Centralizadas em Portugal

O presente subcapítulo destina-se a, de forma resumida, dar a conhecer a legislação nacional sobre contratação pública, desde o PRACE até à criação da UMC/MDN.

2.1.4.1. Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

Com a publicação da Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 124/2005, de 4 de agosto, o governo “consagra a modernização da AP como um dos instrumentos essenciais da estratégia de desenvolvimento do País” (RCM n.º 39/2006, 21 de abril, p. 2834).

Com o objetivo de “reorganizar a administração central para promover economias de gastos e ganhos de eficiência pela simplificação e racionalização de estrutura” (RCM n.º 124/2005, 4 de agosto, p. 4502), a reestruturação dos serviços teve especial atenção à “organização progressiva de serviços de partilha de funções e actividades comuns [com o objetivo da] concentração nesses serviços, aos níveis considerados adequados, de actividades como: [...] negociação e aquisição de bens e serviços” (RCM n.º 124/2005, p. 4503).

A organização de serviços de partilha de funções e actividades comuns visava “a concentração de procedimentos de gestão e administração de recursos [...] em cada ministério, grupos de ministérios ou sector” e a “especialização desses serviços e do respectivo pessoal na condução desses procedimentos” (RCM n.º 124/2005, p. 4503).



Esta necessidade de desenvolver os serviços partilhados, de nível ministerial ou interministerial, de forma a reduzir estruturas e processos redundantes, foi o ponto de partida, em Portugal, para a definição de um SNCP e a criação de uma entidade gestora com a fisionomia de uma central de compras na aceção da Diretiva n.º 2004/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março: a ANCP.

2.1.4.2. Agência Nacional de Compras Públicas, Sistema Nacional de Compras Públicas e Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública

O DL n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, procede, por um lado, à criação e aprovação dos estatutos da ANCP e, por outro, à definição do SNCP.

A ANCP, enquanto entidade gestora central, foi criada para conceber, definir, implementar, gerir e avaliar o SNCP, com vista à racionalização dos gastos do Estado e à desburocratização dos processos públicos de aprovisionamento, através da adoção de procedimentos centralizados com vista à celebração de AQ ou outros contratos públicos, de modo gradual, incremental e faseado por grupos de categorias de obras, bens móveis e serviços (DL n.º 37/2007, p. 1253).

O SNCP, para além da ANCP e das UMC, integra entidades compradoras vinculadas (os serviços da administração direta do Estado e os institutos públicos) e entidades compradoras voluntárias (entidades da administração autónoma e do setor empresarial público, mediante a celebração de contrato de adesão com a ANCP)¹ (DL n.º 37/2007, p. 1253).

O XIX Governo Constitucional (2011-2015) determinou as linhas gerais do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central, no sentido de tornar a AP mais eficiente e racional na utilização dos recursos públicos, que, com a publicação do DL n.º 117-A/2012, de 14 de junho, levou à criação da ESPAP, que assumiu as missões e atribuições do Instituto de Informática, da Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública e da ANCP, extintos por fusão.

Nascida com a missão de assegurar a obtenção de ganhos de eficácia e eficiência, através da utilização racional de recursos públicos comuns e da prestação de serviços partilhados, contribuindo para um Estado mais ágil e direcionado para o desenvolvimento sustentável do país (ESPAP, 2019b), a ESPAP colabora estritamente com as UMC dos

¹ Em julho de 2019, eram mais de 1800 as entidades vinculadas e 674 as entidades voluntárias inscritas no SNCP (*cf.* <https://www.espap.gov.pt/spcp/Paginas/spcp.aspx>).



diferentes ministérios, no sentido de celebrar AQ que permitam a prossecução dos objetivos traçados superiormente.

2.1.4.3. Unidade Ministerial de Compras do Ministério da Defesa Nacional

Na sequência do DL n.º 183/2014, de 29 de dezembro, que aprovou a nova Lei Orgânica do MDN, foram definidos, através do Decreto Regulamentar n.º 6/2015, de 31 de julho, a missão, as atribuições e o tipo de organização interna da Secretaria-Geral do MDN (SG/MDN).

Através da Portaria n.º 290/2015, de 18 de setembro, foi fixada a estrutura nuclear da SG/MDN, onde se inclui a UMC/MDN, com competência, entre outras, para:

[...] apoiar a ESPAP na execução da política de compras públicas, de forma a assegurar melhores condições negociais aos serviços e organismos integrados no SNCP e racionalizar os processos e custos de aquisição [e] proceder à centralização dos procedimentos de aquisição ao abrigo dos acordos quadro celebrados pela ESPAP e promover a celebração de acordos quadro ou de outros contratos públicos para tipologias de bens e serviços que não se encontrem abrangidas por contratos celebrados pela ESPAP. (Portaria n.º 290/2015, p. 8326-8327)

Sendo responsável por efetuar a agregação de informação de compras ao nível do MDN, a UMC/MDN apoia as entidades adquirentes na implementação do processo de simplificação, normalização e automatização dos processos de compras públicas, com vista a uma standardização de procedimentos.

Não obstante os processos serem conduzidos por uma entidade centralizadora, a despesa inerente à realização de obras, à aquisição de bens móveis e à prestação de serviços, em concreto, é da responsabilidade da entidade adjudicante, adotando-se assim um modelo híbrido de contratação.

2.2. Modelo de análise

A presente investigação norteou-se pelo modelo de análise refletido no Apêndice A.

Considerando que as questões de pesquisa devem ser formuladas inicialmente por representarem os elementos do domínio empírico que o pesquisador quer explorar (Soeters, Shields, & Rietjens, 2014, p. 132), a partir da PP foi possível colocar as seguintes perguntas derivadas (PD):



PD1: A legislação nacional incorpora as recomendações internacionais sobre as boas práticas na contratação pública?

PD2: Os procedimentos centralizados de aquisição de bens e serviços respeitam e garantem o adequado cumprimento das boas práticas de contratação pública?

PD3: As boas práticas e os princípios basilares que devem regular as compras públicas são devidamente comunicadas pela FA aos diferentes intervenientes no processo aquisitivo?



3. Metodologia e método

Apresentam-se, aqui, a metodologia e o método que pautam esta investigação.

3.1. Metodologia

A metodologia da presente investigação segue um percurso constituído por três fases, conforme proposto por Santos e Lima (2016):

- Exploratória: com recurso à análise documental, entrevistas exploratórias, enquadramento conceptual, formulação do problema, objetivos e questões;
- Analítica: baseada na recolha, apresentação e análise dos dados das entrevistas realizadas, bem como no aprofundamento da análise documental, em particular, da legislação;
- Conclusiva: com a avaliação e discussão dos resultados, apresentação das conclusões, contributos para o conhecimento, limitações, sugestões para estudos futuros e recomendações.

No que respeita ao tipo de raciocínio, este estudo é dedutivo porque parte-se “da teoria em busca de uma verdade particular” (Santos & Lima, 2016, p. 21).

A investigação é alicerçada numa estratégia qualitativa, com reforço quantitativo.

Sobre a escolha de uma pesquisa do tipo estudo de caso como desenho de pesquisa, Yin (2018, p. 32) afirma:

[...] might favor choosing case study research, compared with the others, when (1) your main research questions are “how” or “why” questions, (2) you have little or no control over behavioral events, and (3) your focus of study is a contemporary (as opposed to entirely historical) phenomenon - a “case”.

3.2. Método

A este nível, são aduzidos os participantes, o procedimento, os instrumentos de recolha de dados e as técnicas de tratamento dos dados.

3.2.1. Participantes e procedimentos

Na recolha de informação, utilizou-se uma estratégia qualitativa, suportada em entrevistas semiestruturadas aplicadas a uma amostra empírica intencional (Almeida & Pinto, 1975, p. 406). Os entrevistados (Apêndice B) foram escolhidos por serem interlocutores privilegiados nesta área de atividade e reunirem o conhecimento, a experiência e o entendimento da problemática estudada, fator determinante na recolha dos contributos para a realização deste trabalho.



Foi estabelecido um primeiro contacto com os potenciais participantes a saber da disponibilidade para integrar esta investigação. Existindo anuência, foi enviado o guião da entrevista e correspondente consentimento informado por email e, nos casos em que foi possível, agendada a entrevista presencial. Foram apresentadas as garantias de anonimato e confidencialidade de todos os testemunhos recolhidos. Todas as transcrições das entrevistas utilizadas neste trabalho foram devidamente validadas e autorizadas pelos interlocutores.

3.2.2. Instrumentos de pesquisa

Para além da recolha bibliográfica de artigos e trabalhos científicos sobre a temática, da análise da legislação e dos normativos internos do MDN e da FA, foi construído um guião de entrevista semiestruturada, adaptado aos diferentes entrevistados (Apêndice B).

3.2.3. Técnica de tratamento de dados

O estudo da informação recolhida através das entrevistas centrou-se fundamentalmente na metodologia qualitativa da análise de conteúdo (Apêndice C).

A metodologia qualitativa da análise de conteúdo alicerçou, conforme Fachada (2015), na identificação de categorias emergentes e categorias *a priori* (enquadradas, respetivamente, no modelo aberto² e no modelo fechado³).

² “O modelo aberto (Silva et al., 2004) é aquele em que as categorias são definidas no decorrer da análise (categorias emergentes das narrativas, conforme Stemier, 2001)” (Fachada, 2015, p.114).

³ “O modelo fechado (Silva et al., 2004) corresponde àquele em que as categorias são pré-estabelecidas com base num referencial teórico (categorias *a priori*, conforme Stemier, 2001)” (Fachada, 2015, p.114).



4. Apresentação dos dados e discussão dos resultados

Neste capítulo são estudadas e respondidas as PD e a PP.

