

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO**

2017/2018



TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL

**COMPRAS CONJUNTAS INTER-RAMOS VANTAGENS E
INCONVENIENTES**

**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.**

**Tiago Miguel Marques Vilela da Costa
MAJOR ADMIL**



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

**COMPRAS CONJUNTAS INTER-RAMOS VANTAGENS E
INCONVENIENTES**

MAJ, ADMIL Tiago Miguel Marques Vilela da Costa

Trabalho de Investigação Individual do CEM-C

Pedrouços 2018



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

**COMPRAS CONJUNTAS INTER-RAMOS VANTAGENS E
INCONVENIENTES**

MAJ, ADMIL Tiago Miguel Marques Vilela da Costa

Trabalho de Investigação Individual do CEMC

Orientador: CTen AN António Pedro Mesquita Bernardino

Pedrouços 2018



Declaração de compromisso anti plágio

Eu, Tiago Miguel Marques Vilela da Costa, declaro por minha honra que o documento intitulado “Compras Conjuntas Inter-Ramos Vantagens e Inconvenientes”, corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida enquanto auditor do Curso de Estado-Maior Conjunto 2017/2018 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, 08 de maio de 2018

Tiago Miguel Marques Vilela da Costa
Major de Administração Militar



Agradecimentos

Ao Capitão-Tenente de Administração Naval Mesquita Bernardino, na qualidade de orientador deste trabalho, pela disponibilidade, aconselhamento, motivação e acompanhamento que demonstrou ao longo do desenvolvimento deste estudo.

A todos os entrevistados que tão bem representaram as entidades demonstrando-se disponíveis e com vontade de contribuir com os seus conhecimentos, experiência e saber para o esclarecimento, orientação e ensinamento o que contribuiu para o enriquecimento do presente trabalho, nomeadamente o Exmo. Brigadeiro-General Rui Lopes, a Doutora Rosalina Rodrigues, a Doutora Lígia Vieira, o Doutor Luís Gonçalves, o Tenente-Coronel Veiga, o Tenente-Coronel Marques, o Tenente-Coronel Leandro, o Capitão Oliveira, e a Primeiro-Tenente Inácio.

À Major Coimbra da Direção de Aquisições, ao Tenente-Coronel Nascimento e Capitão Coelho da Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional, ao Major Eleutério da Guarda Nacional Republicana, à Doutora Sofia Almeida da Polícia Judiciária, por terem contribuído com o seu conhecimento e experiência.

Aos camaradas do Curso de Estado-Maior Conjunto que através da troca de ideias e sugestões foram apoiando na construção do trabalho.

Aos Majores Carlos Castro, Hugo Leitão e Pedro Pinho pela amizade, camaradagem e apoio constante que demonstraram ao longo da elaboração do trabalho.

À minha esposa, Ângela por ter estado permanentemente ao meu lado, com compreensão, apoio e motivação. E aos meus filhos, Henrique e Rodrigo pela privação e por terem sido a minha motivação, à minha família dedico o meu esforço.

A todos bem hajam.



Índice Geral

Introdução.....	1
1. Enquadramento Conceptual e Estado da Arte.....	6
1.1. Revisão da Literatura	6
1.2. Corpo de Conceitos.....	7
1.2.1. Compras Públicas	7
1.2.2. Aquisição de Equipamento Militar.....	8
1.2.3. Processo Aquisitivo	8
1.2.4. Centralização de Compras.....	9
1.3. Metodologia.....	10
1.3.1. Percurso Metodológico	10
1.3.2. Modelo de Análise.....	11
2. Legislação Enquadrante das Aquisições de Equipamentos Militares.....	13
2.1. Enquadramento legal das Compras Públicas.....	13
2.2. Enquadramento nos Domínios da Defesa	15
2.2.1. Contratação Pública nos Domínios da Defesa	15
2.2.2. Contratação Conjunta nos Domínios da Defesa.....	16
2.3. Análise de conteúdos.....	17
2.4. Síntese Conclusiva	18
3. Processos Aquisitivos de Munições.....	20
3.1. Marinha	20
3.1.1. Planeamento	21
3.1.2. Especificações Técnicas.....	21
3.1.3. Aceitação e Controlo de Qualidade.....	22
3.1.4. Lacunas no Processo Aquisitivo.....	22
3.2. Exército	22
3.2.1. Planeamento	24
3.2.2. Especificações Técnicas.....	24
3.2.3. Aceitação e Controlo de Qualidade.....	24
3.2.4. Lacunas no Processo Aquisitivo.....	24
3.3. Força Aérea.....	25



3.3.1.	Planeamento	25
3.3.2.	Especificações Técnicas.....	25
3.3.3.	Aceitação e Controlo de Qualidade.....	26
3.3.4.	Lacunas no Processo Aquisitivo.....	26
3.4.	Estudo de Caso - Forças Policiais.....	26
3.4.1.	Polícia de Segurança Pública	26
3.4.1.1.	Planeamento.....	26
3.4.1.2.	Especificações Técnicas	26
3.4.1.3.	Aceitação e Controlo de Qualidade.....	27
3.4.1.4.	Lacunas de Processo Aquisitivo	27
3.4.2.	Guarda Nacional Republicana.....	27
3.4.2.1.	Planeamento.....	28
3.4.2.2.	Especificações Técnicas	28
3.4.2.3.	Aceitação e Controlo de Qualidade.....	28
3.4.2.4.	Lacunas no Processo Aquisitivo	28
3.5.	Análise de Conteúdo	29
3.6.	Síntese Conclusiva	31
4.	Compras Centralizadas.....	32
4.1.	Estudo de Caso.....	32
4.2.	Análise de Conteúdos.....	33
4.2.1.	Vantagens e inconvenientes da centralização	34
4.2.2.	Entidade Agregadora	36
4.2.2.1.	Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional	37
4.2.2.2.	Estado-Maior-General das Forças Armadas.....	38
4.2.2.3.	Unidade Ministerial de Compras do MDN.....	39
4.2.2.4.	Centralização num Ramo.....	40
4.2.3.	Processo Aquisitivo Centralizado e Papel dos Ramos.....	40
4.3.	Síntese Conclusiva	42
	Conclusões.....	43
	Referências Bibliográficas.....	47



Índice de Figuras

Figura 1 - Objetivos da Investigação.....	3
Figura 2 - Organização Logística da Marinha	20
Figura 3 - Organização da Direção de Navios.....	22
Figura 4 - Organização Logística do Exército	23
Figura 5 - Organização da DMT	23
Figura 6 - Organização Logística da FAP	25
Figura 7 - Organização Logística da GNR	27
Figura 8 - Estrutura da PSP.....	Anx A-1
Figura 9 - Fluxograma do processo aquisitivo centralizado	Apd L-1

Índice de Quadros

Quadro 1 - Lista de entidades entrevistadas	11
Quadro 2 - Dimensões e indicadores de análise.....	Apd E-1
Quadro 3 - Análise de conteúdo à legislação enquadrante	Apd F-1
Quadro 4 - Análise de conteúdo aos processos aquisitivos de munições 7,62 mm e 9 mm nos Ramos das FFAA e FP	Apd G-1
Quadro 5 - Vantagens e inconvenientes de um processo aquisitivo centralizado.....	Apd H-1
Quadro 6 - Contagem de referências das entrevistas aos indicadores em análise	Apd I-1
Quadro 7 - Análise de conteúdo à entidade que deveria centralizar o processo aquisitivo	Apd J-1
Quadro 8 - Análise de conteúdo às responsabilidades da condução do processo aquisitivo centralizado	Apd K-1
Quadro 9 - Vantagens e Inconvenientes da solução integrada proposta	Apd M-1

Índice de Anexos

Anexo A — Estrutura da PSP.....	Anx A-1
---------------------------------	---------

Índice de Apêndices

Apêndice A — Guião de Entrevista aos Ramos das Forças Armadas.....	Apd A-1
Apêndice B — Guião de Entrevista às Entidades Centralizadoras da Defesa.....	Apd B-1
Apêndice C — Guião de Entrevista às Forças Policiais.....	Apd C-1
Apêndice D — Guião de Entrevista à SGMAI.....	Apd D-1



Apêndice E — Dimensões e Indicadores de Análise.....	Apd E-1
Apêndice F — Análise de Conteúdo à Legislação.....	Apd F-1
Apêndice G — Análise de conteúdo -Processos Aquisitivos dos Ramos e Forças Policiais.....	Apd G-1
Apêndice H — Vantagens e Inconvenientes de um Processo Centralizado.....	Apd H-1
Apêndice I — Referências das Entrevistas aos Indicadores em Análise.....	Apd I-1
Apêndice J — Análise de conteúdo - Entidade Centralizadora do Processo Aquisitivo.....	Apd J-1
Apêndice K — Análise de conteúdo - Condução do Processo Aquisitivo Centralizado.....	Apd K-1
Apêndice L — Fluxograma do Processo Aquisitivo Centralizado.....	Apd L-1
Apêndice M — Vantagens e Inconvenientes da Solução Integrada Proposta.....	Apd M-1



Resumo

O objetivo deste trabalho de investigação é compreender as vantagens e inconvenientes que uma solução integrada de aquisição de munições 7,62 mm e 9 mm pode trazer para os ramos das Forças Armadas.

Desta forma pretende-se através da análise de legislação, de livros da especialidade e com recurso a fontes primárias, compreender como deve ser conduzido um processo aquisitivo centralizado de equipamento militar, qual deve ser a entidade centralizadora à luz da legislação nacional e quais as vantagens e inconvenientes que esse processo pode trazer às instituições em análise, e aos mercados.

Este estudo após uma análise à legislação e compreensão da metodologia utilizada pelos ramos para o desenvolvimento de um processo aquisitivo de munições 7,62 mm e 9 mm, veio identificar que a entidade que apresenta ter melhores condições para desenvolver um processo centralizado é a Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional. Sendo que esta solução pode trazer como principal vantagem para o Estado a obtenção de benefícios financeiros, e como principais inconvenientes a perda de soberania dos ramos, por passarem a depender de uma terceira entidade, e o possível desentendimento entre os mesmos ao nível da atribuição de prioridades e da distribuição do orçamento.

Palavras Chave: Centralização, munições, compras públicas, processo aquisitivo



Abstract

The objective of this research is to understand the advantages and disadvantages that an integrated solution of 7,62 mm and 9 mm ammunition acquisition, can bring to the Armed Forces.

In this way it is intended that through the analysis of legislation, specialty books and using primary sources to understand how should a centralized military equipment buying process be conducted, who should be the coordinating entity at the light of national legislation and what are the advantages and disadvantages that this process can bring to the institutions under review and to the markets.

This study after an analysis and understanding of the law and of the methodology used by the Armed Forces for the development of a purchasing process of 7,62 mm and 9 mm ammunition came to identify that the entity who presents to have better conditions for developing a centralized process, is the General Direction of National Defense Resources. Being that, this solution can bring as its main advantage to the State the financial benefits, and main disadvantages the loss of sovereignty of the Armed Forces branches, for depending on a third party, and the possible disagreement between them at the priority definition and budget distribution.

Keywords: *Centralization, ammunition, public procurement, purchasing process*



Lista de abreviaturas e Glossário

A

AQ	Acordo Quadro
ANCP	Agência Nacional de Compras Públicas

C

CCP	Código dos Contratos Públicos
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEM	Conceito Estratégico Militar
CEMGFA	Chefe de Estado-Maior-General das Forças Armadas
CPDDS	Contratos Públicos no Domínio da Defesa e da Segurança
CRP	Constituição da República Portuguesa

D

DA	Direção de Aquisições
DAE	Departamento de Armas e Eletrónica
DepAE	Departamento de Armas e Explosivos
DGRDN	Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional
DivReab	Divisão de Reabastecimento
DivRec	Divisão de Recursos
DMSA	Direção de Manutenção de Sistemas de Armas
DMT	Direção de Material e Transportes
DN	Direção de Navios
DRL	Direção de Recursos Logísticos
DSAE	Direção de Serviços de Armamento e Equipamento



DSGFA	Direção de Serviços de Gestão Financeira e Apoio
DSQA	Direção de Serviços de Qualidade e Ambiente
E	
EMGFA	Estado-Maior-General das Forças Armadas
ESPAP	Entidade de Serviços Partilhados da Administração pública
ET	Especificações técnicas
F	
FAP	Força Aérea Portuguesa
FFAA	Forças Armadas
FP	Forças Policiais
FSS	Forças e Serviços de Segurança
G	
GNR	Guarda Nacional Republicana
GOP	Grandes Opções do Plano
I	
IESM	Instituto Estudos Superiores Militares
L	
LDN	Lei de Defesa Nacional
LOBOFA	Lei Orgânica Base da Organização das Forças Armadas
LPIEFSS	Lei de Programação de Infraestruturas e Equipamentos das FSS
LPM	Lei de Programação Militar
M	
MAI	Ministério da Administração Interna
MDN	Ministério da Defesa Nacional



O

OE Objetivo Específico

OG Objetivo Geral

P

PRACE Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

PSP Polícia de Segurança Pública

Q

QC Questão Central

QD Questão Derivada

R

RAMEE Repartição de Armamento, Munições e Equipamento Especial

RepArm Repartição de Armamento

RH Recursos Humanos

S

SGMAI Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna

SGMDN Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional

SNCP Sistema Nacional de Compras Públicas

T

TIC Tecnologias da Informação e Comunicação

U

UMC Unidade Ministerial de Compras



Introdução

Com os recursos cada vez mais escassos o Estado e a Administração Pública, procuram constantemente o desenvolvimento de métodos que conduzam a uma gestão dos fundos públicos de forma cada vez mais económica, eficaz e eficiente, desenvolvendo legislação que se adapta à medida da evolução da sociedade e da experiência adquirida por parte dos funcionários públicos, sendo exemplo desta adaptação a existência de nove versões do Código dos Contratos Públicos (CCP) (PGDL, 2018).

Os processos de compras, sejam estes conduzidos por entidades públicas ou privadas, revestem um carácter de importância cada vez maior no seio das instituições, processos estes que têm vindo a melhorar tornando-se mais ágeis e céleres, seja através de legislação enquadrante para as instituições públicas, seja através de normas para o setor privado, tornando a cadeia de abastecimento logístico um processo cada vez mais eficiente (Guedes, et al., 2012, p. 163).

Uma das reformas adaptativas que a legislação nacional tem apresentado é a contratação centralizada que enquadra as aquisições efetuadas ao abrigo das centrais de compras (CM, 2008a), ou as aquisições agregadas que contemplam a aquisição concentrada do mesmo bem por parte de entidades adjudicantes com vista a obter benefícios de ordem processual ou financeira (Vieira, 2018).

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (2017, p. 178) os países membros aderiram à centralização através de centrais de compras, onde se reúnem estas atividades, trazendo benefícios financeiros, com preços melhores, através de economias de escala, menos custos transacionais e maior experiência processual.

Este processo de centralização foi materializado em 2007 pela criação do Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP) que incluía as Unidades Ministeriais de Compras (UMC), e a Agência Nacional de Compras Públicas (ANCP) que, entretanto, foi substituída pela Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (ESPAP) (CM, 2012). Este processo tinha como principal objetivo reunir as entidades compradoras, para que estas adotassem os processos de centralização (CM, 2007).

Também no Ministério da Defesa Nacional (MDN) esta imposição legal de centralização se veio a sentir com a criação da UMC/MDN, que procura entre outras tarefas,



adjudicar a prestação de serviços e aquisição de bens a uma entidade pré-selecionada pela ESPAP em Acordos Quadro (AQ)¹ (MEF; MDN, 2015).

Por seu lado as Forças Armadas (FFAA), dadas as suas especificidades dentro da Administração Pública e por sua vez dentro do MDN, têm sentido a necessidade de, em certas áreas, procurar a centralização, como foi o caso: da saúde com a criação do Hospital das FFAA, onde se procuraram rentabilizar recursos e criar sinergias (MDN, 2014a); e da educação com a junção no Instituto Estudos Superiores Militares (IESM)² da formação conjunta dos três ramos das FFAA, junção esta que teve na sua origem, entre outras questões, a sustentação orçamental das FFAA e a racionalidade económica dos recursos afetos à formação (MDN, 2015).

Também nas compras públicas as FFAA podem procurar uma conjugação de esforços no sentido de procurar obter benefícios orçamentais, processuais, e de economia de recursos humanos (RH), para com isto poder empregar mais meios humanos, materiais e financeiros na componente operacional do sistema de forças de cada ramo. Importa assim estudar se as compras inter-ramos não abrangidas pela UMC/MDN podem trazer para as instituições em causa as mesmas vantagens que a centralização da saúde e da educação trouxeram.

Mediante o acima exposto, importa assim estudar as compras específicas das FFAA, analisar os processos de aquisição de cada ramo e procurar uma solução integrada apontando as vantagens e inconvenientes desta centralização.

Este tema insere-se assim no âmbito da área das Ciências Militares, no domínio dos elementos complementares, na área da gestão das Ciências da Gestão, na subárea de investigação de Economia e Finanças.

O objeto de investigação é a centralização de compras transversais aos três ramos das FFAA e a identificação das vantagens e inconvenientes deste processo.

Dada a vasta gama de bens e serviços comuns aos três ramos, a investigação a nível de conteúdo será delimitada ao processo aquisitivo de munições de calibre 7,62 mm e 9 mm. Houve três razões para esta delimitação: a primeira prendeu-se com a transversalidade dos bens em causa e por serem de uso corrente dos ramos; a segunda razão foi o volume de consumo, pois são bens de uso anual e que implicam aquisições regulares para a condução de exercícios, treinos e sustentação das Forças Nacionais Destacadas; a terceira razão

¹ Acordo Quadro – “É o contrato celebrado entre uma ou várias entidades adjudicantes e uma ou mais entidades, com vista a disciplinar relações contratuais futuras a estabelecer ao longo de um determinado período de tempo.” (CM, 2008a).

² Atualmente Instituto Universitário Militar



prende-se com os últimos desenvolvimentos dos roubos de Tancos, que levaram o MDN a procurar desenvolver medidas de controlo comuns aos três ramos, como é o caso do Despacho 57/MDN/2017 de 15 de setembro de 2017, que refere que se deve caminhar para uma partilha de sistemas de informação e do desenvolvimento de normas comuns no que diz respeito à segurança de material (Lopes, 2017).

Em termos temporais a delimitação será efetuada em duas vertentes, quanto à legislação enquadrante e quanto à condução do processo aquisitivo. Na primeira vertente pretende-se delimitar o estudo à análise da evolução das compras públicas a partir do ano de 2005 até à atualidade, quanto à condução do processo aquisitivo, a delimitação será efetuada ao que se pratica atualmente e o que poderá ser desenvolvido no futuro.

No domínio do espaço, também aqui procurar-se-á entender três áreas distintas que se combinam por pertencerem à Administração Pública. Assim, será analisada: a Administração Pública como um todo; os três ramos das FFAA, na qualidade de entidades adjudicantes; e as entidades passíveis de centralizar um processo aquisitivo onde se analisará a Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional (DGRDN) e a sua Direção de Serviços de Armamento e Equipamento (DSAE), a Secretaria-Geral do MDN (SGMDN) e o Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA).

Face ao exposto e de forma a atingir o objeto da investigação foi definido um objetivo geral (OG) e três objetivos específicos (OE) concorrentes para o OG (Figura 1).

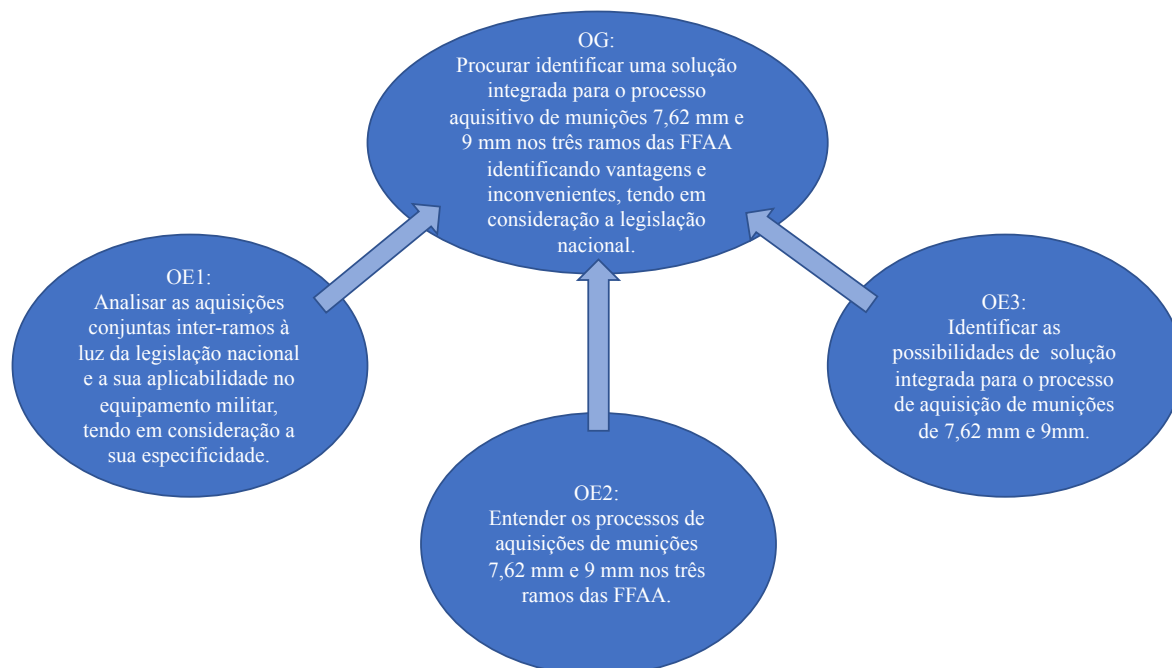


Figura 1 - Objetivos da Investigação

Fonte: (Autor, 2018)



O problema de investigação é o elemento central na formulação da pergunta de partida para a condução desta investigação, sendo materializado através de uma questão central (QC) e três questões derivadas (QD) (IUM, 2016, p. 51), que concorreram para atingir o OG e os OE já apresentados.

