



ESCOLA NAVAL

ta tant de biẽ faire



Filipe Manuel Inácio Capucho

Contratação Plurianual na Direção de Abastecimento

**Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Ciências Militares Navais,
na especialidade de Administração Naval**



**Alfeite
2019**



ESCOLA NAVAL



la santé est le bien-être



Filipe Manuel Inácio Capucho

Contratação Plurianual na Direção de Abastecimento

**Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Ciências Militares Navais,
na especialidade de Administração Naval**

Orientação de: CFR AN Silva Melo

Co-orientação de: CFR AN Teodoro Semide

O Aluno Mestrando

O Orientador





**Alfeite
2019**

*“Procure ser um homem de valor
em vez de ser um homem de
sucesso”.*

Albert Einstein

Agradecimentos

Esta parte inicial do trabalho serve para reconhecer e agradecer aqueles que contribuíram para que a concretização deste trabalho fosse possível. A realização de um trabalho desta envergadura não é verificável sem o apoio de uma estrutura constituída por profissionais, amigos e familiares que constituem um leque abrangente de pessoas que deram o seu melhor para auxiliar a alcançar mais um porto com sucesso.

Aos meus orientadores, o Capitão-de-fragata Silva Melo e o Capitão-de-fragata Duarte Ramos pela forma como orientaram o trabalho, principalmente numa fase mais avançada em que o prazo para a entrega ia diminuindo a um ritmo cada vez maior, mas que deram as recomendações e o suporte necessário para realizar o trabalho com uma identidade e índole própria.

Ao meu co-orientador, o Capitão-de-fragata Teodoro Semide, pela promoção do tema que desde o início me cativou a produzir um trabalho que servisse como contributo futuro para auxiliar a Direção de Abastecimento, pelos conselhos, sugestões, recomendações técnicas e acima de tudo confiança que guiaram toda a estrutura do trabalho.

Aos oficiais que ajudaram a constituir uma base de conhecimento sólida sobre um tema que não possui muitos estudos desenvolvidos, e que sempre se mostraram disponíveis em fornecer as informações para a construção deste trabalho.

À minha família, pai, mãe e irmã, que em todos os momentos da minha vida me ajudaram a enfrentar e a encarar os obstáculos que surgiam pelo caminho e por demonstrarem confiança nas minhas capacidades.

Muito obrigado a todos vós!

Resumo

A contratação pública é um instrumento de atuação das entidades públicas e outras, como entidades de natureza privada (ver art. 2º do CCP) que tem como objetivo final a celebração de contratos públicos entre uma entidade adjudicante e uma entidade adjudicatária, obedecendo aos princípios que balizam a contratação pública e que estão previstos no nº 4 do art. 1º do CCP, tais como a transparência, a igualdade e a concorrência.

A celebração destes contratos deverá respeitar a legislação nacional, que incorpora algumas diretivas comunitárias e outros normativos que implementam um controlo sobre as verbas despendidas, na celebração dos contratos públicos. A maioria da despesa pública está previamente alocada a despesas que são fixas e inalteradas ao longo do tempo, que correspondem a necessidades que são cíclicas e facilmente calculáveis pelas entidades adjudicantes.

É de interesse para a Marinha que a gestão dos fundos atribuídos seja cada vez melhor e, neste sentido, a contratação plurianual surge como um meio que permite, desde a sua raiz, perspetivar a alocação de despesa a médio prazo garantindo sempre o cumprimento da componente operacional da Marinha.

O presente estudo tem como objetivo verificar se a implementação de procedimentos de contratação pública plurianuais é viável na DA.

Por forma a alcançar este objetivo, foram analisados os dados de execução de despesa da Direção de Abastecimento entre os anos de 2014 e 2018, e realizaram-se 4 entrevistas e inquéritos a elementos que desempenham funções neste organismo abastecedor.

É possível concluir com este estudo, que a realização de contratos plurianuais na área do abastecimento naval na Direção de Abastecimento, é ainda uma realidade muito recente e com um espetro muito reduzido (combustíveis). O trabalho surge como uma sugestão para a melhoria dos procedimentos de contratação, podendo assim diminuir a

burocracia a curto prazo associado a um maior grau de coordenação e planeamento entre as diferentes unidades da Marinha que participam no ciclo de aquisição.

Como tal, realizou-se este estudo, onde se efetuaram análises SWOT que sugerem estratégias a desenvolver para a aquisição de artigos das diferentes áreas de material através de procedimentos de contratação plurianual, uma lista de verificação de critérios entre outras ferramentas que poderão ser utilizadas pelos executantes da contratação na DA.

Palavras-chave: Áreas de material, contratação plurianual, Direção de Abastecimento, Marinha;

Abstract

Public procurement is a performance instrument used by public or some private authorities (see article 2 from CCP) which goal is the conclusion of public contracts policies between a contracting entity and the procuring entity, which must comply with public management principles from public procurement which are explained in article 4 from CCP like transparency, equality and competition.

The conclusion of these contracts should respect the national legislation which incorporates some european directives, and other regulations that implement a control over the amounts spent in the conclusion of public contracts. Most of the public expenditure is previously allocated to expenditure which is fixed and unchanged over time, corresponding to needs that are cyclical and easily calculable by contracting authorities.

It is on the Navy's best interest that the management of the assigned funds improves throughout time and it is on this aspect that multi-annual contracting emerges as a way that allows, from its root, to forecast the allocation of medium-term expenditure, always guaranteeing compliance of the Navy's operational component.

The objective of this study is to verify the feasibility of implementing multi-annual public procurement procedures in *Direção de Abastecimento*.

In order to achieve these goals, it was used expenditure execution data from *Direção de Abastecimento* between 2014 and 2018, combined with other techniques of data collection through surveys and 4 interviews with various entities.

It is possible to conclude with this study that doing multi-annual contracts in *Direção de Abastecimento* is a very recent reality with a reduced spectrum (such as in fuels). This study is a suggestion to better procurement procedures to diminish bureaucracy in a short term related to more coordination and planning between different Navy units that participate in the supply chain.

To solve this problem, it was made some SWOT analyses that suggests some strategies to develop for the acquisition of some articles from different material areas of multi year procurement, and one check list that has the requirements to be used for the acquisition of articles through multi-year procurement in *Direção de Abastecimento*.

Key-words: Material areas, multi-annual contracting, Navy, Supply Division.

Índice

Agradecimentos.....	v
Resumo	viii
<i>Abstract</i>	ixx
Lista de siglas e acrónimos	xv
Introdução	1
Questões e pesquisa associada.....	2
1. Metodologia	5
1.1 Processo de investigação e estruturação do estudo	5
1.2 Processo de elaboração dos inquéritos e da entrevista.....	5
1.2.1 Inquéritos.....	6
1.2.2 Entrevistas	7
2. Orçamento como base para a contratação	9
2.1 Breve enquadramento do OE em Portugal	9
2.2 Instrumentos orçamentais	9
2.3 Processo de elaboração do orçamento.....	11
2.3.1 Lei das Grandes Opções e Programa de Estabilidade – Ótica plurianual	11
2.3.2 Ciclo orçamental	12
2.3.3 A execução orçamental	14
2.4 Perspetiva a médio prazo do OE.....	15
2.5 Etapas de realização de despesa.....	15
2.6 Legislação nacional sobre a realização de despesa.....	17
2.6.1 Compromissos e compromissos plurianuais	18
2.6.1.1 Realização de compromissos plurianuais	19
2.7 Lei de Programação Militar e Lei das Infraestruturas Militares como instrumento de compromisso plurianual	24
2.8 Síntese conclusiva	25
3. Contratação Pública	27
3.1 Relações comerciais entre Estado e Setor Privado	27
3.2 Contratação pública integrada numa comunidade europeia.....	29
3.3 Código dos Contratos Públicos.....	29
3.3.1 Contratos excluídos e Contratação Excluída	30
3.3.2 Fases de formação de um contrato público.....	31

3.3.3	Procedimentos, tipos e peças de procedimentos	32
3.3.4	Adjudicação	35
3.4	Contratação Pública Plurianual	36
3.4.1	Desvantagens da contratação plurianual	37
3.4.2	Vantagens da contratação plurianual	38
3.4.3	Contratação Pública Plurianual Militar	40
3.4.4	Contrato Plurianual na DA	41
3.5	Acordos logísticos internacionais – Contratação NATO	43
3.6	Síntese Conclusiva	46
4.	Estudo de caso	49
4.1	Direção de Abastecimento na estrutura organizacional da Marinha	49
4.2	Procedimentos utilizados no abastecimento naval – Análise temporal (2015-2018)	51
4.2.1	Taxa de resposta aos inquéritos	51
4.2.2	Áreas de material suscetíveis a contratação plurianual	52
4.2.3	Utilidade da contratação plurianual nos procedimentos de contratação	53
4.2.4	Estudo por áreas de material agrupadas	58
4.2.4.1	Área dos combustíveis e lubrificantes	59
4.2.4.2	Área dos mantimentos	64
4.2.4.3	Área dos sobressalentes	67
4.2.4.4	Área do fardamento	71
4.2.4.5	Área do material diverso	75
4.3	Quadro-Síntese de critérios para contratação plurianual	79
4.4	Síntese Conclusiva	83
	Conclusão	87
	Bibliografia	95
	Legislação	98
	Anexos	101
	Anexo A - Organograma da DA	101
	Anexo B - Acordos Logísticos Internacionais na DA	102
	Anexo C - Organograma da SM	103
	Anexo D - Competências da DA	104
	Apêndices	107
	Apêndice A - Inquérito por questionário	107
	Apêndice A - Caracterização das entrevistas	111

Apêndice C - Guião da entrevista.....	112
Apêndice D – Análise das entrevistas.....	123
Apêndice F – Ciclo de aquisição de um artigo pela DA.....	138
Apêndice G – Detalhe dos procedimentos utilizados na área dos combustíveis e lubrificantes (2014-2018)	139
Apêndice H- Análise SWOT aos Combustíveis e lubrificantes	140
Apêndice I – Detalhe dos procedimentos utilizados na área dos mantimentos (2014-2018)..	141
Apêndice J- Análise SWOT aos Mantimentos	142
Apêndice L – Detalhe dos procedimentos utilizados na área dos sobressalentes (2014-2018)	143
Apêndice M- Análise SWOT aos Sobressalentes	144
Apêndice N – Detalhe dos procedimentos utilizados na área do fardamento (2014-2018) ...	145
Apêndice O - Análise SWOT ao Fardamento	146
Apêndice P – Detalhe dos procedimentos utilizados na área do material diverso (2014-2018)	147
Apêndice Q - Análise SWOT ao Material Diverso.....	148

Índice de Gráficos

Gráfico 1 - Resposta à questão 1 dos inquéritos.....	52
Gráfico 2 - Resposta à questão 1 da secção 2 do inquérito	54
Gráfico 3 - Resposta à questão 2 da secção 2 do inquérito	55
Gráfico 4 - Resposta à questão 3 da secção 2 do inquérito	56
Gráfico 5 - Resposta à questão 6 da secção 2 do inquérito	58
Gráfico 6 - Variação da despesa e nº de procedimentos no período (2014-2018).....	60
Gráfico 7 - Execução de despesa anual por procedimento	61
Gráfico 8 - Variação da despesa e nº de procedimentos no período (2014-2018).....	64
Gráfico 9 - Execução de despesa anual por procedimento	65
Gráfico 10 - Variação da despesa e nº de procedimentos no período (2014-2018)	69
Gráfico 11 - Execução de despesa anual por procedimento.....	70
Gráfico 12 - Variação da despesa e nº de procedimentos no período (2014-2018)	72
Gráfico 13 - Execução de despesa anual por procedimento.....	74
Gráfico 14 - Variação da despesa e nº de procedimentos no período (2014-2018)	76
Gráfico 15 - Execução de despesa anual por procedimento.....	77

Índice de Figuras

Figura 1- Fases da despesa.....	16
Figura 2 - Fases da celebração de um contrato plurianual.....	20
Figura 3 - Taxa de respostas aos inquéritos.....	51
Figura 4 - Critério de análise aos requisitos.....	81

Índice de Tabelas

Tabela 1- Informações sobre os procedimentos.....	33
Tabela 2- Peças do procedimento.....	34
Tabela 3- Valores contratualizados para o lote 1.....	42
Tabela 4 - Valores contratualizados para o lote 2.....	43
Tabela 5- Competência para autorização de despesa.....	51
Tabela 6 - Requisitos a cumprir para a contratação plurianual.....	81

Lista de siglas e acrónimos

ALI	Acordos logísticos internacionais
AR	Assembleia da República
CCP	Código dos Contratos Públicos
CEMA	Chefe do Estado-Maior da Armada
CES	Conselho Económico e Social
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGE	Conta Geral do Estado
CPA	Código do procedimento administrativo
CRP	Constituição da República Portuguesa
DA	Direção de Abastecimento
DI	Direção de Infraestruturas
DT	Direção de Transportes
DAF	Divisão Administrativa e Financeira
DGO	Direção Geral do Orçamento
DN	Direção de Navios
DOB	Divisão de Obtenção
DoD	<i>Department of Defense</i>
DOT	Divisão Operacional e Técnica
DP	Direção de Pessoal
DS	Direção de Saúde
EPE	Entidade Pública Empresarial
EPR	Empresas Públicas Recllassificadas
EUA	Estados Unidos da América
EW	<i>Eletronic Warfare</i>
FMI	Fundo Monetário Internacional
FMS	<i>Foreign Military Sales</i>
FND	Forças Nacionais Destacadas
GOP	Grandes Opções do Plano
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado

JIT *Just in time*

JOUE Jornal Oficial da União Europeia

LCPA Lei dos compromissos e pagamentos em atraso

LEO Lei de Enquadramento Orçamental

LIM Lei das Infraestruturas Militares

LOPTC Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas

LPM Lei de Programação Militar

MDN Ministério da Defesa Nacional

MR Muito Relevante

MYP *Multi year procurement*

NATO *North Atlantic Treaty Organization*

NPD Número de Processo de Despesa

NSPA *NATO Support and Procurement Agency*

OA Organismo abastecedor

OCAD Órgãos centrais de administração e direção

OCDE Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OE Orçamento de Estado

PNR Programa Nacional de Reformas

PPO Plano de proposta orçamental

PTE Plano Trimestral de Ementas

R Relevante

RAFE Regime da Administração Financeira do Estado

RCM Resolução de Conselho de Ministros

RUMM Regulamento de Uniformes dos Militares da Marinha

SCEP Sistema Central de Encargos Plurianuais

SF Superintendência das Finanças

SM Superintendência do Material

SP Superintendência do Pessoal

SPA Setor Público Administrativo

SPMS Serviços Partilhados do Ministério da Saúde

- SS** Segurança Social
- STI** Superintendência das Tecnologias de Informação
- SWOT** *Strenghts, Weaknesses, Opportunities, Threats*
- UE** União Europeia
- UEO** Unidades, estabelecimentos, organismos
- UN** Unidade Naval

Introdução

Segundo a OECD (2019), a contratação pública refere-se “à compra, por parte do Setor Público Administrativo e Empresarial de bens, serviços e obras, através da utilização de verbas provenientes dos contribuintes, esperando que os contratos se cumpram de forma eficiente garantindo altos padrões de conduta, garantindo boa qualidade na prestação de serviços e salvaguardando o interesse público”.

A determinação dos montantes a serem executados pelas entidades adjudicantes requer um grande planeamento. O termo planeamento tem de estar associado à estrutura organizacional das Forças Armadas e tem de ser o início de cada operação desempenhada.

Segundo o Almirante CEMA, através da Diretiva Estratégica da Marinha de 2018: “o propósito desta diretiva é o alinhamento de energias das diferentes áreas funcionais da Marinha, em conjunto com a Autoridade Marítima Nacional, num convívio de elevados níveis de motivação individual e de forte espírito colaborativo ... Para alcançarmos este propósito, considero que são fatores de sucesso, três aspetos: reflexão, planeamento e ação determinada!” (*Diretiva Estratégica da Marinha 2018*, 2018).

“O planeamento visa um alinhamento genético e estrutural, orientado para um produto operacional eficaz. Pretende-se otimizar a unidade de esforço, elemento essencial de eficiência, e ao mesmo tempo projetar uma visão para lá do horizonte, que ajude a instalar uma cultura de “pensar em antecipação”. O planeamento destina-se a reduzir o nível de incerteza e a incrementar a segurança no processo de decisão, potenciando maior conforto no alinhamento entre a atividade profissional e a vida familiar” (*ibidem*).

A contratação através da utilização de verbas provenientes do OE (Orçamento de Estado), requer que uma das condições seja a sua cabimentação para o ano a que o OE se aplica.

A contratação realizada numa base anual, não requer o mesmo nível de planeamento que a contratação realizada a mais do que um ano, ou seja, a médio prazo. Esta contratação a médio prazo exige um maior planeamento, mas também poderá possibilitar poupanças significativas aquando da celebração dos contratos com os fornecedores.

Atualmente a Marinha, e em concreto a Direção de Abastecimento (DA), não tem em prática um plano de aquisições para o abastecimento naval a médio prazo, que através deste estudo, pretende apurar a viabilidade deste tipo de contratação.

Na área da Defesa Nacional, a execução de despesa com periodicidade plurianual sucede-se através da Lei de Programação Militar (LPM), da Lei das Infraestruturas militares (LIM), esta última com expressão orçamental mais reduzida, e de outras formas, tais como os acordos logísticos internacionais, como é o caso da MoUMFG/HOLANDA (para as fragatas da Classe Bartolomeu Dias).

É possível celebrar contratos plurianuais, contudo, estes terão de estar sujeitos a regras mais específicas e a um escrutínio externo que a maioria dos contratos não tem e, atualmente, a DA só tem um contrato plurianual para o abastecimento em vigor, que se aplica na aquisição de combustíveis operacionais.

Questões e pesquisa associada

Tendo em consideração o tema será realizada uma investigação que permita determinar a viabilidade ou não da contratação plurianual na Marinha, e como tal, formulou-se a questão central do trabalho.

A questão central do trabalho é: *“Como pode a contratação plurianual funcionar como contributo nos processos de aquisição da cadeia de abastecimento?”*.

Após a determinação da pergunta de partida, é na fase de exploração que se realizam as leituras e se respondem às questões derivadas, que além de permitirem responder à questão central, permitirão elaborar as sínteses conclusivas de cada capítulo, construindo assim um pensamento lógico e sequencial sustentado.

As questões derivadas de cada capítulo encontram-se subdivididas nas áreas em estudo.

A primeira área é sobre o orçamento, que é a base para a atribuição dos orçamentos setoriais e respetivamente para as diversas unidades. A questão derivada deste capítulo é a seguinte:

Q1: “Qual o enquadramento legal plurianual do Orçamento de Estado?”;

A segunda área é a contratação pública, onde se propõe uma explicação da sua organização, legislação e casos concretos de contratação plurianual quer a nível nacional, quer a nível internacional. As questões associadas a este capítulo são as seguintes:

Q2: “Que legislação serve de base à contratação pública?”;

Q3: “Onde existe despesa plurianual na área da Defesa?”;

Findo o processo do enquadramento teórico, que permitirá a qualquer leitor um conhecimento geral sobre a contratação pública, iniciar-se-á o estudo abrangente do tema, através das ferramentas que serão abaixo descritas.

É no capítulo final que se desenrolará a investigação, com os meios que são referidos no parágrafo seguinte. As questões associadas a este capítulo permitem elaborar uma resposta ou hipóteses à questão central do trabalho.

Q4: “Qual a importância da contratação plurianual na Direção de Abastecimento?”

Q5: “Quais os riscos e benefícios em se proceder a contratação plurianual nas áreas do material?”

Torna-se relevante referir que, atualmente, a legislação sobre o tema encontra-se dispersa por diversos diplomas legais, como irá ser perceptível pela leitura do trabalho. Não existem muitos estudos sobre a contratação plurianual e devido a este facto, além de se considerar a legislação existente, torna-se relevante o contributo do pessoal que trabalha diretamente na área da contratação pública.

O objetivo primordial do trabalho é responder à questão central, com o auxílio das respostas às questões derivadas, apontando as vantagens e desvantagens por área de material, analisando os montantes executados ao longo dos últimos anos e os tipos de procedimentos de contratação aplicados, por forma a verificar a viabilidade da contratação plurianual. O contributo que se espera a partir da questão central, é o de verificar se a introdução da plurianualidade na contratação da Marinha, em concreto na DA, seria ou não vantajosa.

O objetivo secundário do trabalho é o de poder enquadrar e resumir toda a legislação aplicável à contratação pública plurianual (como referido anteriormente, encontra-se dispersa e é por vezes alvo de contrárias interpretações como se pode constatar pelo acórdão do Tribunal de Contas referenciado no trabalho), demonstrando o processo de uma forma mais simples e, se possível, servir como contributo para os atuais executantes desta matéria e como ferramenta de auxílio à aprendizagem na área da formação da contratação pública.

1. Metodologia

1.1 Processo de investigação e estruturação do estudo

Segundo *Quivy & Campenhoudt* (2005), o processo de investigação em Ciências Sociais “segue um procedimento análogo ao de um prospector de petróleo”, pois as pesquisas só se poderão iniciar em áreas e matérias onde se preveja alcançar uma matéria final.

O presente trabalho, seguirá a metodologia de investigação que é proposta por *Quivy & Campenhoudt*. O processo consiste em desenvolver o trabalho através de fases, começando pela pergunta de partida, culminado com as conclusões. Entre estas duas fases sucedem-se a exploração, a problemática, a construção do modelo em análise, a observação e a análise de informações.

Estas são as etapas do procedimento de investigação, contudo, importa enunciar a pergunta inicial que se relaciona com o título do trabalho, pois, segundo os mesmos autores “a melhor forma de começar um trabalho de investigação consiste em esforçar-se por enunciar o projeto sob a forma de uma pergunta de partida”, que deverá ser, segundo os mesmos autores “clara, exequível e pertinente”.

1.2 Processo de elaboração dos inquéritos e da entrevista

A área de estudo deste trabalho requer um conhecimento técnico dos procedimentos de contratação que são realizados na Marinha, em concreto na DA e torna-se relevante contactar com os militares que lidam com o CCP frequentemente.

Como tal, foram elaborados inquéritos a 13 elementos da DA, que são responsáveis por áreas de material ou que desempenham funções de chefia das diferentes divisões dentro do organograma da DA (ver Anexo A – Organograma da DA). Realizaram-se também entrevistas a 4 elementos, que demonstraram total disponibilidade e abertura em dar o seu contributo para a realização do trabalho.

1.2.1 Inquéritos

Segundo Ferreira De Almeida & Pinto (1995) “um questionário é um instrumento de investigação que utiliza processos de recolha sistemática de dados, com vista a dar resposta a um determinado problema”.

Optou-se pela utilização de inquéritos por questionário para analisar os dados em estudo com o auxílio de diagramas e gráficos para a determinação das áreas de material mais suscetíveis à contratação plurianual.

Os questionários elaborados para este trabalho são da responsabilidade do autor, onde foram dados contributos relevantes pelos orientadores e são compostos por questões de escolha múltipla, questões de seleção e questões de resposta escrita.

O inquérito por questionário encontra-se em Apêndice A.

Uma das tarefas mais relevantes na recolha de informação através dos inquéritos, é a seleção do público alvo. Para este inquérito foram selecionados elementos que desempenham funções na DA. A amostragem não é, portanto, aleatória e cingiu-se a um público que reúne características em comum (desempenham funções associadas aos processos de aquisição da DA), perfazendo um total de 13 indivíduos inquiridos.

Segundo Ferreira De Almeida & Pinto (1995), a amostra deste inquérito é uma amostra não probabilística intencional, onde foram selecionados “os elementos que devem ser incluídos na amostra”, logo não servirão como prova exclusiva para aceitar uma determinada conclusão, mas servirão como um indicador de apoio para as conclusões deste trabalho.

Segundo o mesmo autor, as fases de preparação e realização de um inquérito por questionário são as seguintes: (i) planeamento do inquérito, (ii) preparação do instrumento de recolha de dados, (iii) trabalho no terreno, (iv) análise dos resultados e (v) apresentação dos resultados.

O inquérito por questionário divide-se em 3 secções. Na primeira secção é apresentada uma lista de caixas de seleção, na qual o inquirido deve selecionar 5 áreas de material, que, na sua ótica, sejam mais suscetíveis a serem adquiridas através de procedimentos de contratação plurianual. Seguidamente, é pedida a justificação dos motivos subjacentes à escolha, através de uma resposta curta.

Na segunda secção são introduzidas questões que pretendem aferir a importância deste tipo de contratação, na resolução de lacunas que possam existir no organismo abastecedor, através de três questões, onde se medem as respostas através da Escala de *Likert*¹; duas questões onde, através de resposta livre, se pretende determinar duas vantagens e duas desvantagens da contratação plurianual, e a última questão, onde se pretende averiguar a possível melhoria nas rotinas do serviço, por via da eventual redução de burocracia decorrente dos contratos atualmente existentes.

Na terceira secção são elaboradas questões sobre os procedimentos efetuados pela DA, aferindo as vantagens e desvantagens de cada um.

1.2.2 Entrevistas

Segundo *Quivy & Campenhoudt (2005)*, é "útil ter uma entrevista com três categorias de pessoas: docentes, investigadores especializados e peritos no domínio de investigação implicado pela pergunta de partida", como tal selecionaram-se pessoas que lidam com o tema em estudo.

¹ Escala de *Likert* – A escala de *Likert* é um dos métodos de pesquisa mais utilizados para determinar padrões de resposta, em que, ao contrário das respostas como sim/não, esta escala permite "medir as atitudes e conhecer o grau de conformidade do entrevistado com qualquer afirmação proposta". O entrevistado expressa com algum detalhe a sua opinião sobre um tema. Geralmente são utilizados itens de *Likert* de nível 5, contudo poderão também ser utilizados 4, 7 ou 10. Os 5 itens utilizados para este inquérito são (i) concordo totalmente, (ii) concordo em parte, (iii) Não concordo nem discordo, (iv) discordo em parte e (v) discordo totalmente. Normalmente, com os 5 itens de *Likert*, os entrevistados evitam assumir as duas situações extremas (i) e (v). (Llauradó, 2015) Este método de questionário tem vantagens como a sua facilidade de conceção, a oferta da possibilidade da intensidade da opinião ao entrevistado e a sua componente visual simples e de fácil perceção. Possui, contudo, desvantagens, tais como a dificuldade em trabalhar com respostas neutras (iii), e a tendência que os entrevistados têm em concordar com as declarações apresentadas.

As entrevistas, que foram feitas irão permitir formalizar uma ideia no final deste estudo. Esta ferramenta auxilia na determinação da viabilidade ou não deste tipo de contratação, que está previsto por lei e que pode ser aplicado. O objetivo de recolher opiniões diferentes através destas quatro entrevistas, é o de obter visões distintas entre três unidades da Marinha (DA, DN e DP).

A caracterização das entrevistas a nível individual e a nível geral estão em Apêndice B. O modelo da entrevista está em Apêndice C. A análise das entrevistas encontra-se em Apêndice D.

A análise às entrevistas permitirá alargar a perspetiva em análise com a construção de uma ferramenta (análise *SWOT*) (*SWOT Analysis (Strengths, Weaknesses Opportunities, Threats)*, 2019) que permita verificar as forças e fraquezas no ambiente interno, e as oportunidades e as ameaças no ambiente externo (*Strengths* (Forças), *Weaknesses* (Fraquezas), *Opportunities* (Oportunidades) e *Threats* (Ameaças)) de cada área de material da DA, para a implementação de um sistema de contratação plurianual.

Após a identificação destes 4 grupos, far-se-á o cruzamento através de uma matriz onde se identificarão os 4 tipos de estratégia que se devem praticar para realizar procedimentos de contratação plurianual em cada área.

Irá proceder-se à análise de informações, para responder às questões derivadas e encontrar uma resposta à questão central. Serão propostos critérios a cumprir para que um dado artigo seja adquirido ao abrigo de procedimentos de contratação plurianual, diagnosticando, através da conclusão, aquilo que foi elaborado, apresentando os possíveis contributos deste estudo, considerações práticas e conselhos para posteriores trabalhos.

2. Orçamento como base para a contratação

2.1 Breve enquadramento do OE em Portugal

Em 1859 criou-se a Direção-Geral de Contabilidade e em 1863 é publicado o 1º Regulamento Geral da Contabilidade Pública por Lobo d'Ávila, que faz a distinção entre contabilidade legislativa (aprovação do Orçamento pelo Parlamento), administrativa (escrituração das receitas e despesas) e judicial (efetivação da responsabilidade financeira) (DGO, 2018).

Em 1881 é publicado o 3º Regulamento Geral da Contabilidade Pública, que efetiva a Reforma da Contabilidade Pública, introduzindo novas normas, aparecendo pela primeira vez o termo "Orçamento Geral do Estado". Desde o ano de 1976, aquando do surgimento da Nova Constituição, restabelece-se o sistema orçamental democrático, de aprovação do OE pela Assembleia da República (AR) que se mantém até aos dias de hoje. Atualmente a AR aprova o orçamento totalmente discriminado (debates na especialidade), embora no início só se aprovasse as verbas globais de receita e despesa (*ibidem*).

2.2 Instrumentos orçamentais

A atividade pública subdivide-se em vários instrumentos orçamentais, sendo eles o Orçamento de Estado (nº 1 do art. 105º da Constituição da República Portuguesa (CRP), orçamentos locais e orçamentos regionais (nº1 do art. 238º da CRP) e orçamentos regionais.

Cada orçamento acima mencionado, tem o seus diplomas próprios e a CRP e a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) são o enquadramento legal do OE.

O primeiro (CRP) contém as bases gerais do orçamento: (i) "O Orçamento de Estado contém: a discriminação das receitas e despesas do Estado, ...", segundo o art. 105º da CRP; (ii) "A lei do Orçamento é elaborada, organizada, votada e executada, de acordo com a respetiva lei de enquadramento ...", segundo o art. 106º e (iii) "A execução do Orçamento será fiscalizada pelo Tribunal de Contas e pela AR, que precedendo

parecer daquele tribunal, apreciará e aprovara a CGE, incluindo a da segurança social”, segundo o art. 107º da CRP.

O segundo (LEO) contém as normas de desenvolvimento dos princípios consignados na constituição. A LEO define os princípios e regras orçamentais aplicáveis ao setor das administrações públicas. Importa referir que o setor das administrações públicas abrange “todos os serviços e entidades dos subsectores da administração central, regional, local e da segurança social”, cf. nº 1 do art. 2º.