4.1. Boas práticas da contratação pública na legislação nacional

As compras organizacionais têm, como objetivo primário, atingir a necessária eficiência e eficácia. Enquanto a eficiência se traduz na redução contínua de custos, a eficácia traduz-se na melhoria contínua e na inovação dos processos e do produto, ambas com vista ao incremento da competitividade da organização (Svahn & Westerlund, 2009).

Quando estamos a falar da utilização de recursos públicos, a responsabilidade por garantir o correto uso dos mesmos é da mais elevada importância e deve ser garantido que o processo aquisitivo, para além de cumprir a legislação em vigor, é conduzido tendo em considerações as boas práticas da contratação pública.

A Organização das Nações Unidas, o Banco Mundial (BM), a OCDE, a Organização Mundial do Comércio e a Transparência Internacional, por exemplo, concentraram a sua atenção no desenvolvimento de regras e procedimentos para garantir a integridade, a transparência, a responsabilidade, o profissionalismo, a justiça e a eficiência nos contratos públicos (Popescu, Onofrei, & Kelley, 2016, p. 82).

Em 1994, a *United Nations Commission on International Trade Law* (UNCITRAL), publicou a Lei Modelo de Aquisição de Bens, Construções e Serviços (UNCITRAL, 1994), que tem sido alvo de revisões sucessivas por se tratar de um documento orientador para o desenvolvimento dos sistemas nacionais de compras públicas de diversos países (Yukins, 2007, p. 309).

Em 2006 a OCDE, em colaboração com o BM, criou o *Methodology for Assessing Procurement Systems* (MAPS), uma ferramenta de avaliação para sistemas de compras públicas, desenhada para avaliar e classificar os sistemas nacionais de compras públicas e, em 2009, publicou os Princípios para a Integridade nas Compras Públicas (OCDE, 2009) que continuam a ser o referencial para os procedimentos de compras públicas em mais de 90 países.

O correto funcionamento dos mercados é, igualmente, reconhecido pela Constituição da República Portuguesa (Lei Constitucional n.º 1/2005, 12 de agosto, p. 4655) que, na alínea f) do artigo 81º, o identifica como valor fundamental: “Assegurar o funcionamento eficiente dos mercados, de modo a garantir a equilibrada concorrência entre as empresas, a contrariar as formas de organização monopolistas e a reprimir os abusos de posição dominante e outras práticas lesivas do interesse geral”.



As diretivas europeias de contratação pública de 2004 implementaram os princípios e as liberdades estabelecidos pelos Tratados da UE e visaram tornar os procedimentos de formação de contratos públicos mais transparentes para a generalidades dos operadores económicos.

Em Portugal o Código dos Contratos Públicos (CCP) estabelece a “disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo” (DL n.º 18/2008, 29 de janeiro, p. 753) e, tratando-se do primeiro diploma com duplo objeto no ordenamento jurídico nacional, assumiu-se como marco importante no progresso do direito administrativo português, particularmente no domínio da atividade contratual da AP.

Este CCP apresentou inovações, quer sobre os procedimentos aquisitivos quer sobre a desmaterialização dos mesmos, obrigando, desta forma, as instituições públicas a proceder à revisão das suas áreas de compras para que se ajustassem às novas regras da contratação.

Logo no n.º 4 do artigo 1.º é referido que na formação e execução dos contratos devem ser respeitados os “princípios da transparência, da igualdade e da concorrência” (DL n.º 18/2008, p. 753).

Estes princípios são, antes de mais, decorrentes da transposição das diretivas comunitárias de 2004, particularmente preocupadas com a garantia da imparcialidade e luta contra a corrupção, mas demonstram também uma preocupação do legislador no sentido de garantir o cumprimento de boas práticas que tornem as compras públicas mais transparentes para o escrutínio da sociedade civil. Acrescenta-se igualmente a preocupação com a aplicação da contratação pública eletrónica, com o objetivo de assegurar maior eficácia na contratação e combater o desperdício de recursos públicos.

Mais do que agregar e uniformizar a legislação nas matérias de contratação pública, nomeadamente os diplomas que regulavam a aquisição de bens e serviços e empreitadas de obras públicas que até aqui se encontravam dispersos, procurou-se alcançar o objetivo de introduzir um maior rigor, transparência e celeridade da contratação, aproveitando os sistemas de informação, e atuando como motor de regulação da despesa pública.

Os desenvolvimentos económicos, sociais e políticos, bem como as restrições orçamentais dos últimos anos, tornaram necessária a reforma das normas de contratação pública, tornando-as, em primeiro lugar, mais simples e mais eficientes para as entidades adjudicantes e operadores económicos e, em segundo lugar, permitindo que as entidades



adjudicantes obtenham o maior benefício com as suas aquisições, respeitando os princípios da transparência e da concorrência (IMPIC, 2014, p. 5).

Fruto do trabalho da Comissão de Revisão do Código dos Contratos Públicos foi publicado o DL n.º 111-B/2017⁴, de 31 de agosto, que procedeu à nona alteração do CCP, provavelmente a mais importante, de forma a abarcar em si todas as alterações transpostas das Diretivas Comunitárias n.º 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE.

São de realçar nesta nova formulação do CCP diversas alterações que fomentam a adoção das boas práticas:

- a adjudicação de contratos em lotes, para incentivar a participação das PME;
- a possibilidade de corrigir erros de uma proposta que não cumpriu alguma formalidade não essencial, sem excluir essa proposta, com o objetivo de evitar exclusões desproporcionadas e que prejudiquem o interesse público;
- a possibilidade das entidades poderem consultar informalmente o mercado antes do lançamento de um procedimento contratual;
- a consulta prévia passar a ser feita com consulta a, pelo menos, três fornecedores, limitando-se o recurso ao ajuste direto.

Com esta alteração do CCP pretendeu-se: simplificar, desburocratizar e flexibilizar os procedimentos de formação de contratos públicos; aumentar a eficiência da despesa pública; e facilitar o acesso aos contratos públicos.

Tal como referido por C. Pestana (entrevista presencial, 18 de abril de 2019), “desde 2009 que Portugal tem sido apontado como um caso de referência na utilização das plataformas eletrónicas de contratação e na implementação relativamente profunda dos AQ”, privilegiando assim os princípios da racionalização da despesa, da standardização, da eficiência e da transparência⁵.

Divulgado junto de outros países da UE e da OCDE e considerado um caso único na Europa de boas práticas e da otimização das potencialidades do *e-procurement*, Portugal garante o cumprimento dos princípios de publicidade e da transparência através do Portal BASE⁶. Este portal eletrónico, transversal a todas as entidades públicas adquirentes,

⁴ Para efeitos do presente TII considerou-se a redação do DL n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, retificado pelas declarações de retificação n.º 36-A/2017, de 30 de outubro e n.º 42/2017, de 30 de novembro.

⁵ A título de exemplo, o projeto da Centralização de Energia conduzido pela ESPAP encontra-se nomeado para a edição de 2019 dos *European Public Sector Awards*, na categoria de ‘*European and National*’, enquanto boa prática a nível europeu, merecedora de reconhecimento, e sendo passível de ser replicada pelos outros Estados-Membros.

⁶ Disponível em www.base.gov.pt.



disponibiliza informação sobre a formação e execução dos contratos públicos, de acesso livre a todos, promovendo a transparência na contratação pública e o escrutínio pela sociedade em geral.

4.1.1. Síntese conclusiva e resposta à Pergunta Derivada n.º 1

Pelo exposto e em resposta à PD1, *A legislação nacional incorpora as recomendações internacionais sobre as boas práticas na contratação pública?*, conclui-se que, de acordo com o repositório legislativo analisado, a resposta é afirmativa.

Mesma na sua publicação inicial em 2008, o CCP já defendia princípios de conduta que, com as alterações publicadas em 2017, se vêem reforçados pela obrigatoriedade de serem respeitados os “princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da proporcionalidade, da boa-fé, da tutela da confiança, da sustentabilidade e da responsabilidade, bem como os princípios da concorrência, da publicidade e da transparência, da igualdade de tratamento e da não-discriminação” (DL n.º 111-B/2017, 31 de agosto, p. 5250-(1928)).

As constantes alterações ao CCP são reflexo da intenção do legislador em garantir que os normativos se mantêm atualizados com os ditames internacionais e que os mesmos incorporam as recomendações das entidades europeias sobre contratação pública, bem como garantem que se encontram adequados à realidade dos mercados, em constante mutação.

Relativamente ao princípio da legalidade não há dúvida que são respeitadas todas as obrigações legais na preparação e na execução dos procedimentos aquisitivos centralizados, sendo de realçar o nível de transparência, potenciado pela utilização de plataformas eletrónicas de contratação, os diferentes critérios de adjudicação fixados com o objetivo de aumentar a concorrência e a melhor relação custo-benefício nos diferentes procedimentos centralizados.

4.2. Boas práticas nos processos centralizados de aquisição

A introdução dos procedimentos de aquisição centralizados de aquisição de bens e serviços, através dos AQ da ESPAP e das centralizações da UMC, veio trazer uma nova realidade à tipologia dos processos de compras públicas que eram desenvolvidos pela FA.

4.2.1. Especificidades dos procedimentos centralizados

A forma como estes procedimentos aquisitivos são preparados e conduzidos até à adjudicação por parte da entidade adquirente, permitem que, ao longo do processo, sejam criados mecanismos e utilizadas ferramentas que valorizem a práxis das boas práticas da contratação pública.



O escrutínio pelo qual as entidades públicas passam atualmente implica uma adaptação constante às alterações legislativas e normativos setoriais da AP, tendo em consideração as especificidades próprias de cada ramo de atividade.