QC – Quais as vantagens e inconvenientes da aquisição centralizada de munições de calibre 7,62 mm e 9 mm para os três ramos das FFAA, tendo em consideração a constituição de uma solução integrada de aquisição e a legislação nacional?

QD1 - Quais as modalidades de centralização da Administração Pública com aplicabilidade no equipamento militar salvaguardando as suas especificidades?

QD2 - Como são desenvolvidos os processos aquisitivos nos ramos das FFAA para a aquisição de munições de 7,62 mm e 9 mm?

QD3 – Quais as possibilidades de solução integrada para o processo aquisitivo de munições 7,62 mm e 9 mm nos ramos das FFAA?

Para além da introdução e conclusões o presente trabalho está dividido em quatro capítulos, onde no primeiro se procurará efetuar um enquadramento conceptual, a definição do estado da arte e a metodologia a desenvolver. Serão descritos conceitos para compreender o tema desenvolvido e daí definir dimensões e indicadores de análise de conteúdo. O segundo capítulo será essencialmente de análise documental onde se irá enquadrar a centralização de compras em termos legais e procurar identificar na lei nacional a legalidade e possibilidades de centralização de aquisições conjuntas para fins específicos. No terceiro capítulo procurar-se-á descrever o processo aquisitivo dos três ramos desde o planeamento até à chegada das munições aos armazéns. Neste capítulo ir-se-á ainda procurar descrever o processo aquisitivo de munições das Forças Policiais (FP) nomeadamente da Guarda Nacional Republicana (GNR) e da Polícia de Segurança Pública (PSP). O quarto capítulo será dedicado às possíveis entidades centralizadoras e qual a posição das mesmas face a uma possível centralização deste processo aquisitivo, onde se procurará também compreender o processo realizado pela Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (SGMAI) enquanto entidade centralizadora de aquisições da PSP e da GNR. Neste capítulo procurar-se-á também identificar as possíveis soluções integradas de centralização do processo aquisitivo de munições.

No final serão tecidas conclusões, onde se procurará identificar qual a solução integrada que apresenta melhores condições e identificar as vantagens e inconvenientes do



desenvolvimento do processo aquisitivo nessa mesma entidade centralizadora e efetuar propostas de estudos futuros.



1. Enquadramento Conceptual e Estado da Arte

Este capítulo procurará numa primeira fase fazer uma revisão da literatura, seguindo a definição de um corpo de conceitos que contribuíram para a criação da metodologia e modelo de análise que serão descritos na última parte deste capítulo.

1.1. Revisão da Literatura

A contratação pública tem vindo a ser alvo de debate, discussão e constante adaptação à sociedade e aos mercados. Exemplo disso são as nove versões que o diploma que regula o CCP tem vindo a sofrer desde 2008 (PGDL, 2018). A última alteração que foi efetuada ao CCP visa essencialmente: melhorar a cooperação entre entidades públicas; incentivar a competitividade nas empresas, permitindo o aumento da concorrência para que as pequenas e médias empresas concorram de igual modo com as grandes empresas, através da divisão por lotes; e simplificar alguns procedimentos (IMPIC, 2017).

A revisão da legislação introduzida pelo CCP, com as transcrições das diretivas europeias, veio trazer para os normativos nacionais os conceitos de centralização e compras colaborativas entre entidades adjudicantes, no sentido de obter benefícios para os intervenientes (CM, 2008a).

No que diz respeito à centralização das aquisições nas FFAA, salientam-se três trabalhos. Um deles de um discente do Instituto de Altos Estudos Militares, no ano letivo de 1999 a 2001, em que nas conclusões do seu trabalho sobre a logística conjunta de produção ou de aquisição, conclui que a logística de aquisição é o “elemento fulcral para uma Logística Conjunta” e que já em 1994 o MDN através do Despacho 9/MDN/94, definiu que se deveria centralizar no MDN ou nos ramos o processo de aquisição (Couto, 2001). Outro trabalho escrito no âmbito do Curso de Estado-Maior Conjunto no IESM no ano letivo de 2008/2009, que recorreu a um método hipotético-dedutivo conclui que “[...]as áreas potenciais para uma logística conjunta passam por um processo [...] com uma logística de aquisições como forma de normalizar e uniformizar bens e serviços[...]” propondo no final a criação de uma estrutura na dependência do MDN, para a execução dos contratos no âmbito da Lei de Programação Militar (LPM) e uma estrutura de depósito conjunta para o reabastecimento dos ramos das FFAA (Santos, 2009). Por fim o último trabalho que se destaca é uma tese de mestrado de 2017 de um aluno da Academia Militar, sobre a aquisição conjunta de artigos de fardamento que conclui que este tipo de centralização deve ficar na dependência da UMC/MDN, apresentando um conjunto de vantagens para esta centralização das quais se destaca a “economia, eficácia e eficiência do processo aquisitivo”, bem como um conjunto



de vulnerabilidades, como a falta de pessoal qualificado, e a “resistência à mudança” (Queirós, 2017).

Estes trabalhos contribuíram para a identificação de bibliografia que contribuiu para a definição do corpo de conceitos que seguidamente se apresenta.

1.2. Corpo de Conceitos

Este subcapítulo representa um importante passo no enquadramento geral do trabalho, pois permite recentrar no objetivo geral do mesmo e alinhar conceitos que permitam posteriormente definir dimensões e indicadores que possam ser analisados.

1.2.1. Compras Públicas

Nesta temática importa referir que há autores que distinguem o que é uma aquisição de uma compra. Para Deimling, et al. (2015, p. 96) a aquisição envolve um ciclo sujeito ao cumprimento criterioso de normas e leis sujeitas a fiscalização, já a compra é considerada o ato de comprar ou de efetuar um contrato de bens e serviços.

Já para Weele (2002, cit. por Carvalho, 2012, p. 165) “[...]o termo compras refere-se à obtenção a partir de fontes externas de todos os bens, serviços, competências e conhecimentos necessários para a execução e gestão de atividades primárias e de suporte da organização [...]”, para Carvalho (2012, p. 165) 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.”

Assim, verifica-se que Carvalho, dá à definição de compras um entendimento lato que engloba um conjunto de etapas, que fazem parte de um ciclo aquisitivo, já para Deimling o termo compras é o ato, enquanto que o termo aquisição tem para ele o sentido lato do ciclo aquisitivo.

É de notar que o termo compras tem vindo a sofrer adaptações e a terminologia associada ao termo também está associada a diferentes interpretações, assim para o presente trabalho seguir-se-á a definição de Carvalho, 2012.

Já o termo público engloba aquilo que pertence ao povo e que é de todos, que não deve ser secreto, e que deve ser acessível a todos (DILP, 2018).

Havendo dificuldade em encontrar uma definição clara de compras públicas podemos associar àquilo que a legislação define como compras públicas ecológicas que é a “[...] integração de critérios ambientais no processo de contratação pública de aquisição de bens móveis e das prestações de serviços [...]” (ANCP, 2009).



Em suma, para o presente trabalho, compras públicas são o processo de contratação pública, conduzido de forma transparente, que engloba as atividades de identificação da necessidade, escolha do fornecedor, definição de preços e termos do contrato, e entrega do bem ou acompanhamento da prestação de serviços.

1.2.2. Aquisição de Equipamento Militar

Ao contrário das compras públicas que se baseiam essencialmente em questões de ordem económica, a aquisição de artigos destinados à defesa, essencialmente de carácter militar, reveste em si um conjunto de questões de ordem política, estratégica, psicológica, cultural e moral (Deimling, et al., 2015).

Desta forma, Brown (2010), Georgiev (2010), Schmoll (1996) e Wright (2010) (cit. por Deimling, et al., 2015, p. 96) definem que os equipamentos militares para a defesa englobam todo o processo de elaboração do projeto, aquisição e eliminação de qualquer equipamento militar que contribua para a edificação de capacidades das FFAA.

Já o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia (2009, p. 90) definem equipamento militar como “equipamento especificamente concebido ou adaptado para fins militares, destinado a ser usado como arma, munição ou material de guerra.”.

De acordo com a legislação nacional equipamento militar é todo aquele que consta na Decisão do Conselho n.º 255/58 de 15 de abril, interpretada com base da Lista Militar Comum da União Europeia (MDN, 2011). Esta lista descreve de forma clara tudo o que pode ser considerado equipamento militar onde no seu ponto três refere que as munições para as armas constantes nos pontos um e dois são consideradas equipamento militar (Conselho, 1958 cit. por Conselho, 2001, p. C 364 E/85) englobando assim as munições 7,62 mm e 9 mm que são objeto deste trabalho.

Pode assim concluir-se que a aquisição de equipamento militar é um processo de compras públicas que envolve os domínios económicos, políticos, estratégicos e culturais de uma nação com vista à edificação de capacidades das FFAA.

1.2.3. Processo Aquisitivo

Se por um lado as compras públicas se podem considerar como um processo global e transversal em toda a Administração Pública, que visa a obtenção de um bem ou a prestação de um serviço, a forma como este processo se desenrola pode ser diferente conforme o organismo que o conduza.

No entanto, apesar das diferentes formas de desenvolver o processo, as fases que este contempla devem seguir uma sequência lógica que englobe: (i) a identificação da



necessidade, (ii) a especificação, (iii) a decisão de comprar, (iv) a identificação do fornecedor, (v) a escolha do fornecedor, (vi) a adjudicação, (vii) a gestão do contrato, (viii) a receção do bem ou a prestação do serviço, (ix) o pagamento, (x) e a satisfação da necessidade (Baily, et al., 2005, p. 4).

O Exército (2014, p. 2-6) define que para determinar o fluxo logístico para a aquisição de materiais complexos, o processo aquisitivo se inicia após a determinação das necessidades através da manifestação da necessidade acompanhada das especificações técnicas (ET)³, seguindo-se a aquisição do bem pelo procedimento adequado e a entrega do mesmo em depósito ou na Unidade requisitante.

Em suma, em todas as organizações a identificação da necessidade dá início à compra pública, terminando a mesma, com a satisfação da necessidade, no entanto o processo para atingir o objetivo pode ser distinto entre as organizações. Para a realização deste trabalho a análise que será feita ao processo aquisitivo engloba as atividades de planeamento e identificação das necessidades, a elaboração das ET e a aceitação e controlo de qualidade dos bens adquiridos.

1.2.4. Centralização de Compras

Conforme já referido o processo de compras de qualquer instituição, seja ela pública ou privada, engloba uma série de etapas, que visam essencialmente garantir “[...] 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).

Também o conceito de centralização é muito idêntico quer numa entidade pública, quer privada. Para Chiavenato (2009, p. 365) o conceito de centralização implica poder, e a centralização pode implicar a transferência desse mesmo poder para uma determinada autoridade hierárquica dentro ou fora de uma organização.

Na opinião de Karjalainen (2009, cit. por Aperta, et al., 2015, p. 15) também existe uma transferência de competências, mas que visam essencialmente desenvolver uma estratégia facilitadora de aquisição de bens para uma determinada organização.

Também nas FFAA o conceito de compras centralizadas tem vindo a evoluir ao longo dos tempos, bem como as medidas que permitem um maior controlo e operacionalização deste tipo de aquisições. Já Lopes (1986, p. 102) defendia que, para que as FFAA se

³ Entende-se Especificação Técnica para o fornecimento de bens ou prestação de serviços como “[...] um documento que define as características exigidas a um produto ou a um serviço[...].” (PE; CUE, 2009, p. L 216/125)



modernizem é necessário que “as aquisições nos três Ramos das Forças Armadas devem ser, na medida do possível, analisadas e decididas de modo unificado e coordenado para se conseguirem resultados mais favoráveis através de uma gestão integrada.”

Assim, para o presente trabalho centralização de compras será entendida como a condução do processo aquisitivo por uma entidade, com vista a unificar, de forma colaborativa, a aquisição de bens e serviços transversais, com vista à racionalização dos meios disponíveis.

1.3. Metodologia

1.3.1. Percurso Metodológico

O presente trabalho teve início com a revisão da literatura, onde se procurou identificar os conceitos para o problema da investigação e daí deduzir os mesmos em dimensões e indicadores (IUM, 2016) de forma a procurar responder à QC.

O método seguido na elaboração deste trabalho de investigação baseia-se no raciocínio indutivo, onde se irá desenvolver a “[...] observação de factos particulares para, através da sua associação, estabelecer generalizações [...]” (IUM, 2016, p. 20) com base num procedimento metodológico de estudo de caso do modelo aquisitivo efetuado na SGMAI. Segundo uma estratégia de avaliação qualitativa, pretende-se identificar uma solução integrada de aquisição nas FFAA, apresentando as vantagens e inconvenientes desta centralização.

O percurso metodológico adotado foi o presente nas “*Orientações Metodológicas para a elaboração de Trabalhos de investigação*” (IUM, 2016), onde se procurou percorrer as três fases da investigação: a exploratória, a analítica e a conclusiva. Na fase exploratória, onde através da análise documental e de fontes primárias, com a realização de entrevistas exploratórias, procurou-se identificar o estado da arte, o problema da investigação e a sua delimitação, e a QC deste trabalho, terminando com a elaboração do modelo de análise.

Na fase analítica aprofundou-se a análise documental e procedeu-se à realização de entrevistas a elementos: dos ramos das FFAA (Apêndice A); das possíveis entidades centralizadoras (Apêndice B); das FP (Apêndice C); e da SGMAI (Apêndice D). Estas entrevistas foram conduzidas de forma semiestruturada a uma amostragem por caso múltiplo por contraste-aprofundamento (Pires, 1997, cit. por Guerra, 2006, cit. por IUM, 2016, p.114), procurando seguir a seguinte metodologia: nos ramos e FP procurou-se entrevistar as pessoas diretamente envolvidas no processo aquisitivo de munições; nas possíveis entidades centralizadoras e SGMAI procurou-se entrevistar entidades com reconhecido



mérito na condução de processos aquisitivos. As entrevistas em questão (Quadro 1) foram fundamentais para a elaboração desta investigação.

Quadro 1 - Lista de entidades entrevistadas

Código Entrevista	Identificação	Função/Cargo	Data
R1	Primeiro-Tenente Inácio	Responsável pela Doutrina e Reservas de Guerra	21 fevereiro 2018
R2	Tenente-Coronel Leandro	Chefe de Secção	09 fevereiro 2018
R3	Major Besteiro	Chefe de Repartição	02 fevereiro 2018
C1	Doutora Lígia Vieira	Chefe Divisão	12 fevereiro 2018
C2	Tenente-Coronel Veiga	Assessor Direção	24 fevereiro 2018
C3	Tenente-Coronel Marques	Gestor de Projetos	27 fevereiro 2018
C4	Brigadeiro-General Rui Lopes	Diretor de Finanças	07 março 2018
P1	Capitão Oliveira	Chefe de Repartição	10 março 2018
P2	Doutor Luís Gonçalves	Chefe de Divisão	02 março 2018
PC	Doutora Rosalina Rodrigues	Diretora de Serviço	19 março 2018

Fonte: (Autor, 2018)

A análise das entrevistas, foi realizada de forma temática seguindo a metodologia de Guerra (2006, cit. por IUM, 2016, p. 121) dividindo a análise em cinco etapas: transcrição; leitura; construção de sinopses; análise descritiva; e análise interpretativa.

Por fim na fase conclusiva, procurou avaliar-se os resultados obtidos ao longo das restantes fases, apresentar conclusões e procurar dar contributos para o conhecimento, limitações e recomendações para futuros estudos.

1.3.2. Modelo de Análise

O modelo de análise descrito nesta investigação, surge decorrente da revisão da literatura e dispendo de todos os elementos indispensáveis ao estudo, tanto no domínio conceptual como no domínio metodológico (IUM, 2016, p. 63).



Assim, no domínio conceptual considerou-se dividir os conceitos em três áreas distintas. Numa primeira fase, de âmbito geral, definir em que consistem as compras públicas e a aquisição de equipamento militar, numa segunda fase, procurar compreender o que se entende por processo aquisitivo, e por fim procurar definir o que são compras centralizadas. A identificação destes conceitos levou a procurar explicitá-los em dimensões e indicadores, conforme apêndice E.

O conceito de compras públicas e de aquisição de equipamento militar será abordado essencialmente no próximo capítulo, enquadrando estes conceitos de forma legal e abrangente na Administração Pública. Os conceitos de processo aquisitivo e compras centralizadas, serão analisados essencialmente nos capítulos três e quatro respetivamente, de forma a abranger os ramos das FFAA, as possíveis entidades centralizadoras, e o estudo de caso onde serão incluídas as FP e a SGMAI.

No domínio metodológico os instrumentos e técnicas para a recolha de dados foram essencialmente através de documentos e entrevistas. A análise documental baseou-se na legislação nacional e livros da especialidade, no entanto a principal recolha de dados foi com recurso às entrevistas, que permitiu complementar a análise documental e assim contribuir para as conclusões que se apresentam no presente estudo.



2. Legislação Enquadrante das Aquisições de Equipamentos Militares

Este capítulo visa numa primeira fase descrever a evolução das compras públicas em Portugal a partir de 2005, procurando encontrar modalidades de centralização descritas na legislação nacional, numa segunda fase procura compreender se a compra de munições se enquadra na tipologia de aquisição conjunta e centralizada, e de que forma os documentos estruturantes nacionais dão orientações no sentido de conduzir políticas de centralização nos domínios da defesa.

2.1. Enquadramento legal das Compras Públicas

Para compreender a forma como estão enquadradas as compras públicas, e como legalmente os ramos podem realizar aquisições centralizadas, existem leis e regulamentos enquadrantes deste tipo de processos, como é o caso do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) que procede à reestruturação da administração central do Estado (PCM, 2005) e o Decreto-Lei n.º 37/2007 de 19 de fevereiro que define os princípios orientadores do SNCP (CM, 2007).

O PRACE definiu orientações para os ministérios no sentido de dar cumprimento a este programa e assim procurar o desenvolvimento económico e a obtenção de ganhos de eficiência. Definiu ainda a criação de um Estrutura de Missão para os Serviços Partilhados, na dependência do então Ministério das Finanças e da Administração Pública, com a finalidade de prestar “[...]serviços nos domínios da gestão de recursos financeiros, humanos, materiais e patrimoniais a serviços e organismos clientes[...]”, esta estrutura de missão não incluía as compras públicas onde se definiu que deveriam ser criados estabelecimentos empresarias para fazer face às mesmas (PCM, 2006).

Assim, na sequência do PRACE o Conselho de Ministros aprova em 14 de dezembro de 2006 o Decreto-Lei 37/2007 de 19 de fevereiro que para além de definir o SNCP, aprova a criação da ANCP, entretanto extinta por fusão na ESPAP (CM, 2012), onde prevê um modelo de gestão híbrido com a ANCP, com a UMC de cada ministério e com as entidades compradoras (CM, 2007).

O SNCP está assente em sete princípios, onde se destacam três: o princípio da segregação das funções de contratos e de compras e pagamentos, de modo a que quem desenvolve o processo centralizado, seja por AQ, seja por contratação pública, não seja a mesma entidade que realiza a compra e paga; o princípio do apoio à celebração de AQ pelas diferentes categorias de bens e serviços; e o princípio da promoção da concorrência através da diversificação de fornecedores (CM, 2007).



Ainda consequente do PRACE é criada a ANCP que tinha como objetivo, racionalizar os gastos do Estado através da desburocratização dos processos aquisitivos. Esta, em ligação com as UMC deveria centralizar as aquisições, celebrando AQ para bens móveis, serviços e obras com destino às entidades adjudicantes (CM, 2007).

Como consequência natural do novo enquadramento legal das compras públicas que ia ao encontro das diretivas do Parlamento Europeu e do Conselho foi publicado em 2008 o CCP, estando as compras públicas atualmente enquadradas por este código aprovado pelo Decreto-Lei 18/2008 de 29 de janeiro, com as respetivas alterações introduzidas ao longo dos anos.