A LEO e a CRP impõem a cada OE um requisito de enquadramento plurianual:

- (i) **CRP** – “proposta de Orçamento deve estar de acordo com a Proposta das Grandes Opções do Plano que estabelece as orientações gerais, objetivos e linhas de ação da política económica bem como as prioridades para as diversas áreas da governação, com ou sem expressão financeira”, segundo o art. 105º nº2 da CRP.
- (ii) **LEO** – “Todos os orçamentos ... devem ... ter em conta o planeamento e a programação plurianual elaborada pelo governo”, segundo o art. 14º da LEO.

O OE aplica-se: (i) aos serviços integrados (nas quais se incluem os Ministérios), (ii) Segurança Social, (iii) Fundos e Serviços autónomos e (iv) transferência de fundos para a Administração Regional e Local – só se contabilizam as transferências de fundos para a Administração Regional e Local pois estes tipos de Administração possuem independência orçamental, ou seja, os orçamentos são elaborados, aprovados, executados e fiscalizados de forma autónoma por órgãos próprios (Pereira, Afonso, Arcanjo, & Santos, 2007);

Segundo Pereira, Afonso, Arcanjo, & Santos (2007), são três os elementos do OE: (i) económico (previsão de receitas e despesas); (ii) político (autorização da Assembleia da República); (iii) jurídica (OE é um instrumento sobre a forma de lei).

2.3 Processo de elaboração do orçamento

No presente sub-capítulo, pretende-se compreender aquilo que está na origem dos orçamentos de estado. Os OE's são construídos através de diversas premissas e têm de ser devidamente fundamentados. A política orçamental do Governo tem como base dois grandes instrumentos com carácter plurianual sendo eles a Lei das Grandes Opções e o Programa de Estabilidade (*ibidem*).

2.3.1 Lei das Grandes Opções e Programa de Estabilidade – Ótica plurianual

Um dos instrumentos de política económica do Governo são as Grandes Opções do Plano (GOP). As propostas de lei do OE e das GOP terão de ser coerentes entre si, pois a capacidade de previsão das receitas e a realização de despesas são influenciadas pelas opções de política económica que forem seguidas pelo Governo (“Sobre Grandes Opções do Plano,” 2018).

A Lei das GOP identifica as opções de política económica e programação orçamental plurianual, para a Administração Central e Segurança Social.

AAR tem poderes legislativos que estão previstos em CRP, contudo a elaboração da lei das GOP é da exclusiva competência do Governo, competência administrativa da condução da política económica como vem explanado na alínea a) do artigo 199º da CRP, logo os deputados não podem ter iniciativa de as apresentar.

A proposta tem de ser fundamentada e esta fundamentação é realizada com elementos informativos aos deputados para poderem analisar, discutir e propor alterações àquilo que for apresentado.

Antes da proposta de lei ser apresentada na AR, é necessário o parecer do Conselho Económico e Social (CES), que é o “órgão de consulta e concertação no domínio das políticas económica e social, participa na elaboração das propostas das grandes opções e dos planos de desenvolvimento económico e social...”, segundo o nº

1 do art. 92º da CRP. A constituição do CES é regulada por diploma próprio, a Lei nº 108/91, de 17 de agosto.

O parecer sobre as Grandes Opções do Plano para 2019 do CES, refere, na sua síntese conclusiva que “o enquadramento das principais linhas estratégicas das GOP seguem os seis pilares do Programa Nacional de Reformas”, considerando-o um “importante instrumento de planeamento de médio prazo.” (Conselho Económico e Social, 2018)

O Programa de Estabilidade, é um programa de ação governativa, que é elaborado pelos membros da zona Euro (Governo, 2018).

Estes programas são utilizados pela Comissão e pelos ministros das finanças para verificar se os Estados-Membros estão a seguir as políticas corretas para alcançarem os seus objetivos orçamentais a médio prazo, e seguem duas linhas de análise: o equilíbrio estrutural e os objetivos de despesa. O conteúdo do Programa de Estabilidade é o seguinte: objetivo orçamental de médio prazo, os pressupostos macroeconómicos, as medidas de política e a análise de sensibilidade a alterações de pressupostos (possíveis desvios). (European Commission, 2019)

2.3.2 Ciclo orçamental

Segundo Pereira, Afonso, Arcanjo, & Santos (2007) o Orçamento é uma lei anual, que em Portugal e em muitos outros países coincide com o ano civil, entrando em vigor a 1 de janeiro e cessando a 31 de dezembro.

Apesar de o OE entrar em vigor a 1 de janeiro de N, ele começa a ser elaborado em N-1 e apesar de ele cessar a 31 de dezembro de N, a Conta Geral do Estado (CGE) só é aprovada em N+1, definindo assim uma linha de tempo de 3 anos entre o início e o fim de um OE. Estes 3 anos podem definir-se como o ciclo orçamental que se divide em quatro fases distintas, mas dependentes entre si:

- (i) Elaboração do Orçamento de Estado e respetiva proposta de lei; (Pereira, Afonso, Arcanjo, & Santos, 2007, p. 385)

- (ii) Discussão e votação da proposta de lei (*ibidem*);
- (iii) Execução e fiscalização do OE (*ibidem*);
- (iv) Elaboração, discussão, votação e fiscalização da Conta Geral do Estado (*ibidem*);

O OE é influenciado pelas projeções macroeconómicas pois daí advém a maioria das receitas (receitas fiscais), que provêm da atividade económica de um país (famílias e empresas). Por outro lado, as despesas públicas são influenciadas pelas receitas obtidas, défice orçamental e limites ao endividamento.

Como tal, a primeira etapa corresponde à criação do cenário macroeconómico que corresponde às projeções e previsões para o ano económico de vigência do orçamento referentes às variáveis da procura interna e externa e do PIB. Para que haja maior rigor e realismo às projeções são exigíveis três requisitos (Pereira, Afonso, Arcanjo, & Santos, 2007, pp. 401-404):

- (i) Modelo macroeconómico rigoroso com relações e comportamentos da economia;
- (ii) Bom sistema de informação que o alimente;
- (iii) Não sobrestimação deliberada em alguns indicadores tais como as receitas, nem subestimação de alguns indicadores como as despesas;

Numa segunda etapa do processo de elaboração do orçamento, procede-se à fixação dos valores relativos ao saldo do Setor Público Administrativo (SPA) (em percentagem do PIB e valor absoluto), e dos restantes subsectores.

A terceira etapa corresponde à fixação de tetos para as despesas específicas e das despesas por ministério. Após estas etapas ocorre uma apreciação e aprovação em Conselho de Ministros e preparam-se os orçamentos por ministérios (*ibidem*).

Após a receção dos projetos de orçamento de todos os serviços e organismos de todos os ministérios, procede-se à sua consolidação e verificação da conformidade com os tetos previamente estabelecidos. A próxima etapa é a preparação material da proposta de lei do orçamento conforme a legislação portuguesa.

Por fim, com a apreciação e aprovação em Conselho de Ministros segue-se a apresentação aos deputados da AR (*ibidem*).

Com a sua promulgação, a fase da execução e controlo do Orçamento inicia-se a 1 de janeiro, em que através do artigo 199º da CRP, o Governo executa e faz executar o Orçamento com base na autorização previamente concedida pela AR.

No dia 31 de dezembro cessa a lei do OE e o que no dia 1 de janeiro eram somente previsões de receitas e limites de despesas, torna-se em receitas obtidas e despesas efetuadas dando origem assim à Conta do Estado para o ano económico. A Conta do Estado tem de ser elaborada, votada e fiscalizada.

2.3.3 A execução orçamental

A execução do Orçamento baseia-se na execução das receitas e das despesas. Esta componente é de elevada relevância para o trabalho. A contratação pública é na sua maioria, a realização de despesa. Para realizar a despesa é fundamental conhecer os princípios que estão interligados a este fator do orçamento.

Segundo Pereira, Afonso, Arcanjo, & Santos (2007), a realização de despesas deve sempre obedecer a três princípios:

- (i) **Princípio da legalidade** – o fato gerador da despesa deve respeitar o quadro jurídico nacional;
- (ii) **Princípio da regularidade orçamental** – respeito pelo cumprimento da autorização concedida pela AR e conseqüentemente pela lei. Só se podem efetuar despesas que estejam inscritas nas respetivas rubricas orçamentais (existência de cabimento). As dotações das despesas servem como “limites que não podem ser ultrapassados”
- (iii) **Princípio da boa gestão financeira** – este princípio baseia-se nos critérios da economia (opção menos onerosa para o objetivo proposto), eficiência (opção com maior maximização de resultados) e eficácia (realizar o objetivo e alcançar resultados pretendidos).

Para a execução das receitas devem também ser seguidos dois princípios supramencionados: o princípio da legalidade e da regularidade orçamental.

2.4 Perspetiva a médio prazo do OE

Apesar de a execução do OE coincidir com o ano civil deve-se estabelecer e definir objetivos com um horizonte temporal superior a um ano (horizonte plurianual). Os fatores que exigem uma perspetiva plurianual são os seguintes (Pereira, Afonso, Arcanjo, & Santos, 2007):

- (i) Um orçamento é resultado dos ideais políticos de um governo, logo deve basear-se num programa a médio prazo, que corresponde ao Programa do Governo para os 4 anos;
- (ii) Rigidez da despesa pública e sua dificuldade de alteração a curto prazo. Pouca margem de manobra que os governos têm em implementar alterações ao OE pois a maioria das despesas já estão previamente alocadas.
- (iii) O último fator é a interação entre o OE/economia e a política contra cíclica que este deve tomar. O OE deve ser enquadrado em previsões macroeconómicas de médio prazo.

2.5 Etapas de realização de despesa

Após a aprovação do OE, os serviços e organismos do Estado possuem então créditos que serão utilizados através de um regime de duodécimos. Os seus dirigentes são competentes para “praticarem atos necessários à autorização de despesas e seu pagamento” (art.3º Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE)).

Com base na necessidade dos organismos e serviços do Estado desenvolverem a sua atividade segundo o princípio da gestão corrente (art. 4º do decreto-lei nº 155/92 - RAFE,) há um ciclo da despesa que está previsto e que é comum em todos os organismos e serviços públicos cujas fases são as seguintes:

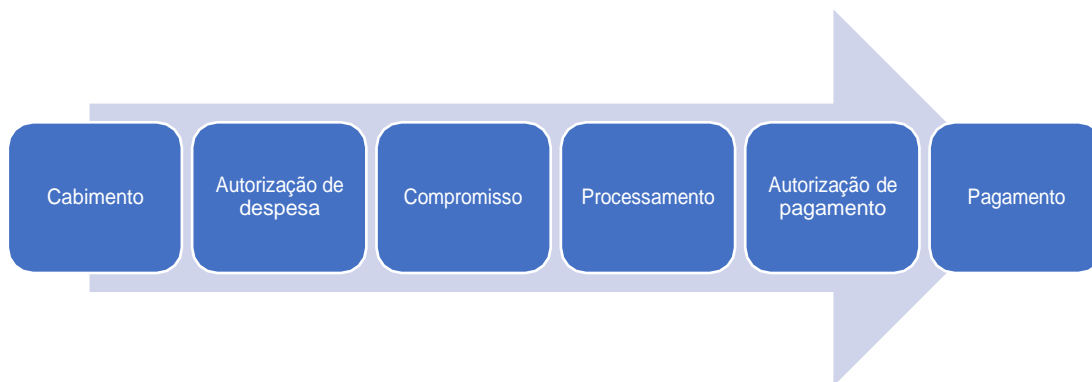


Figura 1- Fases da despesa

Fonte: Autor, adaptado de (DGO,2015, pg. 32)

- (i) **Cabimento (art. 13º RAFE):** registo de cabimento prévio onde constem os encargos possíveis;
- (ii) **Autorização de despesa (art. 21º e 22º RAFE):** para ocorrer autorização de despesa ter-se-á de verificar os seguintes requisitos:
 - (a) Conformidade legal – Existência de lei que autorize a despesa;
 - (b) Regularidade financeira – Inscrição orçamental, correspondente ao cabimento e classificação da despesa;
 - (c) Economia, eficiência e eficácia.
- (iii) **Compromisso (art. 3º Lei dos Compromissos e Pagamentos em atraso (LCPA)):** obrigação de efetuar pagamentos a terceiros em contrapartida do fornecimento de bens e serviços ou satisfação de outras condições;
- (iv) **Processamento (art. 27º RAFE):** Inclusão dos encargos constituídos por forma a realizar a liquidação e o pagamento;
- (v) **Autorização do pagamento (art. 29º RAFE):** Procedimento prévio ao pagamento cuja competência pertence ao dirigente do serviço ou organismo com a possibilidade de delegação;
- (vi) **Pagamento (art. 29º RAFE e Direção Geral do Orçamento (DGO) Manual de procedimentos da LCPA):** Autorização e emissão dos meios de pagamento.

Antes da LCPA (a abordar no sub-capítulo seguinte) o foco do controlo da despesa situava-se no momento do pagamento, todavia, o legislador optou por focar o controlo na fase do compromisso (DGO,2015).

2.6 Legislação nacional sobre a realização de despesa

No ano de 2012, Portugal encontrava-se sob assistência financeira da *Troika* (Fundo Monetário Internacional (FMI), Comissão Europeia e Banco Central Europeu) devido à dívida pública e às taxas de juro dos empréstimos que financiavam essa dívida. O resultado desta intervenção consistiu na aplicação de reformas estruturais que permitissem a redução dessa dívida, aumentando a confiança dos investidores, reduzindo assim as taxas de juro aplicadas e equilibrando as contas públicas (Marques, 2016).

Uma das medidas que foi tomada durante a execução do programa de assistência foi a implementação da LCPA aprovada pela Lei nº 8/2012 de 21 de fevereiro, tendo já sido feitas alterações, nomeadamente, pela Lei nº 20/2012, de 14 de maio; lei nº 64-B/2012, de 20 de dezembro; lei nº 66-B/2012, de 31 de dezembro e a atual redação é a lei nº 22/2015, de 17 de março.

A LCPA aplica-se às entidades que “estão previstas no artigo 2º da lei de enquadramento orçamental, aprovada pela Lei nº 91/2001, de 20 de agosto, alterada e republicada pela Lei nº 52/2011, de 13 de outubro ...”, ou seja às entidades da Administração Central (serviços integrados e serviços e fundos autónomos, os quais incluem as Empresas Públicas Reclassificadas (EPR)) e Segurança Social e às entidades do Serviço Nacional de Saúde (Geral et al., 2010).

A regulamentação da lei foi definida através da implementação do Decreto-Lei nº 127/2012, de 21 de junho, alterado pelas Leis nº 64/2012, de 20 de dezembro, 66-B/2012, de 31 de dezembro e pelo Decreto-Lei nº 99/2015, de 2 de junho.

Prevenção e regulação, são as duas palavras que melhor definem esta lei, contudo os objetivos deste diploma são os seguintes:

- (i) Travar a dívida dos organismos públicos (Fonseca, 2013);
- (ii) Diminuir o prazo médio de pagamento aos fornecedores (*ibidem*);
- (iii) Limitar os compromissos plurianuais(*ibidem*);
- (iv) Responsabilizar e sancionar dirigentes e responsáveis pela contabilidade que assumam compromissos sem fundos disponíveis (*ibidem*).

A LCPA não alterou as fases da despesa, contudo deu mais ênfase à fase do controlo, pois esta fase era feita na fase do pagamento (exfluxo monetário), incidindo agora na fase do compromisso, que é uma fase anterior à fase do pagamento, aumentando assim a prevenção (DGO, 2015).

2.6.1 Compromissos e compromissos plurianuais

Segundo o artigo 3º da Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro, e como já foi supramencionado, os compromissos são “obrigações de efetuar pagamentos a terceiros em contrapartida do fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições”.

Considera-se que há uma efetivação da assunção do compromisso pela entidade quando ocorre a “emissão de uma ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, a assinatura de um contrato, acordo ou protocolo, podendo também ter um carácter permanente e estarem associados a pagamentos durante um período indeterminado de tempo” art. 3º da presente lei.

As entidades são obrigadas, segundo o art. 5º da presente lei a terem sistemas informáticos onde sejam registados estes mesmos compromissos que emitam um número de compromisso sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda ou equivalente.

A data do compromisso corresponde à “data da ordem de compra, nota de encomenda, ou documento equivalente que deve corresponder à data de registo nos sistemas contabilísticos locais”, correspondendo normalmente a pelo menos 3 meses

antes da previsão do pagamento. A data de vencimento do compromisso corresponde à “data em que o valor da fatura ou documento equivalente é exigível”.

2.6.1.1 Realização de compromissos plurianuais

Segundo o art. 3º da Lei nº8/2012, de 21 de fevereiro, os compromissos plurianuais são aqueles que “constituem obrigação de efetuar pagamentos em mais do que um ano económico ou em anos económicos distintos do ano em que o compromisso é assumido”.

Segundo o art. 6º da lei supracitada, “a assunção de compromissos plurianuais, independentemente da sua forma jurídica, incluindo novos projetos de investimento ou a sua reprogramação, contratos de locação ... está sujeita a autorização prévia”.

São necessárias duas condições para a assunção de compromissos plurianuais:

(i) Autorização conjunta pelo membro do Governo responsável pela área da tutela e da área das Finanças; (ii) Inexistência de pagamentos em atraso.

O pedido da assunção de compromissos plurianuais em organismos da Administração Central tem de ser precedido do registo dos compromissos no sistema central que é utilizado pelas entidades que controlam o orçamento em cada um dos subsetores.

Os compromissos plurianuais distinguem-se daqueles que são anuais, pois necessitam de explicações adicionais quanto aos seguintes pontos como (DGO, 2015, pg. 15): (i) Finalidade dos compromissos plurianuais; (ii) Cabimento para os encargos do ano e informação sobre cobertura nos anos seguintes; (iii) Demonstração do registo no SCEP (Sistema Central de Encargos Plurianuais); (iv) Despacho da Tutela; (v) Explicitação do cumprimento das normas previstas na Lei nº8/2012 e Decreto-Lei nº127/2012.

Segundo o nº4 do art. 11º do Decreto-Lei nº 99/2015 excluem-se do âmbito dos compromissos plurianuais “despesas com pessoal independentemente da natureza do vínculo”. Segundo o manual da DGO (2015) também não são compromissos plurianuais as “obrigações contratuais com o pagamento de pessoal ao serviço, rendas, água,

limpeza, energia elétrica e outras despesas de caráter recorrente que decorrem de despesas de funcionamento normal do serviço”;

Nos próximos parágrafos serão explicados os passos para celebrar um contrato plurianual, desde a fase de determinação do faseamento da despesa até à celebração do contrato, onde poderá ser analisada a sequência das fases do processo, com o esquema realizado pelo autor em Apêndice E.

Importa então diferenciar estes dois momentos distintos: a autorização prévia para assunção de despesa plurianual e a assunção de compromisso plurianual, e são para todos os efeitos, aspetos de legalidade diferente.



Figura 2 - Fases da celebração de um contrato plurianual

Conforme vem explicado no acórdão do Tribunal de Contas (Tribunal de Contas, 2017, pg.16), relativo a um contrato de “Aquisição de licenciamento de *software* e serviços conexos”, por parte dos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde (SPMS), Entidade Pública Empresarial (EPE), “são aspetos de legalidade diferente, por um lado, a autorização para a despesa plurianual, e por outro, a assunção de compromissos plurianuais”.

A autorização para a despesa plurianual deve verificar-se simultaneamente à abertura do procedimento (conforme nº1 do artigo 22º do Decreto-Lei nº 197/99), contudo a assunção dos compromissos plurianuais só se verifica quando se constitui a “obrigação de efetuar pagamentos a terceiros em contrapartida do fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições”, conforme alínea a) do artigo 3º da LCPA.

É também relevante esclarecer o que a legislação define relativamente às despesas que não podem ser realizadas sem a “prévia autorização conferida em portaria conjunta do Ministro das Finanças e do respetivo ministro”, designando-se despesa plurianual (nº 1 do artigo 22º do Decreto-Lei nº197/99): (i) as “despesas que deem lugar a encargo orçamental em mais de um ano económico”, (ii) as despesas realizadas “em ano que não seja o da sua realização”, para a aquisição de “serviços e bens” (nº 1 do artigo 22º do Decreto-Lei nº 197/99).

Quando se está perante estas duas situações previstas no artigo supramencionado, está-se perante uma necessidade de celebração de contrato plurianual, onde será necessária a abertura do respetivo procedimento de contratação.

No mesmo artigo, é referido que, para a fase de abertura de procedimento (autorização para realizar despesa), é necessário obter “prévia autorização conferida em portaria (refere-se à portaria de extensão de encargos) conjunta do Ministro das Finanças e do respetivo ministro”, e para melhor perceção desta situação, ir-se-á considerar como o caso 1, contudo há duas exceções à necessidade de obter esta autorização, que ir-se-á considerar como o caso 2: (i) quando a despesa resultar de “planos ou programas plurianuais legalmente aprovados” – alínea a) do nº 1 do artigo 22º do Decreto-Lei nº 197/99; (ii) quando os encargos “não excedem o limite de 20 000 contos (99 759,61€) em cada um dos anos económicos seguintes ao da sua contratação e o prazo de execução de três anos” - alínea a) do nº 1 do artigo 22º do Decreto-Lei nº 197/99.

Por forma a evitar situações de recusa de visto por parte do Tribunal de Contas numa fase posterior, a autorização prévia para realizar despesa plurianual é o primeiro passo que as entidades têm de certificar que concretizam antes de avançar com a assunção do compromisso.

No caso 1, sabe-se *à priori* que o encargo orçamental é superior aos 99 759,61€, logo a competência para autorizar a abertura de procedimento está atribuída à portaria de extensão de encargos do Ministro das Finanças e do Ministro da Defesa (tutela), contudo, caso o valor seja superior a 7.500.000€, pela alínea d) do nº1 do artigo 17º do

Decreto-Lei nº197/99, a competência para autorizar a abertura de procedimento, passa pela Resolução de Conselho de Ministros (RCM), contudo, são estes documentos que irão autorizar a abertura de um procedimento de despesa plurianual.

Como foi referido no capítulo 2.6.1, a LCPA, surgiu em 2012, como forma de controlar a despesa pública, controlo esse que passou a incidir na fase do compromisso e não na fase do pagamento. Como tal, urge também referir a necessidade de controlo sobre os compromissos plurianuais, que são uma fase posterior à autorização de abertura de procedimento de despesa plurianual, e, na alínea a) do nº 1 do artigo 6º da Lei nº 22/2015, é possível verificar que a “assunção de compromissos plurianuais, ..., está sujeita a autorização prévia”. Ou seja, após a portaria de extensão de encargos seria necessário outra autorização para assumir compromissos plurianuais à margem do que está escrito neste artigo, no entanto, no número 1 do artigo 11º do Decreto-Lei nº 99/2015, é possível verificar que a “autorização prévia ... a que se refere a alínea a) do nº 1 do artigo 6º da LCPA é efetuada nas situações em que a assunção de compromissos plurianuais depende de portaria de extensão de encargos...”.

É possível verificar que, interpretando o legislador, para as situações do caso 1, a portaria de extensão de encargos ou a RCM que permitem autorizar a abertura de procedimento, servem cumulativamente como autorização para a assunção de compromissos plurianuais.

Esta ideia é reforçada pelo acórdão do Tribunal de Contas acima referido, onde se pode ler que se pode considerar que “a autorização do membro responsável pela área das finanças, de assunção de compromissos, se considere efetuada, nas situações em que a assunção de compromissos plurianuais depende de portaria de extensão de encargos, com a aprovação e assinatura desta portaria”, que é o que vem a ser confirmado pelo nº 1 do artigo 11º do Decreto-Lei nº 127/2012, de 21 de junho.

Retomando o caso 2, em que não é necessária uma autorização prévia para a abertura de procedimento para realização de despesas plurianuais, após a abertura do procedimento, entra-se na fase de obtenção de autorização para assumir o compromisso plurianual (fase 2). Para a o caso 2(i), os planos plurianuais legalmente

aprovados, estão dispensados da autorização para a assunção de compromissos plurianuais como é possível verificar pela alínea a) do nº 1 do artigo 6º da Lei nº 22/2015. Assim sendo, e tendo em consideração o Decreto-Lei nº 197/99 e a Lei nº 22/2015, é possível verificar que as despesas plurianuais de planos plurianuais legalmente aprovados estão dispensados da autorização para a abertura de procedimento e da autorização para a assunção de compromissos plurianuais.

No caso 2(ii), “encargos que não excedem o limite de 99759,61€ em cada um dos anos económicos seguintes ao da sua contração e prazo de execução de 3 anos”, não é necessária autorização para a abertura de procedimento de contratação pública conforme vem na alínea b) do nº 1 do artigo 22º do Decreto-Lei nº 197/99, contudo, será necessária uma autorização para assumir o compromisso plurianual através de um despacho do Ministro das Finanças e do Ministro da Defesa, como se pode verificar pela alínea a) do nº 1 do artigo 6º da Lei nº 22/2015 e pelo nº 2 do artigo 11º do Decreto-Lei nº 99/2015, onde refere que “a autorização para assunção de encargos plurianuais, a que se refere a alínea a) do nº 1 do artigo 6º da LCPA, ..., pode ser dada mediante despacho...”.

O Ministro das Finanças decidiu emanar um despacho, o despacho nº 2555/2016, onde no nº 1, refere que “autoriza ... a assumir compromissos plurianuais ... desde que não possuam pagamentos em atraso”, contudo, no nº 2 do mesmo despacho, reforça que o despacho em causa “não dispensa a obtenção da autorização do respetivo membro do Governo da Tutela (Defesa Nacional, para o caso da Marinha)”. Após o despacho do Ministro da Defesa Nacional, (não existe despacho genérico à data da realização do trabalho), está autorizado superiormente a assunção do compromisso e poder-se-á celebrar o contrato. O despacho do Ministro das Finanças só se aplica às entidades sem pagamentos em atraso, pois caso esta situação se verifique, ter-se-á de avaliar a situação, e a autorização ocorrerá através de um despacho conjunto do Ministro das Finanças e do Ministro da Defesa Nacional.

Para sistematizar esta explicação, encontra-se em Apêndice A – Inquérito por entrevista.

2.7 Lei de Programação Militar e Lei das Infraestruturas Militares como instrumento de compromisso plurianual

A LPM entrou em vigor em 2006, no entanto em 2015 a entrada de uma nova Lei Orgânica revogou o diploma original, com o objetivo de estabelecer “a programação do investimento público das Forças Armadas em matéria de armamento e equipamento, com vista à modernização e operacionalização do sistema de forças, concretizado através da edificação das suas capacidades”, segundo o nº1 do artigo 1º da Lei Orgânica nº7/2015 de 18 de maio.

Mais tarde, em 2008, entra em vigor a LIM cujo diploma orgânico revoga o original. A LIM tem o objetivo de estabelecer a “programação do investimento com vista à conservação, manutenção, modernização e edificação de infraestruturas da componente fixa do sistema de forças e estabelece as disposições sobre a gestão dos bens imóveis afetos à defesa nacional”, segundo o nº1 do artigo 1º da Lei Orgânica nº6/2015 de 18 de maio.

A LPM e a LIM têm características semelhantes, e uma das características que mais se relaciona com o estudo em curso, é o facto de se tratarem de duas leis que, com as suas especificações técnicas, permitem ao Ministério da Defesa Nacional (através dos Grupos de Trabalho constituídos para o efeito), assumir compromissos que resultem em encargos plurianuais consoante os mapas anexos à lei que estão divididos em três quadriénios (LPM), segundo o artigo 12º da LPM e dois quadriénios (LIM), segundo o artigo 20º da LIM.

Estas duas leis correspondem também a uma das exceções de necessidade de prévia autorização através da portaria de extensão de encargos conjunta do Ministro das Finanças e ministro da tutela, pois correspondem a “planos ou programas plurianuais legalmente aprovados”, conforme a alínea a) do nº1 do artigo 22º do Decreto-Lei nº 197/99 de 8 de junho.

A LPM e a LIM, são distintas na forma de financiamento dos seus projetos plurianuais. A LPM é baseada em dotações necessárias que estão previstas na lei do OE,

e esse financiamento pode ser reforçado consoante as receitas que lhes estejam consignadas. Os saldos que ocorram no final de cada ano económico transitam para o exercício seguinte, reforçando assim as dotações das capacidades previstas, conforme artigo 7º da Lei Orgânica nº 7/2015.

A LIM prevê que as necessidades de despesas são colmatadas pelo conjunto de receitas geradas através da “rentabilização de património”, contudo podem-se verificar outras fontes de “financiamento nacionais, europeias ou decorrentes da participação de Portugal em organizações internacionais”, conforme artigo 17º da Lei Orgânica nº 6/2015.

2.8 Síntese conclusiva

No início do capítulo “Orçamento como base para a contratação”, pretendia-se responder à questão: Q1: “*Qual o enquadramento legal plurianual do Orçamento de Estado?*”, e este subcapítulo pretende responder de forma sintetizada à Q1, sendo que ao longo do capítulo 2 se pretendeu dar resposta a esta mesma questão.

O OE é uma lei que é aprovada pelo Parlamento Português e a sua elaboração está dependente do planeamento a médio prazo das políticas estruturais para o País cujo objetivo a médio prazo é o de poder determinar aquilo que deve ser prioridade a cada ano.

Cada entidade elabora o seu Plano de proposta orçamental (PPO) que vai remetendo às suas entidades superiores até chegar ao Ministro da tutela. Em Conselho de Ministros debatem-se aquelas que serão as propostas de cada Ministério e posteriormente elabora-se a proposta de OE que será discutida e votada em duas fases: na generalidade e na especialidade. A primeira compete ao Plenário da AR e a segunda compete ao Plenário e a uma comissão especializada competente na matéria em discussão.

Após a aprovação da AR, a nova lei entra em vigor no dia 1 de janeiro do ano a que se refere, e que inclui as verbas que estão disponíveis às entidades do Setor Público

(Administração Local, Regional e Empresas Públicas não Reclassificadas só incluem as transferências de verbas).

É através desta lei, que todas as entidades do Setor Público irão obter os montantes que lhes estão atribuídos e posteriormente gerir as suas despesas consoante os valores que estejam cabimentados por cada rúbrica económica.

A perspetiva plurianual ao nível da orçamentação é uma realidade que permite planear a alocação de fundos públicos a médio prazo, auxiliando assim o Governo sobre as melhores políticas a adotar.

A legislação atualmente em vigor sobre a assunção de compromissos plurianuais remete para a consulta de diversos diplomas legais, aumentando a complexidade para a perceção deste tema, e que está detalhadamente explicado no sub-capítulo 2.6.1 e através do Apêndice E com o fluxograma elaborado pelo autor. Em 2012 surge a LCPA permitindo mudar o paradigma sobre o controlo da despesa pública que incide atualmente na fase do compromisso.

Através do capítulo 2, é possível verificar todo o processo de elaboração do OE, que atribui os montantes aos organismos do Setor Público, respondendo assim à Q1.