Tal como referido por R. Francisco (entrevista presencial, 8 de abril de 2019) “a maior visibilidade dos processos, bem como um maior escrutínio interno e dos *stakeholders*” contribuem para evitar comportamentos abusivos por parte dos militares ou civis com responsabilidades nas compras públicas.

No sentido da prossecução do interesse público e demonstrando que age de boa-fé, inspirando confiança, igualdade de tratamento e não-discriminação dos operadores económicos, é interessante verificar que a ESPAP promove “fóruns operacionais de compras sempre que há novos operadores económicos ou se pretende mostrar como funcionam os AQ. Estes fóruns são um espaço de partilha de experiências entre compradores públicos e operadores, com muitas vantagens para as partes” (C. Pestana, *op. cit.*).

Em resposta ao facto das PME interessadas nos contratos públicos se queixarem, regularmente, de serem excluídas dos procedimentos de adjudicação, simplesmente por não terem capacidade para apresentar uma proposta relativa à totalidade do contrato, passou a ser regulado pelas diretivas comunitárias a divisão dos contratos em lotes.

Tal como referido por C. Pestana (*op. cit.*) a adjudicação de contratos por lotes potencia a participação das PME já que entre “75 a 80% dos cocontratantes dos AQ por lotes são PME”. Também R. Francisco (*op. cit.*) defende que este tipo de adjudicação “cria oportunidades às PME para participarem só por si ou em parceria com outras empresas de maior dimensão”.

Leitão (2017, p. 94) refere que esta divisão do contrato em lotes, enquanto mecanismo de fomento da concorrência e da participação de PME adotada pelas novas diretivas europeias em matéria de contratação pública, deverá ter sempre a convicção da entidade adjudicante de que a divisão do objeto do contrato em parcelas é a solução que melhor serve o interesse público.

De igual forma, a portaria de remuneração da ESPAP (Portaria n.º 40/2017, de 27 de janeiro) desonera as PME com menor volume de faturação às entidades públicas constituintes do SNCP do pagamento da remuneração relacionada com contratos públicos reguladores de relações contratuais futuras, com vista à sua maior participação neste tipo de procedimentos aquisitivos.



Uma das vantagens comumente identificadas neste tipo de procedimentos é a poupança. Contudo existe uma grande dificuldade em identificar o que é “poupar”. R. Francisco (*op.cit.*) afirma que “é necessário esclarecer o que é poupar, bem como melhorar as ferramentas de medição dessa poupança”.

Também os chefes das SAq entrevistados manifestam dúvidas sobre se existem poupanças efetivas em todas as categorias de produtos e serviços. Um dos exemplos referidos é a fraca qualidade do material fornecido, que obriga à aquisição de maior quantidade ou a recorrer a outras tipologias de contratação (após autorização dos pedidos de exceção apresentados à ESPAP).

Por força das reclamações e das sugestões de melhoria que chegam à UMC/MDN é referido por R. Francisco (*op. cit.*) que se “investe na identificação dos indicadores de qualidade, procede-se à sua avaliação e à execução dos contratos”. Este processo apenas é possível através de um acompanhamento próximo, em coordenação com as diferentes entidades e através da “criação de grupos de trabalho que devem acompanhar todo o processo” (R. Francisco, *op. cit.*).

4.2.2. Síntese conclusiva e resposta à Pergunta Derivada n.º 2

Pelo exposto, em resposta à PD2: *Os procedimentos centralizados de aquisição de bens e serviços respeitam e garantem o adequado cumprimento das boas práticas de contratação pública?*, podemos concluir que este tipo de procedimentos de contratação centralizada potencia a participação das PME e concorrem para o aplicação e cumprimento das boas práticas de contratação em Portugal.

O enfoque dado na melhoria dos processos, seja pela adequada definição de requisitos dos bens ou serviços a contratualizar, seja pela criação de grupos de trabalho que visam o acompanhamento dos procedimentos, é elemento diferenciador na condução dos procedimentos por parte da UMC/MDN.

Este trabalho colaborativo será tão mais proveitoso, quanto maior a participação das entidades adjudicantes e quanto mais depressa se conseguir ultrapassar a “diferença cultural [que existe] entre a AP e as FFAA” identificada por R. Francisco (*op. cit.*).

Também a forma como são preparados, aliada às ferramentas de controlo que devem existir ao longo de todo o contrato, potenciam o cumprimento de práticas que visam a eficácia e eficiência das aquisições através desta tipologia de procedimento.



4.3. Assimilação das boas práticas de contratação pública pelos intervenientes

É fundamental, em qualquer instituição pública, o reconhecimento dos riscos associados à área da contratação pública. Aliás, esta gestão de riscos é elementar para o sucesso de qualquer instituição.

Segundo Beja (2004), o processo de gestão de riscos deve assentar numa adequada e completa agregação de procedimentos e documentação dos sistemas de planeamento, de controlo interno e de informação para a gestão, de forma a garantir a transparência dos riscos do negócio e as ações necessárias para gerir e mitigar esses riscos.

4.3.1. Combate ao Conluio e à Corrupção

Num mercado dito de concorrência perfeita, um elevado número de fornecedores e compradores e um produto uniforme asseguram um equilíbrio em termos de preço e quantidade transacionada que maximiza o bem-estar, defendendo, assim, os interesses dos consumidores.

A maioria dos mercados, todavia, não estão em concorrência perfeita e, nesses casos, os equilíbrios de mercado raramente satisfazem a aspiração de maximizar os benefícios dos consumidores.

Verifica-se muitas vezes na contratação pública que uma entidade coloca a concurso um procedimento para fornecimento de bens ou prestação de serviços que, pela sua natureza mais específica ou complexa, tem poucos fornecedores elegíveis, o que, numa clara tentativa de manipulação do mercado, pode levá-los a cair na tentação de se cartelizarem para evitar a concorrência entre si. O resultado previsível é que a entidade adjudicante irá pagar preços mais altos.

A Autoridade para a Concorrência (AdC) define que:

[...] a colusão entre empresas, mais comumente designada por cartel – ainda que a expressão não conste da Lei -, corresponde a um acordo entre empresas com atividades concorrentes com vista a restringir a concorrência e obter assim um controlo mais eficaz do respetivo mercado. (AdC, 2019)

A AdC, em cooperação com o IMPIC, entidade nacional com poderes em matéria de regulação da contratação pública, tem produzido diversa informação sobre esta temática, da qual se realça o Guia de Boas Práticas no Combate ao Conluio na Contratação Pública (AdC, 2016).

Numa tentativa de impedir o conluio e os ajustes diretos sem concurso, as instâncias públicas europeias (o Conselho da Europa e os governos) têm estabelecido normas mínimas



para a contratação pública, incluindo princípios de defesa da concorrência, como a transparência e a não discriminação (Mateus, 2006, p. 2).

A legislação sobre contratação pública existe há mais de 40 anos na Europa, mas só recentemente o Conselho da Europa e os países da UE decidiram que seria necessário alterar o quadro legislativo para melhor poder combater a corrupção (Popescu et al., 2016, p. 83).

O objetivo principal da publicação das diretivas comunitárias é o de eliminar as práticas discriminatórias existentes na contratação pública, geradoras de barreiras que afetam o correto funcionamento do mercado comum. As alterações legislativas tentam liberalizar a contratação pública na UE ao impedir que as entidades favoreçam fornecedores do seu país, aumentando a competição entre os operadores económicos (Beuter, 2006, cit. Popescu et al., 2016, p. 84).

Também para o Grupo dos 20 (G20) o combate à corrupção continua a ser uma das prioridades. Em 2010 o G20 estabeleceu o *Anti-Corruption Working Group* e, desde então, várias ações foram tomadas no sentido de desenvolver:

[...] a series of sectorial and cross-cutting initiatives, resulting in the establishment of G20 High Level Principles, guidelines, sharing of experiences and compendiums of good practices in a number of areas, helping each of our countries to take national actions and support international cooperation; we have intensified cooperation with business and civil society and interaction with other relevant stakeholders, including international organizations, so as to boost the international fight against corruption. (OCDE, 2018, p. 1)

Neste âmbito e na sequência da publicação da Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro, foi criado em Portugal o Conselho de Prevenção da Corrupção, entidade administrativa independente que funciona junto do Tribunal de Contas, que desenvolve atividades de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infrações conexas.

Todos os organismos da AP foram instados a elaborar e apresentar um Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRIC), apresentando uma matriz onde são identificados os riscos de corrupção e infrações conexas por grandes áreas, bem como as medidas preventivas dos riscos e os responsáveis pela implementação.

A FA elaborou e apresentou o seu PGRIC em fevereiro de 2010 e dedicou um capítulo do mesmo aos riscos relacionados com a contratação pública. Este documento foi atualizado em janeiro de 2014, encontrando-se atualmente em revisão.



Nos termos da legislação são consideradas atividades de risco agravado “as que abrangem aquisições de bens e serviços, [...] bem como quaisquer outras suscetíveis de propiciar informação privilegiada para aquisições pelos agentes que nelas participem ou seus familiares. (FA, 2014, p. A-25)”.

A corrupção resulta de situações de risco decorrentes de desvios das boas práticas de gestão. A identificação desses riscos, bem como das consequências associadas, é essencial para a tipificação das medidas a adotar de forma a prevenir a sua ocorrência (FA, 2014, p. A-25).