Este código trouxe algumas alterações no âmbito da contratação pública de modo a alinhar com as diretivas europeias, tendo a centralização das aquisições sido uma das alterações introduzidas. No seu Artigo 260.º prevê que as entidades adjudicantes podem “constituir centrais de compras⁴ para centralizar a contratação de empreitadas de obras públicas, de locação e de aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços.” (CM, 2008a, p. 815). Este Decreto-Lei prevê ainda que as mesmas entidades adjudicantes podem de forma isolada ou conjunta elaborar AQ a uma ou várias entidades, com vista a obter benefícios em futuras aquisições (CM, 2008a, p. 756).

Para além do exposto o Artigo 39.º do CCP com alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017 de 31 de agosto prevê ainda que para além da figura das centrais de compras as entidades adjudicantes podem unir esforços para estabelecer contratos e AQ que tragam benefícios para todas as entidades (CM, 2008a, p. 774).

Estando a centralização enquadrada pelo CCP a Administração Pública contempla, como entidade centralizadora de compras a ESPAP criada em 2012 pelo Decreto-Lei n.º 117-A/2012 agregando a ANCP, tendo esta entidade como uma das suas missões estabelecer AQ transversais a toda a Administração Pública (CM, 2012).

As categorias de bens e serviços passíveis de serem agregadas pela ESPAP encontram-se enquadradas pela Portaria n.º 772/2008 de seis de agosto, com as alterações introduzidas pela Portaria n.º 103/2011 de 14 de março, (MFAP, 2008) onde não estão incluídos os equipamentos militares.

Assim, pode-se afirmar que apesar das munições não fazerem parte do catálogo de produtos a centralizar na ESPAP, o que é compreensível pela especificidade do produto, por

⁴ Central de Compras: Organismo público que adquira bens e serviços para entidades adjudicantes ou que adjudique contratos ou proceda à elaboração de acordos quadro para bens e serviços com destino às entidades adjudicantes (PE; CUE, 2009).



questões de segurança e por não ser um bem de consumo transversal na Administração Pública, a centralização é apadrinhada e incentivada pela legislação enquadrante das compras públicas, havendo a possibilidade de cada entidade adjudicante poder constituir centrais de compras, AQ, ou até mesmo unir esforços no sentido de desenvolver um contrato que beneficie todos os envolvidos.

2.2. Enquadramento nos Domínios da Defesa

Para além das leis que enquadram as compras públicas, as especificidades das FFAA implicam um enquadramento legal específico, onde também se englobam as compras públicas no domínio da defesa que têm um enquadramento legal próprio que visa garantir os critérios de segurança e soberania nacional.

2.2.1. Contratação Pública nos Domínios da Defesa

O CCP com a alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017 de 31 de agosto refere que a parte II do CCP não é aplicável a “Contratos celebrados ao abrigo do disposto no regime jurídico dos contratos públicos no domínio da defesa e da segurança [(CPDDS)], designadamente do DL n.º 104/2011, de 6 de outubro” (CM, 2007). A parte a que se refere o CCP é respeitante à contratação pública, nomeadamente aos tipos e escolha dos procedimentos. Ao analisar o Decreto-Lei n.º 104/2011 na parte referente aos tipos de contratos (Artigo 14.º) este define que os procedimentos para a formação de contratos são: (i) o procedimento por negociação, com ou sem publicação de anúncio de concurso; (ii) o diálogo concorrencial; (iii) e o concurso limitado por prévia qualificação, remetendo para o CCP o regime desenvolvido nos dois últimos procedimentos (CM, 2011).

Pode-se inferir que no quadro dos contratos públicos, há na legislação nacional regras especiais para contratos no âmbito dos equipamentos militares e equipamentos sensíveis como é o caso do Decreto-Lei dos CPDDS, que é uma transposição da diretiva europeia 2009/81/EC (Cabral e Andrade, 2017). Este Decreto-Lei enquadra a aquisição específica de equipamento militar em que, entre outros, se encontram as munições. No entanto, o mesmo diz respeito apenas a contratos de fornecimento de bens e prestação de serviços acima dos 443.000 € (Juncker, 2017), estando as restantes aquisições de equipamentos militares sujeitas ao regime geral do CCP. No seu Capítulo IV este Decreto-Lei prevê ainda a criação de AQ para aquisições de equipamento militar remetendo também nesta área o regime deste tipo de contratos para o CCP (CM, 2011).

Para além do enquadramento de compras públicas para equipamentos militares, também foi considerada a importância da definição de critérios para que os operadores



económicos⁵ que comercializam este tipo de bens e tecnologias militares, pudessem concorrer aos concursos desenvolvidos para os domínios da defesa e segurança. Assim através da Lei 49/2009 foi regulamentada a forma como os operadores económicos se poderiam candidatar a obter uma licença de comercialização de bens e tecnologias militares. Através da presente Lei o MDN garante a certificação daqueles que pretendam aceder ao comércio de bens e tecnologias militares, seja através da importação, exportação, intermediação, assegurando que estas atividades são “[...] exercidas em estrita subordinação à salvaguarda dos interesses da defesa e da economia nacionais, da tranquilidade pública, da segurança interna e externa e do respeito pelos compromissos internacionais do Estado português.” (AR, 2009a). Na sequência desta Lei o MDN publica regularmente uma lista das empresas autorizadas a exercer a atividade de comércio de bens e tecnologias militares (MDN, 2017).

2.2.2. Contratação Conjunta nos Domínios da Defesa

A Constituição da República Portuguesa (CRP), enquanto Lei fundamental da República determina como tarefa para as FFAA a satisfação dos compromissos internacionais do Estado português e a participação em missões humanitárias e de paz desenvolvidas pelas Organizações Internacionais, de que Portugal faça parte (Assembleia Constituinte, 1976), sendo para isso necessário que as FFAA sejam dotadas de recursos humanos e materiais para esse efeito.

Também a Lei de Defesa Nacional (LDN) prevê que as FFAA têm como missão a defesa da República, e a satisfação dos compromissos internacionais dos quais Portugal faça parte. Esta Lei prevê ainda que o Ministro da Defesa Nacional é o responsável pelo emprego das FFAA, das suas capacidades, meios e prontidão (AR, 2009b).

Já o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) define que a realização da estratégia nacional se orienta por três regras: A unidade estratégica, que visa convergir as dimensões de segurança e defesa para um fim comum; a coordenação, para que haja cooperação e colaboração entre todos os organismos intervenientes; e a utilização racional e eficiente dos recursos (GP, 2013, p. 27). As regras apresentadas podem ser encaradas como o rumo estratégico que Portugal deve seguir para a Defesa Nacional, regras estas que também estão presentes na definição de centralização de compras apresentada neste trabalho, nomeadamente a unidade, a coordenação e a racionalização dos meios.

⁵ Operador económico: “um empreiteiro, um fornecedor ou um prestador de serviços (o termo «operador económico» é usado unicamente por motivos de simplificação do texto)” (PE; CUE, 2009)



Em adição, o CEDN pressupõe que face à conjuntura nacional o carácter conjunto das FFAA deve ser aprofundado, em termos de processos de decisão, gestão de recursos eficiente, integração das estruturas de serviços administrativos e logísticos com vista a uma atuação conjunta (GP, 2013, p. 36).

Some-se a isto a Lei Orgânica Base da Organização das Forças Armadas (LOBOFA) prevê que as FFAA se devem organizar obedecendo aos princípios de eficácia e racionalização devendo para isso criar órgãos conjuntos, inter-ramos de forma a evitar duplicações que se traduzam em desperdício (AR, 2014).

O Conceito Estratégico Militar (CEM) em linha com a legislação enquadrante reforça a importância da racionalização como orientação para a constituição do dispositivo de forças. Desta forma prevê a “[...] integração de estruturas de comando e direção, órgãos e serviços administrativos e logísticos que privilegiem a atuação conjunta.” (MDN, 2014).

Consequentemente as Grandes Opções do Plano (GOP) para 2018 inseridas naquilo que são as Grandes Opções do Plano 2016-2019 do Programa do XXI Governo Constitucional, reforçam a importância da defesa para garantir os objetivos vitais de Portugal enquanto Estado soberano. Desta forma, o Governo mantém o compromisso de assegurar a modernização das FFAA, atribuindo para isso os meios, e forças adequados ao cumprimento das missões que lhe sejam atribuídas (AR, 2017a).

De forma a garantir a eficiência das FFAA, torna-se assim essencial rentabilizar os recursos disponíveis sendo uma das possibilidades a partilha de serviços de apoio e de logística que sejam transversais aos três ramos, devendo tornar comum o possível sem que a identidade e especificação de cada ramo seja colocada em causa (AR, 2017a).

Da legislação enquadrante importa efetuar uma referência à LPM, visto que de acordo com as entrevistas realizadas aos ramos, a aquisição de munições é efetuada na sua maioria ao abrigo desta Lei na capacidade Reservas de Guerra. A LPM prevê a contratação conjunta, desde que autorizada pelo Ministro da Defesa Nacional. Destaca-se que a capacidade de reservas de guerra é a única que tem a mesma designação para os três ramos. (AR, 2015).

2.3. Análise de conteúdos

De forma a procurar identificar pontos na lei que autorizam e incentivam a centralização e na sequência da definição do conceito de compras públicas foram identificadas as dimensões legislativas do PRACE, SNCP, ANCP/ESPAP e CCP, onde se procurou identificar aspetos que correspondessem aos indicadores descritos no apêndice E (Apêndice F).



Desta forma, nenhuma dimensão impede a centralização havendo em todas elas uma tônica comum de procura pela centralização. Se por um lado o PRACE transmite a ideia de partilha o SNCP, ANCP/ESPAP e CCP, preveem a centralização através da criação de AQ nas entidades adjudicantes, sendo que o CCP prevê ainda a criação de centrais de compras e o estabelecimento de contratos conjuntos entre entidades adjudicantes.

Consequente da legislação de compras públicas, procurou-se identificar se para o conceito de aquisição de equipamento militar a tônica de centralização também estava presente. Para isso foram identificadas oito dimensões com os mesmos indicadores do conceito de compras públicas (Apêndice E e F).

Para este conceito só a dimensão do CPDDS refere os AQ, no entanto todas as outras dimensões à exceção da CRP e da LDN transmitem a ideia de atuação logística conjunta inter-ramos, sendo que a LPM prevê a contratação conjunta.

2.4. Síntese Conclusiva

Este capítulo procurou dar resposta à QD1: “Quais as modalidades de centralização da Administração Pública com aplicabilidade no equipamento militar salvaguardando as suas especificidades?” tendo o mesmo sido dividido em duas partes: numa primeira parte e dentro do conceito do que se entende por compras públicas, procurar compreender qual o quadro legal e normativo da Administração Pública enquadrante das aquisições centralizadas; numa segunda fase, dentro do conceito do que são as aquisições de equipamentos militares, procurar compreender qual o enquadramento legal de aquisição de bens militares para as FFAA, e a orientação para a aquisição centralizada deste tipo de bens.

Identificada a legislação enquadrante da Administração Pública para as compras públicas, a importância que se dá à centralização, a legislação enquadrante para equipamentos militares, e as orientações das leis estruturantes nacionais no sentido da obtenção de eficiência através da racionalização dos meios disponíveis, pode considerar-se que por um lado os equipamentos militares se enquadram nas compras públicas, havendo um Decreto-Lei próprio para a sua aquisição sendo, no entanto, o mesmo remissivo para o CCP em termos de procedimentos a desenvolver e constituição de AQ. Por outro lado, este Decreto-Lei, bem como a legislação enquadrante e estruturante relevam a importância do desenvolvimento de políticas de agregação das áreas transversais, nomeadamente logísticas, para o desenvolvimento de processos comuns aos ramos das FFAA, podendo essa centralização ser realizada nas modalidades de centrais de compras, AQ e contratação



conjunta. Considerando assim respondida a QD1, indo de encontro ao OE1 da presente investigação.

Identificada a importância dada à prossecução da eficiência e da racionalização dos meios disponibilizados à Administração Pública e mais concretamente às FFAA, importa compreender de que forma os ramos desenvolvem os seus processos aquisitivos, o que será analisado no próximo capítulo.



3. Processos Aquisitivos de Munições

Estando as compras públicas no domínio da defesa enquadradas, e estando identificada a legislação que orienta a aquisição de equipamentos militares, importa agora compreender como os ramos e as FP, que representam o estudo de caso, desenvolvem o processo aquisitivo de munições 7,62 mm e 9 mm.

Considerando que a componente financeira está enquadrada legalmente, os ramos trabalham de forma igual no tratamento dos processos aquisitivos quanto às dimensões da elaboração do cabimento, compromisso, lançamento do procedimento na plataforma eletrónica e adjudicação, importa neste capítulo distinguir, o que é diferente no processo aquisitivo de munições entre os ramos, incidindo o estudo essencialmente no planeamento, na definição das ET, e na aceitação e controlo de qualidade das munições.

3.1. Marinha

Para compreender o processo aquisitivo da Marinha realizou-se uma entrevista à Primeiro-Tenente Inácio responsável pela definição da doutrina na área das Reservas de Guerra na Marinha Portuguesa. Esta entrevista teve ainda a confirmação do Capitão-Tenente António Gregório chefe da Secção de Armamento Portátil e Munições da Divisão de Armas do Departamento de Armas e Eletrónica (DAE) da Direção de Navios (DN).

As aquisições na Marinha são da responsabilidade da Superintendência de Material, sendo todas as aquisições desenvolvidas pela Direção de Abastecimentos (CM, 2015) com exceção das munições que são desenvolvidas pela DN (Inácio, 2018) (Figura 2).

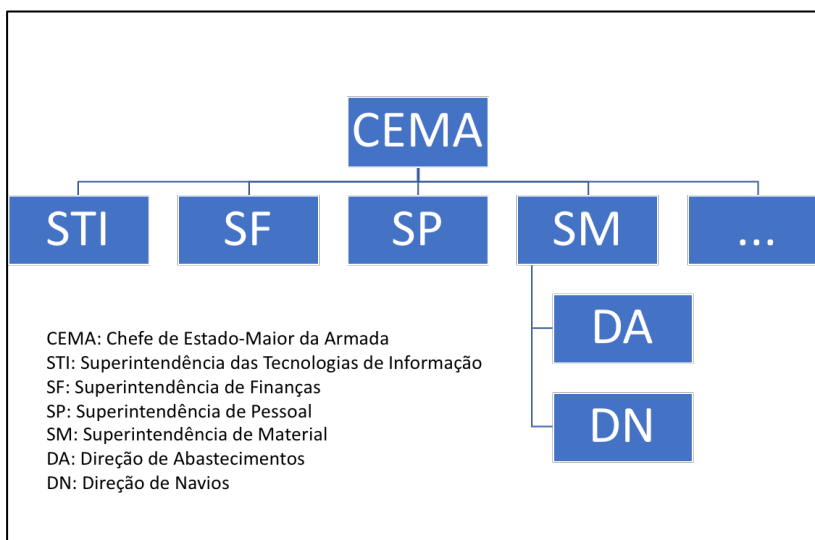


Figura 2 - Organização Logística da Marinha

Fonte: Adaptado de Marinha (2018)



Assim, na Marinha compete à DN assegurar as “[...] atividades a realizar no âmbito da obtenção, armazenamento, manutenção, transporte, distribuição e abate de [...] munições, minas, torpedos, mísseis, explosivos e pirotécnicos.” (CM, 2015).

3.1.1. Planeamento

Segundo Inácio (2018) o processo de aquisição de munições 7,62 mm e 9 mm está indissociável da aquisição das restantes munições, pois a Marinha aplica um conceito de sustentabilidade mínima onde as munições são divididas em três classes (ABC) sendo que a classe A representa cerca de 20% das munições, mas onde é afeto 80% do orçamento destinado às mesmas.

A DN após a análise e divisão dos artigos por classes identifica as necessidades efetuando um plano de aquisição para três a quatro anos. Para este cálculo é considerado o consumo médio de munições nos últimos anos, as dotações de munições definidas superiormente e o plano de consumo das Unidades para o ano seguinte. Por insuficiência de verba, e em estreita ligação com o Comando Naval⁶, são então definidas três prioridades de aquisição de munições e o plano de aquisições é cumprido segundo estas prioridades até a verba estar esgotada.

3.1.2. Especificações Técnicas

Com o plano de aquisição de munições aprovado elaboram-se as ET para as munições a adquirir, sendo a responsabilidade da sua elaboração do DAE (Figura 3), que considera as contribuições de todas as Unidades da Marinha (Inácio, 2018), após o que o processo segue para a Divisão Administrativa e Financeira onde se desenvolve o processo financeiro com vista à satisfação das necessidades identificadas.

⁶ De forma a assegurar as missões operacionais da competência da Marinha o Comando Naval deve garantir os meios para a sustentação das forças da componente operacional do sistema de forças (CM, 2015b, p. 5214).

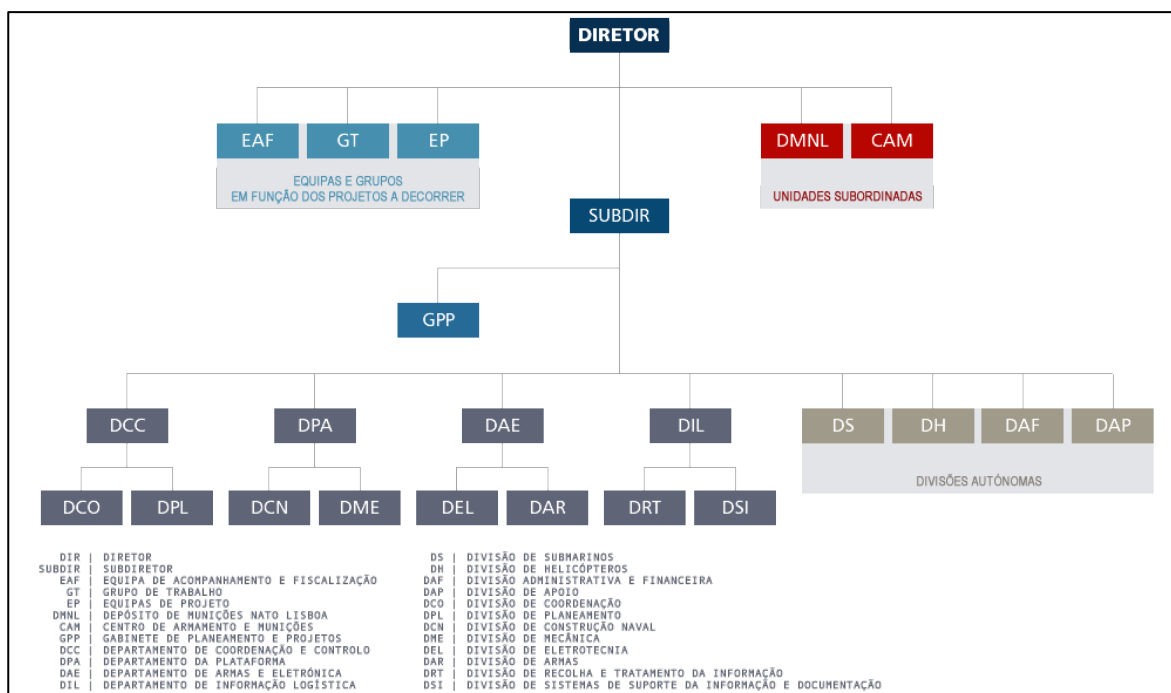


Figura 3 - Organização da Direção de Navios

Fonte: (Inácio, 2018)

3.1.3. Aceitação e Controlo de Qualidade

Concluído o processo aquisitivo e com a chegada das munições aos depósitos e antes de efetuado o pagamento o DAE, com o apoio do Centro de Armamento e Munições (Figura 3) é o responsável pela receção e aceitação dos bens, realizando para isso uma inspeção de quantidade e qualidade visual após o que poderá, se necessário, efetuar testes de tiro com militares de uma Unidade da Marinha (Inácio, 2018).

A Marinha dispõe de um Laboratório de Explosivos que, de entre as suas competências deve “Efetuar o controlo de qualidade de munições, com vista à aceitação, controlo do armazenamento ou extensão da sua vida útil [...]” (CEMA, 2016) sendo que, o DAE pode pedir ao Laboratório que analise as munições com vista à sua aceitação (Inácio, 2018).

3.1.4. Lacunas no Processo Aquisitivo

Para Inácio (2018) as lacunas existentes no processo aquisitivo, são essencialmente doutrinárias havendo um deficiente normativo que enquadre este tipo de aquisições.

3.2. Exército

Para compreender o processo aquisitivo no Exército foi realizada uma entrevista ao Tenente-Coronel Leandro, Chefe da Secção de Material e Munições da Repartição de Reabastecimento e Transportes da Direção de Material e Transportes (DMT).