3. Contratação Pública

3.1 Relações comerciais entre Estado e Setor Privado

Segundo Estorninho (2014), “a ideia de associação do particular à realização do interesse público parece ter-se desenvolvido na Europa verdadeiramente a partir do século XIX”.

Com o estabelecimento de uma sociedade assente em rotinas industriais, surgiu a necessidade de se realizarem obras e adquirir bens que a própria Administração necessitava ou que considerava ser economicamente mais vantajoso concessionar a privados a construção e gestão desses mesmos bens. A concessão incide maioritariamente sobre linhas férreas, redes de abastecimento de água e iluminação pública. Atualmente assiste-se cada vez mais, a uma substituição do Estado em certas áreas tal como a saúde e a educação, começando o interesse público a ficar cada vez mais sujeito ao domínio privado, cessando assim um monopólio público outrora difícil de gerir. Surge então um período de criação de regras jurídicas aplicadas à contratação pública, que em Portugal são derivadas da “jurisprudência e da doutrina francesa” (*ibidem*).

Após diversos regulamentos e leis, que constituíram durante largos anos “legislação diversa” sobre o regime de formação de contratos da Administração Pública, como a Lei de 22 de julho de 1850 (classificação das vias terrestres do reino), regulamento para a administração das obras públicas, contabilidade e pagamento das despesas e sua fiscalização de 14 de abril de 1856, que regulava as empreitadas de obras públicas, ainda não havia o foco na formação do contrato, mas sim na sua execução.

Através da Portaria 7702, de 24 de outubro de 1933, são publicadas as “instruções para a arrematação e adjudicação de obras públicas e fornecimentos e suas respectivas liquidações”, que é mais pormenorizado e completo, descrevendo melhor o procedimento e a tramitação.

Nesta fase, existem dois tipos de procedimento: ajuste direto e concurso. O Decreto-Lei nº 41 375, de 19 de novembro de 1957, dá origem a um novo tipo de

procedimento, distinguido concurso público e concurso limitado, mantendo o ajuste direto.

A 19 de fevereiro de 1969, é publicado um decreto-lei que pormenoriza o procedimento nomeadamente na sua tramitação e no critério de adjudicação (artigo 90º), que se efetua à “proposta que ofereça melhores garantias de boa execução técnica da obra, ou das melhores condições de prazo e de preço...”.

As despesas com empreitadas de obras públicas e aquisição de serviços continuaram assim a ser reguladas nas décadas seguintes pelos seguintes decretos-lei: (i) decreto-lei nº 227/85, de 4 de julho que “atualiza as importâncias” no decreto anterior e que “regula a realização de despesas com obras e aquisições de bens e serviços pelo Estado”, (ii) decreto-lei nº 24/92, de 25 de fevereiro que “estabelece o regime dos contratos de fornecimento de compra e venda de coisas móveis, aluguer, aquisição e locação de bens e serviços de informática” e, (iii) decreto-lei nº 405/93, de 10 de dezembro que “estabelece o novo regime de empreitadas de obras públicas”.

Estes diplomas enunciados, são apenas alguns exemplos do normativo que regula as aquisições públicas e a respetiva realização de despesa. Além da legislação supramencionada e complementar, é de destacar o decreto-lei nº 155/92 de 28 de julho que “estabelece o regime da administração financeira do Estado” que contém regulamentação da autonomia administrativa e da autonomia financeira e do regime de realização e pagamento das despesas públicas.

O decreto-lei nº 55/95 de 29 de março, revoga os Decretos-Lei supramencionados (à exceção do RAPE), que continham “desatualizações dos valores referentes aos limites de competência para autorização das despesas e dos valores relativos à obrigatoriedade dos concursos e contratos”, transpondo as Diretivas Comunitárias vigentes por forma a uniformizar a legislação nacional com a legislação comunitária.

3.2 Contratação pública integrada numa comunidade europeia

Segundo Thai (2001), o Governo está envolvido em 4 grandes atividades: (i) Criar a estrutura legal para a atividade económica; (ii) Redistribuição das receitas obtidas através da tributação a famílias e empresas; (iii) Fornecer bens e serviços públicos tendencialmente gratuitos disponíveis aos cidadãos, como a defesa nacional, segurança pública, educação e infraestruturas; (iv) Aquisição de bens, serviços e ativos de capital.

Devido à integração na comunidade europeia, a contratação pública está assente em diretivas comunitárias que regulam os contratos (com atributo concorrencial) entre as entidades adjudicantes (setor público) e as entidades adjudicatárias.

O conceito de europeização dos contratos públicos deve-se à influência que todos os Estados-Membros tiveram na criação do Direito Europeu dos Contratos Públicos, transpondo para a legislação comunitária influências da legislação dos Estados-Membros (*ibidem*).

3.3 Código dos Contratos Públicos

Segundo Oliveira, Mário E.; Oliveira (2014), “o CCP disciplina em termos administrativos os procedimentos de contratação pública, ... e visam a celebração de contratos de direito privado, sem qualquer ligação a uma ideia de interesse público, mas cujo financiamento ou atividade ... são condicionados por entes públicos...”.

O Código dos Contratos Públicos (CCP) foi publicado pelo decreto-lei nº 18/2008, de 29 de janeiro e tem sido alvo de diversas alterações e republicações ao longo destes anos, tendo sido a última em 2017 pelo decreto-lei nº 111-B/2017. Segundo o nº 1 do artigo 1º do CCP, o código “estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo”.

Em 2014 foram aprovadas diretivas europeias, Diretiva nº 2014/23/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro relativa à adjudicação de

contratos de concessão, a Diretiva nº 2014/24/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro relativa aos contratos públicos.

O novo CCP (decreto-lei nº 111-B/2017) incorpora estas diretivas comunitárias, procurando a “simplificação, desburocratização e flexibilização dos procedimentos de formação de contratos públicos, com vista ao aumento da eficiência da despesa pública”. Foram, contudo, incorporadas alterações que se podem enunciar em 3 grupos: (i) Incorporação das diretivas comunitárias; (ii) Medidas de simplificação, desburocratização e flexibilização; (iii) Medidas de transparência e boa gestão pública.

O CCP estrutura-se em 5 partes: (i) Parte I – Âmbito de aplicação; (ii) Parte II – Contratação Pública; Parte III – Regime substantivo dos contratos administrativos; (iv) Parte IV – Governação e regime sancionatório; (v) Parte V – Disposições finais.

Como código de justiça, este decreto-lei rege-se por princípios que estão em sintonia com o direito português (CRP e Código do Procedimento Administrativo (CPA)) e com o direito comunitário (Tratados da União Europeia), sendo eles o princípio da legalidade, princípio da prossecução do interesse público, princípio da imparcialidade, princípio da proporcionalidade, princípio da concorrência, princípio da publicidade e da transparência, entre outros (nº 1 do art. 1º-A do CCP).

Segundo o nº 1 do artigo 2º do CCP, as entidades que constituem o SPA são entidades adjudicantes que podem celebrar contratos públicos, ou seja, adjudicar² algo. Além do SPA que está previsto no nº 1 do art. 2º do CCP, os organismos de direito público que estão previstos no nº 2 do mesmo artigo são entidades adjudicantes, onde se inclui a Marinha.

3.3.1 Contratos excluídos e Contratação Excluída

O âmbito de aplicação do CCP é bem clarificado pelos artigos que serão analisados neste sub-capítulo onde se indicam as ocasiões em que não se exige a

² Adjudicação – “Ato pelo qual o órgão competente para a decisão de contratar aceita a única proposta apresentada ou escolhe uma de entre as propostas apresentadas.”, nº 1 do art. 73º do CCP

formação de um contrato (contratos excluídos – art. 4º do CCP) e as ocasiões em que a Parte II – Contratação Pública, não é aplicada, ou seja Contratação excluída (art. 5º do CCP), independentemente de a entidade ser classificada como adjudicante (C. B. Silva, 2018).

O regime do CCP não é aplicável na sua generalidade aos contratos celebrados, enunciados no artigo 4º do CCP: (i) Contratos de direito internacional; (ii) Contratos individuais de trabalho e contratos individuais de trabalho em funções públicas; (iii) Contratos de doação de bens móveis a favor de qualquer entidade adjudicante, (iv) Entre outros.

Tendo em consideração a abrangência das entidades adjudicantes, ou seja, da Administração Pública, por vezes torna-se desnecessária a sujeição às regras contratuais que regulam a relação entre as estas e as entidades adjudicatárias se a Administração Pública recorrer aos seus próprios meios. Havendo a possibilidade de executar tarefas de interesse público através dos próprios meios, irá promover-se a cooperação entre as entidades públicas aumentando assim a eficiência (Durval, 2019).

3.3.2 Fases de formação de um contrato público

Após a análise à estrutura do código e definição dos tipos de procedimentos existentes na contratação pública, procedeu-se à elaboração do quadro-síntese (ver Tabela 1) onde estão enunciadas as peças de procedimento para cada tipo de procedimento.

Para (Lynch, 2018), o processo de contratação pública cessa com a celebração do contrato, sendo a fase posterior designada por acompanhamento do contrato, função do atual gestor de contrato (art. 290º-A do CCP).

Importa referir de forma genérica quais são as fases do processo de contratação pública: (i) Identificação da necessidade; (ii) Decisão de contratar; (iii) Decisão da escolha do procedimento (iv) Preparação das peças do procedimento; (v) Receção de propostas;

(vi) Análise das propostas e adjudicação; (vii) Confirmação de compromissos (viii) Celebração do contrato (SPMS, 2015).

É na fase (iii) que se encontra a maior complexidade devido aos procedimentos e respetivas tramitações procedimentais que lhes estão associadas. Através da análise à informação que se encontra no sub-capítulo anterior verifica-se que cada procedimento possui as suas características devido aos valores que lhes estão associados, peças procedimentais e duração dos prazos vigentes.

3.3.3 Procedimentos, tipos e peças de procedimentos

Os procedimentos de contratação pública são procedimentos administrativos, pois são regulados pelo direito administrativo, e segundo o artigo 1º do CPA, o procedimento administrativo é a “sucessão ordenada de atos e formalidades relativos à formação, manifestação e execução da vontade dos órgãos da Administração Pública”. Quando uma entidade adjudicante tem vontade em contratar, tem de iniciar o processo³ da formação de contrato de aquisição, locação⁴, ou concessão sujeita à concorrência de mercado.

3.3.3.1 Tipos de procedimentos

Todos os contratos públicos iniciam-se com a necessidade de contratar. Esta necessidade de contratar surge devido à conclusão determinada pela entidade, de que são necessários recursos para colmatar a escassez de algum material em determinada unidade. Para se formarem os contratos, e segundo o artigo 16º do CCP, para a formação de contratos “cujo objeto abranja prestações ... submetidas à concorrência de mercado”, as entidades adjudicantes, que estão previstas no artigo 2º deste código devem adotar os procedimentos aí previstos:

³ “conjunto de documentos devidamente ordenados em que se traduzem os atos e formalidades que integram o procedimento administrativo”, nº 2 do art. 1º do CPA

⁴ Locação de bens móveis (CCP) – “Contrato pelo qual um locador se obriga a proporcionar a um contraente público o gozo temporário de bens móveis, mediante retribuição”. Este termo, “restringe o contrato a coisas móveis”, sendo mais amplo no Código Civil onde é designado por “aluguer”, “locação financeira” e “locação que envolva opção de compra” (J. A. Silva, 2010).

Tipos de procedimentos	Subtipos de procedimentos		Artigos do CCP
Ajuste Direto	Regime normal	Convite a um interessado	112º a 127º
		Convite a vários interessados	
	Regime simplificado	Ajuste Direto Simplificado	112º, 113º, 128º e 129º
Concurso Público	Regime Normal		130º a 154º
	Urgente		155º a 161º
Concurso limitado por prévia qualificação			162º a 192º
Procedimento de negociação (Com publicação prévia de anúncio)			193º a 203º
Diálogo concorrencial			204º a 218º

Tabela 1- Informações sobre os procedimentos

Fonte: Autor (Adaptado de (Autoridade de Gestão do Programa Operacional Inclusão Social e Emprego, 2016))

- (i) **Ajuste direto** – entidade adjudicante elabora um convite que apresenta diretamente a uma entidade com vista à apresentação de uma proposta (nº 2 do art. 112º CCP). Há o regime geral (114º) e o regime simplificado (128º);
- (ii) **Consulta prévia** - convite a 3 candidatos no mínimo para apresentarem uma proposta;
- (iii) **Concurso público** – entidade adjudicante publica em Diário da República ou Jornal Oficial da União Europeia (JOUE) um anúncio em que qualquer interessado pode apresentar a sua proposta (130º e 131º);
- (iv) **Concurso limitado por prévia qualificação** – entidade adjudicante publica em Diário da República ou JOUE um anúncio em que só os candidatos com candidatura qualificada podem apresentar proposta (162º);
- (v) **Procedimento de negociação** - entidade adjudicante publica em Diário da República ou JOUE um anúncio em que só os candidatos com candidatura qualificada podem apresentar proposta (193º). As propostas apresentadas são negociadas até à fase da adjudicação (194º);
- (vi) **Diálogo concorrencial** – entidade adjudicante publica em Diário da República ou JOUE um anúncio em que só os candidatos com candidatura qualificada

podem apresentar uma solução (193º). Não há fase de negociação, ocorrendo um diálogo com os candidatos sobre as soluções apresentadas e selecionam-se aquelas que melhor correspondem as necessidades da entidade adjudicante, sendo posteriormente apresentadas as propostas (205º);

A escolha do procedimento a adotar é feita consoante o valor do contrato⁵ a celebrar, para os casos de ajuste direto, consulta prévia, concurso público e consulta limitado por prévia qualificação. (artigo 18º do CCP).

Consoante o tipo de procedimento a adotar, são especificadas as peças dos procedimentos previstos que se encontram no artigo 40º do CCP. Estas peças de procedimento estão demonstradas no quadro seguinte e seguem a informação do artigo supramencionado:

Procedimentos	Peças do procedimento
Ajuste Direto e Consulta Prévia	Convite à apresentação de propostas Caderno de encargos
Concurso Público	Anúncio Programa do Procedimento Caderno de Encargos
Concurso limitado por prévia qualificação, Procedimento de negociação e Parceria para a inovação	Anúncio Programa do procedimento Convite à apresentação de propostas Caderno de encargos
Diálogo concorrencial	Anúncio Programa do procedimento Memória descritiva Convite à apresentação de soluções Convite à apresentação de propostas Caderno de encargos

Tabela 2- Peças do procedimento

Fonte: Autor, adaptado de artigo 40º do decreto-lei nº 111-B/2017

⁵ O valor do contrato caracteriza-se por ser “o valor máximo do benefício económico que pode ser obtido pelo adjudicatário”, nº1 do artigo 17º

3.3.4 Adjudicação

Nos termos do art. 73º do CCP, a adjudicação é o “ato pelo qual o órgão competente para a decisão de contratar aceita a única proposta apresentada ou escolhe uma de entre as propostas apresentadas”. A adjudicação é um ato administrativo que não pode ser delegado, conforme vem demonstrado pelo nº 2 do art. 69º e pelo nº 1 do art. 109º do CCP.

O órgão competente para contratar decide adjudicar com base no relatório fundamentado pelo júri e com base no critério da proposta economicamente mais vantajosa para a entidade adjudicante, segundo o nº 1 do art. 74º do CCP. Existem fatores e subfatores que estão relacionados com a proposta economicamente mais vantajosa e que estão intimamente ligados com o objeto do contrato a celebrar que “densificam o critério de adjudicação”, tais como a “organização, qualificações e experiência do pessoal encarregado da execução do contrato”, ou a “sustentabilidade ambiental ou social do modo de execução do contrato”. (art. 75º do CCP)

Após esta fase, a decisão de adjudicação deve ser notificada (art. 77º) em simultâneo a todos os concorrentes e publicitada (art. 78º) nos meios devidos, como por exemplo o JOUE quando o “procedimento de formação do contrato” tenha sido aí publicitado.

Posteriormente à notificação da decisão de adjudicação, o adjudicatário é também notificado para (cf. nº 2 do art. 77º do CCP): (i) apresentar os documentos de habilitação (capítulo VIII do título II); (ii) Prestar a caução, se esta assim for devida (capítulo IX do título II); (iii) confirmação de compromissos de terceiros (capítulo X do título II).

Caso o adjudicatário não cumpra com o exposto no artigo supramencionado em cada uma das respetivas áreas a adjudicação caduca respetivamente pelos artigos 86º, 91º e 93º do CCP.

Após a adjudicação, e antes da outorga do contrato⁶, é necessário elaborar a minuta do contrato⁷ (capítulo XI do título II).

Nos casos que requerem a celebração de um contrato a escrito, ao ser preparada a minuta do contrato, a entidade adjudicante poderá introduzir ajustamentos ao mesmo (art. 99º), contudo, tendo em consideração que estes ajustes são feitos numa fase pós-adjudicatória, terão sempre de respeitar o princípio da concorrência e só deverão ser efetuadas decorrentes de exigências de interesse público. Estas alterações têm de ser notificadas ao adjudicatário (art. 100º).

3.4 Contratação Pública Plurianual

A contratação pública é regida pela legislação que foi abordada no subcapítulo anterior, no entanto a contratação pública pode ter diversas periodicidades. A contratação plurianual é o objeto de estudo do presente trabalho.

É no conteúdo do contrato que deve estar indicada a “despesa inerente ao contrato, a realizar no ano económico da celebração do mesmo ou, no caso de tal despesa se realizar em mais de um ano económico, a indicação da disposição legal habilitante ou do plano plurianual legalmente aprovado ...”, segundo a alínea h) do nº 1 do artigo 96º do CCP.

Existem vantagens e desvantagens na escolha deste tipo de contratação, que está prevista por lei, mas que muitas vezes estão sujeitos a um escrutínio superior efetuado pelo Tribunal de Contas, por vezes mais incisivo que aquele que é feito a contratos com periodicidades inferiores a um ano.

⁶ Outorga do contrato – “Ato pelo qual as partes contratantes expressamente manifestam o seu consentimento, concordância e aprovação às cláusulas e condições contratuais” (J. A. Silva, 2010)

⁷ Minuta do contrato – “Documento que contém uma proposta de redação do texto do clausulado do contrato submetida pela entidade adjudicante à aceitação do adjudicatário, portanto com vista à formação do mútuo consenso contratual” (J. A. Silva, 2010)

Como se pôde analisar através do acórdão emanado pelo referido tribunal (referência em 2.6.1.1) as entidades, entram por vezes em incumprimento da legislação sem que tenham conhecimento total da mesma.

3.4.1 Desvantagens da contratação plurianual

As desvantagens aqui demonstradas provêm da pesquisa desenvolvida ao longo do trabalho. Uma das grandes desvantagens é o comprometimento de verbas que estão alocadas não só ao presente ano económico, como também a anos seguintes, sem que para isso haja cabimento (Ver 2.5 – Fases da despesa). Para a existência de cabimento, é necessário que as verbas estejam disponíveis no orçamento, e como o orçamento apenas se restringe a um ano económico, é difícil mensurar as quantias a distribuir ao longo dos restantes anos.

Segundo Arnold & Harmon (2013) há custos de oportunidade⁸ associados a contratos plurianuais, ou seja, o *Multi year procurement discount* (MYP, do português, contratação plurianual) pode ser compensado negativamente por outros nomeadamente a perda de flexibilidade da entidade adjudicante na intensidade do poder negocial no final de cada ano económico, estando limitado à negociação conforme a taxa de inflação para o ano seguinte.

A perda de flexibilidade no poder negocial pode ser uma desvantagem para a entidade adjudicante se os custos associados à produção de determinados artigos desvalorizarem acentuadamente na transição para os anos seguintes, pois se se utilizassem contratos anuais, poder-se-ia abrir novo procedimento e adjudicar ao concorrente que oferecesse a proposta economicamente mais vantajosa. Caso se sucedesse o inverso, esta perda de flexibilidade não iria interferir negativamente a

⁸ Custo de Oportunidade – O custo de oportunidade, ou *Opportunity Cost*, representa os benefícios/as vantagens que são perdidos quando se escolhe uma alternativa ao invés de outra alternativa. Quando se analisa a rentabilidade de uma escolha para a concretização do negócio, os investidores analisam aquela que produz um retorno maior. Contudo, também ter-se-á de analisar o custo de oportunidade de cada alternativa, ou seja as vantagens que não serão obtidas pela não escolha das restantes alternativas (Kenton, 2019).

entidade adjudicante devido à manutenção de um acordo com as cláusulas contratuais (concretamente os custos das matérias-primas).

Outra das desvantagens passa pela imprevisibilidade do número de artigos a encomendar para um horizonte temporal a médio prazo, o que pode implicar excesso de *stock* em armazém na entidade adjudicante. Os contratos plurianuais obrigam as entidades adjudicantes a otimizar os métodos de cálculo para as aquisições a médio prazo, aquisições essas que poderão também acarretar custos de oportunidade pois limita as escolhas futuras da mesma entidade.

Os incumprimentos do disposto na legislação (essencialmente a que foi abordada no subcapítulo 2.6.), e que conferem desvantagens à contratação plurianual por parte das entidades adjudicantes, assentam nas seguintes áreas: (i) não distinção na definição de autorização de despesa plurianual e autorização para o compromisso plurianual; (ii) desconhecimento sobre o âmbito de aplicação pessoal da legislação, que distingue o órgão com a devida competência para efetivar o disposto em (i); (iii) não distinção entre transferências do Orçamento de Estado e Receitas Próprias; (iv) não cumprimento dos requisitos para a assunção de compromissos plurianuais, nomeadamente pagamentos em atraso; e (v) incumprimento da tramitação procedimental do CCP (Tribunal de Contas, 2017).

3.4.2 Vantagens da contratação plurianual

As vantagens de contratação plurianual passam essencialmente por poupanças que podem vir a tornar-se significativas, devido à redução de custos que são impostos ao fabricante essencialmente por duas vias (O’rourke & Schwartz, 2018):

- (i) a primeira via passa pela otimização da contratação de trabalhadores para o fabricante e melhorias/investimentos nas suas instalações. A contratação plurianual cria estabilidade, fator importante para projetar uma empresa e aferir o nível de investimento a médio prazo, graças ao volume de produção que é contratada. A confiança gerada decorrente da

estabilidade permite realizar investimentos em áreas como a formação de pessoal e retenção dos trabalhadores. Os contratos com periodicidades inferiores não criam esta expectativa a médio prazo aos fabricantes.

- (ii) a segunda via para a redução de custos na ótica do adjudicatário que se reflete no preço a praticar à entidade adjudicante, é pela celebração de contratos com a quantidade de encomenda mais económica, isto porque, quanto maior for o lote, mais económico sairá ao fabricante a sua produção devido à redução de custos dos componentes-chave do produto contratado.

A contratação plurianual só é vantajosa se, segundo os autores supracitados, se verificarem os seguintes critérios: (i) criação de poupanças significativas; (ii) estimativas dos custos realistas a médio prazo; (iii) necessidade dos artigos é estável e regular durante o período contratado (ou seja, não se modifica ao longo do tempo); (iv) disponibilidade e estabilidade do financiamento; (v) impacto positivo tanto na entidade adjudicante como na entidade adjudicatária; e (vi) as características do produto são as mesmas durante o período contratado (importante em áreas como os combustíveis ou o fardamento v.g.) (Multi-Year Procurement - AcqNotes, 2019).

Aquando da celebração de um contrato plurianual, é necessário considerar um conjunto de fatores que sejam dados como adquiridos e que representem premissas para uma boa execução do mesmo, tais como prazos de entrega, prazos de pagamento, fundos disponíveis, características do produto, entre outros, designados pelas cláusulas⁹ contratuais. Caso alguma das cláusulas não seja cumprida, ter-se-á de renegociar, suspender ou extinguir o contrato através da revogação¹⁰ ou resolução¹¹, conforme previsto pelos artigos 325^o a 335^o do CCP.

⁹Cláusula – Disposição “inserida no contrato, produto do mútuo consenso das partes, que estabelece o regime jurídico relativo a aspeto do respetivo conteúdo obrigacional” (J. A. Silva, 2010).

¹⁰Revogação do contrato – “É a extinção do contrato por acordo das partes contratantes”, em que por mútuo acordo, se extingue o contrato (J. A. Silva, 2010).

¹¹Resolução do contrato - “Declaração de uma das partes contratantes pela qual põe termo à relação contratual”. Forma possível de extinguir o contrato (J. A. Silva, 2010).

Outra vantagem da contratação plurianual, centra-se na fixação de preços-base para as matérias-primas do item contratualizado, criando estabilidade ao fabricante para assumir compromissos mais vantajosos com outros fornecedores de componentes, reduzindo assim o preço final do produto contratado. Esta particularidade é uma vantagem que se irá refletir para a entidade adjudicante, pois é “unanimemente aceite que a vantagem no uso de contratos plurianuais assenta no preço mais reduzido aplicado à entidade pública, que é designada por *MYP discount*” (Arnold & Harmon, 2013).

Há outros benefícios que não são tão perceptíveis de reconhecer no que se refere à contratação plurianual, mas que influenciam ambas as partes contratuais. Para o adjudicatário, um contrato plurianual reduz a volatilidade da receita esperada, pois há a garantia da receita que é contratualizada com a entidade adjudicante.

Segundo Arnold & Harmon (2013), um contrato plurianual bem-sucedido, é aquele em que tanto a entidade adjudicante como a entidade adjudicatária obtêm benefícios, pois o custo de produção é reduzido e esta margem pode ser repartida entre as duas entidades, reduzindo o preço-base em menor valor que o valor total da poupança obtida.

3.4.3 Contratação Pública Plurianual Militar

Um dos setores que aplica este tipo de contratação pública há vários anos, nomeadamente em países estrangeiros, é o setor militar. O acesso a documentação registada da década de 80 do século XX é prova deste facto. Segundo Asbury (1986), o “aumento dos custos dos sistemas de armamento e o défice nacional oneroso determina que a aquisição destes mesmos sistemas de armamento seja o mais eficiente possível”. Segundo o mesmo autor, a contratação plurianual é uma estratégia de aquisição que pode estabilizar os preços praticados devido à diminuição dos custos de produção ao longo do ciclo económico.

O *Department of Defense (DoD)* dos Estados Unidos da América (EUA), assemelha-se ao MDN em Portugal, e é responsável pela dissuasão da guerra (Defesa) e

assegurar a segurança daquele País (U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE & Our Story, 2019).

Tendo em consideração que os EUA são um país pertencente à *North Atlantic Treaty Organization (NATO)*, considera-se de extrema importância analisar o modo de execução de alguma parte da sua contratação no setor militar, contudo, importa ressaltar que o enquadramento legal daquele país é diferente da legislação nacional, não se tendo considerado este facto para o estudo realizado.

O DoD tem vindo a utilizar cada vez mais este tipo de aquisições contudo, cabe ao Congresso americano a concessão de autorização, havendo uma restrição relativamente à abertura de procedimentos (O’rourke & Schwartz, 2018).

As poupanças que decorrem da execução de um contrato plurianual ao invés de vários contratos anuais são difíceis de calcular pois os custos associados a uma escolha e a outra variam e sofrem ajustes ao longo do prazo de execução da obra, mas as estimativas apontam para o intervalo acima referido (5% a 15%) (*ibidem*).

À semelhança da LPM em Portugal, o MYP no DoD tem vindo a gerar poupanças significativas nomeadamente pela estabilidade que cria aos adjudicatários, e tem reduzido o custo dos programas.

Os sucessivos défices que assolam grande parte dos países da OCDE (OECD, 2019), obrigam os Governos a reduzirem este tipo de procedimentos por forma a ter mais controlo sobre a despesa pública, e por ter a mesma mais flexível no início de cada ano (despesa não alocada no início de cada ano pode ser atribuída a diferentes áreas e setores).

3.4.4 Contrato Plurianual na DA

Além dos planos legalmente aprovados para a assunção de compromissos plurianuais, a contratação plurianual é uma realidade presente na Marinha, ainda que

represente uma pequena percentagem de valor, sendo atualmente aplicável na área dos combustíveis na DA.

Os combustíveis e lubrificantes, são uma das áreas de material que necessitam de um abastecimento corrente e ininterrupto por forma a não comprometer a capacidade operacional da Marinha Portuguesa.

Através de previsões efetuadas, foram calculadas as necessidades de combustível para permitir um fornecimento ininterrupto de combustíveis nos navios e daí, celebrou-se o primeiro contrato plurianual do órgão de abastecimento – Direção de Abastecimento.

O contrato em análise foi celebrado através de Consulta Prévia, ao abrigo do Acordo-Quadro para fornecimento de combustíveis operacionais, onde, devido aos montantes em causa, foi necessário obter aprovação através da RCM nº 69/2018, de 17 de maio.

Pela análise do contrato plurianual, é possível constatar que, o contrato não sofre grandes alterações em comparação com os contratos cujo prazo de vigência é inferior ao prazo em questão, nomeadamente, dentro do ano económico.

A primeira parte define o objeto do contrato que é a aquisição de combustíveis operacionais para a Marinha Portuguesa no triénio 2018-2020, cujo prazo de fornecimento não poderá exceder a data de 31 de dezembro de 2020, ou o preço contratual ou as quantidades máximas.

Através da consulta ao contrato, os montantes contratados são os seguintes:

Lote 1 – Gasóleo Colorido			
Ano	Quantidades (litros)	Desconto Comercial (Euros)	Valor Contratual Sem IVA (Euros)
2018	540 000	0,165	281 340,00
2019	1 080 000	0,165	595 080,00
2020	1 080 000	0,165	595 080,00
Total			1 471 500,00

Tabela 3- Valores contratualizados para o lote 1

Fonte: Contrato nº188/2018 – Direção de Abastecimento

Lote 2 – Gasóleo Marítimo Melhorado			
Ano	Quantidades (litros)	Desconto Comercial (USD)	Valor Contratual Sem IVA (Euros)
2018	3 550 000	44,00	1 843 844,00
2019	7 100 000	44,00	3 716 374,90
2020	7 100 000	44,00	3 716 374,90
Total			9 276 593,80

Tabela 4 - Valores contratualizados para o lote 2

Fonte: Contrato nº188/2018 – Direção de Abastecimento

É possível constatar através da análise ao contrato plurianual de aquisição de combustíveis que as condições de pagamento são idênticas às de um contrato com periodicidade inferior.