Todos os militares da FA, bem como os trabalhadores em funções públicas, têm responsabilidades na gestão dos riscos de corrupção, embora com diferentes níveis de intervenção. Se aos escalões superiores cabe o papel de incentivar o comportamento ético, definindo princípios e regras de conduta e garantindo a execução de controlos internos adequados, aos seus subordinados cabe:

- a) Ter uma compreensão básica sobre risco e estar atentos a possíveis inconformidades;
- b) Compreender o seu papel dentro do quadro do controlo interno, adotando os processos de trabalho definidos, por estarem adequados à prevenção dos riscos, cujo não cumprimento pode criar uma oportunidade para a sua ocorrência;
- c) Participar no processo de criação de um ambiente de forte controlo e no planeamento e execução das atividades de controlo, bem como participar em atividades de acompanhamento. (FA, 2014, p. A-27)

Embora a FA cumpra com a publicitação, obrigatória por lei, do PGRIC, da análise das entrevistas efetuadas aos responsáveis pelas SAq das unidades da FA pode-se verificar que 56% dos inquiridos tem conhecimento do PGRIC em vigor, tendo os outros 44% afirmado que desconheciam o documento.

De realçar que existem vários entrevistados que assumem que, mesmo tendo conhecimento do PGRIC, não conhecem o seu conteúdo.

A Inspeção-Geral da Força Aérea (IGFA), entidade responsável na FA pela elaboração e revisão do PGRIC, reconhece que a divulgação nos portais da FA não está a atingir os níveis pretendidos e que estão a ser desenvolvidas as ações para que a “comunicação chegue a todos os militares e civis” (M. Vasconcelos, entrevista por *email*, 7 de julho de 2019).

A monitorização da execução do PGRIC envolve ações que visam avaliar o grau de implementação das medidas de prevenção, bem como a identificação das dificuldades na



adoção dessas medidas e de correções necessárias (FA, 2015, p. 4), pelo que se reflete de elevada importância a avaliação das mesmas e a publicitação das conclusões.

4.3.2. Formação e profissionalização do comprador público

O regime jurídico de contratação pública é um regime técnico-jurídico de elevada complexidade, pelo que a profissionalização do comprador público (e do gestor do contrato) é apresentada pela CE como sendo uma das medidas a adotar pelos Estados-Membros no sentido de fomentar uma contratação pública estratégica.

O objetivo da profissionalização da contratação pública é entendido em sentido amplo, de modo a refletir a melhoria geral de conhecimentos e de competências profissionais e a experiência das pessoas que realizam as tarefas ligadas à contratação pública ou que nelas participam (Recomendação (UE) 2017/1805, de 3 de outubro, p. 28).

Numa entrevista de dezembro de 2017, Mimoso⁷ (2017) afirmava que:

[...] é urgente [a AP] formar os seus quadros e profissionalizar a função do comprador público como já é referenciado em vários diplomas europeus. [...] Muitas das dificuldades existentes na tramitação procedimental acontecem por esta falha em ambos os lados, comprador e vendedor, por falta de conhecimento técnico-jurídico do regime.

Através da Recomendação (UE) 2017/1805, os Estados-Membros devem identificar e definir a base de referência dos conhecimentos e das competências em que qualquer profissional afeto à contratação pública deve ser formado e deve possuir, considerando o caráter multidisciplinar da contratação pública, assim como garantir programas de formação adequados, quer iniciais quer ao longo da vida (Recomendação (UE) 2017/1805, p. 30).

De igual forma, os Estados-Membros devem incentivar e apoiar as entidades adjudicantes a adotarem uma boa gestão dos recursos humanos e sistemas de planeamento de carreiras e motivacionais especificamente vocacionados para as funções da contratação pública, de forma a assegurar uma melhor qualidade e uma abordagem mais estratégica na contratação pública (Recomendação (UE) 2017/1805, p. 30).

A responsabilização exigida a todos os envolvidos na elaboração, acompanhamento e avaliação dos contratos públicos, implica que todas as ações e decisões tomadas ao longo do procedimento estejam devidamente garantidas, sendo para isso necessário que os mesmos possuam formação adequada ao nível da tarefa que desempenham.

⁷ Vogal executivo do Conselho de Administração dos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE, desde 2014, desempenhou anteriormente funções de Diretor de Compras Públicas na ESPAP e de Diretor de Compras no MDN.



Questionados sobre se possuíam formação específica sobre contratação pública, 78% dos responsáveis pelas SAq afirmam ter formação específica ministrada pela FA, mas destes apenas um dos entrevistados julga que a mesma é suficiente para o desempenho das suas funções. Todos os outros entrevistados afirmam que a formação foi no início do desempenho das funções e que, com todas as alterações que já ocorreram, se mostra desajustada. Dois dos entrevistados referem que seria pertinente que a formação fosse contínua, agendada regularmente e que acompanhasse as alterações legislativas sobre contratação pública.

É de realçar que esta fragilidade já tinha sido apontada no Relatório de Execução Anual do PGRIC (REAPGRIC) de 2015: “por dificuldades orçamentais não foi possível contratar formação nessas matérias, adotando-se consultoria junto do DJFA e de outras Unidades” (FA, 2015, p. 8), prevendo-se um investimento em formação em anos seguintes.

No que diz respeito à especialização do comprador público e considerando que a OCDE e a CE referem que se deve “garantir que os funcionários afetos à contratação pública cumprem elevados padrões profissionais em matéria de conhecimento, implementação prática e integridade, fornecendo um conjunto de ferramentas especializado e regularmente atualizado” (OCDE, 2019b, p. 11), verifica-se que na FA não existe um plano de carreiras para os militares que desempenham funções de contratação pública.

J. Diniz (entrevista presencial, 09 de julho de 2019) refere que “não obstante a Direção de Pessoal (DP) tentar garantir que as posições são ocupadas por militares que estão habilitados com a formação e conhecimentos necessários para a função, há áreas onde tal se mostra difícil de concretizar, sendo a área das Aquisições uma delas.”

4.3.3. Síntese conclusiva e resposta à Pergunta Derivada n.º 3

Pelo exposto e em resposta à PD3: *As boas práticas e os princípios basilares que devem regular as compras públicas são devidamente comunicados pela FA aos diferentes intervenientes no processo aquisitivo?*, conclui-se que embora exista a preocupação da FA em transmitir as normas que devem orientar o comportamento dos militares e civis que desempenham funções de compradores públicos, existe margem para melhorar a comunicação destas aos militares e civis que desempenham funções nas SAq, bem como em apostar na formação dos mesmos e na profissionalização de militares para o desempenho, em exclusivo, destas funções ao longo da sua carreira.

A existência de um PGRIC é um facto importante, mas só por si não garante que os envolvidos estão familiarizados com os riscos decorrentes do seu desempenho de funções. É necessária uma ampla e eficaz divulgação do PGRIC e do REAPGRIC, de forma a



garantir a mitigação dos riscos e a aplicação de medidas corretivas, bem como tornar efetiva a aplicação das suas diretivas em todos os procedimentos contratuais de aquisição de bens e serviços.

Mas não basta ter militares e civis informados. É necessário que os mesmos aliem ao *know-how* que já possuem, a formação adequada para o desempenho das suas funções.

No que diz respeito à formação dos militares, particularmente daqueles que têm funções de chefia nas SAq, verifica-se que embora a maioria dos inquiridos afirme ter formação específica na área de contratação pública, a mesma se mostra insuficiente ou desadequada ao cumprimento das suas funções, o que poderá levar à eventual prática de atos que possam lesar a FA ou ir contra a legislação em vigor.

A existência de planos de formação inicial e formação contínua permitiria aos envolvidos nos processos aquisitivos um acompanhar das alterações legislativas, em particular do CCP.

A não existência de um plano de carreira para os militares com a função de compradores públicos, militares formados e especializados para o desempenho desta função em particular, colocará em causa todo o investimento que se possa fazer, bem como o cumprimento das recomendações da OCDE e da CE no que diz respeito à prossecução das aquisições com recurso a fundos públicos.

A especialização de militares nestas funções, através de formação específica, aliada a uma gestão de carreira, possibilitaria que os militares fossem ocupando sucessivamente cargos de maior responsabilidade, ligados à contratação pública, beneficiando assim a FA do aproveitamento dos seus conhecimentos e experiência quer para o desempenho das funções do cargo e do posto, quer para a formação de militares mais modernos que viessem a ocupar as funções hierarquicamente abaixo.

4.4. Boas práticas na contratação pública e resposta à Pergunta de Partida

Em resposta à PP: *De que forma podem os procedimentos aquisitivos centralizados contribuir para uma melhor aplicação das boas práticas da contratação pública na Força Aérea?*, pode-se afirmar que o recurso a este tipo de procedimentos, pelas suas características, reduzem o risco associado à contratação pública, em particular nos que estão relacionados com a prática de atos que lesam o interesse e o erário público.

O alargamento do âmbito de aplicação deste tipo de contratação centralizada a outras categorias de produtos e serviços comuns a todos os adjudicantes públicos, poderia aumentar



o nível de eficácia e eficiência da contratação, refletindo-se em poupanças monetárias avultadas.

Conforme referido por Khan (2018, p. 12):

Carefully designed centralized procurement strategies are able to reduce the total cost of public purchases, both by achieving lower purchasing prices and by streamlining the acquisition processes, so reducing transaction cost.

C. Pestana (*op. cit.*) menciona que “na centralização da energia para 2018 tivemos uma poupança de 14,5% no valor da energia ativa”, o que demonstra o potencial deste tipo de procedimentos para outras tipologias de produtos e serviços.

Mas para que esta poupança possa ser efetivamente medida é necessário proceder-se a uma avaliação da metodologia utilizada e esclarecer o que se entende por poupança. Não se deve apenas olhar para as poupanças monetárias no momento da aquisição, mas adotar-se um método de avaliação mais complexo que inclua, por exemplo, o *total cost of ownership*.

Não obstante as FFAA, pela especificidade da sua missão, não poderem ver satisfeitas todas as suas necessidades através de procedimentos centralizados, por via do esforço conjunto dos ramos em colaboração com a UMC/MDN, seria possível “criar novas relações para potenciar novos procedimentos”, tal como afirmou R. Francisco (*op. cit.*) na entrevista.