A DMT é o órgão responsável pela aquisição de munições para o Exército (Leandro, 2018) estando na dependência do Comando da Logística (Figura 4) (Exército Português, 2016) e tem a organização que se apresenta na figura 5.

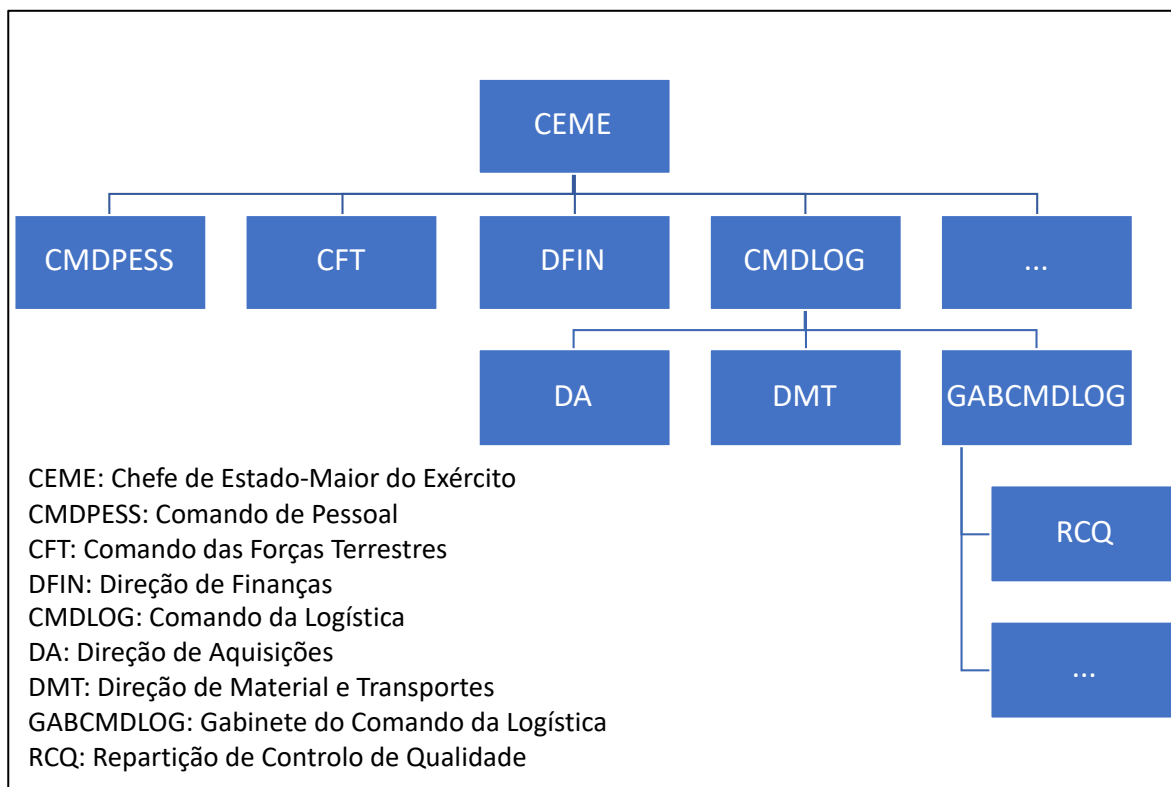


Figura 4 - Organização Logística do Exército

Fonte: Adaptado de Exército Português (2016)

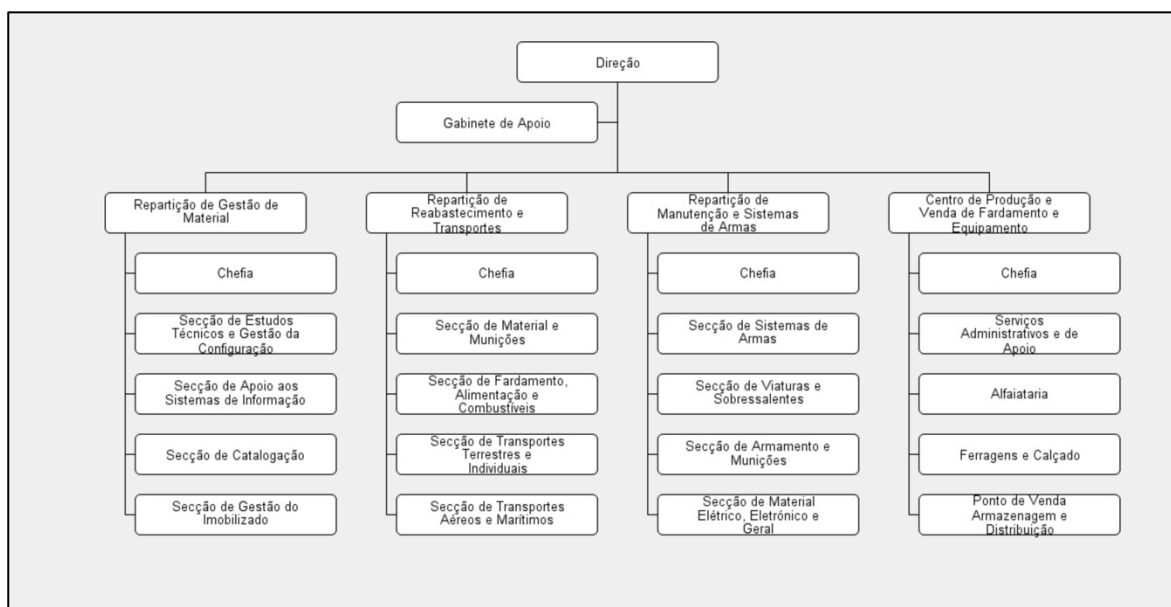


Figura 5 - Organização da DMT

Fonte: (Exército Português, 2016)



3.2.1. Planeamento

Compete à DMT “Elaborar e executar os planos de reabastecimento, manutenção e transporte.” (CM, 2015, p. 5247). Segundo Leandro (2018), o planeamento de aquisição de munições para o Exército é efetuado por dois sexénios, no entanto, para as munições de 7,62 mm e 9 mm o planeamento é efetuado para períodos de quatro a cinco anos. Este planeamento tem em conta: as necessidades de cada Órgão Central de Administração e Direção; o valor a atribuir às reservas de guerra; e os *stocks* existentes, sendo posteriormente efetuada uma estimativa de consumo que se traduz num plano de aquisição de munições a quatro ou cinco anos.

3.2.2. Especificações Técnicas

A DMT é o órgão do Exército que deve realizar estudos técnicos para os equipamentos a adquirir, bem como definir as características técnicas desses mesmos equipamentos (CM, 2015, p. 5247).

Desta forma, a DMT elabora as ET das munições através da Secção de Estudos Técnicos e Gestão da Configuração (Figura 5), após o que, o processo é transferido para a Direção de Aquisições (DA)⁷ (Figura 4), que elabora o processo financeiro com vista à aquisição das munições.

3.2.3. Aceitação e Controlo de Qualidade

A aceitação do material no Exército para as compras desenvolvidas pela DA, onde se incluem as munições, compete ao Gabinete do Comandante da Logística (Figura 4), que assegura “[...]a receção qualitativa e quantitativa de todos os abastecimentos e serviços adquiridos através da DA.” (CM, 2015, p. 5247).

Este Gabinete, através da Repartição de Controlo de Qualidade, após a chegada das munições ao depósito, onde aguardam a distribuição pelo país, é a entidade responsável pela aceitação do material já validado pela DMT (Leandro, 2018).

3.2.4. Lacunas no Processo Aquisitivo

Para Leandro (2018) as lacunas deste tipo de procedimento são essencialmente de falta de RH especializados e técnicos na área das munições para a elaboração das ET e a falta de resposta do mercado para este tipo de processo aquisitivo.

⁷ A DA é um órgão do Comando da Logística responsável por promover a aquisição de bens e serviços necessários à satisfação de necessidades no Exército (CM, 2015a, p. 5247).



3.3. Força Aérea

Para compreender o processo aquisitivo de munições na Força Aérea Portuguesa (FAP) efetuou-se uma entrevista ao Major Amândio Besteiro, Chefe da Secção de Armamento Terrestre da Repartição de Armamento (RepArm) da Direção de Manutenção de Sistemas de Armas (DMSA) do Comando da Logística da FAP.

A DMSA é o órgão na FAP (Figura 6) responsável por “Assegurar que todos os aspetos relacionados com a sustentação [...das] munições [...] são adequadamente planeados, executados e controlados, em resposta às necessidades operacionais.” (FAP, 2018).

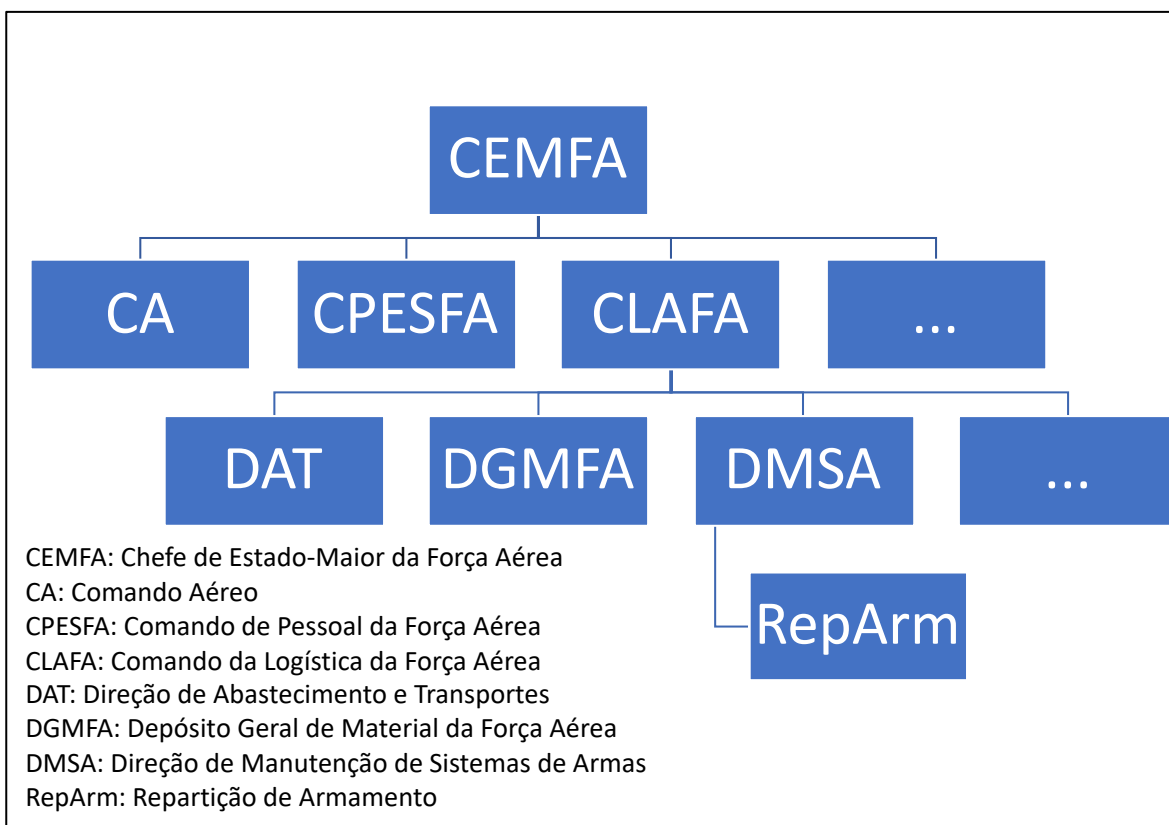


Figura 6 - Organização Logística da FAP

Fonte: Adaptado de FAP (2018b)

3.3.1. Planeamento

A RepArm através do gestor de projeto tem a competência de avaliar as necessidades de munições na FAP tendo em conta o *stock* das Unidades, paióis e reserva de guerra e o consumo do ano anterior. Em caso de insuficiência inicia um processo aquisitivo para os três a cinco anos seguintes (Besteiro, 2018).

3.3.2. Especificações Técnicas

Tendo a DMSA ao seu cargo todos os aspetos relacionados com a sustentação de munições (FAP, 2018), também lhe compete a elaboração das ET, sendo o gestor do projeto



o responsável pela realização das mesmas, enviando posteriormente o processo para o Gabinete de Apoio a Processos que elabora todo o processo financeiro com vista à aquisição das munições (Besteiro, 2018).

3.3.3. Aceitação e Controlo de Qualidade

Após a adjudicação as munições têm como destino o Campo de Tiro de Alcochete, onde é feita a sua receção por elementos desta Unidade, enviando posteriormente um relatório ao gestor do projeto, que faz a aceitação documental e fica responsável pela distribuição nacional (Besteiro, 2018).

3.3.4. Lacunas no Processo Aquisitivo

O foco das lacunas na aquisição de munições na FAP é o tempo do processo. Segundo Besteiro (2018) a burocracia atrasa os processos levando estes a demorar cerca de um ano e meio para concluir, desde a manifestação das necessidades até à entrega do bem.

3.4. Estudo de Caso - Forças Policiais

Sendo as munições 7,62 mm e 9 mm um bem específico em que a sua utilização se prende essencialmente com as atividades desenvolvidas pelas forças militares e de segurança, procurou-se compreender, à luz da mesma legislação de compras públicas, como se desenvolvem os processos aquisitivos deste tipo de artigos na PSP e na GNR.

3.4.1. Polícia de Segurança Pública

Para compreender a forma como se desenrola o processo aquisitivo de munições de 9 mm na PSP realizou-se uma entrevista ao Doutor Luís Gonçalves, Chefe da Divisão de Aquisições e Contratos da PSP.

Na PSP a regulamentação deste tipo de aquisições é efetuada na Divisão de Armas e Munições que pertence ao Departamento de Armas e Explosivos (DepAE) (Anexo A) (PSP, 2018), que controlam e coordenam a agregação das necessidades e o processo de elaboração das ET (Gonçalves, 2018).

3.4.1.1. Planeamento

O Planeamento, é efetuado segundo o plano de formação da PSP que para Gonçalves (2018) é constante o que permite que não haja uma variação do consumo de munições e desta forma se consiga planear com alguma certeza, a aquisição de munições para o ano corrente.

3.4.1.2. Especificações Técnicas

As munições da PSP seguem uma especificação que já foi testada em ambiente formativo, sendo as ET constantes, não havendo por isso uma variação entre processos



aquisitivos. No entanto, o DepAE é a entidade responsável pela regulamentação, controlo e coordenação das ET (Gonçalves, 2018).

3.4.1.3. Aceitação e Controlo de Qualidade

Para Gonçalves (2018) as munições são alvo de um escrutínio qualitativo por parte dos operadores económicos e estão devidamente certificadas e controladas, havendo por isso confiança da PSP perante o produto fornecido sendo, no entanto, o DepAE responsável pela aceitação das munições. Afirma ainda que o controlo de qualidade exige uma atividade laboratorial que a PSP pode subcontratar sem que para isso tenha de empregar RH e materiais.

3.4.1.4. Lacunas de Processo Aquisitivo

Gonçalves (2018) afirma que não há lacunas neste processo aquisitivo, apontando, no entanto, como possível lacuna, a entrada em vigor do Decreto-Lei 112/2014 que transfere a condução dos processos aquisitivos acima dos 150.000 € para a alçada da SGMAI (CM, 2014a).

3.4.2. Guarda Nacional Republicana

Para entender o processo aquisitivo na GNR realizou-se uma entrevista ao Capitão Oliveira, Chefe da Repartição de Armamento, Munições e Equipamento Especial (RAMEE) pertencente à Divisão de Reabastecimento (DivReab), da Direção de Recursos Logísticos (DRL) do Comando da Administração dos Recursos Internos da GNR (Figura 7) (Parreira, 2011).

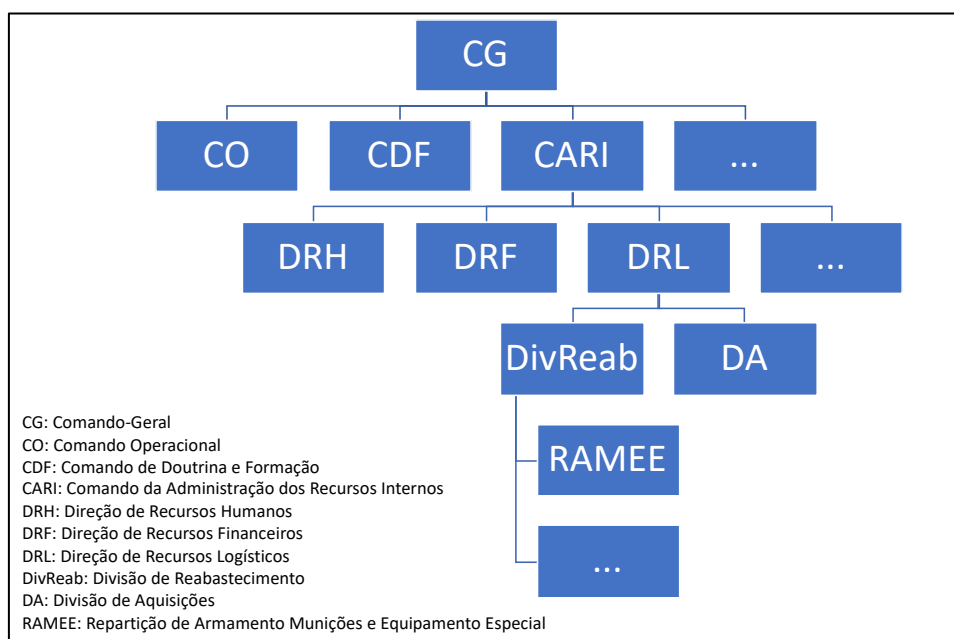


Figura 7 - Organização Logística da GNR

Fonte: Adaptado de GNR (2017); Parreira (2011)



3.4.2.1. Planeamento

Compete à DRL a elaboração de um plano anual de necessidades logísticas para a GNR (CM, 2008b), competência essa que foi atribuída à DivReab (Parreira, 2011).

Assim, e com vista à aquisição de munições 7,62 mm e 9 mm, no início de cada ano as Unidades da GNR informam a DRL das necessidades de tiro para o corrente ano económico, as existências em *stock*, e o que preveem consumir. Por sua vez a DRL confronta os dados das Unidades com os relatórios de tiro do ano transato, cruzando os dados do que foi consumido com o que foi solicitado, conseguindo desta forma apurar as necessidades para o corrente ano (Oliveira, 2018).

3.4.2.2. Especificações Técnicas

A DRL tem a competência de “Elaborar as condições técnicas para os cadernos de encargos referentes aos concursos públicos para aquisição de bens e de serviços.” (CM, 2008b), competência essa que está atribuída à DivReab (Parreira, 2011).

Desta forma, a DivReab através da sua RAMEE elabora as ET das munições contando para isso com a colaboração dos técnicos da oficina de armamento da GNR e de peritos de tiro, utilizando como referência outros processos aquisitivos de munições. Com as ET elaboradas o processo segue para a Divisão de Aquisições que solicita a cabimentação à Divisão de Recursos Financeiros (Figura 7), seguindo o processo para a SGMAI quando ultrapassa os 150.000€ (Oliveira, 2018).

3.4.2.3. Aceitação e Controlo de Qualidade

A DivReab nas suas atribuições compete-lhe “Recepcionar os bens adquiridos, verificando a sua adequabilidade aos parâmetros requeridos para o serviço da Guarda.” (Parreira, 2011).

Assim, a DivReab através da RAMEE receciona as munições em depósito elaborando, caso necessário, testes de apreciação sem recurso a um laboratório, confrontando as especificações do caderno de encargos com os testes em carreira de tiro, com vista à aceitação dos bens (Oliveira, 2018).

3.4.2.4. Lacunas no Processo Aquisitivo

Para Oliveira (2018) a passagem dos processos aquisitivos para a alçada da SGMAI tornou-os mais morosos, apontando a falta de RH na SGMAI como a principal causa deste atraso.



3.5. Análise de Conteúdo

Para a análise de conteúdo do presente capítulo recorreu-se ao método de análise temática, utilizando para isso um quadro (Apêndice G), onde se pretende analisar as respostas dos entrevistados para as dimensões de planeamento, especificações técnicas, aceitação e controlo de qualidade e lacunas do processo aquisitivo.

Para a dimensão planeamento de aquisição de munições 7,62 mm e 9 mm os ramos trabalham para um fornecimento de bens que dure em média quatro anos, sendo que as FP trabalham para um fornecimento anual. Dentro dos ramos, o Exército e a FAP são os que têm um método mais semelhante, levando em consideração as necessidades das suas Unidades, os *stocks* existentes e as reservas de guerra, sendo que a FAP à semelhança da Marinha ainda tem em conta o histórico de consumo. Também na GNR os aspetos a ter em conta são as necessidades das Unidades, o *stock* existente, o histórico de consumo, e o plano de emprego de munições para esse ano.