As partes do contrato que se mantêm inalteradas são: quarta – Cessão da posição contratual; Quinta – Caução; Sexta – Direito Aplicável e Foro Competente; Sétima – Prevalência; Nona – Incumprimento Contratual; e Décima – Gestor de Contrato;

A oitava parte do contrato (encargos orçamentais) onde estão incluídos os valores contratuais com IVA (Imposto sobre o Valor Acrescentado) distribuídos pelos 3 anos, a respetiva inscrição da verba no OE de 2018 e a inscrever nos orçamentos de 2019 e 2020, bem como a inscrição do número de compromisso para 2018 e o número de compromisso de anos futuros (2019 e 2020) no sistema central de encargos plurianuais do Ministério das Finanças e a décima primeira parte (prazo de vigência do contrato) sofrem alterações relativamente a contratos que não sejam plurianuais.

3.5 Acordos logísticos internacionais – Contratação NATO

A *NATO Support and Procurement Agency (NSPA)* é uma agência que é financiada pelos Estados-Membros, operando através de um conceito particular de “sem lucros - sem de perdas” (do original, *no profit – no loss*), que faz-se representar em cada Estado (NSPA, 2019).

A NSPA encontra-se englobada naquilo que são as consideradas entidades internacionais com as quais a Marinha Portuguesa assume diversos Acordos Logísticos com outras Forças Armadas ou organizações internacionais.

A logística internacional engloba os acordos logísticos internacionais promovendo assim uma melhoria da eficiência da cadeia logística, que inter-relacione entidades de diversos países.

O objetivo da criação desta “comunidade logística” propicia a criação de “*pooling&sharing*”, onde, num estudo efetuado em 2008 pelo Parlamento Europeu de 2008 (Maio, 2013), se ambiciona a criação de um sistema europeu na área da defesa diminuindo custos e partilhando recursos através de 4 tipos de *pooling*: (i) *sharing of capabilities* – Estados-Membros criam capacidades comuns através do fornecimento de capacidades nacionais; (ii) *pooling of capabilities* – envolve uma estrutura integrada para organizar o uso de capacidades nacionais, tendo como exemplo o *European Airlift Centre* (EAC); (iii) *pooling through acquisition* – em que as capacidades nacionais não existem e são substituídas a favor de capacidades multilaterais (caso dos *Airbone Warning and Control System*); e (iv) *role sharing* – certas capacidades são abandonadas com o pressuposto de que outro país o disponibilizará quando necessário (Maulny & Liberti, 2008).

Com um sistema de *pooling&sharing*, existem mais alternativas do que os fornecedores comuns, aumentando o leque de escolha e as características de cada produto.

Na DA encontram-se atualmente em fase de exploração/execução alguns programas logísticos que são: (a) *Foreign Military Sales (FMS)/CASE JAM*; (b) *FMS/CASE KBD*; (c) *NSPA/LA HELICOPTERS*; (d) *NSPA/LB NATO LOGISTIC STOCK EXCHANGE*; (e) *NSPA/LB RANDOM BROKERAGE*; (f) *NSPA/LS WAREHOUSE & TRANSPORTATION*; (g) *MFG/COMMON POOL OF SPARES* (Despacho Diretor de Abastecimento nº 02/2017).

Este tipo de contratação surge como forma de adquirir artigos que não existam na corrente de abastecimento e que tenham de ser adquiridos especificamente a

diferentes países, reduzindo assim o custo de aquisição caso estes sejam adquiridos a um fornecedor.

O despacho emanado pelo diretor da DA permite verificar que “as aquisições via Acordos Logísticos Internacionais (ALI) deverão assumir-se como a fonte primária de obtenção da Direção de Abastecimento”. Relativamente às cedências, pode-se constatar que, os artigos passíveis de serem cedidos, terão de ser submetidos anualmente pelo chefe da Divisão Operacional e Técnica (DOT) à consideração do Diretor de Abastecimento (Despacho Diretor de Abastecimento nº 02/2017).

Através da análise às entrevistas, é perceptível que os ALI já estão implementados em grande escala na Marinha, nomeadamente nas unidades que têm necessidades de aquisição recaídas maioritariamente sobre artigos que não estão suscetíveis de serem adquiridos através do mercado consoante as leis da concorrência, mas sim através das parcerias assumidas entre a Marinha Portuguesa e outras entidades militares.

É importante referir que os “ALI servem exclusivamente para a aquisição de sobressalentes, e o processo facilita a aquisição deste tipo de materiais a Marinhas de países aliados e amigos, pois não obedece à tramitação exigida pelo CCP, tratando-se de contratação excluída” (*ibidem*).

Na DA, o volume de aquisições ao abrigo dos ALI no ano de 2018, foi cerca de 975 000 €, onde, mais de metade são realizados com a NATO/NSPA (ver Anexo B - Acordos Logísticos Internacionais na DA)

Os entrevistados concordam na vantagem de se adquirir certos materiais por via de ALI, contudo não é por serem artigos exclusivamente fornecidos por esta via, mas sim por serem artigos “economicamente mais vantajosos e exclusivamente militares”.

Os preços praticados são “muito mais reduzidos” que os preços praticados pelo mercado, pois provêm de navios de Marinhas estrangeiras que “já não os utilizam e/ou os colocam à venda”. Além da aquisição deste tipo de materiais pela DA, também existem ALI na área da saúde, nomeadamente para “o consumo de bens médicos,

medicamentos e apósitos, para a área da saúde, e formação de pessoal para a área da gestão de pessoal”, refere o 3º entrevistado.

Através da entrevista realizada ao jurista que desempenha funções na DN, é possível constatar que as aquisições ao abrigo de ALI têm uma “expressão bastante elevada”, contudo o seu montante não foi revelado. Neste organismo, as aquisições deste tipo são feitas para artigos como mísseis, munições, ou artigos referentes a *Electronic Warfare (EW)*, cujas razões devem-se à “inexistência ou dificuldade em existirem no mercado da concorrência, pois o número de fornecedores é bastante restrito”.

3.6 Síntese Conclusiva

No início do capítulo “Contratação Pública”, pretendia-se responder às questões Q2: “*Que legislação serve de base à contratação pública?*” e Q3: “*Onde existe despesa plurianual na área da Defesa?*” sendo que ao longo do terceiro capítulo se pretendeu dar resposta a esta mesma questão.

A legislação que serve de base à contratação pública assenta atualmente no CCP que surgiu em 2008 através do decreto-lei nº 18/2008, 29 de janeiro e a última alteração ocorreu em 2017 através do decreto-lei nº 111-B/2017, de 31 de agosto. Ao longo dos anos a legislação aplicável à contratação pública nacional tem vindo a incorporar diretivas comunitárias que influenciam o sistema jurídico português, onde o objetivo passa pela desburocratização e simplificação dos processos, tentando uniformizar a legislação aplicável a esta área em toda a UE.

O CCP não é um código isolado da restante legislação portuguesa, pois os procedimentos aí previstos estão relacionados com outros códigos (v.g. CPA).

A realização de despesa plurianual por parte de entidades públicas tem de respeitar um complexo trâmite procedimental que poderá culminar com a celebração do contrato público. O contrato público, associado a despesa plurianual terá ligeiros

impactos na sua estrutura, como se pôde verificar através do contrato plurianual para a aquisição de combustíveis operacionais celebrado pela DA.

Analisando o sub-capítulo 3.4, verifica-se que existem vantagens e desvantagens associadas à contratação plurianual. As vantagens assentam nas poupanças que podem advir através da redução de custos que são impostos aos fabricantes e que se devem traduzir no preço final praticado à entidade adjudicante, entre outras como a redução burocrática a médio prazo, conferindo uma vantagem para a entidade adjudicante.

As desvantagens da contratação plurianual assentam no comprometimento de verbas que estão alocadas não só ao ano económico, como também às que estão alocadas a anos seguintes, sem que para isso haja cabimento e a incerteza que é criada a médio prazo derivada do cenário referido. Perde-se também flexibilidade na capacidade negocial com os fornecedores e poderão ocorrer custos de oportunidade na aquisição de certos serviços e bens.

É importante salientar que não existe uma solução perfeita para a melhor alocação dos montantes públicos, sendo da competência de cada entidade adjudicante verificar se é ou não vantajoso adquirir os artigos por procedimentos de contratação plurianuais sem que para isso comprometam a saúde orçamental de cada serviço.

As aquisições efetuadas na Marinha, nomeadamente na DA, podem ser efetuadas ao abrigo de ALI's que permitem adquirir artigos a um custo inferior àquele que poderá ser encontrado no mercado ou que eventualmente são exclusivos das entidades que estão nestes mesmos acordos. Atualmente são celebrados na DA três ALI's onde se adquirem maioritariamente sobressalentes para a esquadra, correspondendo assim, na maioria dos casos, aos únicos locais que ainda são capazes de satisfazer os requisitos da Marinha. São eles as aquisições ao abrigo da NSPA, do FMS e da MFG para as fragatas da classe "Bartolomeu Dias".

Estas aquisições revestem-se de grande importância para o abastecimento naval e têm uma expressão orçamental relevante nas aquisições da DA sendo assim um método de contratação pública que corresponde aos contratos excluídos (art. 4º do CCP cujo tema foi abordado no decorrer do sub-capítulo 3.3) tornando o CCP não aplicável a

estes acordos. O facto de o CCP não ser aplicável aos ALI's permite que haja uma desburocratização nos processos de aquisição, nomeadamente na área de material dos sobressalentes, onde os ALI's são maioritariamente implementados.

Após a verificação da forma como são desencadeados os mecanismos que culminam com a aprovação do orçamento a todos os organismos do Setor Público, é necessário aferir como se poderão utilizar estes mesmos montantes. É através do capítulo 3, que se verifica grande parte do processo da contratação pública, dos procedimentos existentes e dos passos e peças de procedimento que lhe está associado, permitindo assim a aquisição de bens e serviços necessários ao bom funcionamento das unidades da Marinha, respondendo às Q2 e Q3.

4. Estudo de caso

4.1 Direção de Abastecimento na estrutura organizacional da Marinha

“A Marinha é um ramo das Forças Armadas, dotado de autonomia administrativa, que se integra na administração direta do Estado, através do MDN”, segundo o artigo 1º do decreto-lei nº185/2014, de 29 de dezembro.

“A Marinha é comandada pelo Chefe do Estado Maior da Armada (CEMA) e, para o cumprimento da respetiva missão, compreende” entre diversos órgãos, serviços e elementos, os órgãos centrais de administração e direção (OCAD), segundo a alínea b) do artigo 6º do diploma legal supracitado.

Os OCAD's são a Superintendência do Pessoal (SP), Superintendência do Material (SM), Superintendência das Finanças (SF) e Superintendência das Tecnologias da Informação (STI) e estão previstos na alínea nº2) do artigo 12º.

A SM tem por missão “assegurar as atividades da Marinha no domínio da administração dos recursos do material ...”, segundo o nº 1 do artigo 14º e compreende o Superintendente, Direção de Infraestruturas (DI), DN, Direção de Transportes (DT) e a DA, segundo o nº 4 do artigo 14º. O organograma da SM encontra-se em Anexo C - Organograma da SM.

Os organismos abastecedores da Marinha, são aqueles que têm a capacidade de adquirir bens de forma centralizada e posteriormente distribuí-los pelas restantes unidades.

A DA é um organismo abastecedor que se encontra na estrutura orgânica da Superintendência do Material (alínea b) do nº 1 do artigo 38º do Decreto Regulamentar nº 10/2015, de 31 de julho) que “assegura o aprovisionamento, armazenamento e distribuição de todo o material necessário ao funcionamento da Marinha, com exceção dos equipamentos principais e respetivos lotes de sobressalentes ...”. alínea c) do nº 1 do artigo 41º.

A estrutura e competências da DA encontram-se em anexo A e D respetivamente (ver Anexo A – Organograma da DA e Anexo D - Competências da DA).

Uma das principais competências é a de “assegurar o exercício da autoridade técnica no domínio do abastecimento naval, fixando e difundindo normas de natureza especializada”, segundo o artigo 41º do Decreto-Regulamentar nº10/2015, de 31 de julho.

A autoridade técnica consiste na autoridade que “permite a um titular fixar e difundir normas de natureza especializada, sem que tal inclua competência disciplinar”, ou seja, a DA tem a autoridade de emanar os normativos que estão relacionados com a área do abastecimento naval e de todas as suas especificidades, bem como os respetivos procedimentos técnicos, segundo a alínea c) do nº 4 do artigo 4º do decreto-lei nº185/2014, de 29 de dezembro.

O ciclo logístico para a aquisição de um artigo pela DA encontra-se em Apêndice F.

A DA é um organismo que executa verbas provenientes de diversas fontes: (i) Orçamento de Estado, (ii) Forças Nacionais Destacadas, (iii) Receitas próprias, segundo as entrevistas aos elementos que desempenham funções neste OA.

Para a prossecução de execução de despesa, é necessário que ocorra a respetiva delegação de competências que define os montantes máximos que cada entidade poderá autorizar a executar. Com base na consulta da legislação aplicável à matéria, foi criada a tabela-resumo que se segue:

Entidade	Limite Máximo para locação e aquisição de bens e serviços	Diploma-legal
Conselho de Ministros	Sem limite	Alíneas c), d) e e) do artigo 17º do decreto-lei nº197/99, de 8 de junho
Primeiro-Ministro	7 481 968,46€	
Ministros	3 740 984,23€	
Almirante CEMA	1 246 994,70€	Despacho nº 12232/2018
Responsáveis setoriais	750 000€	Despacho nº 373/2019
Diretor da DA	200 000€	Despacho nº 1949/2019
Chefe da DOB	10 000€	Despacho nº 2990/2019

Tabela 5- Competência para autorização de despesa

Fonte: Autor (baseado nos diplomas legais associados)

4.2 Procedimentos utilizados no abastecimento naval – Análise temporal (2015-2018)

4.2.1 Taxa de resposta aos inquéritos

Através da análise aos inquéritos, verifica-se que existe uma taxa elevada de não respostas (8 respostas em 13 possíveis).

TAXA DE RESPOSTA AOS INQUÉRITOS

■ Respondeu ■ Não respondeu

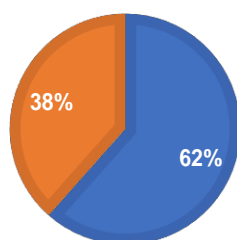


Figura 3 - Taxa de respostas aos inquéritos

Uma das razões para a elevada taxa de não resposta poderá assentar no facto de o inquérito em questão requerer um grande conhecimento do CCP, e como se pode

aferir através das entrevistas, esta é uma área que não é dominada da mesma forma pelo público-alvo.

4.2.2 Áreas de material suscetíveis a contratação plurianual

Na questão sobre quais as áreas de material que estão mais suscetíveis à contratação plurianual, dispôs-se de 5 votos (atribuir um a cada área de material), e das 8 respostas obtidas, houve unanimidade em 3 áreas de material que estão suscetíveis a este tipo de contratação.

Sabendo que já se celebrou um contrato plurianual na área dos combustíveis e lubrificantes, as opções que reuniram o total dos votos foram as áreas de fardamento e dos mantimentos. A outra área que recebeu mais votos foi a área do expediente com 6 votos, sendo assim a quarta opção mais votada. Pode-se constatar que, depois dos 4 primeiros lugares, os votos encontram-se distribuídos por 4 áreas de material (3 para a área dos artefactos e dos impressos e 2 para a área dos sobressalentes eletromecânicos e dos sobressalentes eletrónicos) As áreas dos recuperáveis e inúteis e dos pequenos equipamentos não receberam qualquer voto.

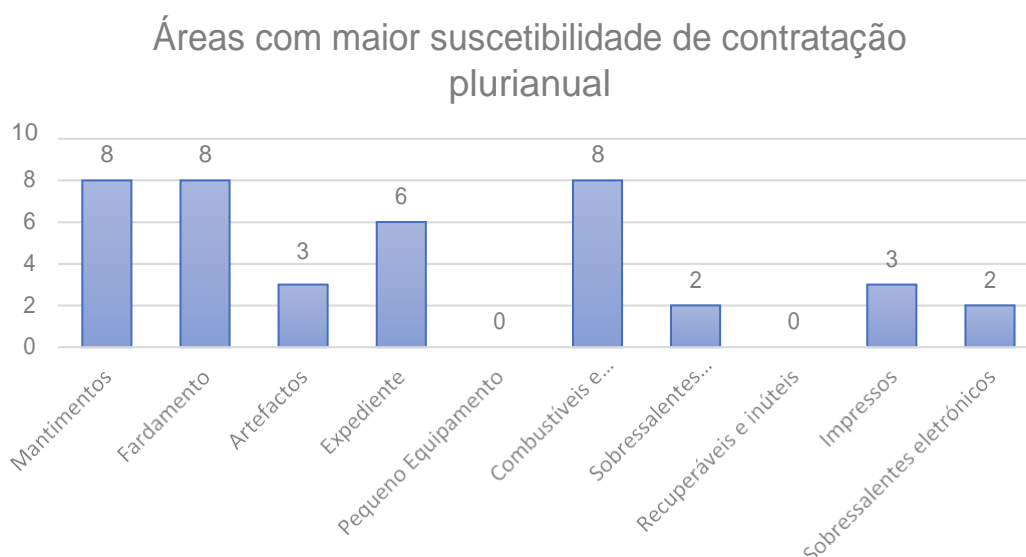


Gráfico 1 - Resposta à questão 1 dos inquéritos

É possível constatar uma maior concentração de votos em 4 áreas de material: (i) Mantimentos, (ii) Fardamento, (iii) Combustíveis e lubrificantes (já se adquire combustível através de procedimentos de contratação plurianual) e (iv) Expediente.

As razões apontadas pelos inquiridos para terem optado por esta escolha das áreas de material são as seguintes: (i) são as áreas de material onde se consegue perspetivar mais facilmente as necessidades médias, (ii) a plurianualidade deve ser aplicada aos bens onde as aquisições são mais recorrentes, logo onde pode haver maior planeamento na determinação das necessidades, (iii) áreas onde se efetuam maior volume de negócios, logo permite uma melhor negociação dos valores, ocorrendo assim economia de escala; (iv) robustez legal na elaboração de procedimentos mais duradouros em áreas de material que sejam de fornecimento recorrente e contínuo; (v) fornecimento ininterrupto de material cujas necessidades são contínuas em períodos mais críticos como é a transição dos anos económicos.

4.2.3 Utilidade da contratação plurianual nos procedimentos de contratação

Segundo os resultados à questão: “Considera útil a implementação de procedimentos de contratação plurianual em maior escala?”, todos os inquiridos votaram favoravelmente nesta opção, sendo que 75% chega a “concordar totalmente” com esta possibilidade, como se pode constatar através do gráfico circular infra. As opiniões consideradas não se centram numa amostra aleatória, mas sim num universo que lida diariamente com a contratação pública e as informações prestadas por este inquérito podem sugerir uma hipótese favorável à contratação plurianual

À questão: “Considera útil a implementação de procedimentos de contratação plurianual em maior escala?”, as respostas foram as seguintes:

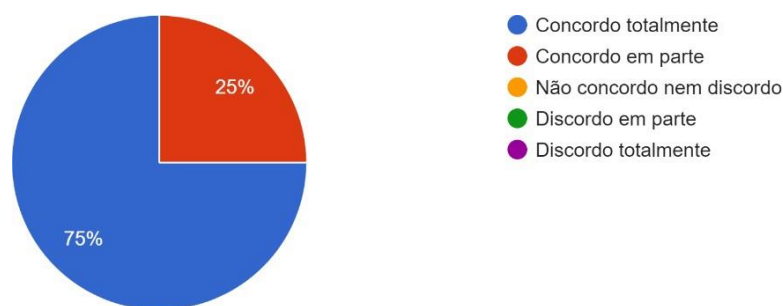


Gráfico 2 - Resposta à questão 1 da secção 2 do inquérito

Através de relatos obtidos na realização deste trabalho, existem atualmente lacunas na área do abastecimento do material devido a diversos fatores tais como: (i) a cada vez maior falta de fornecedores para a Marinha, (ii) a falta de qualidade do material e de capacidade de controlo do mesmo, (iii) a incapacidade em aplicar multas a quem não cumpre com o caderno de encargos do contrato, e (iv) a falta de pessoal, situação essa que se alastra a grande parte das Forças Armadas, devido à idade cada vez mais avançada dos civis que desempenham funções nos depósitos da DA, como também pela falta de substituição dessas pessoas quando entram na idade da reforma.

Posto este cenário, questionou-se se algumas das lacunas sentidas na aquisição de certos materiais poderiam ser colmatadas através da contratação plurianual, o que novamente foi totalmente verificado pelas respostas obtidas. A totalidade dos inquiridos corrobora a hipótese em estudo, no entanto só 25% dos inquiridos concorda totalmente com esta possibilidade.

Como refere o chefe de serviço de aprovisionamento e património da Divisão Administrativa e Financeira (DAF) da SP, “a contratação plurianual dá conhecimento ao Governo da necessidade de ter a assunção de despesa para anos seguintes, aplicando-se aqui o princípio de substância sob a forma, pois informalmente o compromisso já está assumido”. Além desta opinião, o chefe da secção jurídica da DAF da DN considera que “há sempre benefícios na contratação plurianual onde afirma que tanto para a contratação comum como para a especial, se iria verificar melhor as necessidades

logísticas da atividade da Marinha”. “Os procedimentos plurianuais podiam e deviam ser aplicados em todas as áreas de material”, reconhecendo que algumas teriam vantagens mais significativas do que outras, e esta importância é igualmente reconhecida pelo Diretor da DA.

À questão: “Considera que, as lacunas sentidas na aquisição de certos materiais devido a diversos fatores, podem ser solucionadas através da contratação a vários anos, garantindo assim estabilidade nos prazos de entrega?”, as respostas foram as seguintes:

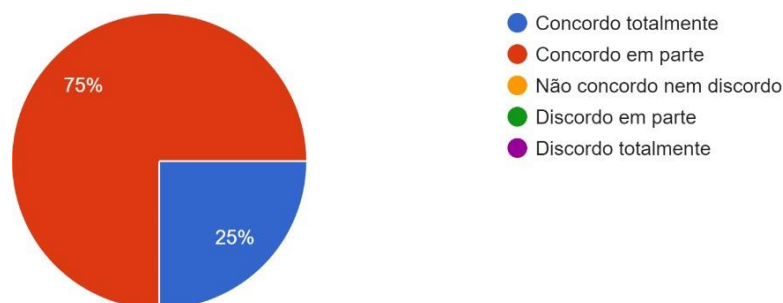


Gráfico 3 - Resposta à questão 2 da secção 2 do inquérito

Para a aquisição de artigos ao abrigo de procedimentos de contratação plurianual, torna-se necessário obter autorizações de entidades externas à Marinha, tanto para a abertura de procedimento, bem como para a assunção do compromisso (ver 2.6.1.1 e apêndice E).

Como se pode verificar em 3.4.1 e pela entrevista ao chefe da Divisão de Obtenção (DOB), a duração da preparação dos procedimentos plurianuais é superior à duração de um procedimento de contratação ao longo do ano, devido ao tempo de espera para a obtenção da portaria de extensão de encargos e do visto do Tribunal de Contas (no caso do contrato plurianual dos combustíveis, a RCM requer um tempo superior de espera), em média 3 meses.

Grande parte dos inquiridos considera também que o processo burocrático associado à contratação plurianual pode ser considerado como um entrave à sua concretização, pois o trâmite procedimental associado (ver 2.6.2.1) acaba por tornar os processos mais morosos a curto prazo, apesar de acarretarem vantagens a médio prazo.

À questão: “A contratação plurianual está prevista na legislação, no entanto para a sua concretização é necessário garantir a verificação de alguns requisitos, tais como a inexistência de pagamentos em atraso e a justificação fundamentada para a despesa. Mesmo cumprindo os requisitos para a autorização de realização da despesa e da assunção de compromissos plurianuais considera que há entraves superiores à sua elaboração?”, as respostas foram as seguintes:

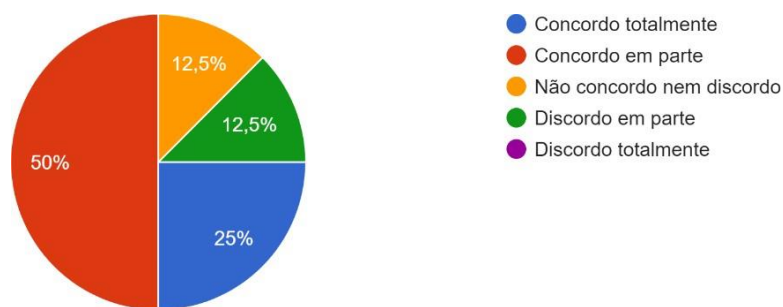


Gráfico 4 - Resposta à questão 3 da secção 2 do inquérito

O processo inicia-se pela entidade que requer o pedido de abertura de um procedimento plurianual e segue para o Ministério da tutela (neste caso da Defesa Nacional) e pelo Ministro das Finanças para os procedimentos com valores que excedam aqueles que se encontram no artigo 17º (competência para autorizar despesa) e no nº 1 do artigo 22º do Decreto-Lei nº 197/99.

Além destes pedidos de autorização, torna-se necessário obter o visto do Tribunal de Contas, e só a partir desta validação é que o contrato pode ser cumprido na sua plenitude.

A questão colocada aos inquiridos, pretende aferir se este procedimento é considerado como um entrave superior à celebração de contratos plurianuais, e depreende-se que a maioria considera que sim, existindo motivos para justificar estas votações. Os entraves aqui considerados, devem-se à necessidade que o OA tem de garantir, relativamente ao que está disposto na lei, e isso torna-se moroso, principalmente após a implementação da LCPA em 2012.

A necessidade por parte do Estado em controlar a despesa pública na fase do compromisso, levou a que a burocracia aumentasse devido aos passos que são necessários concretizar antes de assumir um contrato plurianual, fases que não se verificam na celebração de contratos com periodicidades inferiores a um ano. É devido a este facto que se considera que existem entraves superiores, por motivos de controlo.

Contudo, torna-se relevante expressar, que devido às restrições orçamentais e à dimensão do Setor Público, o controlo sobre a despesa pública tem de ser feito mais atempadamente (como se comprova pela LCPA), e como refere o Diretor da DA, “não há entraves superiores à contratação plurianual”, que é reforçado pelo chefe da DOB, ao dizer que “é a Marinha que se tem de adaptar ao CCP, promovendo cada vez mais o planeamento das operações, pois só assim se promoverá a eficiência na utilização dos recursos”.

O chefe da secção de aprovisionamento e património da DAF da SP chega a referir que “não se utiliza mais este mecanismo por desconhecimento, acabando por se tornar um desconhecimento cultural” contudo reconhece que a intenção daquele organismo é de “aumentar o número de contratos plurianuais”. Afirmar também que “é a Marinha que tem de se adaptar à legislação e não o contrário, pois a legislação permite algumas exceções, logo não se poderá usar argumentos para o não cumprimento. Cabe aos organismos emitir normativos internos e apostar na formação, por forma a desenvolver procedimentos que promovam a alocação cada vez mais eficiente das verbas disponibilizadas”.

À questão: “A contratação plurianual requer um maior planeamento implicando um aumento da duração média do procedimento. Considera que este aumento de

duração dos procedimentos seria devidamente compensado pela redução de burocracia nos anos seguintes?”, as respostas foram as seguintes:

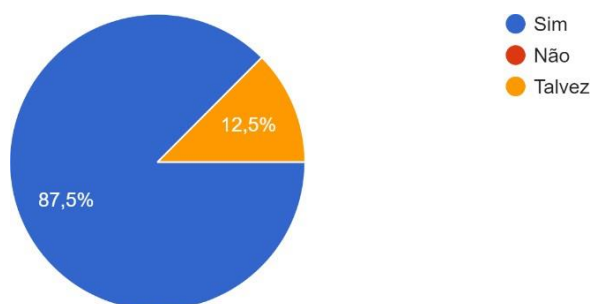


Gráfico 5 - Resposta à questão 6 da secção 2 do inquérito

4.2.4 Estudo por áreas de material agrupadas

Através da análise dos Mapas de Execução por Número de Processo de Despesa (NPD) da DA foi possível obter os dados que se seguem e que estão transpostos nos gráficos e tabelas seguintes. Os mapas de execução por NPD da DA foram fornecidos pela DOB e para melhor análise dos milhares de procedimentos que se realizaram, optou-se por usar o critério da classificação económica da despesa, que permitiu filtrar os dados pelas respetivas áreas de material agrupadas.

É no decreto-lei nº 26/2002, de 14 de fevereiro, que se encontram os códigos de classificação económica das receitas e despesas públicas. Para o caso em estudo, é no Anexo II do respetivo diploma que se encontram os códigos que foram utilizados para dividir os procedimentos e respetivos valores pelas áreas de material. As áreas de material e respetivas rúbricas são as seguintes: (i) Combustíveis e lubrificantes – 02.01.02; (ii) Alimentação – 02.01.06; (iii) Fardamento – 02.01.07; (iv) Sobressalentes – 02.01.14 e (v) Material Diverso – Restantes rubricas orçamentais 02.01.XX;

Pelos classificadores económicos que estão previstos na legislação supracitada e que inerentemente servem de critério para dividir a despesa nos mapas de execução

orçamental, é possível verificar, que as 5 áreas de material agrupadas (de (i) a (v)), englobam as 10 áreas de material que estão previstas na legislação interna e que foram utilizadas para a construção do inquérito e para a obtenção de respostas. Desta forma, irão ser analisadas as 5 áreas agrupadas, onde se explicará as áreas que lhes estão associadas:

- (i) Combustíveis e lubrificantes – Combustíveis e lubrificantes;
- (ii) Alimentação – Alimentação;
- (iii) Fardamento – Fardamento;
- (iv) Sobressalentes – Sobressalentes eletrónicos e eletromecânicos;
- (v) Material Diverso – Artefactos, Expediente, Pequeno Equipamento, Recuperáveis e inúteis e Impressos;

4.2.4.1 Área dos combustíveis e lubrificantes

A área dos combustíveis e lubrificantes é aquela onde se inserem todos os tipos de combustíveis adquiridos pela DA e que são posteriormente distribuídos por todas as unidades da Marinha. Inclui também os óleos e massas lubrificantes que são utilizados pelas unidades navais e veículos da frota da Marinha.

No gráfico seguinte, é possível constatar a variação da despesa e quantificar o número de procedimentos que foram realizados pela DA para contratar artigos desta área do material entre os anos de 2014 e 2018, que são os anos de estudo.