Contudo, mesmo no caso de equipamento ou material de uso estritamente militar, pode-se verificar no estudo de Queirós (2017) ou de Costa (2018) que será possível efetuar a centralização da aquisição deste tipo de bens existindo, por parte dos ramos, interesse para tal aconteça.



5. Conclusões

Em junho de 2017, Elżbieta Bieńkowska, Comissária Europeia para o Mercado Interno, Indústria, Empreendedorismo e PME, afirmava na abertura da Conferência sobre Contratação Pública Estratégica, em Paris:

With the new public procurement framework across Europe, now is the perfect time to move to a new way of thinking among procurers. [...] If we all play our part, we can use public procurement and public investment much more effectively and strategically. (CE, 2017, p. 1)

Foi exatamente este o ponto de partida para a realização deste estudo. É necessário olhar para a contratação pública como uma função estratégica dentro das organizações e dotar os envolvidos no processo aquisitivo da formação e das ferramentas que melhor se adequam para o cumprimento da sua missão, respeitando escrupulosamente a legislação e garantindo a aplicação das boas práticas e dos princípios que devem reger as aquisições de bens e serviços com recurso a dinheiros públicos.

Neste sentido procurou-se analisar as boas práticas da contratação pública e a adequação dos procedimentos centralizados de aquisição de bens e serviços às mesmas.

De forma a poder responder às questões levantadas, e seguindo o modelo proposto (Apêndice A), efetuou-se uma análise documental, essencialmente da legislação enquadrante das compras públicas, e várias entrevistas com interlocutores privilegiados em diferentes níveis do processo.

Através da análise do reportório legislativo nacional foi feito um enquadramento das compras públicas centralizadas e das entidades responsáveis pela sua efetivação.

Identificados como *core principles*, os “princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da proporcionalidade, da boa-fé, da tutela da confiança, da sustentabilidade e da responsabilidade, bem como os princípios da concorrência, da publicidade e da transparência, da igualdade de tratamento e da não-discriminação” (DL n.º 111-B/2017, 31 de agosto, p. 5250-(1928)), são marco orientador da conduta que deve ser seguida por todas as entidades públicas adjudicantes e reflete a preocupação do estado português em garantir que os procedimentos aquisitivos são conduzidos de uma forma ética e responsável.

Da análise da legislação nacional relativa às compras públicas conclui-se que a mesma está alinhada com a regulamentação e com as diretivas da UE e procura, fruto de um trabalho constante, estar sempre atualizada e em concordância com os ditames europeus. Veja-se, por



exemplo, o caso do CCP que já sofreu nove atualizações desde a sua entrada em vigor em 2008, de forma a poder abarcar em si todas as alterações legislativas e as recomendações emanadas pela UE e CE.

Das entrevistas realizadas verificou-se que Portugal tem sido indicado como caso de referência no que diz à implementação das boas práticas na contratação pública na UE e, como tal, tem sido apontado como exemplo a seguir, concluindo-se que o papel ativo da ESPAP na dinamização dos AQ e do recurso às plataformas eletrónicas de contratação é reconhecido pelas suas congéneres e mostra o dinamismo que existe na procura de soluções que permitam uma melhor utilização dos recursos públicos.

Torna-se necessário que o processo seja encarado como um sistema colaborativo, em que a participação de todos os intervenientes, aos diferentes níveis, se mostre efetiva e alinhada com a prossecução dos mesmos objetivos.

Mas para que tal aconteça é necessário que os diferentes intervenientes estejam dotados da formação e do conhecimento necessário para a correta condução dos processos aquisitivos.

Sendo o regime jurídico de contratação pública, um regime técnico-jurídico de elevada complexidade, a profissionalização do comprador público é apresentada como uma das condições necessárias para garantir a melhoria da eficácia e eficiência da contratação pública.

O investimento em formação, para além de dotar os profissionais dos conhecimentos necessários para o cumprimento das suas funções, deve ser encarado como a oportunidade que a FA tem para ter, nos seus quadros, recursos humanos capazes de ajudar na tomada de decisão que permita rentabilizar os recursos, cada vez mais escassos, no que diz respeito à aquisição de bens e serviços.

Das entrevistas realizadas junto dos chefes das SAq verifica-se que é necessário reforçar o investimento na formação dos militares e civis de forma a garantir que estão dotados das melhores ferramentas para o desempenho das suas funções. A criação de planos de formação para estes militares e respetivas equipas de trabalho, e que não se pode limitar a uma formação inicial, devendo ser contínua e adaptada às necessidades de cada serviço, deverá ser equacionada e colocada em prática com a brevidade possível.

A profissionalização do comprador público no seio da FA obrigaria a uma alteração profunda no sistema de gestão dos recursos humanos ligados a esta área específica. Lopes (2019) aborda a temática da possibilidade dos militares poderem desenvolver uma carreira



em progressão horizontal, em detrimento da progressão vertical, solução que já se encontra em análise na FA para algumas especialidades ou funções.

As Bases Gerais do Estatuto da Condição Militar (1989) e o Estatuto dos Militares das Forças Armadas (2015) estabelecem que os militares devem, em todas as circunstâncias, pautar o seu procedimento pelos princípios da ética e da honra, caracterizando-se a condição militar pela adoção, em todas as situações, de uma conduta conforme com a ética militar, por forma a contribuir para o prestígio e valorização moral das FFAA.

Esta conduta que contribui para o prestígio e valorização das FFAA resulta, também, da correta aplicação dos recursos públicos que são colocados ao dispor destas para a consecução das suas missões, sendo que neste campo as compras públicas têm um peso relevante.

Convém frisar que, nos termos da lei, “os gestores públicos são penal, civil e financeiramente responsáveis pelos actos e omissões praticados durante a sua gestão” e estão sujeitos às normas de ética e às boas práticas decorrentes dos usos internacionais, designadamente em matéria de transparência, respeito pela concorrência e pelos agentes de mercado (DL n.º 71/2007, 27 de março, p. 1745), pelo que é mandatório que os mesmos as conheçam, compreendam e apliquem nas suas atividades.

Neste âmbito compete à IGFA e às demais entidades com funções inspetivas na FA criarem mecanismos que permitam a difusão e compreensão, por todos, da importância do cumprimento dos normativos em vigor, bem como dos resultados e propostas de melhoria que possam surgir no seguimento de inspeções e auditorias.

Mas esta responsabilização deverá ser acompanhada de um enquadramento formativo adequado às funções de cada militar ou civil, como já anteriormente referido, de forma a potenciar a sua aplicação em todos os procedimentos aquisitivos conduzidos na FA.

O aperfeiçoamento e a adoção de procedimentos aquisitivos centralizados trazem vantagens, não apenas em termos económicos, mas também no que diz respeito à adoção de práticas e princípios relevantes para a boa utilização dos bens públicos, como demonstrado.

O recurso a novos procedimentos de contratação centralizada, fruto do trabalho colaborativo entre a ESPAP, UMC/MDN e FA, deve ser fomentada de forma a garantir que com menos, se consegue fazer mais.

Durante a realização do TII existiram algumas limitações, nomeadamente a nível temporal e de conteúdo. A densidade do tema e a multiplicidade de fatores a analisar



limitaram uma abordagem pormenorizada dos mesmos, bem como a descrição mais aprofundada de alguns conceitos relevantes.

Sendo este estudo limitado em objetivos, condições e resultados, ficam em aberto algumas linhas de investigação para pesquisas futuras, nomeadamente:

- um estudo, no âmbito da gestão de recursos humanos, quanto a um modelo de implementação de gestão de carreiras e formação que possibilitem a profissionalização do comprador público e a sua implementação na FA;

- a possibilidade da criação na FA de um órgão gestor de procedimentos centralizados que, em colaboração estreita com a ESPAP e UMC/MDN desenvolvam novos procedimentos.

A centralização das compras públicas em Portugal ainda se encontra pouco estudada, embora seja crescente a sua relevância no contexto da AP. Com este singelo estudo pretendeu-se abordar uma área específica da contratação centralizada, considerando a FA como entidade adjudicante nos procedimentos centralizados pela UMC/MDN, e analisar de que forma podem estes procedimentos contribuir para a melhoria das compras com recurso a dinheiros públicos. Tratando-se de um estudo inicial e limitado, surge a oportunidade de aprofundar temáticas de outro ponto de vista, contribuindo para a valorização do conhecimento académico nesta área de estudo.

Numa altura em que Portugal é diariamente bombardeado com notícias de investigações à prática de atos que lesaram o erário público, cabe a cada um de nós (e a todos como parte integrante da FA) lutar contra “a epidemia da corrupção que grassa na sociedade portuguesa [e que] debilita a confiança social e contribui para a sua degradação”, identificada pelo General Ramalho Eanes (Eanes, 2019), através da adoção de práticas que conduzam à melhor utilização dos recursos públicos e consequentemente ao reforço da boa imagem que as FFAA devem ter junto da população, podendo a utilização de procedimentos centralizados de aquisição de bens e serviços contribuir para esse desiderato.