Para Chiaveneto (2009, p. 344) um plano deve ter seis fases: iniciar-se na definição de um objetivo, contribuindo para isso os objetivos dos vários departamentos de uma instituição; definir o estado atual; desenvolver premissas, com o envolvimento de equipas multidisciplinares e com envolvimento da gestão, com vista a identificar os vários cenários que podem acontecer para atingir o objetivo; analisar outras alternativas de ação; escolher o curso, ou seja decidir; e avaliar os resultados.

Também na aquisição de munições, tratando-se de um artigo crítico para o desempenho das funções das FFAA e FP, deve haver um plano que envolva as seis fases acima identificadas. Assim, numa primeira fase, no ano anterior ao do consumo, deve ser definido pela chefia um plano de consumo de munições, em que para o mesmo devem contribuir as Unidades executantes, determinando desta forma o objetivo para o ano seguinte, numa segunda fase, deve ser avaliado o estado atual ou seja, os *stocks* existentes e as reservas de guerra, posteriormente numa terceira fase, equipas multidisciplinares devem desenvolver modalidades de ação para a aquisição de munições, na quarta fase devem avaliá-las e propor alternativas para o caso das verbas serem insuficientes para alcançar o objetivo, numa quinta fase a chefia dos ramos deve priorizar as atividades a desenvolver face às modalidades de ação identificadas, por fim e já com as verbas atribuídas deve ser efetuada uma avaliação da execução, e aferir os resultados obtidos.

No que diz respeito à dimensão ET a responsabilidade da sua elaboração quer nos ramos quer nas FP está atribuída ao órgão gestor da compra, recorrendo aos técnicos desse



órgão para esse efeito. Neste aspeto, todos os entrevistados referiram que para o caso das munições 7,62 mm e 9 mm as ET já estão elaboradas, não havendo variação por serem bens adquiridos para as mesmas armas ao longo dos anos. Só na GNR se recorre a uma oficina de tiro e a especialistas, facto esse que é justificado pela aquisição de munições de calibre 9 mm poder ser de uma tipologia diferente da munição normal, o que exige a elaboração de ET que correspondam ao pretendido (Oliveira, 2018).

Assim, para a aquisição das munições em estudo, que estão padronizadas e que segundo Gonçalves (2018) “na generalidade as munições têm especificações constantes, não havendo variação” os ramos e as FP não parecem necessitar de apoio de técnicos especialistas, no entanto, conforme se passa na GNR, para outro tipo de munições o recurso a técnicos é determinante para a correta tramitação de um processo aquisitivo.

No que diz respeito à dimensão da aceitação e controlo de qualidade só a Marinha dispõe de um laboratório capaz de desenvolver testes de qualidade aos produtos adquiridos. As restantes entidades procedem ao controlo de forma quantitativa e qualitativa visual, podendo caso necessário, executar testes de apreciação com recurso a carreiras de tiro, de forma a certificar os bens recebidos.

Com a exceção do Exército e em parte da FAP, é a entidade responsável pelo processo que aceita as munições. De acordo com o Exército (2014, p. 8-17), a Inspeção-Geral das Finanças no âmbito da sua atividade realiza auditorias a entidades da Administração Central do Estado, em que um dos pontos avaliados é a “Existência de segregação de funções entre processo de contratação, emissão de notas de encomenda, receção e conferência de bens e serviços, e conferência de faturas”, é assim importante que a aceitação não seja efetuada unicamente pela entidade responsável pelo processo de contratação.

Na última dimensão, a identificação de lacunas no processo aquisitivo, não se consegue encontrar um padrão nos ramos. A Marinha aponta a falta de doutrina, já o Exército a falta de RH especializados e a incapacidade de resposta do mercado, e a FAP a burocracia e o tempo dos processos. Nas FP a lacuna apresentada prende-se com a alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 126-B/2011 em que a SGMAI passou a assegurar os procedimentos de contratação pública das Forças e Serviços de Segurança (FSS) para valores de aquisição superiores a 150.000 € (CM, 2014a), o que segundo Oliveira (2018) passou a atrasar os processos devido à falta de RH especializados na SGMAI.

De uma forma geral pode inferir-se que a generalidade das lacunas apresentadas tem resultados práticos na morosidade dos processos aquisitivos quer devido ao excesso de



burocracia, quer devido à falta de técnicos especializados que pode levar à impugnação de um concurso, por incorreções nos cadernos de encargos.

3.6. Síntese Conclusiva

Este capítulo procurou dar resposta à QD2: “Como são desenvolvidos os processos aquisitivos nos ramos das FFAA para a aquisição de munições de 7,62 mm e 9 mm?”, tendo a análise sido feita com base nas dimensões identificadas para o conceito de processo aquisitivo.

Para compreender o processo aquisitivo procedeu-se à elaboração do apêndice G, que, face aos indicadores identificados, procura compreender de que forma os ramos e FP elaboram o planeamento, ET, e procedem à aceitação e controlo de qualidade de um processo aquisitivo de munições 7,62mm e 9 mm. Este apêndice identifica ainda a dimensão das lacunas deste processo na opinião dos entrevistados. Considerando assim respondida a QD2, indo de encontro ao OE2 da presente investigação.

Identificado o processo aquisitivo desenvolvido nos ramos, importa compreender o grau de aceitação dos ramos e possíveis entidades centralizadoras, para a centralização de um procedimento, bem como a forma como este processo se pode vir a desenvolver à luz da legislação e normativos legais existentes, o que será analisado no próximo capítulo.



4. Compras Centralizadas

A implementação de um processo de centralização de compras implica uma adaptação das organizações, que não deve ser visto só como uma mudança com efeitos a longo prazo, mas sim um processo contínuo de implementação com alterações de curto prazo (Rothwell, et al., 2016, p. 69).

Esta mudança e alteração de curto prazo implica a busca de sinergias, ou seja, o desenvolvimento de um trabalho cooperativo entre diferentes entidades com vista a atingir um resultado comum que pode ser maior que a soma das partes, procurando assim aperfeiçoar uma instituição económica e tecnologicamente (Sá, 2001, p. 637).

Desta forma, neste capítulo pretende-se compreender quais as possibilidades para a condução de um processo aquisitivo centralizado de munições 7,62 mm e 9 mm e distinguir as vantagens e inconvenientes da centralização.

4.1. Estudo de Caso

Para a presente investigação definiu-se como estudo de caso o processo aquisitivo de munições 7,62 mm e 9 mm nas FP, nomeadamente na GNR e na PSP, e a forma como a SGMAI desenvolve este tipo de processos.

Assim, resultante das entrevistas às FP e à SGMAI e da análise da legislação nacional, pretende-se descrever o desenrolar deste tipo de processo aquisitivo no Ministério da Administração Interna (MAI).

A SGMAI desde 2014 que assegura os processos de contratação pública para as FSS para aquisições acima dos 150.000 € (CM, 2014a). Segundo Rodrigues (2018) o que esteve subjacente a esta determinação foi uma questão estratégica, para que fosse efetuado um único procedimento, onde o orçamento continuaria nas FSS, mas o processo aquisitivo seria realizado na SGMAI.

Já em março de 2017 é publicada a Lei de Programação de Infraestruturas e Equipamentos das Forças e Serviços de Segurança (LPIEFSS) do MAI para o quinquénio de 2017 a 2021, onde se centraliza na SGMAI a gestão das dotações orçamentais e o desenvolvimento dos processos aquisitivos, para o qual colaboram as FSS nas áreas de planeamento, execução e monitorização da Lei. A LPIEFSS, à semelhança da LPM, prevê a contratação conjunta desde que autorizado pelo Ministro da Administração Interna (AR, 2017b).

Tendo em conta que a SGMAI tem como objetivo estratégico a centralização das aquisições das FSS, em que inicialmente se procurou centralizar as aquisições acima dos



150.000 €, e já em 2017 centralizar a LPIEFSS, importa identificar como se desenvolve o processo aquisitivo neste órgão da Administração Pública.

Compreendendo apenas a LPIEFSS que tem na sua génese a compra centralizada, onde o orçamento está centralizado na SGMAI, o processo aquisitivo inicia-se com o planeamento que é efetuado pelas FSS enviando para a SGMAI as necessidades e ET dos bens e serviços a adquirir. Posteriormente a SGMAI, reúne-se com as FSS no sentido de uniformizar as ET, Rodrigues (2018), na qualidade de Diretora de Serviços, afirma que “[...] é uma relação que nem sempre é fácil, na medida em que são muitos anos cada um a comprar por si e da forma que entende”. Consoante haja ou não acordo entre as FSS lança-se um único procedimento por lotes, ou vários procedimentos por lotes, sendo que o operador económico é obrigado a responder a todos os lotes e sublotos (Rodrigues, 2018).

Lançado o concurso, toda a tramitação processual é efetuada na SGMAI com a intervenção das FSS: na análise das propostas, em que o júri é conjunto; e na receção dos bens em que a aceitação quantitativa e qualitativa é efetuada pelas FSS, informando posteriormente a SGMAI (Rodrigues, 2018).

Em termos de inconvenientes deste processo aquisitivo, Rodrigues (2018) apresenta: a falta de RH especializados para o desenvolvimento dos processos aquisitivos; a falta de comprometimento das FSS em não enviar RH para apoiar; e a morosidade do Ministério das Finanças em aprovar as extensões de encargos para a LPIEFSS.

Em síntese, o MAI, dentro das suas competências, tem como objetivo estratégico a centralização das aquisições das FSS, quer ao nível das aquisições acima dos 150.000€, quer ao nível da sua LPIEFSS.

4.2. Análise de conteúdos

Face ao conceito de compras centralizadas e das dimensões e indicadores identificados no apêndice E, foram realizadas entrevistas a elementos dos ramos das FFAA, e de possíveis entidades centralizadoras da defesa, nomeadamente à DGRDN e à sua DSAE, ao EMGFA e à UMC/MDN. Para o estudo de caso foram entrevistados elementos da GNR e PSP e da SGMAI enquanto entidade centralizadora.

A análise temática terá a seguinte sequência: numa primeira fase à perceção que os entrevistados têm das vantagens e inconvenientes de uma centralização; de seguida compreender qual a entidade que deve centralizar o processo; terminando com a perceção das entidades à forma como um processo aquisitivo centralizado deve decorrer para as



dimensões: planeamento; ET; orçamento; e aceitação e controlo de qualidade, e qual deve ser o papel dos ramos neste processo.

4.2.1. Vantagens e inconvenientes da centralização

A análise a esta dimensão está presente no apêndice H onde se procurou associar, de forma temática, as respostas dos entrevistados aos indicadores identificados para a mesma.

Um processo de centralização tem para os ramos vantagens de ordem: orçamental; poupança de RH técnicos, e logística, sendo que a Marinha também apresenta como vantagem a uniformização das aquisições entre os ramos, e a FAP e o Exército apresentam vantagens de ordem processual.

Já nas entidades centralizadoras, as economias processuais e orçamentais são as principais vantagens identificadas sendo que, à exceção da UMC/MDN, a economia de RH também é vista como uma vantagem deste processo.

Já nas FP e SGMAI, é consensual a vantagem económica, sendo que a PSP e a SGMAI também apresentam vantagens processuais, e a GNR de interoperabilidade dos meios das FSS.

Em suma, entre os entrevistados a única vantagem consensual é a economia orçamental, seguida da economia processual, da economia de RH especializados, das vantagens logísticas e por fim de interoperabilidade (Apêndice I).

Chiavenato (2009, p. 365) defende três principais vantagens na centralização: o controlo, sendo a centralização o melhor método para controlar e coordenar os recursos disponíveis numa organização; os custos, por razões de economia de escala, por conseguir obter descontos de quantidade e por necessitar de menos RH e materiais para a mesma tarefa; as tecnologias, sendo que face às novas tecnologias da informação e comunicação (TIC) as organizações conseguem passar de uma organização centralizada para descentralizada e vice-versa sem que isso afete a produtividade.

Quanto à dimensão dos inconvenientes os ramos veem o desentendimento entre os intervenientes como o principal inconveniente, sendo que a Marinha e o Exército também apontam a perda de soberania, segundo Leandro (2018) a dependência de uma terceira entidade para conduzir este processo pode ser um inconveniente. Ainda no campo dos inconvenientes dos ramos, Inácio (2018) defende que na agregação de compras que já efetuam na Marinha “nem sempre os recursos financeiros abrangem de forma equitativa todas as unidades, criando desigualdades”, havendo desta forma um inconveniente de ordem



orçamental. No Exército há ainda uma preocupação quanto à incompatibilidade dos bens que uma compra centralizada pode trazer.

Quanto às entidades centralizadoras só a DGRDN aponta inconvenientes, para Veiga (2018) “podemos considerar um ponto negativo, uma dependência dos ramos, relativamente a um órgão central de aquisição de munições”, havendo desta forma, uma perda de soberania.

Nas FP, a GNR aponta como inconveniente processual a morosidade das compras imediatas (Oliveira, 2018), já a PSP aponta três inconvenientes relativos ao mercado, e aos operadores económicos: o primeiro prende-se com uma centralização excessiva das entidades adjudicantes, que leva conseqüentemente a uma agregação dos operadores económicos, podendo originar monopólios e oligopólios que controlam os preços, traduzindo aquilo que deveria ser uma poupança num aumento dos preços praticados; o segundo inconveniente é o risco do negócio, pois Portugal como país economicamente instável representa para os operadores económicos internacionais um risco de cobrança o que se pode traduzir num recurso a seguradoras com conseqüências nos preços praticados; a economia local apresenta-se como o último inconveniente da centralização, estando os grandes concursos apenas ao alcance das macroestruturas económicas, o comércio local e as microestruturas, que não têm capacidade para competir, tendem a desaparecer (Gonçalves, 2018).

Face aos inconvenientes apresentados pela PSP importa ressaltar que: a CRP (1976) prevê que os mercados devem funcionar de forma equilibrada e concorrencial, de forma a contrariar as práticas monopolistas; um dos princípios do SNCP é o da promoção da concorrência através da diversificação de fornecedores (CM, 2007), factos estes que devem ser tidos em conta na criação de uma estrutura centralizada.

Já a SGMAI apresenta como inconvenientes: de RH, a falta de elementos qualificados em contratação pública e a falta de envolvimento das FP no processo aquisitivo; processuais, pela morosidade dos membros do governo em dar resposta às solicitações e a diferença de orçamentos existentes entre as FSS, que causa desigualdade no tempo que cada força leva a satisfazer as suas necessidades (Rodrigues, 2018).

Importa ainda destacar neste campo que a UMC/MDN, a DSAE e a GNR não apresentaram qualquer inconveniente, só destacando as vantagens.

Face à dificuldade de encontrar informação escrita sobre os inconvenientes de centralização, procurou-se identificar as vantagens da descentralização. Para Khan (2018, p. 44) o mundo global em que atualmente se vive não está em linha com o conceito de



centralização, pois atualmente as respostas têm de ser rápidas e só a descentralização permite um elevado nível de flexibilidade que permite atingir essa rapidez. Já Chiavenato (2009, p. 366) refere que um modelo descentralizado é: mais ágil, logo mais rápido; mais independente, logo mais criativo.

Em suma, é consensual a opinião que um processo centralizado traz vantagens económicas a uma instituição, no entanto são também apresentadas vantagens: de ordem processual pela agregação de uma compra num só processo aquisitivo; de poupança de RH centralizando os melhores técnicos para a elaboração dum procedimento desta natureza; de ordem logística, pela possibilidade de haver uma gestão de *stocks* centralizada que permita satisfazer as necessidades dos ramos sem recurso a uma aquisição; e da interoperabilidade que uma compra centralizada pode trazer.

Já no campo dos inconvenientes distinguem-se os institucionais dos de mercado. Em termos institucionais o desentendimento entre as partes e a perda de soberania apresentam-se como as principais desvantagens deste processo, destacando ainda como inconvenientes: a desigualdade orçamental que pode haver entre os ramos e que é também um dos inconvenientes apresentados no processo conduzido pela SGMAI; a incompatibilidade das ET entre os ramos, que também na SGMAI se apresenta como um desafio; o não comprometimento com o processo e a consequente falta de RH especializados; e a morosidade que um processo desta natureza pode trazer, face a uma necessidade imediata. Em termos de mercado os inconvenientes são: a constituição de organizações monopolistas; o aumento do risco de negócio, que se pode traduzir num aumento de preços; e a deterioração do mercado local e das microempresas.

4.2.2. Entidade Agregadora

De forma a identificar uma entidade centralizadora, para a condução do processo aquisitivo de munições 7,62 mm e 9 mm nos ramos das FFAA foram questionados os entrevistados dos ramos e possíveis entidades centralizadoras, sobre qual consideravam ser a entidade que deveria ser responsável pela centralização deste processo aquisitivo (Apêndice J).

A resposta que reuniu mais consenso para os entrevistados foi a DGRDN (Apêndice I), onde só a entrevistada da Marinha discorda desta possibilidade. Inácio (2018) defende a “ligação que deve existir entre quem adquire as munições e quem as consome”, apresentando como única solução possível o EMGFA, onde também o Exército e a FAP defendem como principal entidade centralizadora, aceitando, no entanto, que a DGRDN ou a UMC/MDN



sejam também consideradas como hipótese. Já para as entidades centralizadoras Vieira (2018), enquanto representante da UMC/MDN, considerou não ter conhecimento na área das aquisições de equipamento militar, para poder dar a sua opinião e Veiga (2018), enquanto entrevistado representante da DGRDN, considerou todos os indicadores desta dimensão como uma possibilidade, sendo que a UMC/MDN e o EMGFA necessitariam de alterações dos normativos legais orgânicos e a centralização num dos ramos teria de ser efetuada de forma rotativa, defendendo desta forma, que a melhor opção a considerar seria a DGRDN, ou a DSAE. Já Marques (2018), enquanto representante da DSAE não considera que a UMC/MDN se constitua como uma hipótese, considerando como a melhor situação a condução do processo por parte da DSAE ou da DGRDN, por disporem de técnicos e especialistas, o que levaria a haver menos erros das ET; para Lopes (2018) enquanto Diretor de Finanças do EMGFA a DGRDN é a entidade em melhores condições para conduzir este processo aquisitivo considerando, no entanto, como hipótese a UMC/MDN.

4.2.2.1. Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional

Entre as entidades identificadas neste estudo como passíveis de centralizar o processo aquisitivo de munições 7,62 mm e 9 mm, a DGRDN apresenta-se como uma possibilidade.

O Decreto-Lei n.º 183/2014 que define a nova orgânica do MDN, criando por fusão a DGRDN⁸ (CM, 2014c) e o Decreto-Regulamentar n.º 8/2015, estabelecem as atribuições desta organização, sendo que este último define a organização interna deste organismo público (CM, 2015).

De entre as diferentes atribuições destacam-se a: conceção, desenvolvimento e coordenação de políticas de armamento, e bens com destino às FFAA; participar na edificação de capacidades com vista à elaboração da LPM; e “Planear, coordenar e executar as atividades relativas à gestão do ciclo de vida logístico do armamento, bens e equipamentos, no que se refere aos processos de aquisição, manutenção, alienação e desmilitarização.” (CM, 2014c; CM, 2015).

Dentro das Unidades Orgânicas Nucleares da DGRDN, a DSAE tem como atribuições: elaborar e propor os planos com vista à satisfação das necessidades para completar as capacidades militares e acompanhar a sua execução; participar no desenvolvimento de capacidades militares; assegurar a execução e controlo da LPM; garantir o apoio técnico;

⁸ A DGRDN resultou da fusão da Direção-Geral de Pessoal e Recrutamento Militar com a Direção-Geral de Armamento, Infraestruturas e Equipamentos de Defesa (CM, 2014c, p. 6375)



elaborar pareceres para os procedimentos de contratação pública que visem a aquisição de armamento e equipamento militar (MEF; MDN, 2015).

Como Unidades Orgânicas Nucleares destacam-se ainda: a Direção de Serviços de Qualidade e Ambiente (DSQA) a quem compete a intervenção enquanto órgão técnico na garantia da qualidade dos equipamentos de defesa, e a gestão da normalização dos equipamentos para as FFAA de forma a atingir a interoperabilidade; e a Direção de Serviços de Gestão Financeira e Apoio (DSGFA) a quem compete: participar na elaboração da LPM, e dentro das competências da DGRDN assegurar a sua execução financeira; e instruir os processos de contratação pública de equipamentos militares (MEF; MDN, 2015),

Em suma, a DGRDN apresenta-se como um órgão logístico com capacidade para conduzir um processo aquisitivo com vista à obtenção de equipamentos militares para as FFAA, processo este que para Veiga (2018) podia ser conduzido quer pela DSAE, quer pela DGRDN, sendo que a entidade com competência para autorizar a despesa é sempre o Diretor da DGRDN. Para além destes dois órgãos, com técnicos para desenvolver o processo aquisitivo, a DGRDN tem ainda duas unidades orgânicas que podem contribuir para este processo, a DSGFA, para a condução de processo financeiro e a DSQA para a aceitação e controlo de qualidade.