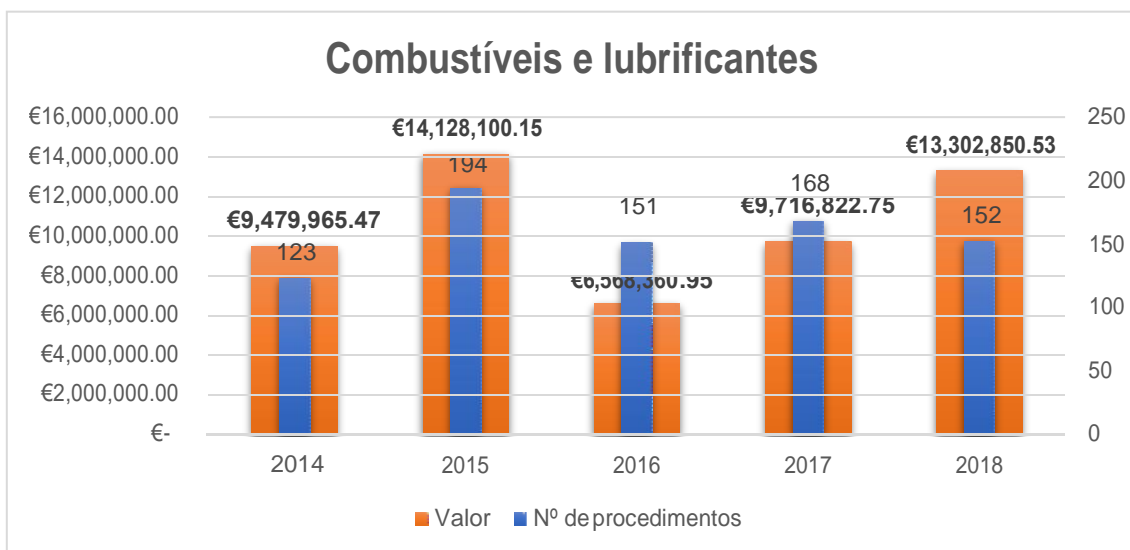


Gráfico 6 - Variação da despesa e nº de procedimentos no período (2014-2018)

Em Apêndice G, encontram-se discriminados numa tabela, o número e tipo de procedimentos e respetivo valor em cada ano no intervalo de tempo referido anteriormente.

O valor médio de aquisições de combustíveis e lubrificantes é de 10 639 219,86€, e pela análise do gráfico de barras, existe uma grande oscilação no valor médio dos montantes anuais. Há oscilações que ultrapassam os 50% de um ano para o outro e isso revela que os consumos desta matéria-prima foram diversificados ao longo dos anos. Torna-se necessário considerar que a despesa executada oscilou, contudo, a análise não se centra apenas na aquisição de um artigo, mas sim de todos os artigos que têm em comum o facto de pertencerem a esta área de material, ou seja, que nos mapas de execução de despesa da DA têm a rubrica económica de despesa 02.01.02.

Através da análise à tabela, verifica-se que a maior parte da despesa executada com os combustíveis e lubrificantes, é executada através dos procedimentos de Acordos-Quadro e de Contratos Excluídos (por ordem decrescente de valor).

Execução de despesa anual por procedimento

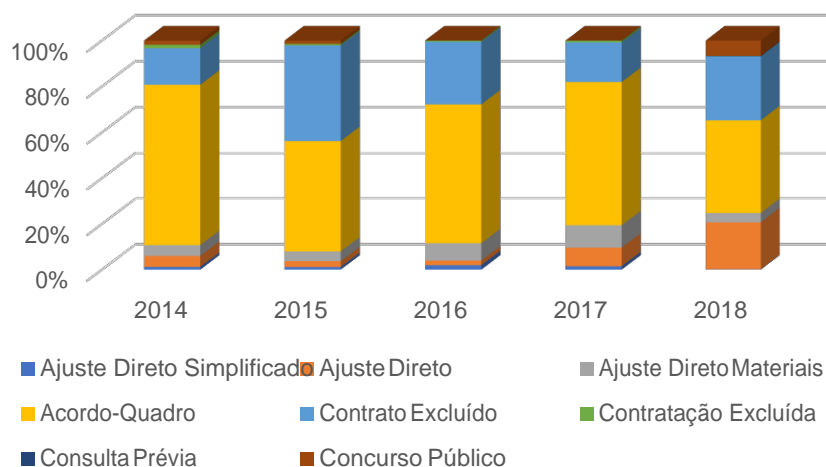


Gráfico 7 - Execução de despesa anual por procedimento

Os acordos-quadro são um tipo de procedimento cujo contrato é “celebrado entre uma ou várias entidades adjudicantes e uma ou mais entidades, com vista a disciplinar relações contratuais futuras a estabelecer ao longo de um determinado período de tempo, mediante a fixação antecipada dos respetivos termos.”, segundo o art. 251º do Decreto-Lei nº111-B/2017.

Obteve-se através dos inquiridos, aquelas que seriam as vantagens e desvantagens deste procedimento, cuja expressão em termos de despesa é cerca de 20% da DA, mas que se aplica quase em exclusivo a esta área do material. Destacam-se: (i) facilidade nos procedimentos, tanto a nível dos pré-requisitos como a nível processual pois há uma padronização dos procedimentos (grande parte do procedimento está pré-definido), (ii) a maior facilidade na definição de preços base do procedimento sem necessidade de recorrência a consulta preliminar, (iii) maior celeridade nos processos, (iv) racionalização da despesa e (v) ausência de limite de despesa.

Os acordos-quadro permitem assim estabelecer relações contratuais, onde se “pré-qualificam os fornecedores para o fornecimento de bens e/ou a prestação de serviços à Administração Pública e se estabelecem as condições e requisitos que estes são obrigados a cumprir, em termos de preços máximos/descontos mínimos, níveis

mínimos e qualidade de serviço, entre outros aspetos.” (eSPap | Compras Públicas, 2019)

Atualmente, existe em vigor um contrato plurianual que foi celebrado pela DA para a aquisição de combustíveis (ver 3.4.1), no âmbito de um Acordo-Quadro. O contrato em vigor requereu um planeamento das necessidades para um horizonte temporal a médio prazo, e como se pode constatar pelo gráfico exposto anteriormente, existem oscilações na despesa com o combustível que chegam a variar mais de 50%, como acontece em 2016.

A outra grande parte do montante executado pela DA em combustíveis e lubrificantes incide na contratação através de contratos excluídos, ou seja, através do acordo logístico internacional da NSPA. Este montante é despendido nas missões internacionais que os navios executam e que abastecem nos portos que praticam através do agente logístico aí designado.

O consumo dos combustíveis está diretamente relacionado com as missões operacionais dos navios, como tal, é necessário saber *à priori* que missões irão desempenhar os meios navais e durante quanto tempo estarão a consumir combustível.

Os planos operacionais de cada navio são anuais, e estão sujeitos a alterações ao longo dos anos, que são transmitidas através da publicação das alterações ao documento original, sendo por vezes situações inopinadas que poderão desencadear alterações significativas aos montantes previstos no início do ano.

Por estes motivos, é difícil fazer um planeamento a longo prazo do consumo de combustíveis, contudo a DA optou por celebrar um contrato plurianual ao abrigo de um Acordo-Quadro, cujos montantes estão expostos no subcapítulo 3.4.1.

A aquisição de combustíveis operacionais assenta num número pouco expressivo de artigos, e o processo de aquisição através de um contrato plurianual incide sobre esse número restrito de artigos, ao contrário do que se verifica na alimentação, onde existem inúmeros artigos sujeitos a serem adquiridos.

No caso dos lubrificantes, verifica-se também que existe um padrão naquilo que são as aquisições feitas neste tipo de material. Contudo, continua a não existir um planeamento a médio prazo, que torne o processo de aquisição mais eficiente e robusto, ao invés de se optar por procedimentos de contratação pública mais simples e com reduzido valor contratual.

Torna-se perceptível, pelos dados expostos neste sub-capítulo, que a aquisição de artigos da área dos combustíveis e lubrificantes já é em parte realizada através de procedimentos de contratação pública plurianual, e, segundo o Diretor da DA, o contrato ainda está na fase inicial da sua execução, não se podendo retirar ilações quanto aos seus resultados.

No Apêndice H, encontra-se a análise SWOT referente a esta área do material.

A área do material é muito abrangente e como se pode retirar através do quadro da análise SWOT, existem oportunidades no ambiente externo à Marinha que se sobrepõem às ameaças, pois as relações contratuais com os fornecedores já estão pré-definidas através dos acordos-quadro, logo o risco inerente ao incumprimento do fornecedor é reduzido ou pouco provável. Daí, este primeiro contrato plurianual ser uma tentativa de implementação futura de contratação plurianual em maior escala em mais artigos desta área.

Apesar das variações dos montantes executados anualmente, os artigos pertencentes à área dos combustíveis e lubrificantes são artigos com uma grande taxa de requisição pois são um bem de extrema necessidade para o bom funcionamento das UN's.

Através da celebração de contratos através de acordo-quadro, e pela análise SWOT considera-se que a contratação plurianual nesta área de material é benéfica para a manutenção da estabilidade do fornecimento deste artigo e para a criação de situações de mercado vantajosas para a Marinha.

4.2.4.2 Área dos mantimentos

A área dos mantimentos é aquela onde se inserem os artigos alimentares adquiridos pela DA e distribuídos por todas as unidades da Marinha.

No gráfico seguinte, é possível constatar a variação da despesa e quantificar o número de procedimentos que foram realizados pela DA para contratar artigos desta área do material entre os anos de 2014 e 2018, que são os anos de estudo.

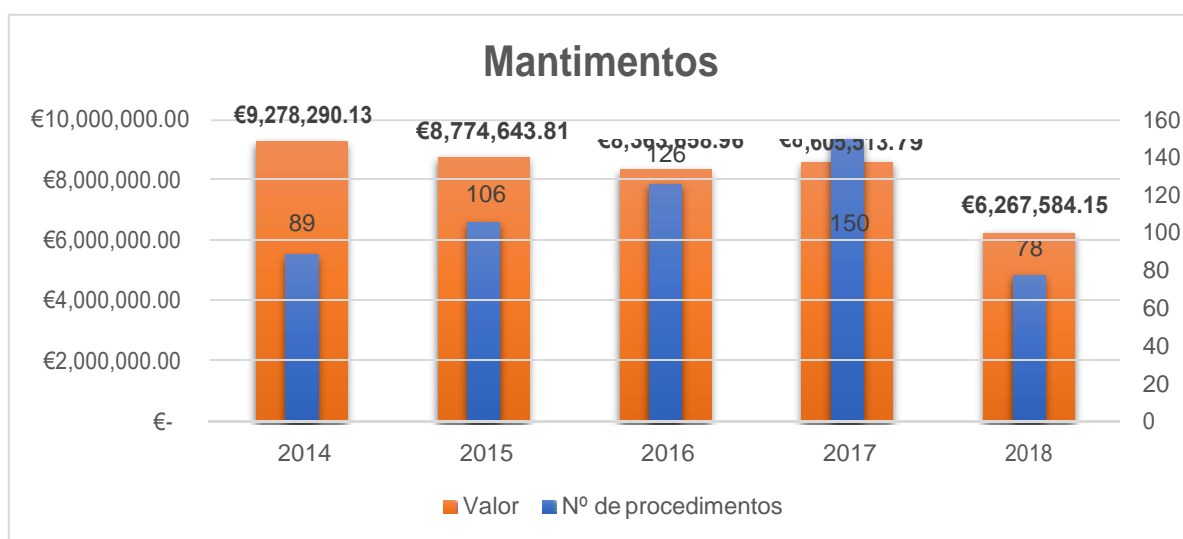


Gráfico 8 - Variação da despesa e nº de procedimentos no período (2014-2018)

Em Apêndice I, encontram-se discriminados numa tabela, o número e tipo de procedimentos e respetivo valor de cada ano no intervalo de tempo referido anteriormente.

O valor médio de aquisições ao longo dos 5 anos em estudo foi 8 257 938,17€. O ano que se encontra abaixo da média é o ano de 2018, ano esse onde houve um decréscimo da despesa efetuada com a aquisição dos géneros.

É possível verificar através da análise gráfica que as verbas utilizadas para a aquisição de géneros alimentares tem sofrido um decréscimo ao longo do tempo (exceção feita para o ano de 2017, em que a despesa aumentou cerca de 3%). Verifica-se também que no ano de 2018, houve um decréscimo de cerca de 30% com a despesa

relacionada com a aquisição de géneros alimentares, não de determinando neste estudo os motivos para o sucedido.

Relativamente à análise ao número de procedimentos, através do gráfico seguinte, verifica-se que a maior parte dos procedimentos de contratação pública realizados para a aquisição destes géneros é o concurso público. Esta maioria verifica-se em valor, onde os concursos públicos representam mais de 95% da execução da despesa em géneros alimentares nos 5 anos em estudo, o que é bastante representativo (ver Apêndice I).

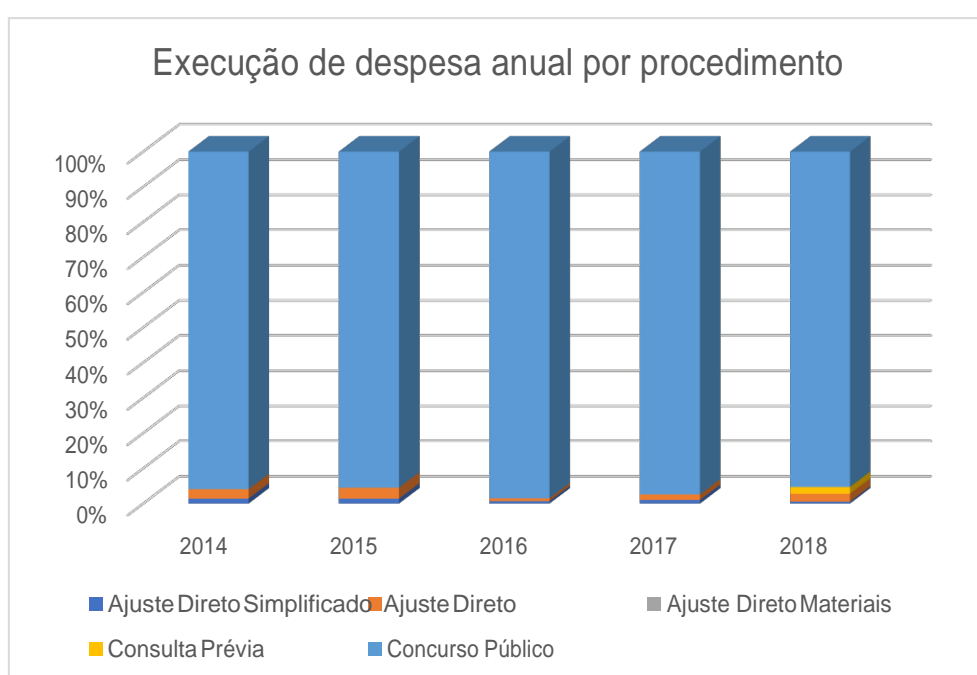


Gráfico 9 - Execução de despesa anual por procedimento

Tendo em consideração o tempo médio para cada procedimento, verifica-se que o concurso público é o mais moroso, onde em média, são necessários 3 meses para que o mesmo se realize. Além do tempo despendido na realização de concursos públicos, torna-se relevante sublinhar que a realização de um concurso público requer um planeamento atempado das necessidades

As vantagens na utilização de concursos públicos são, segundo os inquiridos: (i) transparência no processo devido à publicitação do mesmo, (ii) menor risco de conluio,

(iii) a materialização dos princípios-base associados à contratação pública, (iv) a maior aplicabilidade da lei da concorrência ou (v) a ausência do limite de despesa.

As desvantagens apontadas pelos inquiridos para a celebração de contratos públicos através deste procedimento prendem-se com a sua morosidade e burocracia, salientando a “elevada complexidade administrativa” que está inerente à realização de concursos públicos.

A aquisição de géneros na Marinha está dependente daquilo que é o Plano Trimestral de Ementas (PTE) para cada período, no entanto a lista e artigos a adquirir em cada ano é semelhante. O PTE é o documento onde estão descritas as ementas que as unidades da Marinha podem confeccionar durante o trimestre em vigor. É no PTE que estão os ingredientes, dados nutricionais e o respetivo método de confeção, bem como outras informações úteis sobre a ementa. É daqui que se faz o cálculo para a quantidade de géneros a adquirir consoante o número de militares.

É possível constatar que se pode planear a vários anos a aquisição de géneros alimentares, algo que é apoiado pelas 8 respostas que os inquiridos deram para a opção “Mantimentos”.

Importa ressaltar que esta área de material, engloba milhares de artigos, e poderão haver artigos que sejam mais frequentemente adquiridos e que possibilitem a celebração de contratos plurianuais quando em comparação com outros artigos alimentares, pois o que se está aqui a avaliar é a área na sua globalidade e não nenhum artigo da área em concreto.

Desta forma, só será vantajoso adquirir géneros por via da contratação plurianual, quando forem frequentemente adquiridos ao invés daqueles que sejam esporadicamente comprados. Aquando da realização do contrato, poder-se-á adotar procedimentos de contratação pública que permitam a aquisição por diversos lotes, permitindo através de um só procedimento, escolher vários fornecedores para vários lotes dos artigos, consoante apresentem vantagens económicas para cada produto.

No apêndice J, encontra-se a análise SWOT referente a esta área do material, com a análise do ambiente externo e interno, potenciando estratégias para uma possível implementação de procedimentos de contratação plurianual.

A área do material é muito abrangente e como se pode retirar através do quadro da análise SWOT, existem oportunidades no ambiente externo à Marinha que se poderiam verificar se se aplicasse a contratação plurianual nos contratos na área da alimentação.

A percentagem de concursos públicos em relação aos restantes procedimentos, é demonstradora da capacidade de planeamento que existe nesta área, onde a contratação plurianual serviria como uma possibilidade de redução do número de procedimentos através do agrupamento das necessidades ou através da inclusão de vários lotes nas peças do procedimento.

Tendo em consideração que a área de alimentação é uma das áreas mais sensíveis pois está diretamente relacionada com o bem-estar das pessoas, a relação contratual com os fornecedores teria de ser sólida, por forma a criar uma rotina de entregas, como já existe atualmente, mas que abrangesse o compromisso a médio prazo sempre nas mesmas condições de qualidade.

Sugere-se assim que a aquisição de artigos da área dos mantimentos por procedimentos de contratação plurianual poderia ser benéfica e vantajosa para a Marinha, contudo, a sua implementação teria de ser experimentada em alguns artigos, e posteriormente analisar-se-ia as vantagens e as desvantagens do contrato celebrado.

4.2.4.3 Área dos sobressalentes

A área dos sobressalentes subdivide-se em sobressalentes elétricos e sobressalentes eletromecânicos.

É uma área de material particular na Marinha, pois a aquisição destes bens pela DA é efetuada somente pelo critério de *Just in time* (JIT¹²). O motivo evocado para a aquisição ao abrigo do JIT, é o facto de a DA não constituir *stocks* no armazenamento de sobressalentes, conforme análise à entrevista ao chefe da DOB, adquirindo ao mercado somente quando a necessidade é verificada por alguma unidade naval.

Outro motivo apontado para a aquisição se processar aquando da verificação da necessidade, está relacionado com as características técnicas que estão inerentes aos sobressalentes. São artigos muito específicos consoante o tipo e classe de navios, e, como tal, por existirem diversas classes de navios na Marinha Portuguesa, existem também milhares de tipos de sobressalentes que só poderão ser adquiridos quando exista a necessidade.

No gráfico seguinte, é possível constatar a variação da despesa e quantificar o número de procedimentos que foram realizados pela DA para contratar artigos desta área do material entre os anos de 2014 e 2018, que são os anos de estudo.

¹² *Just in time (JIT)* – o sistema de *stock* JIT é uma estratégia de gestão que proporciona a aquisição de matéria-prima somente quando surge a necessidade. Os objetivos de utilização desta estratégia de gestão de inventários são essencialmente os de aumentar a eficiência e diminuir o desperdício, recebendo as mercadorias quando forem necessárias para o processo de produção, reduzindo assim os custos de *stock*. A utilização deste método requer que os produtores planeiem atempadamente as suas necessidades. Esta técnica surgiu no Japão na década de 60 do século XX e foi implementada pela Toyota com sucesso na década de 70. (“Just in Time (JIT),” 2019)

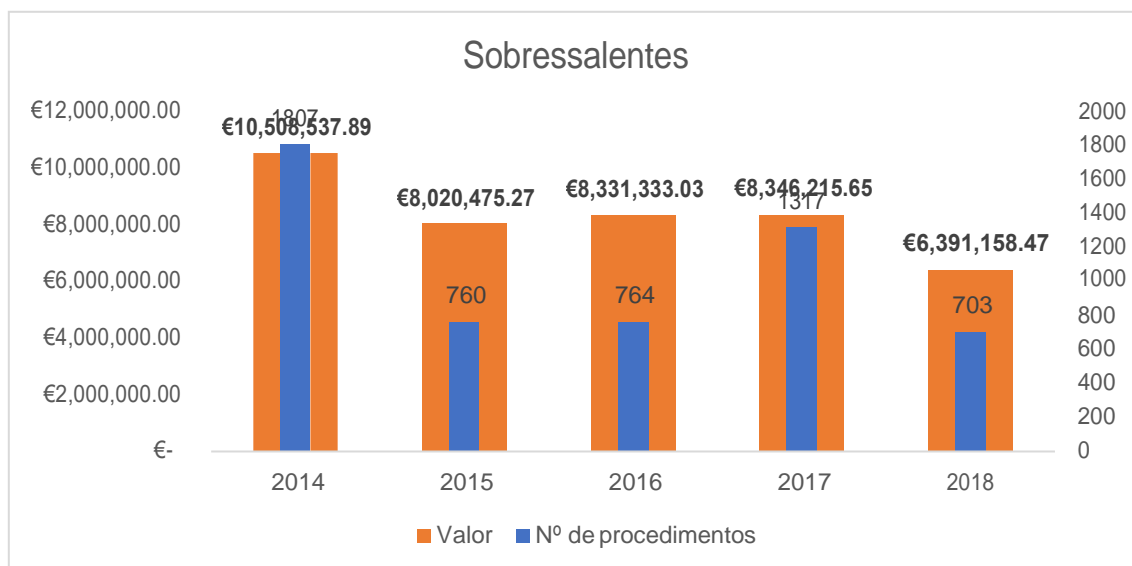


Gráfico 10 - Variação da despesa e nº de procedimentos no período (2014-2018)

Em Apêndice L, encontram-se discriminados numa tabela, o número e tipo de procedimentos e respetivo valor em cada ano no intervalo de tempo referido anteriormente.

Como se pode constatar pelo gráfico de barras, o número de procedimentos comprova o que foi supramencionado. As características técnicas de cada sobressalente, são por si só, critério para proceder a diversos procedimentos, na sua maioria ajustes diretos, que são também na sua maioria por critérios materiais (exclusividade do fornecedor para um certo artigo independentemente do seu valor), segundo o art. 24º do Decreto-Lei nº 111-B/2017 (ver Apêndice M).

Através da análise aos inquéritos, é verificável que a área dos sobressalentes não é considerada pela maioria como área suscetível de contratação plurianual (dispersão de votos nas duas áreas de sobressalentes), e podem estar associadas várias justificações para a não votação nas duas opções (sobressalentes eletrónicos e sobressalentes eletromecânicos).

Um dos motivos já foi evocado, e prende-se com a não constituição de *stocks* destes materiais por parte da Marinha. A não constituição de *stocks*, obriga à aquisição JIT, ou seja, aquando da necessidade.

Os sobressalentes não são artigos de uso corrente e ininterrupto. São, na sua maioria, artigos que só são adquiridos quando surge uma necessidade, logo não é possível fazer um planeamento a longo prazo das necessidades deste material.

Outro dos motivos para a dificuldade em implementar contratos plurianuais para a aquisição destes artigos, deve-se à possibilidade que existe em adquiri-los através de ALI. Os ALI são um regime de contratos excluídos (ver 3.3.1 e 3.5), e constituem-se como um meio essencial para a aquisição de materiais para as unidades navais, helicópteros entre outros.

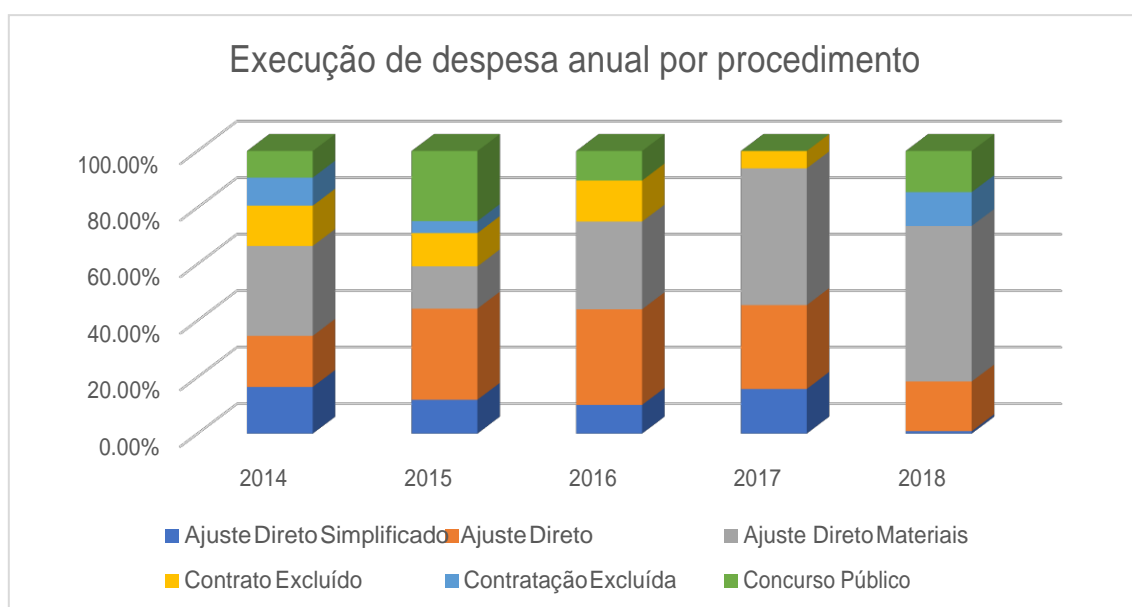


Gráfico 11 - Execução de despesa anual por procedimento

É preciso ter em consideração, que a frota da Marinha é constituída por navios com uma média de idades superior a 25 anos, e que os sobressalentes poderão já não existir no mercado, sendo os ALI's um meio preferencial de satisfação das necessidades da Marinha na área dos sobressalentes, sejam eles eletrónicos ou eletromecânicos.

A área dos sobressalentes tem a particularidade de ser a área do material com o maior número de artigos registados em sistema e desta forma, a sua aquisição está dependente daquilo que seja a necessidade atual de cada navio. Nos anos de 2014 a 2017 cerca de 10% do montante executado nesta área do material correspondeu a

acordos de contratos excluídos (ALI), e todos os anos, mais de metade dos procedimentos efetuados são ajustes diretos.

Torna-se perceptível, através da análise dos procedimentos e dos inquéritos que a contratação plurianual para os sobressalentes não é recomendável, tendo em consideração a especificidade dos artigos em questão.

As análises às entrevistas permitem diferenciar dois pontos de vista: (i) apesar de se reconhecer que a contratação plurianual é “muito importante”, admite-se também que “tal não seria aplicável em todas as áreas do material, devido a diversos fatores, nomeadamente a evolução tecnológica, ou a fixação de um preço competitivo a longo prazo”, (ii) os procedimentos plurianuais, podem e devem “ser aplicados em todas as áreas do material” contudo podem existir mais vantagens em celebrar contratos plurianuais em determinadas áreas do que em outras.

Nem todos os sobressalentes são adquiridos de forma recorrente, pois a maioria deles provém de aquisições JIT, o que invalida a aplicabilidade do critério da “compra recorrente”.

O estudo cingiu-se à DA, contudo, torna-se necessário referir, que não é só a DA que adquire sobressalentes. Através da entrevista à DN, ficou explícito que “o procedimento maioritariamente usado pela DN é o ajuste direto, ... , sendo alguns deles plurianuais”, nomeadamente quando se refere à manutenção dos submarinos, helicópteros e outros de menor expressão orçamental.

No apêndice M, encontra-se a análise SWOT referente a esta área do material, com a análise do ambiente externo e interno, potenciando estratégias para uma possível implementação de procedimentos de contratação plurianual.

4.2.4.4 Área do fardamento

A área do fardamento é aquela que engloba todos os artigos de fardamento que são utilizados pelos militares e militarizados da Marinha, e foi votada por unanimidade

como uma das áreas com mais possibilidades de implementação de processos de contratação plurianual.

As razões apontadas para esta escolha baseiam-se no facto de ser uma área de material cujas aquisições são mais facilmente planeáveis através do número de ingressos de pessoal (em colaboração com a Direção de Pessoal) e da necessidade de constituição de *stocks* do material mais adquirido ao longo dos anos, ou seja, previsão das necessidades médias facilmente calculável. Outras razões são apontadas pelos inquiridos como motivos para a contratação plurianual nesta área: (i) área cujos processos são morosos, mas com fornecimento constante, (ii) redução substancial dos prazos de entrega, que é elevado devido em grande parte ao fardamento que é feito à medida, (iii) possibilidade de standardização dos tamanhos, aumentando o cumprimento dos prazos de entrega, (iv) fornecimento em larga escala do fardamento, nunca ocorrendo ruturas de *stock* (como se verifica em alguns artigos).

No gráfico seguinte, é possível constatar a variação da despesa e quantificar o número de procedimentos que foram realizados pela DA para contratar artigos desta área do material entre os anos de 2014 e 2018, que são os anos de estudo.

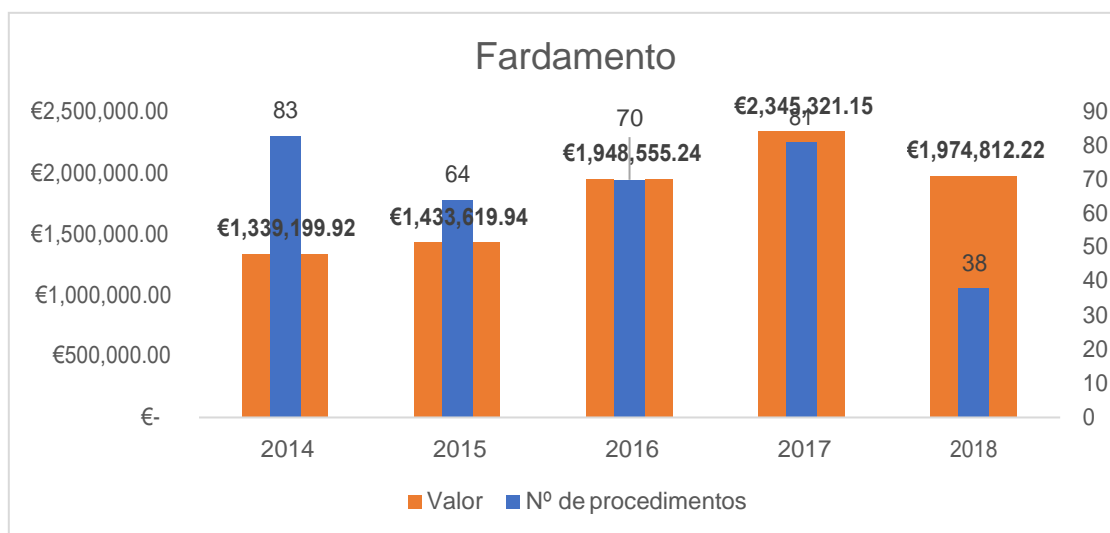


Gráfico 12 - Variação da despesa e nº de procedimentos no período (2014-2018)

Em Apêndice N, encontram-se discriminados numa tabela, o número e tipo de procedimentos e respetivo valor em cada ano no intervalo de tempo referido anteriormente.