Referências Bibliográficas

- AdC. (2016). *Guia de Boas Práticas no Combate ao Conluio na Contratação Pública* [versão PDF]. Retirado de http://www.impic.pt/impic/assets/misc/img/slideshow/Guia_Combate_Conluio_AdC.pdf
- AdC. (2019, 11 de março). O que são cartéis? [Página Online]. Retirado de http://www.concorrenca.pt/vPT/Praticas_Proibidas/O_programa_de_clemencia/Tipos_de_carteis/Paginas/O-que-sao-carteis.aspx
- Almeida, J. & Pinto, J. (1975). *Teoria e investigação empírica nas ciências sociais*. [versão PDF]. Retirado de <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223912596D11PA2iy3Nz71OD5.pdf>
- André, F. (2014). *A Unidade Ministerial de Compras do Ministério da Defesa Nacional: o seu papel na ligação entre a extinta Agência Nacional de Compras Públicas e as Unidades, Estabelecimentos e Órgãos do Exército no âmbito do Sistema Nacional de Compras Públicas* (Relatório Científico Final do Trabalho de Investigação Aplicada). Academia Militar, Lisboa.
- Aperta, J., Borges, A., Cadilha, D., Dimas, F., Dinis, C., Feio, J., ... Dimitrovová, K. (2015). Compras Centralizadas na Saúde. *Revista Portuguesa de Farmacoterapia*, 7(4), pp. 214-220. Retirado de <http://revista.farmacoterapia.pt/index.php/rpf/article/download/97/82/>
- Beja, R. (2004). *Risk Management Gestão, Relato e Auditoria dos Riscos de Negócio*. Lisboa: Áreas Editores.
- Cambridge University Press. (2019, 11 de março). best practice [Página Online]. Retirado de <https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/best-practice?q=best+practices>
- Carvalho, J. (2012). *Logística e Gestão da Cadeia de Abastecimento* (1 ed.). Lisboa: Edições Sílabo.
- CE. (2008). *Código Europeu de Boas Práticas para facilitar o acesso das PME aos Contratos Públicos* [versão PDF]. Retirado de <https://infoeuropa.euroid.pt/files/database/000048001-000049000/000048238.pdf>
- CE. (2017). *Strategic Public Procurement - Brochure* [versão PDF]. Retirado de <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/25984>



- CE. (2018). *Contratação Pública – Guia Prático para Profissionais* [versão PDF]. Retirado de https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/public_procurement/2018/guidance_public_procurement_2018_pt.pdf
- CE. (2019, 19 de abril). Public procurement strategy [Página Online]. Retirado de http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/strategy_en
- Centro de Investigação de Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. (2019, 11 de março). A centralização das compras [Página Online]. Retirado de <https://www.icjp.pt/cidp/investigacao/3903/projectos/4490>
- Chiavenato, I. (2009). *Administração Geral e Pública* (2 ed.). Rio de Janeiro: Elsevier Editora.
- Coe, C. (1989). *Public Financial Management*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Costa, T. (2018). *Compras Conjuntas Inter-Ramos Vantagens e Inconvenientes* (Trabalho de Investigação Individual do Curso de Estado-Maior Conjunto). IUM, Lisboa.
- Creswell, J. & Poth, C. (2018). *Qualitative Inquiry & Research Design: choosing among five approaches* (4 ed.). California: Sage.
- Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro (2007). *Cria a Agência Nacional de Compras Públicas, E. P. E., e aprova os respectivos estatutos*. Diário da República, 1.ª Série, 35, 1252-1259. Lisboa: Ministério das Finanças e da Administração Pública.
- Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março (2007). *Aprova o novo estatuto do gestor público e revoga o Decreto-Lei n.º 464/82, de 9 de dezembro*. Diário da República, 1.ª Série, 61, 1742-1748. Ministério das Finanças e da Administração Pública
- Decreto-Lei 18/2008, de 29 de janeiro (2008). *Aprova o Código dos Contratos Públicos, que estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo*. Diário da República, 1.ª Série, 20, 753-852. Lisboa: Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.
- Decreto-Lei n.º 117-A/2012, de 14 de junho (2012). *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, 1.ª Série, 114, 2998-(3)-2998-(9). Lisboa: Ministério das Finanças.



- Decreto-Lei n.º 90/2015, de 01 de junho (2015). *Aprova o Estatuto dos Militares das Forças Armadas*. Diário da República, 1.ª Série, 104, 3198 - 3253. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Decreto-Lei n.º 111- B/2017, de 31 de agosto (2017). *Procede à nona alteração ao Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, e transpõe as Diretivas n.os 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, todas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014 e a Diretiva n.º 2014/55/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014*. Diário da República, 1.ª Série, 168, 5250-(1894)-5250-(2052). Lisboa: Ministério do Planeamento e das Infraestruturas.
- Eanes, R. (24 de junho de 2019). Ramalho Eanes denuncia “epidemia de corrupção” em Portugal. *Rádio Renascença*. Retirado de <https://rr.sapo.pt/noticia/155703/ramalho-eanes-denuncia-epidemia-de-corrupcao-em-portugal>
- ESPAP. (2019a, 11 de março). Compras Públicas [Página Online]. Retirado de <https://www.espap.gov.pt/spcp/Paginas/spcp.aspx>
- ESPAP. (2019b, 11 de março). Missão, Visão e Valores [Página Online]. Retirado de <https://www.espap.gov.pt/quemsomos/Paginas/missao.aspx>
- FA. (2014). *Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas* [versão PDF]. Retirado de https://www.emfa.pt/paginas/institucional_fap/ficheiros/plano_gestao_riscos.pdf
- FA. (2015). *Relatório de Execução Anual do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas* [versão PDF]. Retirado de https://www.emfa.pt/paginas/institucional_fap/ficheiros/relatorio_execucao_anual_2015.pdf
- Fachada, C. (2015). *O Piloto Aviador Militar: Traços Disposicionais, Características Adaptativas e História de Vida* (Tese de Doutoramento em Psicologia). Faculdade de Psicologia da Universidade de Lisboa, Lisboa.
- IMPIC. (2014). *Guia sobre as novas diretivas europeias de contratação pública* [versão PDF]. Retirado de <http://www.impic.pt/impic/assets/misc/pdf/Guia%20sobre%20as%20Novas%20Diretivas%20Europeias%20de%20Contrata%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%BAblica.pdf>



- Karjalainen, K. (2011). Estimating the cost effects of purchasing centralization - Empirical evidence from framework agreements in the public sector. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 17(2), pp. 87–97. Retirado de <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1478409210000658>
- Khan, N. (2018). *Public Procurement Fundamentals - Lessons from and for the Field*. Warrington: Emerald Publishing Limited.
- Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto (2005). *Constituição da República Portuguesa (Sétima revisão constitucional)*. Diário da República, 1ª Série, 155, 4642-4686. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei 11/1989, de 01 de junho (1989). *Bases Gerais do Estatuto da Condição Militar*. Diário da República, 1ª Série, 125, 2096 - 2097. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei 54/2008, de 04 de setembro (2008). *Cria o Conselho de Prevenção da Corrupção*. Diário da República, 1ª Série, 171, 6189 - 6190. Lisboa: Assembleia da República.
- Leitão, H. (2017). A divisão do contrato em lotes. Em: Rodrigues, N. (Coord.), *Direito Internacional e Europeu da Contratação Pública* (pp. 92-105). Lisboa: Instituto Europeu.
- Lopes, A. (2019). *Regulamento de Colocações dos Militares da Força Aérea* (Trabalho de Investigação Individual do Curso de Promoção a Oficial Superior). IUM, Lisboa.
- Mateus, A. (2006). *Política de Concorrência e Contratação Pública* [versão PDF]. Retirado de <https://www.tcontas.pt/eventos/ContratacaoPublica/Docs/COMUN/020.pdf>
- Mimoso, A. (2017, 17 de dezembro). “É urgente profissionalizar a função do comprador público”. *Jornal Económico*. Retirado de <https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/e-urgente-profissionalizar-a-funcao-do-comprador-publico-245706>
- Musgrave, R. & Musgrave, P. (1989). *Public finance in theory and practice* (5 ed.). New York: McGraw-Hill Book Company.
- OCDE. (2009). *OECD Principles for Integrity in Public Procurement* [versão PDF]. Retirado de <https://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>
- OCDE. (2018). *G20 Anti-Corruption Working Group Action Plan 2019-2021 and Extract from G20 Leaders Communiqué* [versão PDF]. Retirado de [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/WG B/RD\(2018\)10&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/WG B/RD(2018)10&docLanguage=En)
- OCDE. (2019a, 11 de março). Public procurement [Página Online]. Retirado de <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/>



- OCDE. (2019b). *Recomendação do Conselho em Matéria de Contratos Públicos* [versão PDF]. Retirado de <https://www.oecd.org/gov/ethics/Recomendação-conselho-contratos.pdf>
- Parlamento Europeu (2018). *Contratos Públicos* [versão PDF]. Retirado de http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_2.1.10.pdf
- Popescu, A., Onofrei, M., & Kelley, C. (2016). An overview of European good practices in public procurement. *Eastern Journal of European Studies*, 7(1), pp. 81-91. Retirado de http://ejes.uaic.ro/articles/EJES2016_0701_POP.pdf
- Portaria n.º 290/2015, de 18 de setembro (2015). *Fixa a estrutura nuclear da Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional e revoga a Portaria n.º 86/2012, de 30 de março*. Diário da República, 1ª Série, 183, 8324-8327. Lisboa: Ministérios das Finanças e da Defesa Nacional.
- Portaria n.º 40/2017, de 27 de janeiro (2017). *Procede à definição da remuneração da ESPAP, I. P., no âmbito do Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP)*. Diário da República, 1ª Série, 20, 522-523. Lisboa: Ministério das Finanças.
- Portugal2020. (2019, 21 de abril). Comissão Europeia quer uma Contratação Pública eficiente e profissional [Página Online]. Retirado de <https://www.portugal2020.pt/Portal2020/comissao-europeia-quer-uma-contratacao-publica-eficiente-e-profissional>
- Pozo, H. (2010). *Administração de Recursos Materiais e Patrimoniais* (6 ed.). São Paulo: Editora Atlas.
- Queirós, A. (2017). *Análise da aquisição conjunta de fardamento nas Forças Armadas* (Relatório Científico Final do Trabalho de Investigação Aplicada). Academia Militar, Lisboa.
- Recomendação (UE) 2017/1805, de 3 de outubro (2017). *Sobre a profissionalização da contratação pública - Criar uma estrutura para a profissionalização da contratação pública*. Jornal Oficial da União Europeia, L 259, 28-31. Estrasburgo: Comissão Europeia.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de agosto (2005). *Determina a reestruturação da administração central do Estado, estabelecendo os seus objectivos, princípios, programas e metodologia*. Diário da República, 1ª Série - B, 149, 4502 - 4504. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.



- Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 21 de abril (2006). *Aprova o Programa para a Reestruturação da Administração Central do Estado*. Diário da República, 1ª Série - B, 39, 2834-2866. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Sá, J. (2001). *Gestão na Prática*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Santos, J. (2009). *Logística Conjunta: áreas potenciais para a sua viabilidade* (Trabalho de Investigação Individual do CEMC). IESM, Lisboa.
- Santos, L., & Lima, J. (2016). *Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação*. Lisboa: IESM.
- Simião, F. (2014). *A tendência atual da logística na ótica da centralização e da descentralização* (Tese de Dissertação de Mestrado em Ciências Militares Navais). Escola Naval, Almada.
- Soeters, J., Shields, P., & Rietjens, S. (Ed.) (2014). *Routledge Handbook of Research Methods in Military Studies*. Oxon: Routledge.
- Svahn, S., & Westerlund, M. (2009). Purchasing strategies in supply relationship. *Journal of Business & Industrial Marketing*, 24(3/4), pp. 173-181. Retirado de <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/08858620910939723/full/ris>
- Thai, K. (2001). Public Procurement Re-Examined. *Journal of Public Procurement*, 1(1), pp. 9-50. Retirado de <http://ippa.org/jopp/download/vol1/Thai.pdf>
- UNCITRAL. (1994). *UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services with Guide to Enactment* [versão PDF]. Retirado de <http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/ml-procurement/ml-procure.pdf>
- Verhoest, K. (2017). Agencification. Em E. Ongaro, & S. van Thiel (Coords.), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Yin, R. (2018). *Case Study Research and Applications: Design and Methods* (6 ed.). California: Sage.
- Yukins, C. (2007). Integrating Integrity and Procurement: The United Nations Convention against Corruption and the UNCITRAL Model Procurement Law. *Public Contract Law Journal*, 36(3), pp. 307-329.



Apêndice A — Modelo de análise

| | | | | | | |
|--|---|---|--------------------------------|--|--|---------------------------------|
| Tema | Aquisição de bens e serviços pela Força Aérea ao abrigo das centralizações da Unidade Ministerial de Compras do Ministério da Defesa Nacional | | | | | |
| Objetivo Geral | Avaliar de que forma os procedimentos centralizados contribuem para a aplicação as boas práticas da contratação pública nas aquisições da Força Aérea. | | | | | |
| Pergunta de Partida | <i>De que forma podem os procedimentos aquisitivos centralizados contribuir para uma melhor aplicação das boas práticas da contratação pública na Força Aérea?</i> | | | | | |
| Objetivos Específicos | Perguntas Derivadas | Conceitos | Dimensões | Componentes | Indicadores | Instrumentos de Pesquisa |
| OE1 Interpretar a legislação aplicável às compras públicas centralizadas | PD1 <i>A legislação nacional incorpora as recomendações internacionais sobre as boas práticas na contratação pública?</i> | Compras Públicas Compras Centralizadas | Diretivas Europeias | Transparência Participação das PME Eficiência Impacto Integridade Economia Oportunidade Justiça Concorrência Prestação de Contas Parcerias | Publicitação dos contratos % de PME cocontratantes Despesas reais vs despesas previstas Melhoria nos processos Existência de PGRCIC Definição de requisitos excessivos Relatório de contas N.º de parcerias com o setor privado | Análise documental |
| | | | SNCP CCP | | | |
| | | | Doutrinária | | | |
| OE2 Identificar as práticas reconhecidas como <i>best practices</i> e os <i>core principles</i> das diretivas internacionais sobre contratação pública | PD2 <i>Os procedimentos centralizados de aquisição de bens e serviços respeitam e garantem o adequado cumprimento das boas práticas de contratação pública?</i> | Boas Práticas | Informacional Formativa | | | Análise documental |
| OE3 Avaliar a perceção dos responsáveis das SAq às recomendações de boas práticas da contratação pública | PD3 <i>As boas práticas e os princípios basilares que devem regular as compras públicas são devidamente comunicados pela FA aos diferentes intervenientes no processo aquisitivo?</i> | Boas Práticas Compras Centralizadas | ESPAP UMC FA | | | Entrevistas semiestruturadas |



Apêndice B — Guião das entrevistas semiestruturadas

Interlocutor:

Função/Cargo:

Data:

Hora:

Local:

Suporte da entrevista:

Preâmbulo de Orientação

Esta entrevista insere-se no âmbito do Trabalho de Investigação Individual, a desenvolver durante a frequência do Curso de Promoção a Oficial Superior da Força Aérea no Instituto Universitário Militar, subordinado ao tema “*Aquisição de bens e serviços pela Força Aérea ao abrigo das centralizações da Unidade Ministerial de Compras do Ministério da Defesa Nacional*”.

A sua colaboração é de extrema importância por ser um interlocutor privilegiado nesta área de atividade e reunir o conhecimento, a experiência e o entendimento das questões que irão, por certo, ser fator determinante na recolha de informação para a realização deste trabalho.

Agradeço, desde já, toda a atenção e disponibilidade demonstrada para a realização desta entrevista.

Questões

1. A OCDE publicou a RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO EM MATÉRIA DE CONTRATOS PÚBLICOS¹ em que define alguns princípios considerados de extrema importância no que diz respeito à contratação pública. De que forma são estes princípios versados nos procedimentos aquisitivos lançados pela ESPAP?
2. De que forma é potenciada a participação das PME nos diferentes procedimentos aquisitivos de bens e serviços contratualizados pela ESPAP?
3. Uma das recomendações da OCDE é: *Encetar diálogos transparentes e regulares com os fornecedores e as associações empresariais a fim de apresentar os objetivos de contratação pública e garantir uma compreensão correta dos mercados*. São realizadas, habitualmente, este tipo de encontros com os eventuais

¹ <https://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/>



- fornecedores e associações empresariais? Em caso afirmativo, julga existirem vantagens na realização das mesmas?
4. Com a criação da ESPAP (e da extinta ANCP) pretendeu-se *a criação de valor, a obtenção de ganhos financeiros, de poupanças e redução de custos, através das sinergias e economias de escala resultantes de um processo de centralização de procedimentos aquisitivos*. De que forma são medidas estas poupanças e redução de custos? E de que forma são publicitadas?
 5. A OCDE publicou a RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO EM MATÉRIA DE CONTRATOS PÚBLICOS em que define alguns princípios considerados de extrema importância no que diz respeito à contratação pública. De que forma são estes princípios versados nos procedimentos aquisitivos centralizados pela UMC/MDN?
 6. De que forma é potenciada a participação das PME nos diferentes procedimentos aquisitivos de bens e serviços centralizados pela UMC/MDN?
 7. Existem grupos de trabalho para a definição dos requisitos das centralizações lançadas pela UMC/MDN? Em caso afirmativo, integram elementos dos ramos das FFAA?
 8. O combate à corrupção e ao conluio na contratação pública é um comportamento identificado pela Autoridade da Concorrência como particularmente prejudicial para o Estado. Em que medida julga que um aumento no número e na tipologia dos processos de compras centralizadas poderão contribuir para evitar este tipo de práticas?
 9. Quais os aspetos que identifica como oportunidade de melhoria na UMC/MDN?
 10. A existência do PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS na Força Aérea é uma obrigação decorrente da Recomendação n.º 1/2009, do Conselho de Prevenção da Corrupção. De que forma é feita a divulgação do Plano aos diferentes militares e civis da Força Aérea? Há alguma ação específica para os militares e civis com responsabilidades nas compras públicas?
 11. O relatório anual sobre a execução do PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS na Força Aérea é do conhecimento dos Comandantes/Diretores/Chefes das UEO?



12. Os procedimentos contabilísticos e as medidas de controlo interno relacionados com as compras de bens e serviços são adequados e estão, de facto, a ser aplicados?
13. Na sequência de auditorias internas ou externas efetuadas à área de compras, são aplicadas as respetivas recomendações/opportunidades de melhoria?
14. De acordo com a RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO EM MATÉRIA DE CONTRATOS PÚBLICOS da OCDE deve-se *fornecer opções profissionais com base no mérito, competitivas e atrativas para os funcionários afetos à contratação pública*. Nas colocações dos militares afetos à contratação pública na FA são tidas em consideração os conhecimentos e as práticas dos mesmos nesta área de especialização específica?
15. Tem formação específica em contratação pública?
16. Tem conhecimento das recomendações das boas práticas da contratação pública recomendadas pela OCDE? Em caso afirmativo, aplica-as aos procedimentos aquisitivos que elabora na sua UEO?