4.2.2.2. Estado-Maior-General das Forças Armadas

Para além da DGRDN, o EMGFA foi uma das entidades mais referenciadas pelos entrevistados como entidade passível de conduzir o processo aquisitivo em estudo (Apêndice I).

Na LOBOFA, é referido que as FFAA integram a Administração Direta do Estado, na dependência do MDN, sendo este o órgão responsável pela administração das FFAA. Ainda nesta lei, é referido que pertencem à estrutura das FFAA, entre outros órgãos, o EMGFA e os três ramos das FFAA, competindo ao EMGFA “planear, dirigir e controlar o emprego das Forças Armadas no cumprimento das missões e tarefas operacionais”, sendo que os Chefes de Estado-Maior dos ramos dependem hierarquicamente do EMGFA para o emprego operacional, onde o Chefe de Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA), tem o comando operacional das forças dos três ramos, sendo os ramos os responsáveis pela sustentação da força, dependendo do CEMGFA para esse efeito (AR, 2014, pp. 4603-4605).

Já o Decreto-Lei que define a orgânica do EMGFA estabelece que as Divisões de Estado-Maior do EMGFA são de natureza conjunta e apoiam o CEMGFA na sua decisão. Uma das Divisões referidas é a Divisão de Recursos (DivRec), que tem entre outras, a



atribuição de contribuir para a normalização do armamento e equipamento que seja comum nas FFAA e acompanhar a sua execução (CM, 2014b).

Pode-se assim afirmar que o EMGFA é, a par dos ramos uma estrutura na dependência do MDN, no entanto, para a componente operacional os ramos dependem hierarquicamente do EMGFA, sendo a sustentação da componente operacional do sistema de forças da responsabilidade dos ramos, dependendo do CEMGFA para esse efeito, ou seja, na componente operacional, os ramos sustentam e o EMGFA emprega os meios. Ainda de referir que compete à DivRec a normalização do equipamento militar e a sua execução.

Em síntese, e entendendo que as munições são essenciais para o cumprimento da missão da componente operacional do sistema de forças, e que são adquiridas pela LPM, pode considerar-se que, competindo aos ramos a responsabilidade de sustentar as forças, o EMGFA pode ter um papel ativo na normalização dos equipamentos militares, influenciando a execução financeira da LPM.

4.2.2.3. Unidade Ministerial de Compras do MDN

Outra entidade centralizadora referida por três entrevistados foi a UMC/MDN, onde Leandro (2018) e Besteiro (2018) representantes do Exército e FAP respetivamente aceitam esta possibilidade, e Veiga (2018), enquanto representante da DGRDN, considera possível mas não a melhor opção.

A SGMDN entre as suas atribuições tem a de assegurar a contratação centralizada de bens e serviços através da UMC/MDN (CM, 2014c) que foi criada pela Portaria n.º 290/2015 tendo, entre outras, a competência de centralizar os processos aquisitivos ao abrigo dos AQ celebrados pela ESPAP, bem como promover a celebração de AQ e contratos públicos de bens e serviços não celebrados pela ESPAP (MEF; MDN, 2015).

Conforme já apresentado no primeiro capítulo a tipologia de bens e serviços de AQ celebrados pela ESPAP não contempla as munições. Neste sentido, Vieira (2018) afirma que não faz parte das competências desta Unidade Orgânica Flexível a aquisição de munições, e sim a centralização de bens e serviços transversais a todo o MDN, não exclusivos às FFAA, recorrendo preferencialmente aos AQ. Afirma, no entanto, que atualmente estão a centralizar a aquisição de combustível operacional, de uso exclusivo das FFAA e que lançaram pela primeira vez um processo de compra agregada de serviços de voz e dados em local fixo para todo o MDN.

Em suma, a UMC/MDN aparenta ser uma Unidade que visa a aquisição de bens e serviços transversais ao MDN centralizando os AQ celebrados pela ESPAP, no entanto, tem



competência para centralizar a aquisição de bens e serviços para uso exclusivo das FFAA, como é o caso dos combustíveis operacionais, bem como efetuar um processo de contratação pública como é o caso dos serviços de voz e dados em local fixo. Pode ainda afirmar-se que face à sua missão, a UMC/MDN está dotada de RH especializados em contratação pública não tendo, no entanto, técnicos que consigam apoiar na elaboração de ET exclusivas de equipamentos militares.

4.2.2.4. Centralização num Ramo

O último indicador apresentado de recurso aos ramos, só foi identificado pelo representante da DGRDN, não sendo, no entanto, a hipótese mais viável (Veiga, 2018). Importa, no entanto, referir que os ramos enquanto entidade adjudicante podem constituir centrais de compras exclusivamente destinadas a um setor de atividade (CM, 2008a, p. 815), e podem de forma conjunta elaborar AQ a uma ou várias entidades por forma a obter ganhos em aquisições futuras (CM, 2008a, p. 756).

4.2.3. Processo Aquisitivo Centralizado e Papel dos Ramos

Por forma a compreender qual a melhor opção para a centralização de um processo aquisitivo de munições 7,62 mm e 9 mm, foram questionadas as entidades passíveis de centralização para as dimensões de planeamento, ET, orçamento, aceitação e controlo de qualidade e papel dos ramos. Salienta-se que a UMC/MDN não respondeu por não considerar ter o *know how* técnico em equipamentos militares, estando assim esta questão cingida à DGRDN, DSAE e EMGFA (Apêndice K).

Na dimensão de planeamento todas as entidades afirmam que esta responsabilidade deve continuar nos ramos, enviando as suas necessidades para a entidade centralizadora. Para Veiga (2018) “Os ramos, que é quem faz o planeamento operacional e de exercícios sabem no ano anterior as necessidades para o ano seguinte, por isso fazem o que fazem habitualmente no seu plano anual de compras, no âmbito da LPM”.

Já na dimensão do orçamento, só o representante da DGRDN vê a hipótese de o orçamento estar nos ramos, mas apresenta como melhor opção o mesmo estar centralizado. Para Lopes (2018) “O percurso cronológico da despesa nas suas diversas fases deve ser conduzido pela entidade com competência para autorizar a despesa e pelo órgão que esta entidade superintende”.

Para a dimensão das ET as respostas são distintas, já que o representante da DGRDN, as considera padronizadas e já efetuadas para outras aquisições (Veiga, 2018), já o representante da DSAE defende um regime misto com uma equipa multidisciplinar da



DGRDN e dos ramos (Marques, 2018), o representante do EMGFA defende que devem ser os ramos a desenvolver estas ET (Lopes, 2018).

Para a aceitação e controlo de qualidade Veiga (2018) e Marques (2018) afirmam que a DGRDN tem a DSQA que teria a responsabilidade de efetuar a aceitação e controlo de qualidade. Veiga (2018) defende ainda o recurso a um laboratório externo em caso de necessidade, já Marques (2018) defende que a aceitação deve incluir elementos dos ramos.

Para estas entidades entrevistadas a opinião sobre o papel dos ramos neste processo aquisitivo também é distinto. Veiga (2018) defende que os ramos deveriam ser observadores do processo, interferindo apenas em caso de necessidade como júris do procedimento e como elementos de teste de tiro. Já Marques (2018) vê os ramos como elementos importantes na fase de testes e controlo de qualidade. Por sua vez Lopes (2018) para além da receção e controlo de qualidade afirma que as ET devem ser elaboradas pelos ramos.

Identificada a conjuntura legal, o processo aquisitivo nos ramos e quais as entidades identificadas como passíveis de centralizar este processo aquisitivo, importa identificar as possibilidades de solução integrada para este tipo de procedimento.

Importa ressaltar que a centralização deve implicar a transferência da autoridade para um órgão de topo (Chiavenato, 2009, p. 365), e assim sendo a competência para autorizar o lançamento deste procedimento deve estar no órgão centralizador, que deve ter ao seu cargo o orçamento para realizar a despesa.

No campo do planeamento, à semelhança do que se passa no MAI, este deve continuar a cargo dos ramos das FFAA, pois “o histórico e antecedentes está nos Ramos” (Lopes, 2018), bem como o conhecimento da atividade operacional e exercícios (Marques, 2018), face ao que, no início de cada ciclo aquisitivo deveriam manifestar as necessidades junto da entidade centralizadora, de forma a que esta pudesse iniciar o processo aquisitivo.

Na dimensão das ET apresentam-se três possibilidades: à semelhança do MAI, a agregação das ET de cada ramo na entidade centralizadora, efetuando posteriormente reuniões que visassem o entendimento dos ramos; a criação de uma equipa de missão com membros dos ramos, e da entidade centralizadora, com a tarefa de determinar umas ET únicas; ou como última opção dotar a entidade centralizadora com meios permanentes dos ramos para o desenvolvimento deste ou de outros procedimentos de índole militar. Importa frisar que independentemente da opção, o envolvimento de todos no processo mostra ser uma mais valia, conforme descrito por todos os entrevistados.



Já para a aceitação e controlo de qualidade, face ao apresentado acerca da segregação de funções parece que a melhor solução para a aceitação e controlo de qualidade passa por uma entidade que não esteja envolvida no processo aquisitivo. Mesmo assim três possibilidades poderiam existir: o recurso exclusivo aos meios humanos presentes nesse órgão independente; a utilização dos RH permanentes no órgão responsável pela condução do processo aquisitivo; ou a utilização dos RH constituintes da equipa de missão para a aquisição das munições.

4.3. Síntese Conclusiva

Este capítulo procurou assim dar resposta à QD3: “Quais as possibilidades de solução integrada para o processo aquisitivo de munições 7,62 mm e 9 mm nos ramos das FFAA?” tendo a análise sido feita com base nas dimensões identificadas no apêndice E

Para compreender a dimensão de compras centralizadas dividiu-se o tema em três grupos de dimensões: a das vantagens e inconvenientes (Apêndice H); a da possível entidade centralizadora (Apêndice J); e a do processo aquisitivo centralizado e papel dos ramos (Apêndice K).

Da análise efetuada e salvo melhor opinião, só o EMGFA parece não ter competência para conduzir o processo aquisitivo centralizado, apesar de poder ter um papel ativo na uniformização dos equipamentos militares.

No que diz respeito às fases da compra pública de munições 7,62 mm e 9 mm, o planeamento deve continuar a ser conduzido pelos ramos, enquanto que as ET poderão ser desenvolvidas por uma equipa de missão para esse fim, por elementos da entidade centralizadora ou pelos ramos. Para a aceitação e controlo de qualidade também se apresentam três opções válidas: a utilização exclusiva de membros da entidade independente; o recurso aos membros da equipa de missão; ou o recurso aos membros permanentes da entidade centralizadora que conduziram o processo aquisitivo. Considerando assim respondida a QD3, indo de encontro ao OE3 da presente investigação.

Identificadas as vantagens e inconvenientes da centralização, as possíveis entidades centralizadoras, a forma como deve ser conduzido o planeamento, a realização das ET, a entidade que controla o orçamento, as formas de aceitação e controlo de qualidade e o papel dos ramos, importa propor a melhor solução à luz do estudo efetuado.



Conclusões

Face à conjuntura económica de Portugal, aos poucos recursos existentes e às TIC, o Estado português tem vindo a aperfeiçoar a forma como gere os dinheiros públicos, tendo recorrido a algumas técnicas que visam o equilíbrio e eficiência das contas públicas, tendo sido a centralização uma delas.

Neste sentido, definiu-se como QC: “Quais as vantagens e inconvenientes da aquisição centralizada de munições de calibre 7,62 mm e 9 mm para os três ramos das FFAA, tendo em consideração a constituição de uma solução integrada de aquisição e a legislação nacional?”

De forma a responder a esta questão, a investigação iniciou-se com a análise documental, essencialmente de legislação nacional enquadrante das compras públicas e com a realização de entrevistas exploratórias, onde se percebeu que este era um tema que recolhia a aprovação dos entrevistados, mas sem que houvesse uma proposta implementada. Desta forma, este trabalho teve por base quatro conceitos (Apêndice E) que procuraram dar resposta às QD identificadas como forma de dar resposta à QC.

A metodologia seguida assentou num estudo de caso da SGMAI, segundo uma estratégia de investigação qualitativa, assente num raciocínio indutivo contemplando as fases exploratória, analítica e conclusiva, terminando com a apresentação deste trabalho escrito.

No que diz respeito à QD1 “Quais as modalidades de centralização da Administração Pública com aplicabilidade no equipamento militar salvaguardando as suas especificidades?” há essencialmente três formas de proceder à centralização das compras públicas de equipamentos militares, ou através de AQ, ou da constituição de centrais de compras, ou através do desenvolvimento, por parte de uma entidade adjudicante de uma centralização ou concurso público que visem o benefício de mais que uma entidade adjudicante. A legislação estruturante do MDN e FFAA prevê e reforça a contratação logística conjunta com o objetivo de racionalizar as compras públicas.

Para o presente estudo, que visa essencialmente a aquisição de munições 7,62 mm e 9 mm para os ramos das FFAA, tendo em conta que seria um ato único a opção que aparenta ser mais vantajosa é o recurso ao desenvolvimento de uma contratação por uma entidade centralizadora, à semelhança do que se desenvolve atualmente no MAI. No entanto, caso a opção fosse centralizar a aquisição de todos os equipamentos militares transversais às FFAA com vista a garantir a uniformização dos meios, deveria ser analisada a opção de uma



entidade centralizadora se constituir como central de compras de modo a desenvolver AQ para equipamentos militares, ou a adjudicar bens e serviços a pedido e em representação das entidades adjudicantes.

Quanto à QD2 “Como são desenvolvidos os processos aquisitivos nos ramos das FFAA para a aquisição de munições de 7,62 mm e 9 mm?”, verificou-se que os ramos desenvolvem o seu planeamento de três a cinco anos, tendo todos eles em conta as necessidades anuais das suas Unidades, havendo ainda quem tenha em conta o *stock* e o histórico de consumo. Face à análise efetuada, o modelo da GNR aparenta ser o mais completo e que contribui para mais indicadores, por levar em consideração o histórico de consumo, as necessidades das Unidades, e os *stocks* existentes.

Também na dimensão ET a GNR aparenta ter o melhor processo de garantia da correta elaboração das mesmas, pois para além da Secção responsável pelo processo contam ainda com a colaboração de especialistas de tiro, e técnicos da oficina de tiro que são chamados para contribuir para a elaboração das ET.

Já na dimensão de aceitação e controlo de qualidade, a Marinha aparenta ter o sistema que garante um maior controlo, pois para além das inspeções visuais de quantidade e qualidade efetuam testes de tiro, e recorrem ao seu Laboratório de Explosivos para efetuar testes. No entanto, no campo da segregação de funções só no Exército a aceitação é efetuada por uma entidade diferente da responsável pelo processo aquisitivo.

Face ao estudo efetuado esta dimensão deve compreender a inspeção visual de qualidade e quantidade e, garantir a possibilidade de efetuar testes de tiro e de controlo de qualidade seja através do recurso a meios próprios, ou através de *outsourcing* à semelhança do que a PSP defende. No campo da segregação de funções e na sequência das recomendações da Inspeção-Geral das Finanças, quem conduz o processo não deve ser a mesma entidade que aceita os bens.

Importa ainda destacar que para os ramos os seus processos aquisitivos de munições apresentam lacunas de ordem processual, de falta de RH especializados e por fatores externos às entidades adjudicantes, que um processo centralizado pode colmatar.

Na QD3 procurou-se responder “Quais as possibilidades de solução integrada para o processo aquisitivo de munições 7,62 mm e 9 mm nos ramos das FFAA?”

Para identificar uma solução integrada as questões aos entrevistados procuraram incidir no planeamento, nas ET, no orçamento e na aceitação e controlo de qualidade, bem como identificar qual a entidade que teria condições para centralizar este processo.



Do estudo efetuado o EMGFA, apesar de ter alguma responsabilidade na normalização das aquisições dos ramos, tem uma atividade de emprego operacional, cabendo aos ramos a sustentação. A UMC/MDN é uma unidade que detém o conhecimento da aquisição centralizada, bem como os RH para este tipo de processo aquisitivo, no entanto não dispõem de RH técnicos para equipamento militar. Desta forma, a melhor opção aparenta ser a condução do processo pela DGRDN, por dispor dos RH técnicos para compras públicas, na sua DSGFA, dos RH técnicos para a contribuição das ET na sua DSAE e por dispor de uma DSQA que tem competência para realizar a aceitação e controlo de qualidade das munições.

Considerando como melhor opção de centralização a DGRDN tendo em conta a análise efetuada acerca da forma de condução do processo aquisitivo centralizado e tendo como apoio o estudo de caso do MAI a solução mais viável aparenta ser a exposta no fluxograma apresentado no apêndice L.

Desta forma, o processo aquisitivo centralizado deve ter sete fases iniciando-se com o planeamento que deve ser da responsabilidade dos ramos por terem o histórico dos consumos da componente operacional do sistema de forças e dos exercícios e treinos realizados. Na segunda fase os ramos devem elaborar a manifestação de necessidades para a DGRDN, que com a receção da mesma deve iniciar a terceira fase nomeando um gestor do projeto onde a DSAE aparenta ser a melhor opção face às atribuições legais que lhe estão atribuídas relativas ao apoio técnico que presta nos procedimentos de contratação pública que visem a aquisição de equipamento militar. A DGRDN deve ainda ser detentora do orçamento inscrito na LPM em reservas de guerra para que de forma centralizada possa conduzir o processo aquisitivo de forma mais ágil e com um só pagamento. A quarta fase prende-se com a elaboração das ET, devendo para isso ser criada uma equipa multidisciplinar com o contributo de todos os elementos necessários para a sua elaboração, nomeadamente os elementos técnicos da DSAE, os técnicos de contratação pública da DSGFA, para prestar apoio, juristas da DGRDN e em caso de necessidade deve contar com elementos dos ramos. A quinta fase é a condução do processo financeiro por parte da DSGFA, terminando com a adjudicação a um operador económico que na sexta fase procede ao fornecimento das munições nos depósitos dos ramos, após o que se dá início à sétima fase onde a DSQA deve proceder à aceitação das munições e ao seu controlo de qualidade, podendo contar com elementos da equipa multidisciplinar para esse efeito e em caso de necessidade pode recorrer a um laboratório em regime de *outsourcing* ou ao Laboratório de Explosivos da Marinha, para efetuar testes de qualidade às munições adquiridas. Em caso de aceitação o processo



termina, caso contrário, deve ser reportado ao operador económico que deve proceder à correção dos erros apontados.

Apresentada a entidade que deve conduzir este processo e o fluxograma do mesmo, importa responder à QC desta investigação apontando as vantagens e inconvenientes que a solução integrada apresentada pode trazer para as instituições em análise, estando as mesmas apresentadas no apêndice M. Destaca-se como maior vantagem a possibilidade de obter descontos de quantidade que se traduzam em poupanças orçamentais. No que diz respeito aos inconvenientes para as instituições destaca-se a dependência a uma terceira entidade, o que implica a perda de flexibilidade e o possível desentendimento entre os ramos. Considera-se assim respondida a QC desta investigação que vai de encontro ao OG do trabalho.

Apresentada a resposta à investigação importa referir que este trabalho teve como limitação, a delimitação das possíveis entidades centralizadoras exclusivamente à DGRDN e à UMC/MDN, e com o desenrolar do trabalho houve a necessidade de consultar elementos do EMGFA, o que se traduziu numa rearticulação das questões apresentadas aos entrevistados, e da própria organização do trabalho.

Este trabalho tinha ainda como objetivo a apresentação da solução integrada aos *stakeholders* dos ramos e das possíveis entidades centralizadoras, para que fosse possível obter as suas opiniões e contribuir para melhorar a solução apresentada, no entanto, face ao tempo disponível, optou-se por desconsiderar esta opção.

Desta forma, como proposta para outras investigações, seria importante perceber a opinião dos Chefes de Estado-Maior dos ramos e do Diretor-Geral de Recursos da Defesa Nacional, para esta temática e procurar compreender se financeiramente a centralização traria ganhos para as instituições. Outra possível investigação seria procurar identificar os equipamentos militares que são de consumo transversal nos ramos, e propor um modelo de aquisição centralizada deste tipo de bens, identificando as vantagens e inconvenientes dessa centralização.