Através da análise ao gráfico, verifica-se que há oscilações entre os montantes de despesa associados ao fardamento que são executados pela DA anualmente. Torna-se necessário constatar, que o montante que é executado, não é o montante que segue na proposta orçamental para o ano económico, e daí, se concluir que as verbas que não correspondem às reais necessidades da unidade.

Como é referido na entrevista ao Diretor da DA (ver Apêndice D), na área do fardamento, “as necessidades são de cerca de 3 milhões €, contudo, as dotações não ultrapassam os 2 milhões € (salvo o ano de 2017)”. Segundo o mesmo entrevistado, “a diferença entre o que é necessário e o que é cabimentado, provirá de receitas geradas ao longo do ano (venda de fardamento)”. Se as verbas que são necessárias não provêm todas do OE, não será possível realizar compromissos que ultrapassem as verbas que provêm desta fonte de receitas (OE).

Não é possível comprometer verbas que não provenham do OE, pois os compromissos plurianuais são autorizados pela portaria de extensão de encargos que é assinada pelo MF e MDN. As receitas próprias que a DA gere e que só as obtém no decorrer do ano, não poderão ser utilizadas para celebrar contratos plurianuais cuja autorização provém dos ministros acima mencionados.

Através da análise ao Apêndice N, verifica-se que os procedimentos utilizados para a aquisição de fardamento assentam quase em exclusivo em ajustes diretos e em concursos públicos (salvo 2018, onde ocorreram 4 consultas prévias).

Apesar de o número de procedimentos ser relativamente constante, verifica-se que a maior percentagem das verbas ao longo dos 5 anos, destina-se exclusivamente à celebração de concursos públicos (mais de 60% em todos os anos estudados), onde se denota, através da duração do procedimento e das verbas associadas, um grande planeamento na determinação das necessidades (razão apontada em 4.2.4.2). A

expressão de ajustes diretos por critérios materiais não é significativa, logo os ajustes diretos existentes, ocorrem devido ao reduzido valor que lhes está associado.

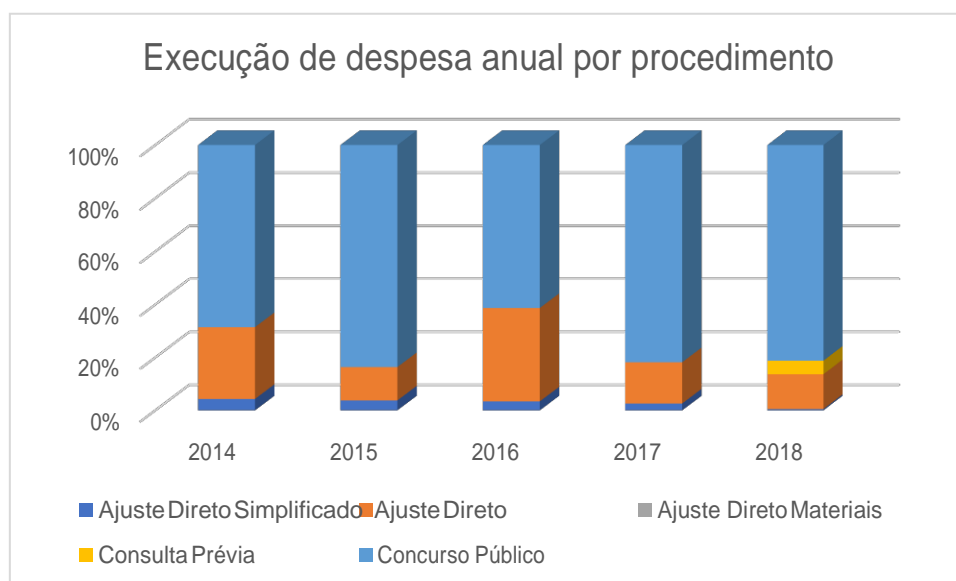


Gráfico 13 - Execução de despesa anual por procedimento

Conforme já foi referido, os concursos públicos são procedimentos de contratação pública mais robustos e com maior duração, logo, através da análise dos montantes despendidos através deste procedimento, denota-se a capacidade de antecipar aquilo que é necessário para satisfazer as necessidades da Marinha.

Um dos problemas da área do fardamento, é a pouca quantidade de fornecedores capazes de satisfazer as características técnicas que estão inerentes ao fardamento específico dos militares (passadeiras, galões, fatos de embarque, bonés) e a pouca quantidade que é adquirida pela DA.

Na ótica de um fornecedor não é aliciante, que se interrompa a produção em cadeia, para produzir poucas quantidades de artigos de uniforme com características diferentes da cadeia de produção. Este é um dos princípios da produção em massa (ou seja, a produção em larga escala) que permite elevadas taxas de produção por trabalhador, disponibilizando assim produtos a preços baixos. Contudo, este princípio só se aplica caso haja a produção de pouca variedade de produtos ou de somente um (pouca diversificação da oferta), consoante seja o fluxo de produção do produto.

Utilizando o exemplo de produção de camisas, não é vantajoso para uma empresa, se tiver de interromper a sua produção, para produzir um determinado número reduzido de camisas com as características técnicas que a Marinha requer e que estão previstas nos regulamentos, nomeadamente o Regulamento de Uniformes dos Militares da Marinha (RUMM).

Seria mais vantajoso, haver um agrupamento das necessidades a médio prazo (dispersas pelos ajustes diretos e pelos concursos públicos), através de um procedimento de contratação pública plurianual, que fosse mais robusto em número de peças e artigos, podendo as peças do procedimento subdividir-se em diferentes lotes (conforme artigo 40º-A, Decreto-Lei nº 111-B/2017), atraindo assim mais fornecedores ao procedimento estipulado.

Em Apêndice O, encontra-se a análise SWOT referente a esta área do material, com a análise do ambiente externo e interno, potenciando estratégias para uma possível implementação de procedimentos de contratação plurianual.

Constata-se assim que a aquisição de artigos de fardamento através de procedimentos de contratação plurianual seria benéfica tanto para a Marinha como para os fornecedores. Na ótica da Marinha resolver-se-iam os problemas que existem atualmente com o fardamento, nomeadamente a falta de fornecedores a concorrer aos concursos que leva à não satisfação na íntegra dos requisitos técnicos presentes no RUMM. Na ótica dos fornecedores os benefícios assentariam na antecipação do planeamento das necessidades levando ao aumento dos lotes de produção.

4.2.4.5 Área do material diverso

A área do material diverso é aquela que engloba diversas áreas de material como se a seguir se enuncia: (i) Artefactos, (ii) Expediente, (iii) Pequeno equipamento, (iv) recuperáveis e inúteis e (v) impressos. A decisão de agrupar estas 5 áreas deve-se essencialmente à reduzida expressão orçamental (como se comprova pelo gráfico

seguinte). Por este facto torna-se possível realizar uma análise mais genérica e abrangente.

No gráfico seguinte, é possível constatar a variação da despesa e quantificar o número de procedimentos que foram realizados pela DA para contratar artigos desta área do material entre os anos de 2014 e 2018, que são os anos de estudo.

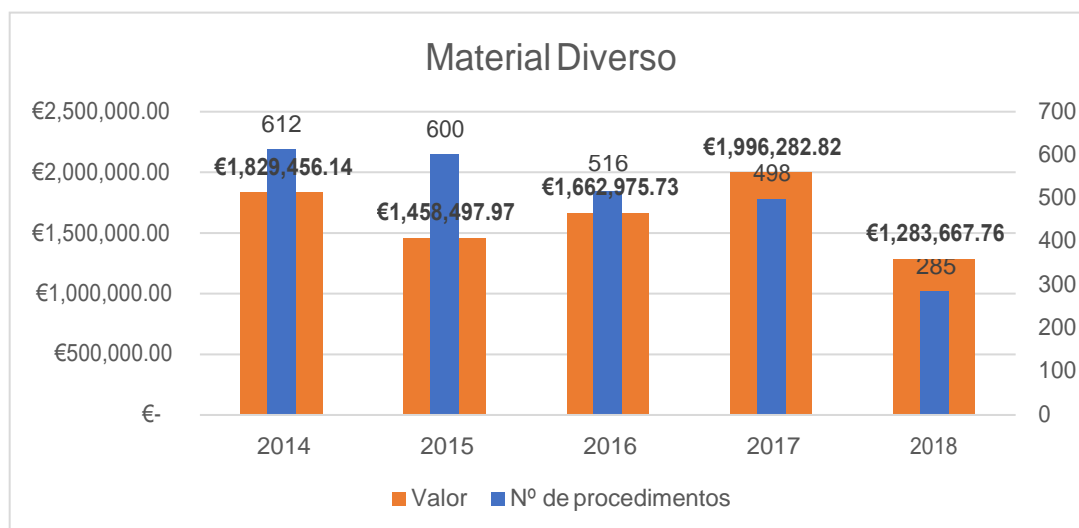


Gráfico 14 - Variação da despesa e nº de procedimentos no período (2014-2018)

Em Apêndice P, encontram-se discriminados numa tabela, o número e tipo de procedimentos e respetivo valor em cada ano no intervalo de tempo referido anteriormente.

A área de material diverso é uma área que engloba milhares de artigos que não estejam abrangidos pelas outras 4 áreas de material analisadas anteriormente, e que não estejam englobadas nas suas rubricas económicas. Como se pode constatar pelo gráfico anterior, o montante executado é sensivelmente constante ao longo dos 5 anos (exceção feita ao ano de 2018, onde foram executados menos 34% do montante em relação ao ano anterior - 2017).

Para melhor se compreender que artigos estão incluídos nesta área de material, segue uma lista com alguns dos artigos de material diverso mais adquiridos pela DA (não estão ordenados): (i) diário náutico, (ii) detergente de limpeza, (iii) papel higiénico, (iv)

guardanapos, (v) papel branco de fotocópia formato A4, (vi) detergente limpa-vidros, (vii) toalhetes de papel para tabuleiros *self-service*, (viii) saco para lixo 100 kg, (ix) esfregona, (x) detergente em pó, entre outros.

Pelos exemplos dados no parágrafo anterior, é possível verificar que muitos deles correspondem a material que é necessário possuir de forma corrente e ininterrupta, para não comprometer o bom funcionamento das unidades, quer navais, quer em terra. São artigos que estão englobados numa área de material bastante abrangente, e como tal, deverão ser analisados caso a caso, por forma a fazer-se um bom planeamento dos procedimentos a praticar aquando da sua compra.

Pode-se constatar também pelo Apêndice P, que a maioria dos procedimentos utilizados para a aquisição de material diverso assentam em larga escala nos ajustes diretos, mais concretamente nos ajustes diretos simplificados, o que demonstra que são feitas aquisições de reduzido valor (até 5 000€, artigo 128º do CCP), possivelmente para colmatar necessidades que surjam momentaneamente.

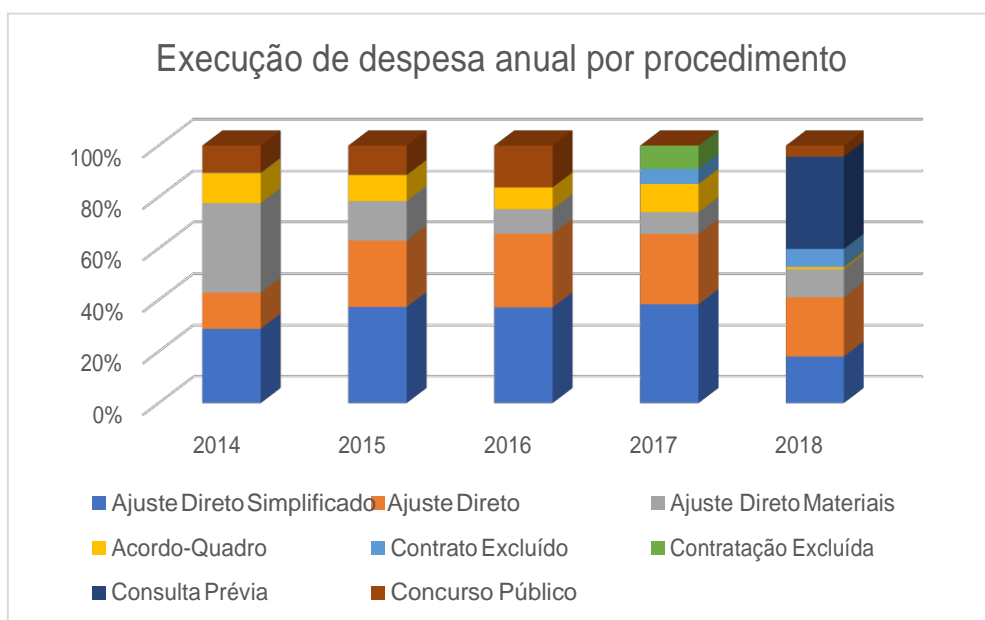


Gráfico 15 - Execução de despesa anual por procedimento

Fica demonstrado através dos artigos listados anteriormente, que se poderia facilmente agrupar as necessidades anuais da Marinha tendo em consideração o registo histórico das aquisições nos últimos anos, e proceder-se à contratação por via de procedimentos mais robustos e que fossem transversais a vários anos, garantindo assim a diminuição do número de procedimentos (principalmente reduzindo os procedimentos de ajuste direto simplificado), diminuindo o valor unitário de cada artigo (pois é uma área de material onde há muito mercado) e aumentando a eficiência do grau de cumprimento do contrato, estabelecendo relações mais sólidas e estáveis com os fornecedores que possuíssem maior capacidade para satisfazer as necessidades da Marinha.

Nas respostas aos inquéritos, na questão sobre quais as áreas de material que estão mais suscetíveis à contratação plurianual, verificou-se que a área de material diverso que foi mais votada foi a área do Expediente.

O expediente refere-se a material de escritório, e as suas aquisições estão dependentes daquilo que são as necessidades de cada unidade em particular, contudo, é possível padronizar e identificar uma tendência de aquisição, promovendo assim o agrupamento das necessidades e adquirindo os materiais com significativas vantagens aos fornecedores. É uma área de material que tem muitos fornecedores no mercado (ao contrário da área dos sobressalentes), sendo muitos deles capazes de fornecer o material em análise à DA em condições mais vantajosas em relação à contratação atualmente existente.

Os argumentos para justificar a inexistência de qualquer voto na área dos recuperáveis e inúteis é que a DA realiza concursos públicos para a alienação de material inútil, e, em vez de se gerar despesa, gera-se receita para este OA. A realização de procedimentos de contratação para estes artigos é efetuada aquando da necessidade em alienar este material, como tal, não seria vantajoso celebrar contratos plurianuais que comprometessem a DA com um só adjudicatário.

A área do pequeno equipamento também não obteve nenhum voto por forma a tornar-se uma área suscetível a contratação plurianual. Incluem-se nesta área de

material, os botes, motores fora de borda, entre outros, que não possuem uma elevada expressão orçamental, daí talvez não seja tão vantajosa a aquisição através de procedimentos de contratação plurianual.

Em apêndice Q, encontra-se a análise SWOT referente a esta área do material, com a análise do ambiente externo e interno, potenciando estratégias para uma possível implementação de procedimentos de contratação plurianual.

Constata-se assim que a aquisição de artigos de material geral através de procedimentos de contratação plurianual só seria vantajosa caso se verificasse que os artigos a adquirir cumprissem determinados requisitos que tornassem esta opção mais vantajosa.

4.3 Quadro-Síntese de critérios para contratação plurianual

Ao longo deste capítulo foram recolhidos dados sobre a contratação na DA no período de 2014 a 2018, por área de material e por procedimentos utilizados para a sua aquisição.

É possível observar tendências na aquisição de determinados bens, não só pelos montantes que são executados anualmente, bem como pelos procedimentos que são utilizados para a sua aquisição.

Ao longo dos sub-subcapítulos anteriores fez-se uma análise crítica relativamente às áreas de material que são mais suscetíveis a serem adquiridas através de procedimentos de contratação plurianual com base nas entrevistas, inquéritos e análise de dados (montantes executados, número de procedimentos e execução de despesa por procedimento ao ano).

Como a análise cinge-se às áreas de material, que englobam artigos que podem ter tendências de aquisição distintas entre si, urge criar um método de verificação de requisitos que permitam garantir a viabilidade da contratação plurianual. Um dos contributos deste estudo é a criação de uma *check list* que permita verificar se um artigo deve ou não ser adquirido via contratação plurianual.

Nem todos os requisitos da lista possuem a mesma relevância quando se pretende avaliar a viabilidade. Ter-se-á de atribuir maior relevância a requisitos que sejam fulcrais para a permissão para contratação através de procedimentos de contratação plurianual. A relevância dos requisitos foi determinada pelo autor com auxílio do orientador (analisando as respostas das entrevistas e dos inquéritos), e não surgem como um documento final, mas sim como um documento passível a contributos visando a melhoria do fluxo de aquisição.

Os requisitos deverão enquadrar-se dentro de dois níveis: (i) MR (Muito Relevante) e (ii) R (Relevante). A determinação destes dois níveis de relevância permitirá escrutinar os requisitos e caso se verifique um grau de cumprimento na íntegra dos requisitos muito relevantes então estar-se-á perante um artigo que poderá estar suscetível a ser adquirido por meios de contratação plurianual.

A determinação do grau de relevância para cada requisito adveio dos inquéritos realizados (respostas mais frequentes nas questões associadas às vantagens da contratação plurianual) e das entrevistas aos oficiais entrevistados.

Requisitos a cumprir para contratação plurianual de um artigo		
1. Requisitos a verificar - Nível Interno	Relevância	Verificação
Capacidade interna para planear necessidades do bem a médio prazo	MR	
Bem necessário para o bom funcionamento da unidade	MR	
Bem adquirido de forma comum e recorrente/ Despesa fixa	MR	
É frequente haver ruturas de <i>stock</i> do artigo	R	
Aumento da robustez legal do contrato em procedimento plurianual	R	
Existência de pessoal formado para realizar planeamento das necessidades	MR	
Existência de pessoal formado para celebrar contrato e efetuar respetivo acompanhamento plurianual	R	
2. Origem das verbas	Relevância	
Verbas necessárias para a aquisição do artigo são disponibilizadas maioritariamente pelo OE	MR	
3. Requisitos a verificar – Nível Externo	Relevância	
Há concorrência de mercado para o fornecimento do artigo	R	

Há economia de escala na aquisição do artigo	R	
A aquisição permite reduzir a carga burocrática dos procedimentos existentes	MR	
Estabilização e possível redução dos preços de mercado para o bem adquirido	R	
Custo de oportunidade é mínimo	R	

Tabela 6 - Requisitos a cumprir para a contratação plurianual de um artigo

Na tabela que contempla os requisitos, é possível verificar que existem 6 requisitos muito relevantes (4 que correspondem ao nível interno, e 1 na origem das verbas e nível externo).

O critério de análise aos requisitos deve ser o seguinte:

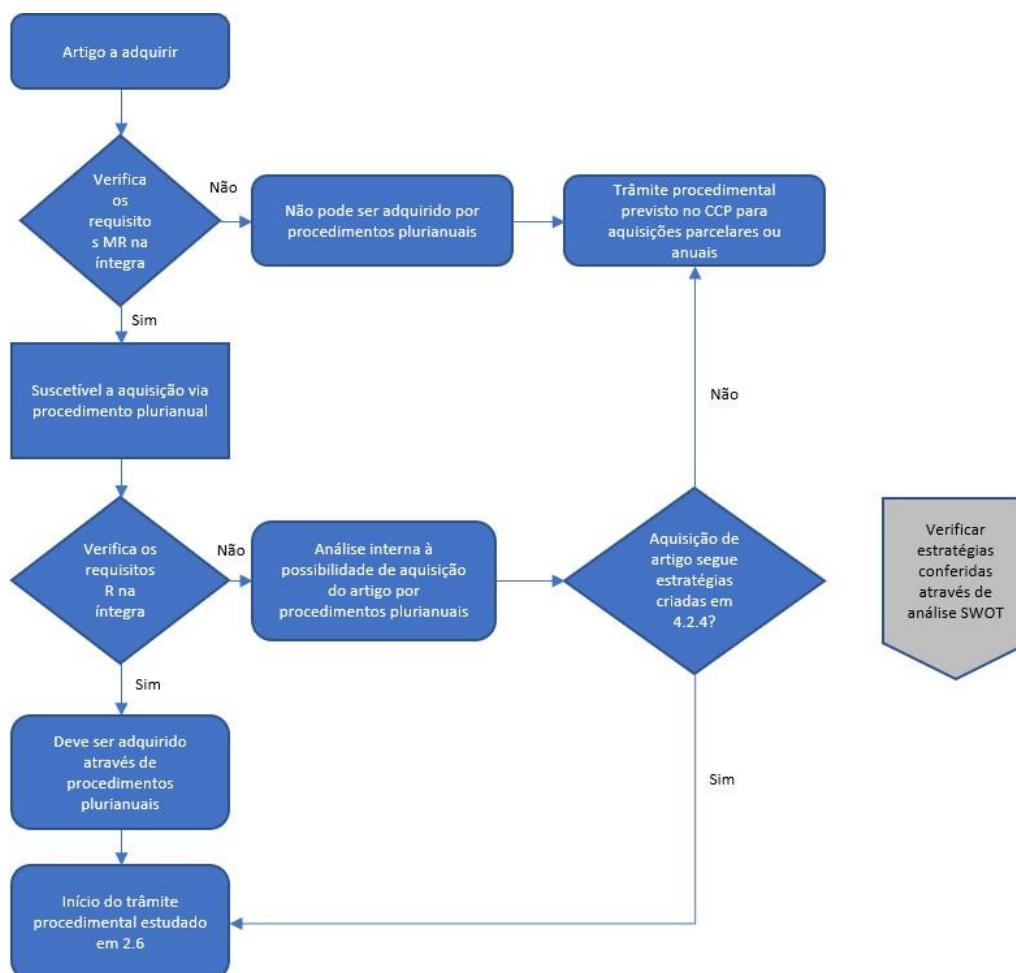


Figura 4 - Critério de análise aos requisitos

A *check list* divide-se em três áreas distintas entre si, pois a aquisição de bens é influenciada não só por questões internas ou de mercado, mas também pela proveniência dos fundos que são disponibilizados à DA.

Na primeira área, o objetivo dos requisitos que são apontados é o de verificar se, a nível interno, existe ou não capacidade para se proceder à celebração e acompanhamento de procedimentos plurianuais de contratação tanto na componente da determinação das necessidades (através de um bom planeamento e análise temporal), como na componente da celebração do contrato e posterior controlo. O primeiro passo para avançar para a contratação plurianual compete ao próprio OA. Se não se verificar o cumprimento dos requisitos no primeiro nível, não se torna relevante verificar o cumprimento dos requisitos dos níveis seguintes.

A importância da formação é uma ideia unânime em todos os entrevistados, pois verifica-se que existem algumas lacunas nesta componente na Marinha; para celebrar contratos com maior robustez legal e posteriormente efetuar o seu acompanhamento, ter-se-ia de possuir uma base de formação comum que fosse transversal a todos os militares que desempenhassem funções com este nível de responsabilidade. Caso a grande maioria dos requisitos do ponto 1 fosse verificável, então a nível interno há uma perspetiva favorável à requisição de um artigo através da contratação plurianual.

Na segunda área, que se encontra exclusiva à proveniência das verbas para a aquisição de artigos, ter-se-ia de garantir que a sua maioria provém do OE garantindo assim a autorização para a abertura de procedimento de despesa plurianual através da PEE para a totalidade das necessidades do artigo e não somente para parte delas. Se algum artigo estiver incluído numa rubrica económica onde grande parte das verbas disponíveis não provenha do OE, não será vantajoso adquiri-lo através de procedimentos plurianuais, pois não se poderá comprometer verbas que não sejam provenientes do OE.

Na terceira área de requisitos, que se aplicam ao mercado em geral, pretende-se certificar se o mercado tem ou não capacidade de resposta para fornecer à Marinha aquilo que se está a contratualizar dentro dos prazos acordados e cumprindo os

requisitos técnicos. Ao celebrar-se um contrato plurianual, as quantidades adquiridas serão maiores, o que permitirá ao mercado funcionar através de economia de escala, e assim disponibilizar os mesmos artigos a preços mais vantajosos (quanto mais se produz, mais reduzido é o custo unitário, logo menor é o preço praticado). Só havendo fornecedores que estejam disponíveis a abastecer a Marinha através desta modalidade, é que se poderá avançar para a celebração do contrato com a entidade adjudicatária.

O custo de oportunidade refere-se ao custo de algo quando uma oportunidade é renunciada. Para melhor se interiorizar este conceito, será fornecido um exemplo de aquisição de fardamento através de contratação plurianual. Ao estabelecer-se uma relação contratual a três anos com um fornecedor, o custo de oportunidade será aquilo que a Marinha poderá vir a perder, ao não negociar com outros fornecedores durante esse período. Caso a grande maioria dos requisitos do ponto 3 fosse verificável, então, a nível de mercado há uma perspectiva favorável à requisição de um artigo através da contratação plurianual.

Para que seja viável a contratação plurianual de um artigo ter-se-á de garantir o cumprimento da grande maioria dos pontos apresentados, tanto a nível interno, a nível de proveniência das verbas, e por último a nível de mercado.

Esta *check-list* poderá ser uma ferramenta a utilizar pela DA para aferir a viabilidade da aquisição através de procedimentos de contratação plurianual aos artigos adquiridos, possibilitando assim a transição de contratos celebrados esporadicamente para contratos plurianuais.

4.4 Síntese Conclusiva

No início do presente capítulo, pretendia-se responder às questões Q4: *“Qual a importância da contratação plurianual na Direção de Abastecimento?”* e Q5: *“Quais os riscos e benefícios em se proceder a contratação plurianual nas áreas do material?”* sendo que ao longo do quarto capítulo se pretendeu dar resposta a estas mesmas questões.

É possível constatar através do capítulo 4 que a área da contratação pública é uma área muito complexa e que requer um grande conhecimento para a concretização dos procedimentos previstos no CCP e da respetiva tramitação. Esta é uma das conclusões que se pode retirar para a taxa de não respostas ao inquérito por questionário.

No inquérito por questionário pretendeu-se verificar quais eram as áreas mais suscetíveis à contratação plurianual e verifica-se que ocorreu unanimidade de votos em três delas (a área dos mantimentos, do fardamento e dos combustíveis e lubrificantes). As restantes áreas, sobressalentes e material geral (que inclui diversas sub-áreas) obtiveram grande dispersão dos votos. As sub-áreas do material geral, pequeno equipamento e recuperáveis e inúteis não obtiveram qualquer voto. A sub-área do pequeno equipamento tem reduzida expressão orçamental e a dos recuperáveis e inúteis assenta na alienação de artigos que a Marinha não pretende utilizar.

É possível concluir através das entrevistas e dos inquéritos, que a totalidade dos inquiridos e entrevistados considera muito útil a aplicação de procedimentos de contratação plurianual, considerando até que algumas lacunas sentidas no abastecimento naval poderiam ser colmatadas com este tipo de contratação a médio prazo. Importa ressaltar que o número de inquiridos é reduzido e que as suas respostas podem apoiar a viabilidade de contratação plurianual para determinadas áreas.

Torna-se relevante sublinhar que, apesar de a maioria dos inquiridos considerar relevante a implementação de procedimentos de contratação plurianual na Marinha, é necessário aprofundar o estudo e verificar pelas diversas áreas de material a constatação desta hipótese.

A verificação da possibilidade de implementação de procedimentos de contratação plurianual na DA não se deve cingir às áreas de material na sua globalidade, mas sim aos artigos que são adquiridos. Ter-se-á de seguir critérios mais específicos e que ainda hoje não estão estabelecidos nos normativos existentes, daí a proposta presente no sub-capítulo 4.3.

A proposta elaborada pelo autor é feita com base nas entrevistas e inquéritos realizados e pode-se incluir no ciclo de aquisição do material já apresentada, como sendo uma das fases para a contratação efetuada. Todas as aquisições feitas pela DA deveriam seguir um critério com requisitos que auxiliassem os decisores a aferir a ocorrência de viabilidade ou não na contratação a médio prazo.

Para que tudo isto se concretize, será necessário que as estratégias apontadas nas análises SWOT sejam absorvidas pela instituição para permitir que as vantagens da contratação plurianual sejam verificáveis neste OA.

Conclusão

O enquadramento teórico do trabalho abrange duas grandes áreas que devem ser estudadas para melhor se compreender como se processa a contratação pública em Portugal (Orçamento de Estado e consequentemente a contratação pública).

Na área do OE, fez-se um breve enquadramento histórico sobre as origens desta lei em Portugal. Posteriormente enumeraram-se os três instrumentos orçamentais que existem atualmente, sendo eles o OE, os orçamentos locais e os orçamentos regionais. Estes três tipos de orçamentos possuem diplomas próprios para cada um.

O OE é uma lei anual, que abrange um período designado por ano económico que coincide com o ano civil, contudo é consequência das políticas setoriais definidas pelo Governo e que são expressas através da Lei das GOP e do Programa de Estabilidade. É necessário englobar as perspetivas plurianuais que estão nestes documentos aos orçamentos anuais, pois surgem como uma previsão a médio prazo que só se concretizará através dos sucessivos orçamentos anuais.

A plurianualidade da despesa existe em todos os organismos que tenham despesas cíclicas e fixas, no entanto, na prática, só se poderão cabimentá-las quando houver fundos disponíveis para tal. É importante salientar que existe uma elevada rigidez da despesa pública e consequentemente existe uma grande dificuldade por parte dos governos em efetuar alterações a curto prazo.

Após a atribuição dos montantes previstos no OE aos organismos do Estado, importa referir as fases da despesa que estes mesmos organismos deverão cumprir. São elas o (i) cabimento, (ii) autorização da despesa, (iii) compromisso, (iv) processamento, (v) autorização de pagamento e (vi) pagamento.