Tem conhecimento da existência de um PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS na Força Aérea?

| # | ENTREVISTADO | FUNÇÃO |
|-----|-----------------------|--|
| 1 A | Dr. César Pestana | Presidente do Conselho Diretivo da ESPAP |
| 1 B | COM Rui Francisco | Secretário-Geral Adjunto do MDN |
| 2 A | COR Maria Vasconcelos | Inspetor de Administração Financeira - IGFA |
| 2 B | COR José Diniz | Subdiretor da DP |
| 3 | | Responsáveis das SAq (ou estruturas equiparadas) |

| | 1 A | 1 B | 2 A | 2 B | 3 |
|----|-----|-----|-----|-----|---|
| 1 | X | | | | |
| 2 | X | | | | |
| 3 | X | | | | |
| 4 | X | | | | |
| 5 | | X | | | |
| 6 | | X | | | |
| 7 | | X | | | |
| 8 | | X | | | |
| 9 | | X | | | |
| 10 | | | X | | |
| 11 | | | X | | |
| 12 | | | X | | |
| 13 | | | X | | |
| 14 | | | | X | |
| 15 | | | | | X |
| 16 | | | | | X |
| 17 | | | | | X |



Apêndice C — Análise de conteúdo das entrevistas

| | 1 A | 1 B | 2 A | 2 C | 3 |
|---|--|-----|-----|-----|---|
| 1 | “desde 2009 Portugal tem sido apontado como um caso de referência na utilização das plataformas eletrónicas de contratação e na implementação relativamente profunda dos AQ” | | | | |
| 2 | “a adjudicação de contratos por lotes, potencia a participação das PME” | | | | |
| 3 | a ESPAP promove “fóruns operacionais de compras entre compradores públicos e operadores económicos” | | | | |
| 4 | “na centralização da energia para 2018 tivemos uma poupança de 14,5% no valor da energia ativa” “a ESPAP tem um sistema de informação, que suporta todos os serviços que prestam, com interligação direta com o portal BASE.” “a ESPAP reporta todos os anos ao Ministério das Finanças o conjunto das poupanças do SNCP através da recolha de informação junto das UMC” | | | | |



Aquisição de bens e serviços pela Força Aérea ao abrigo das centralizações da Unidade Ministerial de Compras do Ministério da Defesa Nacional

| | | | | | |
|----|--|---|---|--|--|
| 5 | | “Antes de mais, cumprimento de todas as obrigações legais” “Redução de burocracia, economias de escala, agregação, melhoria ferramentas de controlo, avaliação da qualidade e da execução dos contratos, melhoria do acompanhamento” | | | |
| 6 | | “cria oportunidades às PME para participarem só por si ou em parceria com outras empresas de maior dimensão” | | | |
| 7 | | “Sim. Temos o exemplo do GT para as comunicações.” “os GT devem acompanhar todo o processo”. | | | |
| 8 | | “a maior visibilidade dos processos, bem como um maior escrutínio interno e dos stakeholders” | | | |
| 9 | | “existe uma diferença cultural entre a AP e as FFAA.” “Devem-se criar novas relações para potenciar novos procedimentos.” | | | |
| 10 | | | “O plano está publicado no portal externo da FA.” “Desconheço quais foram as medidas tomadas no anterior | | |



| | | | | | |
|----|--|--|--|--|--|
| | | | <p>Plano, mas relativamente ao futuro irá ser enviada uma mensagem para todos os Órgãos da FA e solicitar que se dê conhecimento do mesmo e passar a informação no portal.”</p> <p>“O objetivo é arranjar uma forma de comunicação que chegue a todos os militares e civis.”</p> <p>“A forma como está definido o processo de despesa e a sua planificação e pontos de controlo é também já uma forma de segregar e atribuir responsabilidades a quem trata de assuntos deste tipo.”</p> | | |
| 11 | | | <p>“Sim. Inclusive faz parte das nossas questões em termos de inspeção esse conhecimento e contribuições.”</p> | | |
| 12 | | | <p>“Sim. Existem medidas de controlo internas aplicadas quer ao nível dos procedimentos instituídos por parte das U/O/E em termos de Inspeções, ou seja, os RFA e outros MFA já incorporam o modo como deve ser executada uma despesa na FA. Por outro lado, existe um Órgão de</p> | | |



Aquisição de bens e serviços pela Força Aérea ao abrigo das centralizações da Unidade Ministerial de Compras do Ministério da Defesa Nacional

| | | | | | |
|----|--|--|---|---|--|
| | | | <p>controle para verificarem se essa despesa e a forma como foi executada está de acordo com as normas instituídas pela legislação em vigor é o caso da verificação de contas do SIAFP da DFFA. A par destes órgãos de controlo existe o DJFA que apoia a execução dos procedimentos. A acrescer temos as Inspeções gerais e setoriais se existirem à área das aquisições e à área financeira.”</p> | | |
| 13 | | | <p>“Se existirem recomendações ou anomalias a Inspeção/auditorias fazem o seguimento se foi ou não foi corrigido. A inspeção tem vários estágios de análise da anomalia até a validar e as auditorias externas à FA são feitas de forma semelhante (porque uma auditoria é diferente das inspeções e com análises de riscos diferentes).”</p> | | |
| 14 | | | | <p>“Não obstante a DP tentar garantir que as posições são ocupadas por militares que estão habilitados com a formação e conhecimentos necessários para a função, há</p> | |



| | | | | | |
|----|--|--|--|--|--|
| | | | | <p>áreas onde tal se mostra difícil de concretizar. A área das SAq é uma delas."</p> <p>"Quando os militares estão habilitados com o know-how para desempenhar as funções em pleno, acontece que será necessário a sua transferência por força da promoção ao posto superior ou a sua nomeação para outro tipo de funções."</p> | |
| 15 | | | | | <p>"Não, todos os conhecimentos adquiridos até ao momento decorreram de necessidades específicas em cada processo e através de apoio informal dos serviços competentes."</p> <p>"Sim."</p> <p>"No meu caso concreto, tenho formação em contratação pública, que me foi facultada pela Força Aérea. Considero que a mesma é suficiente para o desempenho das minhas funções."</p> <p>"Apesar de desempenhar funções como chefe da SAq da BA#, a minha formação</p> |



| | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|
| | | | | | <p>em contratação pública é muito reduzida, resumindo-se a uma semana de formação, na AFA, lecionada pelo DJFA, aquando da frequência do ETM.”</p> <p>“Não apenas alguns workshops internos da FAP ou do MDN.”</p> <p>“Inicialmente não. Isto é fui colocado enquanto Chefe da SAq do ## sem conhecimentos específicos em Contratação Pública. Em 2018, comecei a frequentar uma pós-graduação em administração pública, com formação específica no domínio do CCP.”</p> <p>“Apenas uma semana de curso de CCP feita no INA em 2012. Mas os procedimentos já foram todos alterados.”</p> <p>“Não.”</p> <p>“Apenas uma ação de formação do INA, realizada em 2015, que teve duração de quatro dias, sobre o CCP.”</p> |
|--|--|--|--|--|--|



| | | | | | |
|----|--|--|--|--|---|
| 16 | | | | | <p>“Tomei conhecimento destas recomendações através deste questionário e após analisar posso concluir que apenas alguns fatores descritos são aplicados diariamente e em todos os processos.”</p> <p>“Sim. Os princípios apresentados fazem parte do nosso dia a dia, com o intuito de otimizar toda a nossa atividade em defesa da Organização.”</p> <p>“Não tenho conhecimento das recomendações da OCDE no que diz respeito às boas práticas associadas à contratação pública. Contudo, tenho conhecimento que o Código dos Contratos Públicos (CCP) remete para princípios inscritos na Constituição da República Portuguesa, de Tratados Europeus e do Código do Procedimento Administrativo.”</p> <p>“Não tinha conhecimento dessas recomendações.”</p> |
|----|--|--|--|--|---|



| | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|
| | | | | | <p>“Não tinha conhecimento destes documentos.”</p> <p>“Sim. Aplicamos no processo aquisitivo do ## uma política de <i>checks & balance</i> (Aquisições - E. Apoio - EAI) e existe uma cultura (<i>não oficial</i>) interna de procurar convidar sempre pelo menos 3 empresas (em AD simplificado) e inscrever novas empresas em SIG por forma a <i>diversificar</i> leque de fornecedores.”</p> <p>“Não tenho conhecimento.”</p> <p>“Não.”</p> <p>“Na realidade, não tinha conhecimento das recomendações da OCDE relativamente às boas práticas no âmbito contratação pública. No entanto, depois de ler a recomendação do Conselho da OCDE sobre integridade pública, vejo que no desempenho das funções que me estão atribuídas, procuro sempre pautar as minhas ações de acordo com os</p> |
|--|--|--|--|--|--|



| | | | | | |
|----|--|--|--|--|--|
| | | | | | <p>princípios aí preconizados. Ainda assim, reconheço que existem, no meu serviço, lacunas evidentes ao nível do “sistema” e da “prestação de contas”, que são, de resto, comuns a toda a Organização, e que constituem um verdadeiro círculo vicioso: apenas para dar um exemplo, creio que o número cada vez menor de efetivos impossibilita que haja uma verdadeira segregação de funções, levando a que as tarefas diárias e inadiáveis absorvam o tempo (de poucos) necessário à comunicação interna, à implementação de medidas de controlo interno, de avaliação de fornecedores, etc..”</p> |
| 17 | | | | | <p>“Tenho conhecimento da existência, mas não do seu conteúdo.”</p> <p>“Sim.”</p> <p>“Tenho conhecimento da existência do referido Plano, tendo-o lido somente uma vez, há já algum tempo.”</p> |



Aquisição de bens e serviços pela Força Aérea ao abrigo das centralizações da Unidade Ministerial de Compras do Ministério da Defesa Nacional

| | | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|---|
| | | | | | | “Não tenho conhecimento.” “Sim, já li o documento.” “Não.” “Não tenho conhecimento.” “Não.” “Sim, tenho conhecimento.” |
|--|--|--|--|--|--|---|

Nota: Para facilitar a análise, as categorias *à priori* são identificadas por ■ emergentes são identificadas com o seguinte código de cores: ■, ■, ■.