Referências Bibliográficas

- ANCP, 2009. *Regulamento do Sistema Nacional de Compras Públicas (Regulamento n.º 330/2009, de 30 de julho de 2009)*. Lisboa: Diário da República.
- Aperta, J. et al., 2015. Compras Centralizadas Na Saúde. *Revista Portuguesa de Farmacoterapia*, Volume 7, pp. 14-20.
- AR, 2009a. *Condições de acesso e exercício das actividades de comércio e indústria de bens e tecnologias militares (Lei n.º 49/2009 de 5 de Agosto)*. Lisboa: Diário da República.
- AR, 2009b. *Lei de Defesa Nacional (Lei n.º 31-A/2009 de 7 de julho)*. Lisboa: Diário da República.
- AR, 2014. *LOBOFA (Lei Orgânica n.º 6/2014 de 1 de setembro, alteração à Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1 - A/2009, de 7 de julho)*. Lisboa: Diário da República.
- AR, 2015. *Aprovação da Lei de Programação Militar (Lei Orgânica n.º 7/2015 de 18 de maio)*. Lisboa: Diário da República.
- AR, 2017a. *Grandes Opções do Plano para 2018 (Lei n.º 113/2017 de 29 de dezembro)*. Lisboa: Diário da República.
- AR, 2017b. *Lei de programação de infraestruturas e equipamentos das forças e serviços de segurança do Ministério da Administração Interna (Lei n.º 10/2017 de 3 de março)*. Lisboa: Diário da República.
- Assembleia Constituinte, 1976. *Constituição da República Portuguesa de 02 de abril de 1976*. s.l.:s.n.
- Baily, P., Farmer, D., Jessop, D. e Jones, D., 2005. *Purchasing Principles and Management*. Nona edição ed. Essex: Pearson Education.
- Besteiro, A., 2018. *Processo Aquisitivo de Munições na Força Aérea e possível centralização inter-ramos* [Entrevista] (02 fevereiro 2018).
- Cabral, M. e Andrade, A., 2017. Portugal. Em: E. B. e. Edward e A. L. McNeill, edits. *The International Comparative Legal Guide to: Public Procurement 2017*. Londres: Global Legal Group Ltd., pp. 180-187.
- Carvalho, J., 2012. *Logística e Gestão da Cadeia de Abastecimento*. Primeira Edição ed. Lisboa: Edições Sílabo.
- CEMA, 2016. *Regulamento Interno do Laboratório de Explosivos da Marinha (Despacho 35/2016, de 3 de maio)*. s.l.:s.n.



- Chiavenato, I., 2009. *Administração Geral e Pública*. Segunda Edição ed. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Lda..
- CM, 2007. *Criação da Agência Nacional de Compras Públicas, E. P. E. (Decreto-Lei n.º 37/2007 de 19 de Fevereiro)*. Lisboa: Diário da República.
- CM, 2008a. *Código dos Contratos Públicos (Decreto-Lei n.º 18/2008 de 29 de Janeiro)*. s.l.:Diário da República.
- CM, 2008b. *Estrutura interna e o posto correspondente à chefia dos serviços de apoio directamente dependentes do comandante-geral e dos serviços dos órgãos superiores de comando e direcção da Guarda Nacional Republicana (Decreto Regulamentar 19/2008, de 27 de Novembro)*. [Em linha] Disponível em: <https://dre.tretas.org/dre/243117/decreto-regulamentar-19-2008-de-27-de-novembro> [Acedido em 02 abr. 2018].
- CM, 2011. *Contratação pública nos domínios da defesa e da segurança (DL n.º 104/2011 de 06 de outubro)*. Lisboa: Diário da República.
- CM, 2012. *Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P. (Decreto-Lei n.º 117-A/2012 de 14 de junho de 2012)*. Lisboa: Diário da República.
- CM, 2014a. *Alteração ao Decreto -Lei n.º 126 -B/2011, de 29 de dezembro (Decreto-Lei n.º 112/2014 de 11 de julho)*. Lisboa: Diário da República.
- CM, 2014b. *Orgânica do Estado-Maior-General das Forças Armadas (Decreto-Lei n.º 184/2014 de 29 de dezembro)*. Lisboa: Diário da República.
- CM, 2014c. *Otimização dos serviços do MDN (Decreto-Lei n.º 183/2014 de 29 de dezembro)*. Lisboa: Diário da República.
- CM, 2015a. *Atribuições, competências e estrutura orgânica das unidades, estabelecimentos e órgãos do Exército (Decreto Regulamentar n.º 11/2015 de 31 de julho)*. Lisboa: Diário da República.
- CM, 2015b. *Atribuições, competências e organização da estrutura interna da Marinha (Decreto Regulamentar n.º 10/2015 de 31 de julho)*. Lisboa: Diário da República.
- CM, 2015c. *Missão, atribuições e tipo de organização interna da DGRDN (Decreto-Regulamentar n.º 8/2015 de 31 de julho)*. Lisboa: Diário da República.
- CM, 2017. *Nona alteração ao Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro (Decreto-Lei n.º 111-B/2017 de 31 de agosto)*. Lisboa: Diário da República.



- Conselho, 2001. Lista de armas, munições e material de guerra. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, pp. C 364 E/85-C364 E/86.
- Couto, R., 2001. *Logística conjunta das Forças Armadas modalidades e perspectivas de evolução*. Lisboa: s.n.
- Deimling, C. v., Glas, A. H. e Essig, M., 2015. Defense Management Research Capacities and Topics: Blind Spots in Defense Acquisition Management?. Em: K. V. Thai, ed. *International Public Procurement Innovation and Knowledge Sharing*. Londres: Springer.
- DILP, 2018. *Público*. [Em linha] Disponível em: <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/público> [Acedido em 18 mar. 2018].
- Exército Português, 2014. *Sistema Logístico do Exército (PDE 4-46-00)*. Exército Português ed. Lisboa: s.n.
- Exército Português, 2016. *Cadeia de Comando do Exército*. [Em linha] Disponível em: <https://www.exercito.pt/pt/quem-somos/organizacao> [Acedido em 02 abr. 2018].
- FAP, 2018a. *Direção de Manutenção de Sistemas de Armas*. [Em linha] Disponível em: <http://www.emfa.pt/www/unidades.php?o=detalheUnidade&id=34> [Acedido em 02 abr. 2018].
- FAP, 2018b. *Estrutura da Força Aérea*. [Em linha] Disponível em: <http://www.emfa.pt/www/unidades> [Acedido em 23 abr. 2018].
- GNR, 2017. *Organograma da Guarda Nacional Republicana*. [Em linha] Disponível em: <http://www.gnr.pt/organizacao.aspx> [Acedido em 23 abr. 2018].
- Gonçalves, L., 2018. *Processo Aquisitivo de Munições na PSP e sua centralização* [Entrevista] (02 março 2018).
- GP, 2013. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. s.l.:s.n.
- Guedes, A. et al., 2012. *Logística e Gestão da Cadeia de Abastecimento*. Primeira Edição ed. Lisboa: Edições Sílabo.
- IMPIC, 2017. *Alteração ao CCP - publicação em Diário da República*. [Em linha] Disponível em: <http://www.impic.pt/impic/pt-pt/noticias/novo-ccp-publicacao-em-diario-da-republica> [Acedido em 13 mar. 2018].
- Inácio, A. G., 2018. *Processo Aquisitivo de Munições na Marinha e possível centralização inter-ramos* [Entrevista] (21 fevereiro 2018).



- IUM, 2016. *Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação*. Pedrouços: Fronteira do Caos Editores.
- Juncker, J.-C., 2017. Regulamento (UE) 2017/2367 da Comissão de 18 de dezembro de 2017. *Jornal Oficial da União Europeia*, Assunto: Altera a Diretiva 2009/81/CE do Parlamento Europeu e do Conselho no respeitante aos seus limiares de aplicação no contexto dos processos de adjudicação de contratos, pp. L 337/22-L 337/23.
- Khan, H. A., 2018. *Globalization and the Challenges of Public Administration*. Primeira Edição ed. Cham: Palgrave Macmillan.
- Leandro, 2018. *Processo Aquisitivo de Munições no Exército e possível centralização inter-ramos* [Entrevista] (09 fevereiro 2018).
- Lopes, A., 1986. A Indústria De Defesa e e Modernização das Forças Armadas Portuguesas. Em: *Nação e Defesa*. s.l.:s.n., pp. 94-105.
- Lopes, J. A., 2017. *Despacho 57/MDN/2017*. Lisboa: s.n.
- Lopes, R., 2018. *Centralização de Compras de Munições 7,62mm e 9mm Inter-ramos* [Entrevista] (07 março 2018).
- Marinha, 2018. *Organização*. [Em linha] Disponível em: <http://www.marinha.pt/pt-pt/marinha/organizacao/estrutura/Paginas/Estrutura.aspx> [Acedido em 22 abr. 2018].
- Marques, M., 2018. *Centralização de Compras de Munições 7,62mm e 9mm Inter-ramos* [Entrevista] (27 fevereiro 2018).
- MDN, 2011. *Regime jurídico dos contratos públicos nos domínios da defesa e da segurança (Decreto-Lei n.º 104/2011 de 6 de Outubro)*. Lisboa: Diário da República.
- MDN, 2014a. *Criação do HFAR (Decreto-Lei n.º 84/2014 de 27 de maio)*. Lisboa: Diário da República.
- MDN, 2014b. *Conceito Estratégico Militar*. Lisboa: MDN.
- MDN, 2015. *Criação do Instituto de Estudos Superiores Militares (Decreto-Lei n.º 161/2005 de 22 de Setembro)*. Lisboa: Diário da República.
- MDN, 2017. *Empresas Autorizadas, nos Termos da Lei n.º 49/2009, de 5 de agosto, a Exercer a Atividade de Comércio de Bens e Tecnologias Militares / Produtos Relacionados com a Defesa*. Lisboa: MDN.
- MEF; MDN, 2015a. *Determinação da estrutura nuclear e as competências das respetivas unidades orgânicas da DGRDN (Portaria n.º 283/2015 de 15 de setembro)*. Lisboa: Diário da República.



- MEF; MDN, 2015b. *Missão, atribuições e o tipo de organização interna da Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional (Portaria n.º 290/2015 de 18 de setembro)*. Lisboa: Diário da República.
- MFAP, 2008. *Categorias de bens e serviços cujos acordos quadro e procedimentos de aquisição são celebrados e conduzidos pela ANCP (Portaria n.º 772/2008 de 06 de agosto)*. Lisboa: Diário da República.
- OCDE, 2017. *Government at a Glance 2017*, Paris: OECD.
- Oliveira, J., 2018. *Processo Aquisitivo de Munições na GNR e sua centralização* [Entrevista] (10 março 2018).
- Parreira, L., 2011a. *Ajustamentos ao nível da estrutura orgânica flexível (Despacho n.º 9634/2011, de 3 de Agosto)*. Lisboa: Diário da República.
- Parreira, L., 2011b. *Comando da Administração de Recursos Internos (Despacho GCG n.º 70/11-OG)*. Lisboa: s.n.
- PCM, 2005. *Reestruturação da Administração Central do Estado (Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005 de 4 de agosto de 2005)*. Lisboa: Diário da República.
- PCM, 2006. *Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006 (21 abr. 2006)*. Lisboa: DRE.
- PE; CUE, 2009. Directiva 2009/81/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de julho de 2009. *Jornal Oficial da União Europeia*, Assunto: Coordenação dos processos de adjudicação de determinados contratos de empreitada, contratos de fornecimento e contratos de serviços por autoridades ou entidades adjudicantes nos domínios da defesa e da segurança, pp. L 216/76-L 216/136.
- PGDL, 2018. *Código dos Contratos Públicos*. [Em linha] Disponível em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2063&tabela=leis [Acedido em 12 fev. 2018].
- PSP, 2018. *Estrutura Geral*. [Em linha] Disponível em: <http://www.psp.pt/Documentos%20Varios/Visio-DNPSP20120522.pdf> [Acedido em 02 abr. 2018].
- Queirós, A., 2017. *Análise da aquisição conjunta de fardamento nas Forças Armadas*. Lisboa: s.n.
- Rodrigues, R., 2018. *Processo Aquisitivo centralizado das Forças e Serviços de Segurança* [Entrevista] (19 março 2018).
- Rothwell, W. J., Stavros, J. M. e Sullivan, R. L., 2016. *Practicing Organization Development*. Quarta Edição ed. New Jersey: Wiley.



Sá, J. V., 2001. *Gestão na Prática*. Lisboa: ISCSP.

Santos, J., 2009. *Logística Conjunta - Áreas potenciais para a sua viabilidade potencial*.
Lisboa: s.n.

Veiga, 2018. *Centralização de Compras de Munições 7,62 mm e 9mm Inter-ramos*
[Entrevista] (24 fevereiro 2018).

Vieira, L., 2018. *Centralização de Compras de Munições 7,62 mm e 9 mm Inter-ramos*
[Entrevista] (12 fevereiro 2018).



Anexo A — Estrutura da PSP

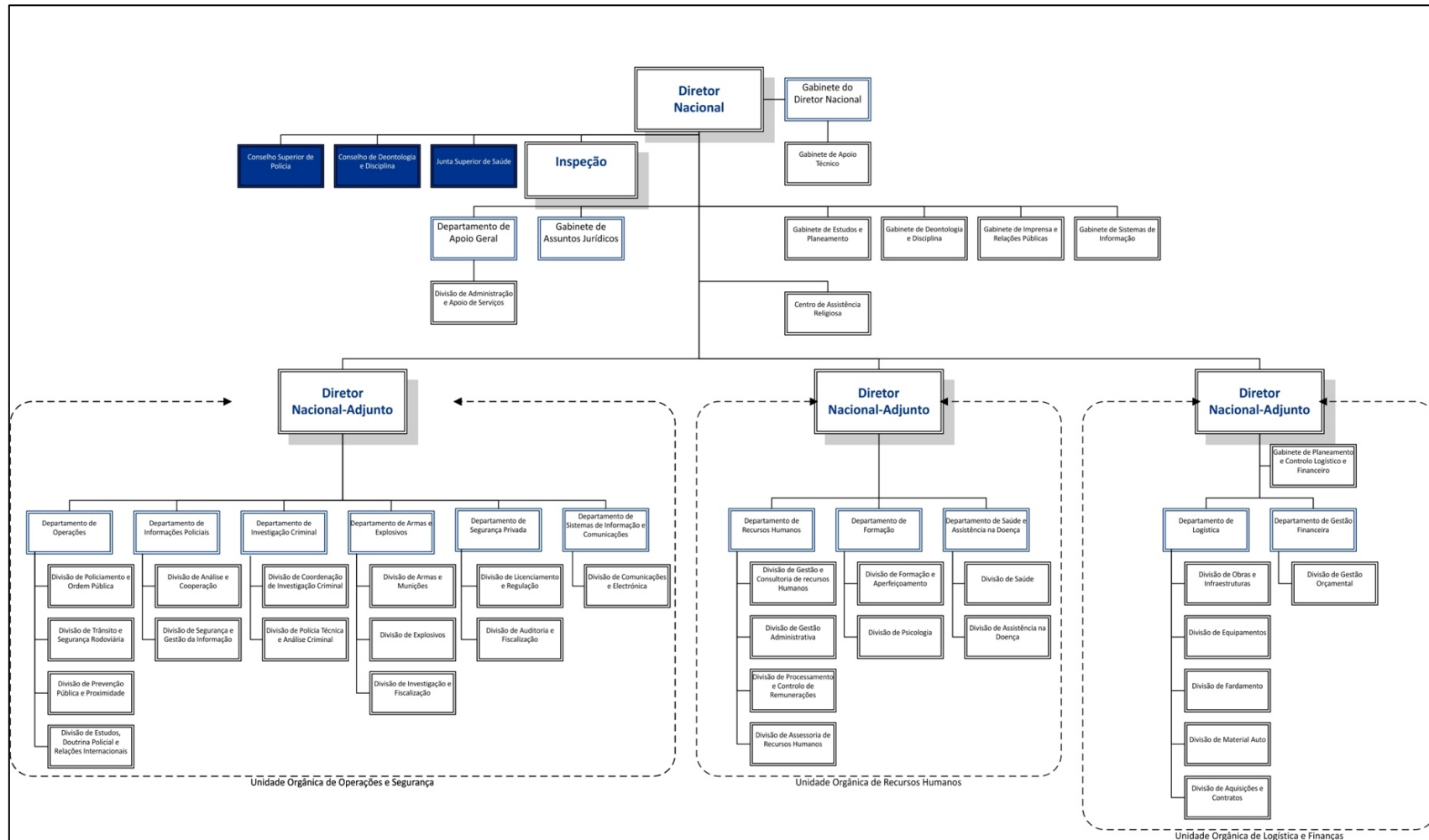


Figura 8 - Estrutura da PSP

Fonte: (PSP, 2018)



Apêndice A — Guião de Entrevista aos Ramos das Forças Armadas

1. Qual a função que desempenha no ramo?
2. Qual a legislação enquadrante para a aquisição de munições?
3. De que forma se processa o planeamento para aquisição de munições 7,62 mm e 9 mm no ramo em que exerce funções?
4. Como é que se desenrola o processo aquisitivo relativo às munições em estudo, no ramo em que exerce funções, desde a manifestação de necessidade até a encomenda chegar ao depósito?
 - 4.1 – Especificações técnicas
 - 4.2 – Aceitação e controlo de qualidade
 - 4.3 – Considera que há lacunas no processo aquisitivo?
5. Relativamente à aquisição de munições para os três ramos das FFAA, considera viável a aquisição ser efetuada em conjunto?
6. Quais as vantagens que vê na centralização?
7. Quais as vulnerabilidades inerentes a este tipo de processo?
8. Quem considera ser a entidade que poderia centralizar este processo?
9. Considera ser possível a aquisição centralizada pela UMC/MDN ou DGRDN?
10. Concorda que seja uma destas entidades a conduzir o processo? Qual seria a responsabilidade do ramo neste processo?



Apêndice B — Guião de Entrevista às Entidades Centralizadoras da Defesa

1. Qual a função que desempenha?
2. Relativamente à aquisição de munições dos três ramos das FFAA considera viável que a aquisição seja efetuada em conjunto?
3. Quais as vantagens que um processo centralizado pode trazer?
4. Quais as vulnerabilidades inerentes a este tipo de processo?
5. Quem considera que poderia centralizar o processo aquisitivo de munições em análise?
6. Dentro das responsabilidades da entidade que representa já foi considerada a centralização deste tipo de equipamento militar?
7. Considera ser possível a aquisição centralizada pela UMC/MDN ou DGRDN?
8. Concorda que seja uma destas entidades a conduzir o processo? Qual seria a sua responsabilidade neste processo?
9. Caso fosse centralizado, de que forma se processaria:
 - 9.1. O planeamento de necessidades para a centralização de munições dos ramos das Forças Armadas?
 - 9.2. O orçamento estaria nos ramos ou na entidade centralizadora?
 - 9.3. Quem efetuaria as especificações técnicas?
 - 9.4. Como seria conduzido o processo aquisitivo?
 - 9.5. Quem ficaria responsável pela aceitação e controlo de qualidade?
 - 9.6. Qual seria o papel dos ramos no processo aquisitivo?
10. Caso o processo fosse centralizado considera como a melhor solução a aquisição via NSPA ou através do mercado local?
11. Considera que a entidade que representa tem competência para agregar este tipo de aquisição?



Apêndice C — Guião de Entrevista às Forças Policiais

1. Qual a função que desempenha?
2. Qual a legislação enquadrante para a aquisição de munições?
3. De que forma se processa o planeamento para aquisição de munições na força em que exerce funções?
4. Como é que se desenrola o processo aquisitivo relativo às munições na instituição em que exerce funções, desde a manifestação de necessidade até a encomenda chegar ao depósito do ramo?
 - 4.1. Especificações técnicas?
 - 4.2. Aceitação e controlo de qualidade?
 - 4.3. Considera que há lacunas no processo aquisitivo?
5. Considera que a centralização de aquisições pode trazer vantagens a uma organização? Quais?
6. E inconvenientes? Quais?



Apêndice D — Guião de Entrevista à SGMAI

1. Qual a função que desempenha na Secretaria Geral do MAI?
2. No âmbito da condução dos processos aquisitivos, qual é a legislação enquadrante?
3. Que tipo de processos aquisitivos desenvolvem na UMC/MAI?
4. No que diz respeito à LPIEFS como se processa a centralização de compras, concretamente da GNR e PSP?
5. Dentro das responsabilidades do MAI já foi considerada a centralização da aquisição de munições, por serem bens transversais às forças policiais?
6. Relativamente à aquisição de munições da PSP e GNR considera viável que a aquisição seja efetuada em conjunto?
7. Quais são as vantagens da condução de um processo centralizado?
8. Quais as vulnerabilidades inerentes a este tipo de processo?
9. Quem acha que poderia agregar esta aquisição?
10. Considera ser possível a aquisição centralizada pela UMC/MAI?
11. Qual seria a sua responsabilidade neste processo?
12. Caso fosse centralizado, de que forma se processaria:
 - 12.1. O planeamento de necessidades para a centralização de munições das Forças Policiais?
 - 12.2. Orçamento na UMC/MAI ou nas Forças policiais?
 - 12.3. Especificações técnicas?
 - 12.4. Processo Aquisitivo?
 - 12.5. Aceitação e controlo de qualidade?
13. Qual seria o papel das Forças Policiais no processo aquisitivo?
14. Porque é que a UMC/MAI centralizou a LPIEFS? E não outras aquisições?
15. Caminham para a centralização de mais processos aquisitivos?
16. Não considera que caso o processo tivesse ficado na PSP ou GNR seria menos moroso.