O enfoque deste trabalho assenta maioritariamente na fase do compromisso, pois é a fase onde atualmente se efetua o maior controlo à realização de despesa pública. A autorização para a concretização de compromissos com periodicidades inferiores a um ano é uma prática corrente para qualquer entidade do Estado, no entanto a celebração de contratos plurianuais requer que os compromissos que lhes

dão origem sejam igualmente plurianuais. Pretendeu-se esclarecer no sub-capítulo 2.6 a sequência correta para se assumirem compromissos plurianuais. Importa ressaltar que, previamente à autorização para assumir este tipo de compromissos, é necessário obter autorização para a abertura de procedimento (ou em certas situações está-se dispensado dela) através de uma portaria de extensão de encargos.

Atualmente, na área da Defesa Nacional, existem programas plurianuais que permitem uma alocação de verbas para o “investimento público das Forças Armadas em matéria de armamento e equipamento” através da LPM, e para a “conservação, manutenção, modernização e edificação de infraestruturas de componente fixa do sistema de forças”, através da LIM.

O objetivo proposto para o capítulo 2 foi o de explicar o método de elaboração do OE, a principal lei emanada pela AR, complementando através da legislação a perspetiva plurianual que está associada à sua formação, realçando assim a importância deste tema para a gestão de despesas na Marinha, e em específico na DA.

Através da leitura do capítulo 2, responde-se à Q1.

O presente estudo incide na contratação pública e na forma como ela é processada em Portugal. Além da necessidade em abordar a contratação pública foi necessário investigar aquilo que é o enfoque deste trabalho que passa pela contratação pública plurianual.

Conclui-se através do capítulo 3 que a contratação pública está cada vez mais dependente daquilo que é a comunidade europeia e daquilo que esta emana através das suas diretivas, dando origem ao conceito da europeização dos contratos públicos. Prova deste facto são as alterações que se têm verificado no CCP ao longo dos anos, que vão incorporando aquilo que são as diretivas comunitárias. Os Estado-Membros estão cada vez mais participativos na criação do Direito europeu dos contratos públicos.

É o CCP que estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e é também o regime substantivo dos contratos públicos que têm a natureza de contrato administrativo. A última alteração a este código ocorreu no ano de 2017 e assentou na

incorporação de medidas de simplificação, desburocratização e flexibilização. É através deste código que a Marinha, e por consequência a DA, deverão guiar os seus atos de aquisição para a formação de contratos públicos (salvo algumas exceções previstas em lei).

Após a identificação das fases da contratação pública de uma forma genérica (cada tipo de procedimento tem as suas especificidades técnicas), é necessário ter em consideração que para cada tipo de procedimento existem diversas peças procedimentais, cabendo à entidade adjudicante a seleção do procedimento que melhor se adequa aos requisitos da compra em que o artigo se insere, considerando fatores como o valor do contrato entre outros.

O CCP prevê também a contratação pública plurianual, mas, os contratos com prazo de vigência superior a um ano estão muitas vezes sujeitos a um escrutínio por parte do Tribunal de Contas devido ao facto de comprometerem verbas que se prolongam além o ciclo económico a que respeita o OE.

Conclui-se também com este trabalho que a legislação aplicável à contratação plurianual está dispersa por diversos diplomas legais e que após a implementação da LCPA tornou-se necessário obter autorização para a celebração do compromisso plurianual. Através da análise de acórdãos do Tribunal de Contas, é possível constatar que por diversas vezes as entidades entram em situações de incumprimento legal sem que por vezes tenham conhecimento na íntegra da legislação aplicável à contratação plurianual.

As vantagens da contratação plurianual assentam em reduções de custos e desburocratização a médio prazo, contudo há também desvantagens tais como a dificuldade em comprometer verbas a mais de um ano económico e o aumento dos custos de oportunidade.

A nível interno, a DA celebrou um contrato plurianual para a aquisição de combustíveis operacionais para o triénio de 2018 a 2020 que engloba a maioria das necessidades deste bem para a sua atividade operacional e que segundo os intervenientes está a ser bem executado, contudo é o primeiro da unidade que segue

os trâmites procedimentais de um contrato plurianual e tem de ser devidamente analisado ao longo do tempo, por forma a retirar ilações e a interiorizar rotinas que não são exigíveis em contratos com outra duração.

Um dos métodos de aquisição frequentemente utilizados pela DA é a aquisição por via dos ALI's. Os ALI's são uma forma de contratação que não requer a celebração de contratos pois não se aplica o CCP, ao abrigo do artigo 4º da legislação em questão.

Na DA encontram-se em vigor alguns programas logísticos que muitas vezes constituem um método primário para a aquisição de artigos, em especial da área dos sobressalentes. Tornou-se relevante inserir no trabalho este método de aquisição por forma a verificar a dimensão da aquisição de sobressalentes, que na área de material referida rivaliza com os ajustes diretos, essencialmente por critérios materiais devido à escassez de fornecedores aptos a satisfazer as necessidades da Marinha.

Através da leitura do capítulo 3, torna-se perceptível como se concretizam os procedimentos de contratação pública e se verificam as potencialidades e desvantagens da contratação plurianual.

O ponto central do trabalho de investigação incide no capítulo 4. Após um detalhado enquadramento teórico que pretendeu abranger o longo processo que está na origem da contratação pública pretendeu-se enquadrar a DA na estrutura da Marinha, e referir aquelas que são as competências que cada entidade tem para autorizar as despesas. É por despachos de delegação de competências que se promovem as competências para a autorização de despesa.

Um dos grandes desafios do trabalho foi a falta de bibliografia que existe sobre a contratação plurianual. Hoje em dia, em Portugal, não são muitos organismos que praticam este tipo de contratação, por motivos previamente evocados tais como o desconhecimento da legislação aplicável, o aumento do escrutínio por organismos superiores, o aumento da burocracia a curto prazo e a necessidade de realizar planeamentos maiores das necessidades para um prazo superior ao que é comumente aplicado.

Devido a esta situação, tornou-se basilar a recolha de testemunhos da parte de quem lida diariamente com a contratação pública, por inquéritos a alguns elementos da DA e por entrevistas a responsáveis pela contratação pública de diversos organismos da Marinha. O seu testemunho foi essencial para que se suportassem as ideias favoráveis que existem atualmente para a contratação plurianual.

Conclui-se que de um modo geral, existem áreas de material mais propícias à contratação plurianual do que outras, não só pela capacidade de previsão das necessidades, bem como pelos registos históricos das verbas executadas e tipo de procedimentos de contratação pública mais utilizados.

A área dos sobressalentes é a área que poderá estar menos suscetível à contratação plurianual, pois além de não se constituírem *stocks* destes artigos, os procedimentos maioritariamente utilizados na aquisição de sobressalentes são os ajustes diretos (diversos tipos de ajustes diretos).

A área de material geral (que engloba diversas sub-áreas de material), também poderá não estar muito suscetível à contratação plurianual pois é constituída por diversos tipos de artigos cuja aquisição teria de ser estudada individualmente. A única sub-área de material que está mais suscetível é a área do expediente, pois são artigos cuja necessidade é recorrente e cíclica, mas que representam uma pequena expressão orçamental na componente das verbas executadas.

As outras áreas de material estão mais suscetíveis à contratação plurianual, no entanto a mesma ainda não é aplicada.

Por forma a concretizar-se contratação plurianual neste OA seria necessário implementar estratégias para cada tipo de área, que podem ser identificadas através das análises SWOT em apêndice, cuja autoria é uma sugestão do autor com base nos contributos fornecidos por diversos oficiais da DA entre outras unidades.

A celebração de contratos públicos plurianuais não está na exclusiva competência da Marinha, pois há fatores externos que influenciam positiva ou

negativamente esta realidade. Os fatores externos assentam essencialmente na nas diversas fontes de financiamento.

Não é possível viabilizar a aquisição de artigos por procedimentos de contratação plurianual exclusivamente pelos registos históricos e tipos de procedimentos, embora os mesmos constituam uma grande base de análise para o estudo.

Torna-se fulcral criar um padrão de requisitos que auxiliem os decisores a verificar se a aquisição de um artigo é ou não suscetível e viável a ser efetuada por contratação plurianual.

Posto este cenário sugere-se a implementação de uma *check list* que se inclua nas fases de aquisição do material, nomeadamente na fase da contratação pública e que permitirá verificar individualmente a viabilidade da implementação deste tipo de contratação, em todos os organismos que façam contratação.

Após o término deste estudo, torna-se relevante enunciar algumas limitações do estudo e recomendações futuras.

As limitações sentidas para a execução do trabalho assentam no facto da quase inexistência de estudos sobre a contratação plurianual no Setor Público. O facto de estes organismos não executarem as verbas disponibilizadas pelo OE numa perspetiva plurianual de forma recorrente, torna esta área da contratação numa área com poucos estudos desenvolvidos, onde se denota que existem contudo, países que se debruçam mais sobre este tema do que Portugal.

O estudo efetuado inseriu-se num domínio muito abrangente de artigos que são fornecidos pela DA, onde se tentou obter uma visão geral sobre o estado da contratação plurianual incidindo pouco sobre cada área de material. Recomenda-se assim, que em estudos futuros, se debruce exclusivamente sobre determinados artigos, nomeadamente aqueles que são mais adquiridos pela DA, ou que lhes corresponda maior percentagem do orçamento.

Outra limitação sentida foi a questão do tempo, que acabou por ser ultrapassada, com o auxílio dos orientadores e da ajuda prestada na disponibilização de informações de uma forma célere e sempre pronta.

A legislação atualmente existente sobre a contratação plurianual encontra-se dispersa por diversos diplomas legais, não havendo um documento único que auxilie os decisores a colocar em prática este tema. Um dos objetivos secundários do trabalho foi a simplificação da interpretação da legislação sobre contratação plurianual, como se efetuou no subcapítulo 2.6.2.1, podendo contribuir para a boa execução e implementação da lei.

Por último, surge o desafio de propor aos organismos que executem verbas do OE, de elaborar contratos plurianuais para a aquisição de artigos que cumpram com os requisitos aqui apresentados, e que possivelmente adaptem os seus ciclos de aquisição de material, através da criação de uma fase da contratação que determine ou não a viabilidade da contratação plurianual. Para que este cenário se verifique, é necessário que sejam elaborados planeamentos de necessidades bem sustentados, que se implementem estratégias para que os artigos sejam assim adquiridos e que haja capacidade negocial com os fornecedores avaliando sempre as vantagens e as desvantagens aqui apresentadas.

Bibliografia

Arnold, S. A., & Harmon, B. R. (2013). *The Relative Costs and Benefits of Multi-year Procurement Strategies*. acessado em 22 de dezembro de 2018, de https://www.ida.org/idamedia/Corporate/Files/Publications/IDA_Documents/CA RD/ida-document-ns-d-4893.pdf

Asbury, C. J. (1986). *A PROGRAM MANAGER'S GUIDE ON MULTIYEAR PROCUREMENT*. acessado em 12 de fevereiro de 2019, de <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a166463.pdf>

Autoridade de Gestão do Programa Operacional Inclusão Social e Emprego. (2016). Guia da Contratação Pública, 1–215. acessado em 2 de dezembro de 2018, de http://poise.portugal2020.pt/documents/10180/25525/Anexo_CN.12.UC.UAC_Guia_de_contratacao_publica_POISE_Junho+2016_VF.pdf/0933b572-2d0c-4b64-8004-791f6f7de71f

Boex, Jameson; McNab, Robert, & Vasquez, Jorge M. (1998). *Multi-year budgeting: A review of International Practices and Lessons for Developing and Transitional Economie*, acessado em 10 de janeiro de 2019, de https://www.researchgate.net/publication/227949284_Multi-Year_Budgeting_A_Review_of_International_Practices_and_Lessons_for_Developing_and_Transitional_Economies

CHEFE DO ESTADO-MAIOR DA ARMADA (CEMA) (2018), *Diretiva Estratégica da Marinha*

Conselho Económico e Social. (2018). *Parecer sobre as Grandes Opções do Plano para 2019*. Lisboa. acessado em 19 de novembro de 2018, de <http://app.parlamento.pt/webutils/docs>

DGO. (2018). *Historia - Todos os Itens*. acessado em 12 de dezembro de 2018, de, <http://www.dgo.pt/dgo/Lists/Historia/AllItems.aspx>

_____(2015) *Manual de Procedimentos - Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA)*, 4ª versão, 2015

Diretiva Estratégica da Marinha 2018. (2018). acessado em 7 de janeiro de 2019, de https://www.marinha.pt/conteudos_externos/Diretiva_Estrategica_da_Marinha/PDF/DEM_2018.pdf

Durval, T. F. (2019). *O REGIME DA CONTRATAÇÃO In House À LUZ DAS NOVAS DIRECTIVAS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA - o triunfo dos Estados sobre a jurisprudência do Tribunal de Justiça*. acessado em 20 de janeiro de 2019, de, <https://portal.oa.pt/upl/%7B89c459eb-b5cb-48a6-ade5-3845426fd00e%7D.pdf>

eSPap | Compras Públicas. (2019). acessado em 2 de abril de 2019, de, <https://www.espap.gov.pt/spcp/Paginas/spcp.aspx>

Estorninho, M. J. (2014). *Curso de Direito dos Contratos Públicos*. Coimbra: Edições

Almedina.

European Commission, *Stability and Convergence Programmes*. (2019), acessado em 24 de fevereiro de 2019, de, <https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/>

Ferreira De Almeida, J., & Pinto, J. M. (1995.). *CONDIÇÕES E PROBLEMAS GENÉRICOS DA INVESTIGAÇÃO EMPÍRICA 1. CONDIÇÕES TEÓRICAS DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA*. acessado em 14 de setembro de 2018, de, <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223912596D1IPA2iy3Nz71OD5.pdf>

Fonseca, C. (2013). A Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso: Considerações essenciais. *Revisores & Auditores*, 63, 56–71. acessado em 18 de janeiro de 2019, de, <http://hdl.handle.net/1822/30428>

Governo - República Portuguesa - Programa Nacional de Reformas - XXI -. (2018). acessado em 13 de dezembro de 2018, de, <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/governo/programa/programa-nacional-de-reformas.aspx>

INTRANET Marinha (2019), *Direção de Abastecimento - Competências*, acessado em 14 de janeiro de 2019, de, <http://intranet.marinha.pt/subportais/SM/da/Paginas/default.aspx>

INTRANET Marinha (2019), *Organograma-Superintendência do Material*, acessado em 14 de janeiro de 2019, de, <http://intranet.marinha.pt/subportais/SM/Paginas/Organograma.aspx>

Just in Time (JIT). (2019). acessado em 23 de abril de 2019, de, <https://www.investopedia.com/terms/j/jit.asp>

Kenton, W. (2019). Opportunity Cost. acessado em 8 de março de 2019, de, <https://www.investopedia.com/terms/o/opportunitycost.asp>

Llauradó, Oriol. Escala de Likert: O que é e como utilizá-la. (2015). acessado em 13 de março de 2019, de, <https://www.netquest.com/blog/br/escala-likert>

Lynch, J. (2018). Steps in the Public Procurement Process – The Procurement Classroom. acessado em 26 de dezembro de 2018, de, <https://procurementclassroom.com/steps-in-the-public-procurement-process/>

Maio, H. T. (2013). *Pooling and Sharing entre Portugal e Espanha: Contributos para a definição de uma estratégia*, Trabalho de Investigação individual do Curso de Promoção a Oficial General 2012.

Maunly, Jean-Pierre, & Liberti, Fabio (2008), Pooling of EU Member States Assets in the Implementation of ESDP, acessado a 30 de dezembro de 2018 em [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2008/381407/EXP_O-SEDE_ET\(2008\)381407_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2008/381407/EXP_O-SEDE_ET(2008)381407_EN.pdf)

- Marques, Ivone (2016), *Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso: Implicações nas Autarquias Locais*, Dissertação realizada no âmbito do Mestrado de Contabilidade e Gestão Pública.
- Multi-Year Procurement - AcqNotes. (2019). acedido em 7 de janeiro de 2019, de, <http://acqnotes.com/acqnote/careerfields/multi-year-procurement>
- NATO - Declassified: A short history of NATO. (2019). acedido em 6 de abril de 2019, de, https://www.nato.int/cps/ie/natohq/declassified_139339.htm
- NSPA - What is NSPA. (2019). acedido em 4 de abril de 2019, de, <https://www.nspa.nato.int/en/organization/nspa/nspa.htm>
- OECD.stat - Government deficit/surplus, revenue, expenditure and main aggregates. (2019). acedido em 8 de janeiro de 2019, de https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SNA_TABLE12
- O’rourke, R., & Schwartz, M. (2018). *Multiyear Procurement (MYP) and Block Buy Contracting in Defense Acquisition: Background and Issues for Congress*. acedido em 17 de dezembro de 2018, de, www.crs.gov
- Oliveira, Mário E.; Oliveira, R. E. (2014). *Concursos e outros procedimentos de contratação pública*. Coimbra: Edições Almedina.
- Pereira, P. T. ., Afonso, A., Arcanjo, M., & Santos, J. C. G. . (2007). *Economia e Finanças Públicas (2ª)*. Lisboa: Escolar Editora.
- Pereira, Paulo T. (2008). *Economia e Finanças Públicas-da Teoria à Prática*. Coimbra: Edições Almedina.
- OECD. (2019). acedido em 27 de abril de 2019, de, <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/>
- Quivy, Raymond; Campenhoudt, Luc V. (2005). *Manual de investigação em ciências sociais (4ª)*. Lisboa: Gradiva.
- Santos, J. Albano (2016). *Finanças Públicas, 2ª edição*, INA Editora.
- Silva, C. B. (2018). *MANUAL DE PROCEDIMENTOS CONTRATAÇÃO PÚBLICA DE BENS E SERVIÇOS*. acedido em 15 de dezembro de 2018, de, <https://www.eng.uminho.pt/pt/divulgacaoinstitucional/downloads/Documents/Downloads/GAEF/ManualProcedimentosCCP.pdf>
- Silva, J. A. (2010). *Dicionário dos Contratos Públicos*. Coimbra: Edições Almedina.
- _____ (2013). *Código dos Contratos Públicos-Revista e atualizada*. Coimbra: Edições Almedina
- Sobre Grandes Opções do Plano. (2018). acedido em 13 de dezembro de 2018, de, <https://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/gop-sobre.aspx>

- Spackman, Michael. (2002). *Multi-year perspective in budgeting and public investment planning*, acessido em 2 de fevereiro de 2019, de <http://www.oecd.org/unitedkingdom/2081306.pdf>
- SPMS, E. P. E. (2015). Manual de Contratação da SPMS, 1–52.
- SWOT Analysis (Strengths, Weaknesses Opportunities, Threats). (2019). acessido em 19 de setembro de 2019, de https://www.mindtools.com/pages/article/newTMC_05.htm
- Thai, K. V. (2001). Public procurement Re-examined. *Journal of Public Procurement*, 1(1), 11.
- Tribunal de Contas. (2017). *Acórdão nº 13/2017 - 07.NOV - 1ªS/SS*. acessido em 25 de novembro de 2018, de, <http://www.tcontas.pt/pt/actos/resolucoes/2001/res04-2001-formularios.doc>
- U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE & Our Story. (2019). acessido em 7 de janeiro de 2019, de, <https://www.defense.gov/Our-Story/>
- XXI Governo Constitucional. (2018). *Programa de Estabilidade 2018-2022*. Lisboa. acessido em 10 de janeiro de 2019, de, <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/governo/programa/programa-de-estabilidade/ficheiros-estabilidade/programa-de-estabilidade-2018-20221.aspx>

Legislação

- Constituição da República Portuguesa, Diário da República n.º 86/1976, Série I de 1976-04-10
- Decreto Regulamentar n.º 10/2015, Diário da República n.º 148/2015, Série I de 2015-07-31, 5200 - 5237
- Decreto-Lei n.º 111-B/2017, Diário da República n.º 168/2017, 2º Suplemento, Série I de 2017-08-31, 5250-(1894) a 5250-(2052)
- Decreto-Lei n.º 26/2002, Diário da República n.º 38/2002, Série I-A de 2002-02-14, 1156 - 1191
- Decreto-Lei n.º 4/2015, Diário da República n.º 4/2015, Série I de 2015-01-07, 50-87
- Decreto-Lei n.º 127/2012, Diário da República n.º 119/2012, Série I de 2012-06-21, 3074-3079
- Decreto-Lei n.º 18/2008, Diário da República n.º 20/2008, Série I de 2008-01-29, 753-852
- Decreto-Lei n.º 211/79, Diário da República n.º 159/1979, Série I de 1979-07-12, 1489-1495

Decreto-Lei nº 227/85, Diário da República n.º 151/1985, Série I de 1985-07-04, 1827-1827

Decreto-Lei nº 24/92, Diário da República n.º 47/1992, Série I-A de 1992-02-25, 1066-1083

Decreto-Lei nº 405/93, Diário da República n.º 287/1993, Série I-A de 1993-12-10, 6845-6887

Decreto-Lei nº 41 375, de 19 de novembro de 1957

Decreto-Lei nº 48 871, Diário do Governo n.º 42/1969, Série I de 1969-02-19, 166-195

Decreto-Lei nº 55/95, Diário da República n.º 75/1995, Série I-A de 1995-03-29, 1715-1738

Decreto-Lei nº 99/2015, Diário da República n.º 106/2015, Série I de 2015-06-02, 3493-3499

Decreto-Lei nº 155/92, Diário da República n.º 172/1992, Série I-A de 1992-07-28, 3502-3509

Decreto-Lei nº 185/2014, Diário da República n.º 250/2014, Série I de 2014-12-29, 6397-6406

Decreto-Lei nº 197/99, Diário da República n.º 132/1999, Série I-A de 1999-06-08, 3171-3210

Despacho nº 1958/2017, Diário da República n.º 48/2017, Série II de 2017-03-08, 4190-4190

Despacho nº 12232/2018, Diário da República n.º 244/2018, Série II de 2018-12-19, 34059-34060

Despacho nº 1949/2019, Diário da República n.º 41/2019, Série II de 2019-02-27, 6341-6342

Despacho nº 2555/2016, Diário da República n.º 35/2016, Série II de 2016-02-19, 5769-5769

Despacho nº 2990/2019, Diário da República nº 56/2019, Série II de 2019-03-20, 8432-8432

Despacho nº 373/2019, Diário da República n.º 6/2019, Série II de 2019-01-09, 1116-1116

Direção de Abastecimento, Contrato nº 188/2018 – Aquisição de Combustíveis Operacionais

Diretiva nº 2014/23/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro

Diretiva nº 2014/24/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro

Lei nº 151/2015, Diário da República n.º 178/2015, Série I de 2015-09-11, 7566-7584

Lei nº 108/91, Diário da República n.º 188/1991, Série I-A de 1991-08-17, 4199-4202

Lei nº 22/2015, Diário da República n.º 53/2015, Série I de 2015-03-17, 1613-1618

Lei nº 8/2012, Diário da República n.º 37/2012, Série I de 2012-02-21, 826-828

Lei Orgânica nº 6/2015, Diário da República n.º 95/2015, Série I de 2015-05-18, 2550-2554

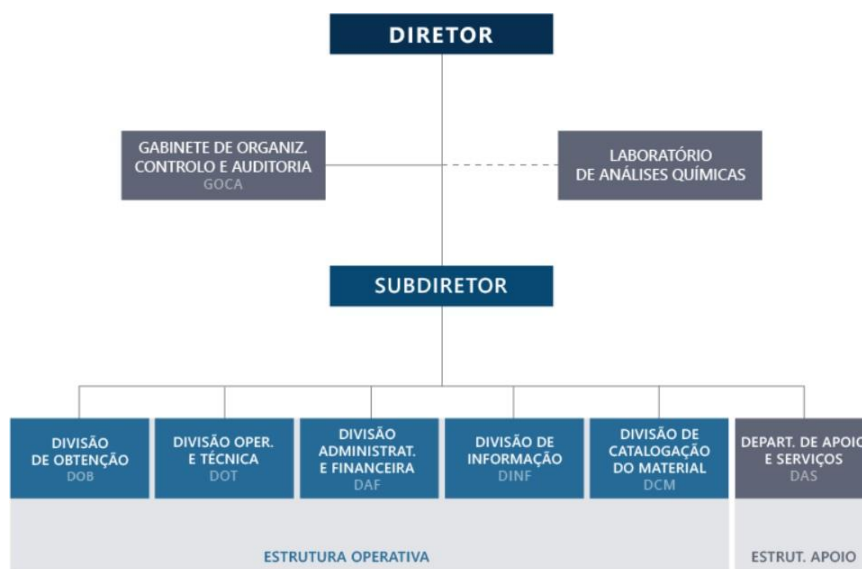
Lei Orgânica nº 7/2015, Diário da República n.º 95/2015, Série I de 2015-05-18, 2554-2558

Portaria 7702, Diário do Governo n.º 242/1933, Série I de 1933-10-24

Resolução do Conselho de Ministros n.º 69/2018, Diário da República n.º 101/2018, Série I de 2018-05-25, 2289-2289

Anexos

Anexo A - Organograma da DA



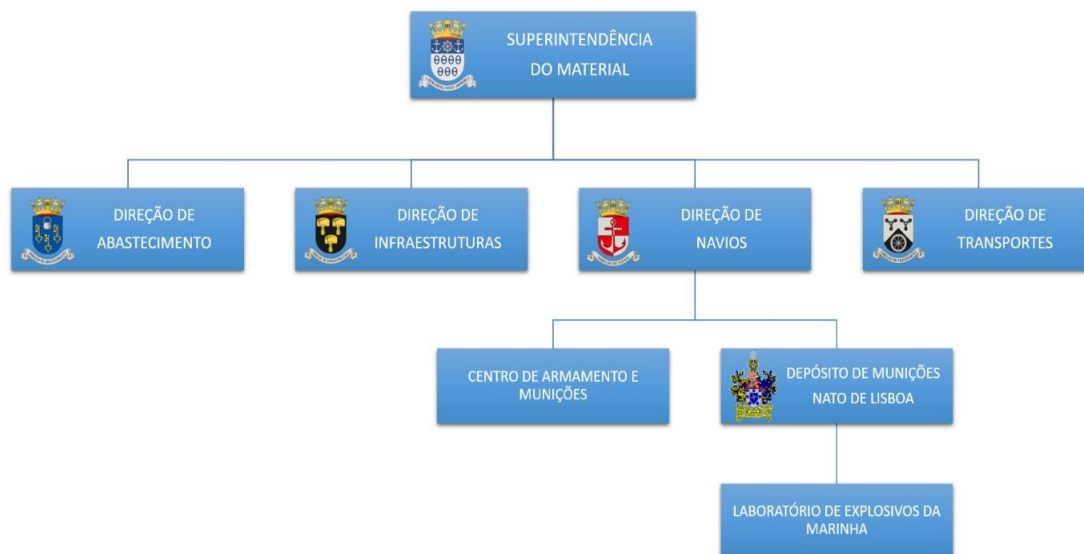
Fonte: Retirado de *Intranet* da Marinha

Anexo B - Acordos Logísticos Internacionais na DA

PROGRAMAS	AQUISIÇÕES	SALDO ATUAL
NATO / NSPA	485.268,11 EUR	853.050,60 EUR
LA – WSPC HELIS	0,00 EUR	50.233,37 EUR
LB - NLSE	453.288,53 EUR	493.704,68 EUR
LB - RBS	28.902,23 EUR	274.280,36 EUR
LS –WHOUSE & TRANSPORT	3.077,35 EUR	34.832,19 EUR
MoU MFG / HOLANDA (Classe BDIAS)	117.272,47 EUR	336.018,37 EUR
COMMON POOL SPARES	117.272,47 EUR	336.018,37 EUR
FMS NAVSUP / EUA – GLMN	423.694,87 USD	865.171,06 USD
CASE PT-P-JAM	119.190,10 USD	318.509,51 USD
CASE PT-P-KBD	304.504,77 USD	546.661,55 USD

Fonte: Direção de Abastecimento

Anexo C - Organograma da SM



Fonte: Retirado de *Intranet da Marinha*

Anexo D - Competências da DA

1 - À DA compete:

- a) Assegurar o exercício da autoridade técnica no domínio do abastecimento naval, fixando e difundindo normas de natureza especializada;
- b) Assegurar o planeamento, programação, coordenação, controlo e fiscalização técnica e económica das atividades a realizar no âmbito do aprovisionamento, armazenamento e distribuição de todo o material necessário ao funcionamento da Marinha, com exceção do material cuja aquisição esteja expressamente atribuída a outras UEO;
- c) Assegurar o aprovisionamento, armazenamento e distribuição de todo o material necessário ao funcionamento da Marinha, com exceção dos equipamentos principais e respetivos lotes de sobressalentes iniciais e, bem assim, de outro material cuja aquisição esteja expressamente atribuída a outras UEO, sem prejuízo de, relativamente a tais exceções, poder ser encarregue das funções de armazenagem e distribuição;
- d) Propor e implementar a doutrina, no âmbito do abastecimento naval;
- e) Assegurar a recolha, tratamento, atualização e exploração da informação de catalogação relativa aos artigos de abastecimento, equipamentos e organizações, assegurando as necessárias ligações ao sistema NATO de catalogação e ao Sistema Português de Catalogação, promovendo a sua difusão pelas UEO, e promover a atribuição de números de abastecimento provisórios, por intermédio do Centro Nacional de Catalogação;
- f) Inspeccionar e auditar as UEO, no âmbito das suas competências;
- g) Participar na execução das atividades relativas à manutenção, funcionamento e fiscalização de infraestruturas de utilização da NATO;
- h) Apoiar as comissões técnicas encarregues dos estudos sobre fardamento, pequeno equipamento e alimentação;
- i) Apoiar os serviços técnicos das UEO, no âmbito das respetivas competências;
- j) Representar a Marinha nos domínios técnicos da sua responsabilidade.

2 - O Diretor de Abastecimento é um comodoro, na direta dependência do Superintendente do Material, ao qual compete dirigir a DA.

Fonte: Artigo 41º do Decreto-Regulamentar nº10/2015, de 31 de julho

Apêndices

Apêndice A - Inquérito por questionário

Secção 1 de 3

Contratação Plurianual nos Organismos Abastecedores da Marinha

Verificar as áreas de material da Direção de Abastecimento mais suscetíveis a serem adquiridas através de procedimentos de contratação plurianual

Questão 1) Tendo em consideração as áreas de material existentes na cadeia de abastecimento deste organismo abastecedor, selecione 5 áreas de material com maior possibilidade de implementação de processos de contratação plurianual.

- Mantimentos
- Fardamento
- Artefactos
- Expediente
- Pequeno equipamento
- Combustíveis e Lubrificantes
- Sobressalentes eletromecânicos
- Recuperáveis e inúteis
- Impressos
- Sobressalentes Eletrónicos

Questão 2) Justifique a escolha para as áreas de material escolhidas. Resposta curta, enumerando os motivos da sua escolha

Secção 2 de 3

Relevância da Contratação Plurianual

Verificar a importância deste tipo de contratação na melhoria dos processos de aquisição utilizados pela Direção de Abastecimento.