Apêndice E — Dimensões e Indicadores de Análise

Quadro 2 - Dimensões e indicadores de análise

Conceitos	Dimensões	Indicadores
Compras Públicas	PRACE	Centralização Partilha Atividade logística conjunta Centrais de compras AQ
	SNCP	
	CCP	
Aquisição de Equipamento Militar	CPDDS	
	CRP	
	LDN	
	CEDN	
	LOBOFA	
	CEM	
	GOP18	
LPM		
Processo Aquisitivo	Planeamento	Período da aquisição
		Histórico de consumo
		Necessidades anuais
		Dotações autorizadas
		Stocks existentes
	ET	Responsabilidade da elaboração
		Equipa de especialistas
		Histórico de outros contratos
	Aceitação e Controlo de Qualidade	Responsabilidade da aceitação e controlo de qualidade
		Inspeção qualitativa e quantitativa
		Não efetuam controlo de qualidade
		Testes de aceitação e qualidade
Vulnerabilidades	Processuais	
	Fatores externos às entidades adjudicantes	
	RH com incapacidade técnica	
Compras centralizadas	Vantagens	Economia orçamental
		Economia processual
		Rentabilização dos RH
		Interoperabilidade
		Logísticas
	Inconvenientes	Perda de soberania
		Orçamentais
		Desentendimento entre ramos/FP
		Uniformização
		RH
		Operadores Económicos
		Processuais
	Entidade agregadora	Ramos
		UMC/MDN
		DGRDN
	Planeamento	DSAE
		EMGFA
	Orçamento	Ramos/FP
		Centralizado
	ET	Ramos/FP
		Centralizado
		Técnicos da entidade centralizadora
		Técnicos dos ramos/FP
	Controlo de Qualidade e receção	Regime misto
		Responsabilidade dos ramos/FP
		Responsabilidade da entidade centralizadora
		Responsabilidade mista
		Laboratórios militares
		Atividade laboratorial em outsourcing
	Função do Ramo	Planeador
Espetador		
Técnico		
Parte integrante do processo		
Aceitação e controlo de qualidade		

Fonte: (Autor, 2018)



Apêndice F — Análise de Conteúdo à Legislação

Quadro 3 - Análise de conteúdo à legislação enquadrante

Conceito	Dimensões	Texto	Indicadores
Compras Públicas	PRACE	Serviços Partilhados	Partilha
	SNCP	Contratação está centralizada, através de acordos quadro	Acordo Quadro
	ANCP/ESPAP	Centralizar as aquisições, celebrando acordos quadro para bens móveis, serviços e obras com destino às entidades adjudicantes	Acordo Quadro
	CCP	As entidades adjudicantes podem “constituir centrais de compras para centralizar a contratação de empreitadas de obras públicas, de locação e de aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços.”,	Centrais de Compras
		Centrais de compras podem estar exclusivamente destinadas a um setor de atividade	
	As entidades adjudicantes podem unir esforços para estabelecer contratos e acordos quadro que tragam benefícios para todas as entidades	Acordo Quadro e contratos conjuntos	
Aquisição de Equipamento Militar	CPDDS	Prevê a criação de Acordos Quadro para aquisições de equipamento militar	Acordo Quadro
	CRP	Nada a declarar	Nada a declarar
	LDN	Nada a declarar	Nada a declarar
	CEDN	Racionalização de meios	Atuação logística conjunta
		O caráter conjunto das FFAA deve ser aprofundado, em termos de processos de decisão, gestão de recursos eficiente, integração das estruturas de serviços administrativos e logísticos com vista a uma atuação conjunta	
	LOBOFA	FFAA se devem organizar obedecendo aos princípios de eficácia e racionalização devendo para isso criar órgãos conjuntos, inter-ramos de forma a evitar duplicações que se traduzam em desperdício	Órgãos Conjuntos inter-ramos
	CEM	FFAA se devem organizar obedecendo aos princípios de eficácia e racionalização devendo para isso criar órgãos conjuntos, inter-ramos de forma a evitar duplicações que se traduzam em desperdício	Órgãos Conjuntos inter-ramos
		“[...] integração de estruturas de comando e direção, órgãos e serviços administrativos e logísticos que privilegiem a atuação conjunta.”	Integração de estruturas logísticas de forma conjunta
	GOP18	Rentabilizar os recursos disponíveis sendo uma das possibilidades a partilha de serviços de apoio e de logística que sejam transversais aos três Ramos das FFAA, devendo tornar comum o possível sem que a identidade e especificação de cada ramo seja colocada em causa	Partilha de serviços logísticos transversais, tornando comum o possível
LPM	A presente Lei no seu Artigo quinto prevê a contratação conjunta, estando esta dependente da autorização do MDN	Contratação conjunta	

Fonte: (Autor, 2018)



Apêndice G — Análise de conteúdo - Processos Aquisitivos dos Ramos e Forças Policiais

Quadro 4 - Análise de conteúdo aos processos aquisitivos de munições 7,62 mm e 9 mm nos Ramos das FFAA e FP

Dimensões	Indicadores	Forças Armadas			Forças Policiais	
		Marinha	Exército	FAP	PSP	GNR
Planeamento	Período da Aquisição	3 a 4 anos	4 Anos	3 a 5 Anos	Anual	Anual
	Histórico de Consumo	Consumo Médio nos últimos Anos		Consumo do ano anterior		Relatórios de tiro do ano anterior
	Necessidades Anuais	Plano de Consumo das Unidades para o ano	Necessidades das Unidades	Necessidades das Unidades da FAP	Plano de Formação anual	Necessidades das Unidades
	Dotações Autorizadas	Dotação de munições autorizada anualmente				
	Stocks Existentes		Stocks existentes Reservas de Guerra	Stock existentes Reserva de Guerra		Stock existente
ET	Responsabilidade da elaboração	Elaboradas pelo DAE	Elaborado por elementos da DMT	Elaborado pelo Gestor de projeto	DAE é a responsável	DRL elabora as ET
	Equipa de especialistas	Contribuição das Unidades da Marinha				Colaboração de Técnicos da Oficina de Armamento Colaboração de peritos
	Histórico de Outros Contratos				ET já efetuadas de outros anos	Referência a outros processos aquisitivos
Aceitação e Controlo de Qualidade	Responsabilidade da Aceitação e Controlo de Qualidade	DAE é o responsável pela aceitação	É o Gabinete do Comando da Logística que é responsável pela aceitação	Aceitação física pelo Campo de Tiro de Alcochete Gestor de projeto faz a aceitação documental	DAE é a responsável	DRL responsável pela aceitação
	Inspeção qualitativa e quantitativa	Inspeção de quantidade e qualidade visual	Aceitação quantitativa e qualitativa			
	Não efetuam controlo de qualidade				Munições são certificadas e confia-se nos Operadores económicos	
	Testes de aceitação e Qualidade	Pode efetuar testes de tiro Pode efetuar testes em laboratório da Marinha		Podem ser efetuados testes	PSP pode subcontratar atividade laboratorial	Elabora testes de apreciação
Lacunas do Processo Aquisitivo	Processuais	Doutrina da Marinha		Tempo do processo aquisitivo Burocracia atrasa os processos		Atraso dos processos
	Fatores Externos às entidades adjudicantes		Falta de resposta do mercado		Passagem dos processos aquisitivos para a SGMAI	Passagem dos processos aquisitivos para a SGMAI
	RH com incapacidade técnica		Falta de RH especializados na elaboração das ET			Falta de RH especializados na UMC/MAI

Fonte: (Autor, 2018)



Apêndice H — Vantagens e Inconvenientes de um Processo Centralizado

Quadro 5 - Vantagens e inconvenientes de um processo aquisitivo centralizado

Dimensões	Indicadores	Forças Armadas			Entidade Centralizadora da Defesa				Forças de Segurança		Entidade Centralizadora MAI
		Marinha	Exército	FAP	UMC/MDN	DGRDN	DSAE	EMGFA	GNR	PSP	SGMAI
Vantagens	Economia orçamental	Vantagem Económica	Mais Baratas	Financeiros	Poupança	Oportunidade de Negócio	Maior poder negocial	Ganhos de quantidade	Mais Barato	Desconto de quantidade	Obter melhores preços
	Processual		Só um Processo	Só um Processo	Facilita a nível processual	Rapidez processual	Um Processo Mais Rápido	Um único processo		Economia processual Menor consumo de tempo	Economia processual
	RH	Racionalização de RH	Vantagem de RH na realização das ET, 1 em vez de 3	Menos RH		Redução de RH	de RH	RH qualificados num local			
	Interoperabilidade	Uniformização de munições nos Ramos							Uniformização das polícias		
	Logísticas	Gestão de Stocks cruzada	Entrega Centralizada	Logísticos							
Inconvenientes	Perda de soberania	Prioridades definidas por um terceiro	Dependência de uma terceira entidade			Dependência dos ramos a um órgão central					
	Orçamentais	Desigualdades financeiras									
	Desentendimento entre ramos	Não considerar as particularidades de cada ramo	Balancear das munições consoante as necessidades dos ramos	Confidencialidade entre Ramos							
	Uniformização		Compatibilidade								
	RH				Não vê inconvenientes		Só vê vantagens	Desde que as ET e Requisitos Técnicos estejam detalhados, não vejo dificuldade			Falta RH qualificados Falta de envolvimento das FP
	Operadores Económicos									Criação de Oligopólios e monopólios risco de negócio para o operador económico centralização não contempla o pequeno comércio	
Processual								As necessidades imediatas		Respostas do Ministério das Finanças Orçamentos diferentes para o mesmo objeto pode criar desigualdade	

Fonte (Autor, 2018)



Apêndice I — Referências das Entrevistas aos Indicadores em Análise

Quadro 6 - Contagem de referências das entrevistas aos indicadores em análise

Dimensões	Indicadores	Ramos	Entidades Centralizadoras	Forças Policiais	Entidade Centralizada	Total
Vantagens	Economia orçamental	3	4	2	1	10
	Processual	2	4	1	1	8
	RH	3	3	0	0	6
	Interoperabilidade	1	0	1	0	2
	Logísticas	3	0	0	0	3
Inconvenientes	Perda de soberania	2	1	0	0	3
	Orçamentais	1	0	0	0	1
	Desentendimento entre ramos/FP	3	0	0	0	3
	Uniformização	1	0	0	0	1
	RH	0	0	0	1	1
	Operadores Económicos	0	0	1	0	1
Entidade agregadora	Processuais	0	0	1	1	2
	Ramos	0	1	-	-	1
	Secretaria Geral UMC	2	1	-	-	3
	DGRDN	2	3	-	-	5
	DSAE	0	2	-	-	2
Planeamento	EMGFA	3	1	-	-	4
	Ramos	-	3	-	-	3
Orçamento	Centralizado	-	0	-	-	0
	Ramos	-	1	-	-	1
ET	Centralizado	-	3	-	-	3
	Técnicos da entidade centralizadora	-	0	-	-	0
	Técnicos dos ramos	-	1	-	-	1
Controlo de Qualidade e receção	Regime misto	-	1	-	-	1
	Responsabilidade dos Ramos	-	0	-	-	0
	Responsabilidade da entidade centralizadora	-	2	-	-	2
	Responsabilidade Mista	-	1	-	-	1
	Laboratórios militares	-	0	-	-	0
Função do Ramo	Atividade laboratorial em Outsourcing	-	1	-	-	1
	Planeador	-	0	-	-	0
	Observador	-	1	-	-	1
	Técnico	-	1	-	-	1
	Parte integrante do processo (júri do concurso)	-	1	-	-	1
Receção e Controlo de qualidade	Receção e Controlo de qualidade	-	3	-	-	3

Fonte: (Autor, 2018)



Apêndice J — Análise de conteúdo - Entidade Centralizadora do Processo Aquisitivo

Quadro 7 - Análise de conteúdo à entidade que deveria centralizar o processo aquisitivo

Dimensões	Indicadores	Forças Armadas			Entidade Centralizadora da Defesa				Forças de Segurança		Entidade Centralizadora MAI
		Marinha	Exército	FAP	UMC/MDN	DGRDN	DSAE	EMGFA	GNR	PSP	SGMAI
Entidade agregadora	Ramos	Não Concordo			Nada a Referir	Um adquire para todos de forma rotativa			Não foi questionado	Não foi questionado	
	Secretaria Geral UMC	Não Concordo	Sim	Uma UMC para artigos militares		Podia ser na SecrGeral, mas a lógica é da DGRDN	A UMC/MDN não	Não pode deixar de ser considerado			Na SGMAI por ser uma entidade de serviços partilhados
	DGRDN	Não Concordo	Sim	DGRDN		DGRDN, por controlar o armamento	Encaixa-se na DGRDN, com uma equipa de trabalho dos ramos	A DGRDN estaria em condições de assumir este tipo de atividade			
	DSAE	Não Concordo				Podia ser a DSAE, mas no fim quem assina é a DGRDN	Já tem técnicos o que levava a haver menos erros nas ET	A DSAE poderia conduzir o processo com elementos dos Ramos			
	EMGFA	EMGFA, com representantes dos Ramos e técnicos	EMGFA	EMGFA		Também podia ser centralizado no EMGFA, teria de alterar o normativo					

Fonte: (Autor, 2018)



Apêndice K — Análise de conteúdo - Condução do Processo Aquisitivo Centralizado

Quadro 8 - Análise de conteúdo às responsabilidades da condução do processo aquisitivo centralizado

Dimensões	Indicadores	Entidade Centralizadora da Defesa				Entidade Centralizadora MAI	
		UMC/MDN	DGRDN	DSAE	EMGFA	SGMAI	
Planeamento	Ramos/FP	Nada a Referir	Ramos fazem o planeamento	Receber Inputs dos Ramos	Necessidades enviadas pelos Ramos	Pedir às Forças as ET e Necessidades	
	Centralizado						
Orçamento	Ramos/FP	Nada a Referir	As duas maneiras, mas devia ficar nos serviços centrais			Nas Forças	
	Centralizado			Centralizado	O CEMGFA		
ET	Técnicos da entidade centralizadora	Nada a Referir	O problema não se põe as ET são as mesmas, feitas há muito tempo				
	Técnicos dos ramos/FP				Técnicos dos Ramos	Enviados pelas forças	
	Regime misto			Grupo de trabalho ou equipa multidisciplinar, ramos consultados			
Aceitação e controlo de Qualidade	Responsabilidade dos ramos/FP	Nada a Referir				As FP, a SGMAI não tem capacidade	
	Responsabilidade da entidade centralizadora		A DGRDN tem em DSQA que aceitaria e faria o controlo de qualidade	A DSQA tem técnicos, que com as ET iriam qualificar os aspetos técnicos			
	Responsabilidade Mista				Pelo EMGFA em coordenação com os Ramos		
	Laboratórios militares						
	Atividade laboratorial em Outsourcing		Recurso a laboratório civil				A GNR manda para laboratório
Função do Ramo	Observador	Nada a Referir	Até que a munição chegue ia acompanhado			Nada a Referir	
	Técnico				Nas ET		
	Parte integrante do processo		Se houver necessidade incluir o pessoal dos Ramos para júri do procedimento				
	Receção e Controlo de qualidade		Poderiam estar presentes representantes dos ramos para assistir aos testes, fazer testes de tiro	Na fase de testes e de controlo de qualidade	Receção e Controlo de qualidade		

Fonte: (Autor, 2018)



Apêndice L — Fluxograma do Processo Aquisitivo Centralizado

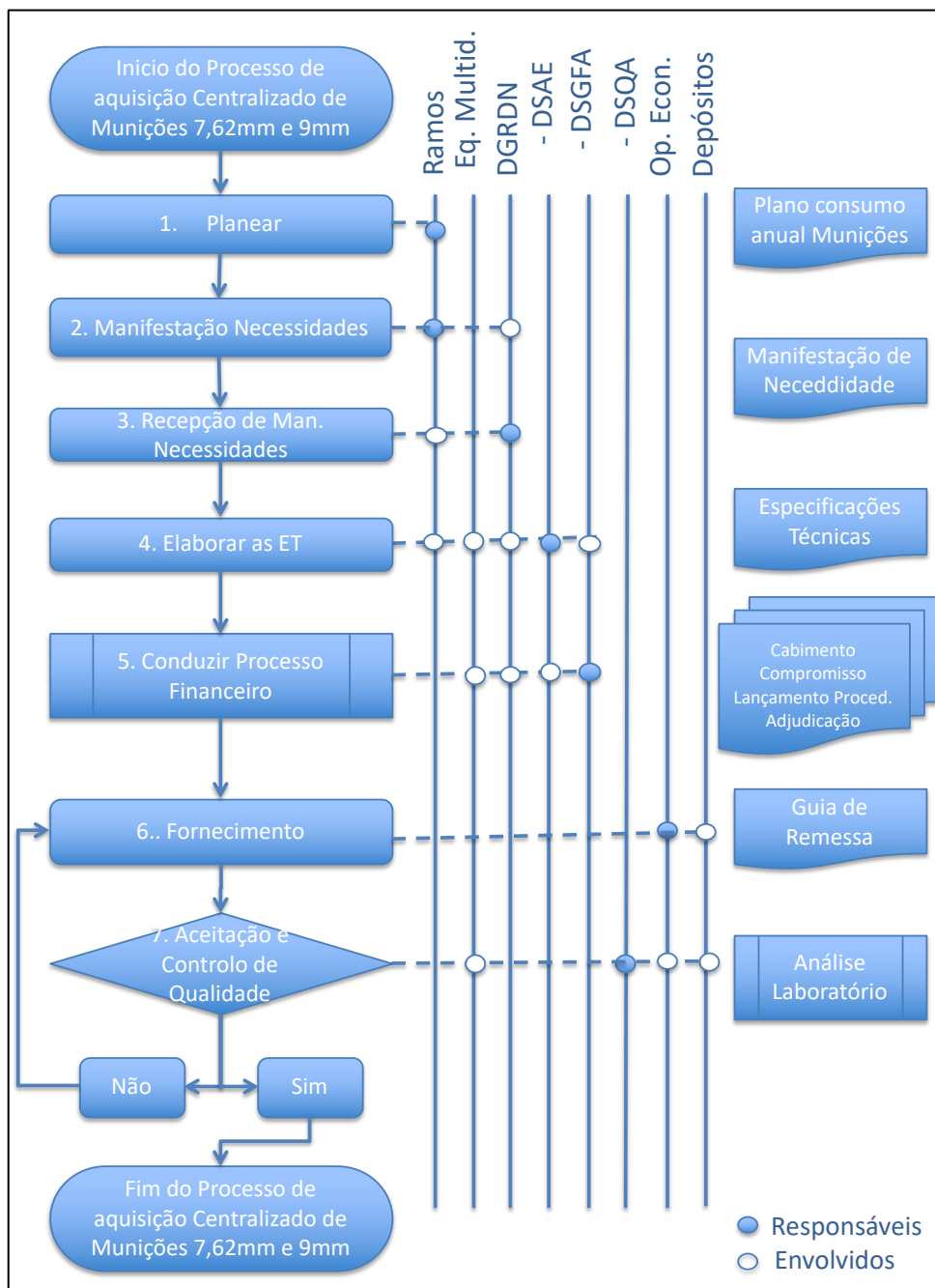


Figura 9 - Fluxograma do processo aquisitivo centralizado

Fonte: (Autor, 2018)



Apêndice M — Vantagens e Inconvenientes da Solução Integrada Proposta

Quadro 9 - Vantagens e Inconvenientes da solução integrada proposta

Vantagens	Inconvenientes	
	Institucionais	Mercado
Poupanças orçamentais às entidades adjudicantes, conseguindo uma oportunidade de negócio que pode trazer descontos de quantidade	Há uma dependência dos ramos a um órgão central, que pode interferir na definição de prioridades	Surgimento de monopólios e oligopólios que conduzam a um aumento dos preços praticados
Realização de um único processo, menos suscetível a erros	Pode criar desigualdades orçamentais, conduzindo à morosidade de um processo que estando descentralização seria mais célere	Risco de negócio para o operador económico pode levar ao aumento dos preços
Rentabilização dos RH técnicos de contratação e equipamento militar	Haver desentendimento entre os ramos, quanto a aspetos de confidencialidade, atribuição de prioridades, e definição de ET	Centralização pode conduzir à falta de capacidade para as pequenas e médias empresas competirem com as grandes empresas
Garantia da interoperabilidade e uniformização entre os ramos	Perda de flexibilidade nas necessidades imediatas de munições	A existência de poucas empresas com capacidade de resposta dificulta os benefícios decorrentes do principio da concorrência
Racionalização na gestão de <i>stocks</i> de munições, podendo haver transferências entre entidades adjudicantes	Processo mais complexo, pode ser mais moroso	
Racionalização dos recursos, evitando desperdícios		
Na sequência do caso de Tancos, haveria maior controlo do MDN		

Fonte: (Autor, 2018)