Questão 1) Considera útil a implementação de procedimentos de contratação plurianual em maior escala?

- Concordo totalmente
- Concordo em parte
- Não concordo nem discordo
- Discordo em parte
- Discordo totalmente

Questão 2) Considera que, as lacunas sentidas na aquisição de certos materiais devido a diversos fatores, podem ser solucionadas através da contratação a vários anos, garantindo assim estabilidade nos prazos de entrega?

- Concordo totalmente
- Concordo em parte
- Não concordo nem discordo
- Discordo em parte
- Discordo totalmente

Questão 3) A contratação plurianual está prevista na legislação, no entanto para a sua concretização é necessário garantir a verificação de alguns requisitos, tais como a inexistência de pagamentos em atraso e a justificação fundamentada para a despesa. Mesmo cumprindo os requisitos para a autorização de realização da despesa e da assunção de compromissos plurianuais considera que há entraves superiores à sua elaboração?

- Concordo totalmente
- Concordo em parte
- Não concordo nem discordo

- Discordo em parte
- Discordo totalmente

Questão 4) Enumere duas vantagens da contratação plurianual.

Questão 5) Enumere duas desvantagens da contratação plurianual.

Questão 6) A contratação plurianual requer um maior planeamento implicando um aumento da duração média do procedimento. Considera que este aumento de duração dos procedimentos seria devidamente compensado pela redução de burocracia nos anos seguintes?

- Sim
- Não
- Talvez

Secção 3 de 3

Análise aos procedimentos de contratação na DA

Tendo em consideração os procedimentos de contratação pública praticados pela Direção de Abastecimento, a presente secção pretende aferir as vantagens e desvantagens de cada um.

Questão 1) Em 2018, cerca de 87% dos procedimentos de contratação da DA foram ajustes diretos. Descreva sucintamente duas vantagens e duas desvantagens deste procedimento.

Questão 2) Apesar de não corresponder a 1% dos procedimentos, os Acordos-Quadro corresponderam a cerca de 18% da execução da despesa da DA. Descreva sucintamente duas vantagens e duas desvantagens deste tipo de contratos.

Questão 3) A contratação excluída, onde se inserem os Acordos Logísticos Internacionais, corresponderam a cerca de 15% da execução da despesa durante 2018. Descreva sucintamente duas vantagens e duas desvantagens da deste tipo de contratos.

Questão 4) Os concursos públicos corresponderam a 5% dos procedimentos e a 32% do valor de execução de despesa no ano de 2018 na DA. Descreva sucintamente duas vantagens e duas desvantagens deste tipo de contratos.

Questão 5) Descreva sucintamente duas vantagens e duas desvantagens da Consulta Prévia.

Apêndice B - Caracterização das entrevistas

Nº da entrevista	Data	Duração	Entrevistado
1	12 fevereiro 2019	32 minutos	Diretor de Abastecimento
2	12 fevereiro 2019	35 minutos	Chefe da Divisão de Obtenção da Direção de Abastecimento
3	19 fevereiro 2019	43 minutos	Chefe de Serviço de Aprovisionamento e Património da DAF da Superintendência do Pessoal
4	04 março 2019	36 minutos	Chefe da Secção Jurídica da DAF da Direção de Navios
146 minutos ≈ 2,43 horas			

Apêndice C - Guião da entrevista

As páginas que se seguem, contemplam o documento que foi enviado aos entrevistados na sua íntegra.

Tema: Contratação Plurianual nos Organismos Abastecedores da Marinha

Introdução ao Tema:

A Marinha é uma entidade que está na dependência direta do Ministério da Defesa Nacional que tem como missão principal a participação na defesa militar do País preferencialmente na área de atuação definida que é o Mar.

Para garantir a prontidão necessária de todos os meios da Marinha é necessário que haja uma capacidade de sustentação das unidades capaz e hábil de gerir estas dotações orçamentais da forma mais eficiente, eficaz e económica.

Como tal, existem organismos abastecedores que têm por missão diária a sustentação das unidades da Marinha sendo um elo fulcral no sucesso das missões que estas desempenham.

A aquisição de material pelas entidades abastecedoras da Marinha é feita na sua maioria, através de procedimentos de Contratação Pública previstos no Código dos Contratos Públicos (Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de janeiro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei nº 111-B/2017, de 31 de agosto).

A contratação plurianual é um método que permite estabelecer compromissos que constituam obrigações de efetuar pagamentos em mais do que um ano económico ou em ano que não seja o da sua realização (número 1 do artigo 22º do DL nº 197/99).

Apesar de esta prática ser mais frequente nas empresas (domínio privado) que não estão restritas a questões orçamentais com o controlo que as entidades públicas estão sujeitas, é também possível praticar este tipo de compromissos na Administração

Pública, na qual se insere a Marinha, como está previsto no despacho nº 2 555/2016 do Ministério das Finanças.

Embora esta prática esteja autorizada desde que não haja pagamentos em atraso, ainda é pouco praticada nos organismos abastecedores de Marinha.

Os fornecedores que abastecem a cadeia são selecionados através de procedimentos definidos no Código dos Contratos Públicos e estes procedimentos repetem-se ano após ano nas mais diversas áreas do material abastecidos. Caso se adotasse o método de contratação plurianual a uma escala maior, muitos processos seriam desburocratizados promovendo assim uma melhor eficiência na afetação dos recursos.

A legislação portuguesa sobre este tema assenta essencialmente em despachos ministeriais e outra legislação (como o Decreto-Lei nº 197/99 a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso) que criaram os formulários necessários para a assunção destes compromissos plurianuais em casos específicos em menor escala, desde que a despesa seja aprovada pelo Ministro da Tutela e pelo Ministro das Finanças.

O estudo, assenta assim, na análise da viabilidade de implementação da contratação plurianual nos organismos abastecedores da Marinha.

Guião da entrevista:

O guião de entrevista que se segue é uma das bases para o estudo de caso e o contributo dos entrevistados reveste-se de bastante importância devido à transmissão de conhecimento empírico que possuem nesta matéria.

A recolha das respostas será feita através do consentimento do entrevistado e após a devida análise às mesmas, obter-se-á informação relevante proveniente de quem ocupa posições que requerem uma visão estratégica na organização no âmbito da contratação pública.

Assim sendo, o conhecimento partilhado servirá como objeto do estudo para a verificação de resultados sobre o tema: “Contratação Plurianual nos Organismos Abastecedores da Marinha”, que são a Direção de Abastecimento, a Direção de Navios e a Direção de Saúde, com especial enfoque para a primeira unidade.

Como tal, decidiu-se entrevistar os responsáveis pela contratação em cada organismo e o Diretor da Direção de Abastecimento, devendo-se esta escolha aos motivos que se enunciam de seguida: **(i)** no primeiro caso, a razão para a nomeação para esta entrevista, deve-se à relação direta que os mesmos têm com o tema em estudo, pois desempenham funções que requerem o conhecimento do modo de funcionamento da contratação pública e possivelmente já terão celebrado acordos que prevejam a assunção de compromissos plurianuais em algumas áreas do material; **(ii)** no segundo caso, a razão para a nomeação para esta entrevista, deve-se ao facto de esta entidade desempenhar funções que requerem um conhecimento estratégico para a organização, e que, por ser o órgão máximo da direção anteriormente referida, cabe-lhe a competência para a supervisão dos métodos de contratação que são executados pelo organismo e que estão previstos por lei.

Após este parágrafo, é perceptível que serão entrevistados dois grupos de pessoas: **(i)** responsáveis pela contratação em cada OA; **(ii)** Diretor da Direção de Abastecimento.

Como tal, serão elaborados dois guiões de entrevista distintos entre si, visando a colocação de questões que melhor se adaptem às funções exercidas no dia-a-dia de cada um.

O primeiro guião destina-se ao primeiro grupo de entrevistados:

Tópico	Pergunta	Observações
1.Caracterização do elemento entrevistado	1.1 Há quanto tempo desempenha funções na Marinha, excluindo períodos de formação?	Tem como objetivo o tópico 1 o conhecimento genérico do entrevistado, e a sua experiência na área da contratação ao longo da sua carreira na Marinha.
	1.2 Que formação tem/teve sobre contratação pública?	
	1.3 Decorrente da resposta à questão anterior, a formação obtida tem em consideração as constantes alterações de legislação sobre o tema?	
	1.4 Durante a sua carreira, quantos anos foram dedicados ao exercício de funções que estejam diretamente relacionadas com a contratação pública na Marinha? (excluindo a responsabilidade por aquisições ao abrigo do funcionamento interno da organização, nomeadamente em unidades navais ou outras sem expressão orçamental).	
	1.5 É/Foi um utilizador de ferramentas/plataformas de contratação pública adotadas pela Marinha?	
	1.6 Decorrente da resposta anterior, se sim, quais?	
	1.7 Obteve conhecimento prévio/formação para a utilização dessas ferramentas/plataformas?	
	1.8 Considera que existe uma harmonia e sequência lógica na carreira dos Oficiais de Administração Naval para o desempenho das funções relacionadas com a área contratação pública?	

	1.9 Quando foi a 1ª vez que ouviu o conceito “contratação plurianual”? Em que contexto?	
2. Caracterização dos processos de contratação realizados pelo organismo e possibilidade de os converter em contratação plurianual	2.1 Quais são os procedimentos maioritariamente realizados por esta Direção?	O objetivo do presente tópico é o de analisar, através do entrevistado, como funciona o regime de contratação no OA e em que medida, o mesmo regime, que é maioritariamente anual, possa ser convertido em regime plurianual, caso se encontrem vantagens em implementar tal cenário
	2.2 Dos procedimentos supramencionados, há algum deles que tenha sido recentemente/ seja atualmente plurianual?	
	2.3 Caso a resposta à questão anterior tenha sido negativa, por que razão não se utilizam procedimentos de contratação plurianual neste OA?	
	2.4 Tendo em consideração uma possível redução de burocracia a médio prazo, encontra alguma vantagem na possibilidade de utilização de procedimentos de contratação plurianuais neste OA?	
	2.5 Quais seriam os critérios a verificar para a escolha das áreas de material que pudessem tornar-se alvo de contratação plurianual?	
	2.6 Que alterações iriam ocorrer na duração dos procedimentos, no controlo da execução do contrato (art. 290º-A do CCP), nas verbas associadas ao conteúdo do contrato, e na escolha dos fornecedores caso se adotassem contratos plurianuais nos OA's da Marinha?	
3. Acordos logísticos internacionais como processo de contratação plurianual	3.1 Além da possibilidade de contratação plurianual ao abrigo dos procedimentos previstos no CCP, existem outros métodos de contratação como os contratos excluídos, onde se inserem os Acordos Logísticos Internacionais que visam uma melhoria de eficiência da cadeia logística. Este tipo de acordos é aplicado neste OA?	Considerando que os ALI são essenciais para a prossecução das missões das FA's devido à partilha de um sistema que facilite as trocas entre ramos militares, o objetivo deste tópico é o de aferir a possibilidade de implementação / alargamento deste tipo de contratação nas FA's portuguesas e de averiguar se é mais vantajoso para a Marinha este tipo de
	3.2 Caso a resposta à questão anterior tenha sido afirmativa, que materiais se encontram abrangidos por este tipo de acordos?	

	3.3 Qual a expressão de aquisições ao abrigo dos ALI neste organismo?	contratação (ao abrigo dos contratos excluídos do CCP), ou o procedimento comum de contratação, que está legislado pelo CCP	
3.4 Se os materiais em questão estivessem na corrente de abastecimento e pudessem ser adquiridos ao abrigo da contratação plurianual através de fornecedores (reduzindo assim despesas de aquisição), qual consideraria ser o melhor método de contratação? Via contratação pelos procedimentos comuns ou via acordo logístico internacional?			
3.5 Considera que este método de contratação já está integrado de forma plena na cadeia de abastecimento deste OA, ou considera que há margem de progressão?			
4. Adequabilidade do regime de contratação do OA à legislação sobre contratação pública plurianual	4.1 Desde a publicação da LCPA que o controlo das dotações orçamentais recai essencialmente sobre a fase do compromisso e não sobre a fase do pagamento, como era realizado outrora. De que forma considera esta medida uma melhoria para o controlo da despesa pública?	O objetivo deste tópico é o de verificar se a legislação atualmente existente para a assunção de compromissos plurianuais é a mais adequada à realidade da Marinha enquanto parte integrante das FAP. Importa também aferir se mesmo cumprindo as exigências da legislação referida no subcapítulo 2.6, ainda existem entraves ao comprometimento de despesa a mais de um ano económico.	
	4.2 Considera que a Marinha, nomeadamente este OA, cumpre os requisitos para se poderem utilizar procedimentos de contratação plurianuais? (nomeadamente os que estão previstos na LCPA)		
	4.3 Considera a missão, responsabilidade e necessidades da Marinha, se ajustam aos requisitos e normas do CCP, devido ao tempo que os procedimentos demoram a ser implementados?		
	4.4 A contratação plurianual está prevista na legislação, no entanto para a sua concretização é necessário garantir a verificação de alguns requisitos. Mesmo cumprindo os requisitos para a autorização de realização da despesa e da assunção de compromissos plurianuais considera que há entraves superiores à sua elaboração?		
	4.5 Se a resposta à questão anterior foi afirmativa, enuncie o porquê.		

	<p>4.6 Considera que o normativo interno deste OA é impulsionador deste tipo de contratação?</p>	
	<p>4.7 Quais as vantagens e os riscos que considera que a contratação pública plurianual poderia levantar caso fosse implementado em larga escala neste OA?</p>	

O segundo guião destina-se assim ao Diretor da DA:

Tópico	Pergunta	Observações
1. Caracterização do elemento entrevistado	1.1 Há quanto tempo desempenha funções na Marinha, excluindo períodos de formação?	Tem como objetivo o tópico 1, o conhecimento genérico do entrevistado, e a sua experiência na área da contratação ao longo da sua carreira na Marinha.
	1.2 Que formação tem/teve sobre contratação pública?	
	1.3 Decorrente da resposta à questão anterior, a formação obtida tem em consideração as constantes alterações de legislação sobre o tema?	
	1.4 Durante a sua carreira, quantos anos foram dedicados ao exercício de funções que estejam diretamente relacionadas com a contratação pública na Marinha? (excluindo a responsabilidade por aquisições ao abrigo do funcionamento interno da organização, nomeadamente em unidades navais ou outras sem expressão orçamental).	
	1.5 É/Foi um utilizador de ferramentas/plataformas de contratação pública adotadas pela Marinha?	
	1.6 Decorrente da resposta anterior, se sim, quais?	
	1.7 Obteve conhecimento prévio/formação para a utilização dessas ferramentas/plataformas?	
	1.8 Considera que existe uma harmonia e sequência lógica na carreira dos Oficiais de Administração Naval para o desempenho das funções relacionadas com a área contratação pública?	
	1.9 Quando foi a 1ª vez que ouviu o conceito “contratação plurianual”? Em que contexto?	
2. Contratação plurianual, como ferramenta	2.1 Em termos estratégicos para a organização “Marinha”, de que forma a contratação plurianual	O objetivo deste tópico, é o de verificar a viabilidade da implementação ou

estratégica para melhoria da aquisição de material	dos materiais facilitaria o incremento na eficiência, eficácia e economia no cumprimento das missões atribuídas?	ampliação a outras áreas do material, de contratos a mais de um ano, como forma de colmatar possíveis lacunas que existam atualmente em certas áreas de material, que devido ao seu caráter de fornecimento contínuo, poderiam ser abrangidos por contratos plurianuais.
	2.2 Considera que algumas das lacunas sentidas na aquisição de certos materiais podem ser colmatadas com este tipo de contratação?	
	2.3 Caso a resposta à questão anterior tenha sido afirmativa, considera uma prioridade a implementação em maior escala deste tipo de contratação?	
	2.4 Tendo em consideração uma possível redução de burocracia a médio prazo, encontra alguma vantagem na possibilidade de utilização de procedimentos de contratação plurianuais neste OA?	
3. Adequabilidade do regime de contratação do OA à legislação sobre contratação pública plurianual	3.1 Desde a publicação da LCPA que o controlo das dotações orçamentais recai essencialmente sobre a fase do compromisso e não sobre a fase do pagamento, como era realizado outrora. De que forma considera esta medida uma melhoria para o controlo da despesa pública?	O objetivo deste tópico é o de verificar se a legislação atualmente existente para a assunção de compromissos plurianuais é a mais adequada à realidade da Marinha enquanto parte integrante das FAP. Importa também aferir se mesmo cumprindo as exigências da legislação referida no subcapítulo 2.6, ainda existem entraves ao comprometimento de despesa a mais de um ano económico.
	3.2 Considera que a Marinha, nomeadamente este OA, cumpre os requisitos para se poderem utilizar procedimentos de contratação plurianuais? (nomeadamente os que estão previstos na LCPA)	
	3.3 Considera que o atual CCP se ajusta à missão, responsabilidade e necessidades da Marinha, devido ao tempo que os procedimentos demoram a ser implementados?	
	3.4 A contratação plurianual está prevista na legislação, no entanto para a sua concretização é necessário garantir alguns requisitos. Mesmo cumprindo os requisitos para a autorização de realização da despesa e da assunção de compromissos plurianuais considera que há entraves superiores à sua elaboração?	

	3.5 Se a resposta à questão anterior foi afirmativa, enuncie o porquê.	
	3.6 Considera que o normativo interno deste OA é impulsionador deste tipo de contratação?	
	3.7 Quais as vantagens e os riscos que considera que a contratação pública plurianual poderia levantar caso fosse implementado em larga escala neste OA?	

Agradece-se assim todas as informações prestadas pelos entrevistados, que, mesmo desempenhando as funções diárias requeridas pelo seu cargo e sendo especialistas na área da contratação, contribuem para o processo de formação de alunos que estão a terminar o ciclo de formação necessário para o desempenho futuro das incumbências de um oficial de administração naval. As informações aqui prestadas, associadas às informações obtidas através de outras fontes, poderão traduzir-se em informação útil e prática a ser implementada nos órgãos em questão.

Considerações sobre as entrevistas:

1. As entrevistas serão realizadas consoante a disponibilidade do entrevistado e além de serem registadas na forma escrita, serão gravadas. Caso o entrevistado assim não o pretenda, e tendo em consideração a necessidade de obter informações relevantes para o trabalho, o resultado final da entrevista assentará exclusivamente na forma escrita.
2. Nenhuma informação disponibilizada será utilizada com outro fim, senão o deste trabalho;
3. Ao invés da identificação nominal do entrevistado, utilizar-se-á a identificação consoante a função desempenhada;
4. Caso o entrevistado considere adequado, o resultado final da entrevista em formato escrito poderá estar sujeito a aprovação prévia do mesmo, permitindo ao entrevistado confirmar as ideias essenciais do que ficará escrito neste trabalho;
5. No decorrer da entrevista, poderão surgir questões, derivadas das informações que estão a ser fornecidas;

O resultado final das entrevistas servirá como fonte bibliográfica para o corpo do texto do trabalho, sendo devidamente citados através do autor, tanto no corpo do texto, como na bibliografia.

Apêndice D – Análise das entrevistas

Nº da Entrevista	Função do entrevistado	Duração da Entrevista	Local	Aspetos relevantes
1	Diretor de Abastecimento	27 minutos	Direção de Abastecimento Alfeite	<p style="text-align: center;">TÓPICO – Caracterização do elemento entrevistado</p> <p>O entrevistado desempenha funções na Marinha há 28 anos, excluindo os períodos de formação, contudo a formação relativa ao tema da contratação pública remonta ao período da Escola Naval, apesar de ter formações externas. Desempenhou funções relacionadas com a contratação pública na Marinha durante 15 anos. Tem conhecimento das ferramentas de contratação pública implementadas na Marinha, mas nunca foi utilizador. “Não existe uma coerência lógica na gestão do pessoal para o desempenho de funções de Administração Naval”, sublinha o entrevistado, e acrescenta que “tal só se verifica se for solicitado internamente”.</p> <p>A contratação plurianual não é um termo recente para o entrevistado, contudo, só desde 2018 tal foi implementado neste organismo, sublinhando que “este é o caminho para o processo de contratação pública na Marinha”.</p> <hr/> <p style="text-align: center;">TÓPICO- Contratação plurianual, como ferramenta estratégica para melhoria da aquisição de material</p> <p>“A contratação plurianual é muito importante”, sublinha o entrevistado, reconhecendo, contudo “que tal não seria aplicável em todas as áreas de material, devido a diversos factos, nomeadamente a evolução tecnológica, ou a não fixação de um preço competitivo a longo prazo”, dando como exemplo a área dos sobressalentes. Neste caso em concreto, há diversos fatores que impedem a fixação de um preço fixo, devido a possíveis cenários não controláveis por ambas as partes do contrato. O caminho alternativo apontado, é a formação de contratos plurianuais com um horizonte temporal de dois anos. “Combustíveis e fardamento” são indicadas como as áreas do material com maior suscetibilidade para tal.</p>

				<p>Até ao momento, a experiência verificada com o contrato plurianual de combustíveis está a ser positiva.</p> <p>Há áreas de material, que apesar de ser vantajoso a implementação deste tipo de contratação, é quase impossível ela verificar-se com o sistema de atribuição das dotações orçamentais atualmente existentes. Há verbas que só são atribuídas no decorrer do ano (ex: receitas geradas por LPM). Na área de material do fardamento, as necessidades são de cerca de 3M€, contudo a dotação inicial não ultrapassa os 2M€, e a Marinha não atribui o cabimento dos 3M€ necessários, pois “a diferença entre o que é necessário e o que é cabimentado, provirá das receitas geradas ao longo do ano”. Ou seja, o montante necessário das áreas de material da DA não é necessariamente o montante que é cabimentado, logo, para a assunção de compromissos, essas verbas nunca estarão disponíveis no início do ano económico. Se o Orçamento de Estado englobasse todas as verbas necessárias e as receitas geradas se destinassem ao Estado, aí sim, poder-se-ia realizar contratos plurianuais em maior escala, contudo isto não se verifica, mas neste cenário o ónus transitaria da Marinha para o Estado.</p>
				<p>TÓPICO - Adequabilidade do regime de contratação do OA à legislação sobre contratação pública plurianual</p> <p>O entrevistado afirma que este OA cumpre com os requisitos previstos na LCPA para a assunção de compromissos plurianuais.</p> <p>Quanto à adaptação do funcionamento da Marinha à lei do CCP, o entrevistado sublinha que “na própria lei do CCP existem exceções previstas, e o problema de fundo não assenta na legislação e no seu rigor e critério, mas sim no planeamento interno, dando o exemplo da DA que não faz reposição de stocks de alguns sobressalentes, de um modo geral, há mais de 10 anos”, havendo situações de aquisições JIT.</p> <p>O entrevistado não considera que existam entraves superiores à elaboração de contratos plurianuais referindo até que o atual contrato plurianual existente foi célere em relação ao que era expectado, pois o processo foi bastante expedito. O planeamento e a definição das necessidades foram os processos mais morosos. Devido ao montante do contrato (cerca de 8M€), foi necessário obter uma Resolução de Conselho de Ministros e o este processo teve a duração de 3 semanas, contudo este</p>

				<p>processo é independente da atuação da Marinha, pois nesta situação o processo situava-se entre o Ministério da Defesa Nacional e o Ministério das Finanças.</p> <p>O entrevistado considera que a grande vantagem da contratação plurianual é a “economia de escala” e facilidade processual, que leva à redução de processos.</p> <p>O grande risco é o risco inerente a contratação, e elaborou o seguinte cenário: “caso se realize um contrato com um fornecedor que não tenha historial na Marinha”.</p>
--	--	--	--	--

Nº da Entrevista	Função do entrevistado	Duração da Entrevista	Local	Aspetos relevantes
2	Chefe da Divisão de Obtenção da Direção de Abastecimento	35 minutos	Direção de Abastecimento Alfeite	<p style="text-align: center;">TÓPICO – Caracterização do elemento entrevistado</p> <p>O entrevistado desempenha funções na Marinha há 23 anos, cuja formação sobre contratação pública é vasta e diversa, obtida em entidades especializadas sobre contratação de bens e serviços e de empreitadas de obras públicas, perfazendo um total de 10 formações sobre esta matéria. A formação interna, essencialmente aquela que é proveniente da Escola Naval é escassa. As formações obtidas acompanham as constantes alterações legislativas, mas foram sempre feitas por iniciativa própria. Há uma necessidade em efetuar as formações por forma a estar apto a desempenhar as funções devidamente.</p> <p>O entrevistado já desempenhou funções relacionadas com a contratação na Marinha durante 19 anos, e foi utilizador de plataformas de contratação pública tais como <i>Vortal</i>, <i>Gatewith</i> e <i>AcinGov</i>, não obtendo formação prévia para a sua utilização.</p> <p>O entrevistado considera não haver uma sequência lógica no desempenho de funções de Administração Naval, prejudicando assim o bom desempenho das funções.</p> <p>O conceito de “contratação plurianual” foi abordado pela primeira vez em 1998 na DN onde já se faziam contratos plurianuais na DN.</p>
				<p style="text-align: center;">TÓPICO – Caracterização dos processos de contratação realizados pelo organismo e possibilidade de os converter em contratação plurianual</p> <p>Os ajustes diretos, são o tipo de procedimento mais utilizado pela DA em quantidade. Realizou-se um contrato plurianual, na área de material combustíveis, ao abrigo de um Acordo-Quadro, nomeadamente o <i>Marine Gasoil</i> e gasóleo colorido (combustíveis operacionais), para o triénio 2018-2020.</p> <p>Os procedimentos plurianuais, sublinha o entrevistado, podiam e deviam ser aplicados em todas as áreas de material, no entanto, as áreas em que ocorreriam mais vantagens significativas seriam no fardamento, combustíveis e material geral.</p> <p>Os critérios a verificar seriam: compras recorrentes de material idêntico, justificando por si a contratação plurianual, nomeadamente aponta outros critérios, economia de</p>

				<p>escala, redução burocrática dos procedimentos, redução horas-homem de trabalho, estabilidade dos fornecimentos em termos de padrão de fornecimento, entre outras vantagens apontadas pelo entrevistado. A duração dos procedimentos plurianuais é superior à duração de um procedimento de contratação anual, para a obtenção da portaria de extensão de encargos e do visto do Tribunal de Contas (mais ¾ meses que o normal), procedimentos são então mais longos, mas a duração de execução de contrato também é maior, logo esse aumento de tempo justifica-se.</p> <p>O controlo de execução de contrato, o OA trabalha com o mesmo fornecedor durante um horizonte temporal alargado, o que permite um maior controlo de execução do contrato, devido ao acompanhamento permanente, reconhecendo o entrevistado o risco de ter um fornecedor contratado a vários anos em caso de prestação de maus serviços, pois é mais complexa a resolução do contrato.</p> <p>Para realizar contratos plurianuais é necessário ter as verbas disponíveis logo no início de cada ano, e não provirem de atribuições a meio do ano, o financiamento tem de estar assim garantido no dia 1 de janeiro de cada ano.</p> <p>Não seriam registadas alterações significativas na escolha dos fornecedores, pois os procedimentos continuariam a ser os mesmos, onde a única alteração assentaria na duração da vigência do contrato.</p>
				<p style="text-align: center;">TÓPICO - Acordos logísticos internacionais como processo de contratação plurianual</p> <p>Os ALI são aplicados na DA, onde existem atualmente 3 em vigor: um com a NSPA, outro com a Foreign Military Sales (FMS) e um memorando com o Ministério da Defesa Holandês para a aquisição de sobressalente para as fragatas da classe Bartolomeu Dias. Os ALI servem exclusivamente para a aquisição de sobressalentes, e o processo facilita a aquisição deste tipo de materiais a Marinhas de países aliados e amigos, pois não obedece à tramitação exigida pelo CCP, pois trata-se de contratação excluída.</p> <p>Existem mais fornecedores para este tipo de material, contudo é mais vantajosa a aquisição por via dos ALI, não por ser exclusiva, mas sim por ser economicamente mais vantajosa. Os preços são muito mais reduzidos que os preços de mercado, pois os artigos e questão provêm de navios de Marinhas estrangeiras que já não as utilizam ou que as colocam para venda. A Marinha portuguesa também funciona como</p>

			<p>“vendedora” pois coloca à venda sobressalentes nacionais, mas este tipo de acordo é exclusivo com a NSPA, tanto que a expressão não em valor é bastante reduzida, assentando nos 40.000€ a 50.000€ anuais de vendas.</p> <p>O modelo dos ALI está bem implementado, contudo há margem de progressão, nomeadamente na criação de um modelo que permite a redução do tempo dos procedimentos dos ALI. Esta medida podia ser impulsionada pelo aumento do pessoal a trabalhar nesta área que tornaria os processos mais céleres e menos morosos.</p>
			<p>TÓPICO - Adequabilidade do regime de contratação do OA à legislação sobre contratação pública plurianual</p> <p>Os fundos disponíveis foram criados com a LCPA, e tem de se olhar para este tema sob duas perspetivas. A do Ministério das Finanças para efeitos de controlo do Orçamento e despesa pública, e na perspetiva do utilizador do Orçamento de Estado. Para o efeito de controlo da despesa pública, sublinha o entrevistado, que “faz todo o sentido que o controlo seja feito na fase do compromisso e não na fase do pagamento e que funcione, através da disponibilização dos fundos disponíveis a 3 meses, poia há muito mais controlo sobre os movimentos mas na perspetiva do utilizador acaba por ser mais complexa a situação, pois por vezes não se sabe quais são os fundos disponíveis para o mês seguinte, e a gestão torna-se mais complexa, e por vezes é ilógica, não se conseguindo calcular os FD apesar de existir uma fórmula para o cálculo dos mesmos que por vezes não é aplicada pelo MF. O entrevistado considera que a Marinha cumpre com os requisitos para a assunção de compromissos plurianuais, o decreto regulamentar que institui as competências à DA, as áreas de material e as competências de abastecimento da Marinha para as diversas áreas de material e além disso não possui os pagamentos em atraso.</p> <p>O entrevistado considera que o CCP se adequa à realidade da Marinha, não havendo necessidade de se criar um regime de exceção para a contratação na Marinha e nas FA devido ao seu âmbito de atuação, pois isso daria azos a menores taxas de planeamento, e de falta de controlo das dotações orçamentais. É a Marinha que tem de se adaptar ao CCP, promovendo cada vez mais o planeamento das suas operações, pois só assim promoverá a eficiência na utilização dos seus recursos. O código prevê estas mesmas exceções e alterações ao planeamento que possam surgir, pois há à</p>

				<p>disposição diversos tipos de procedimentos que poderão ser todos utilizados caso sejam, sublinha o entrevistado, “devidamente justificados”. Mesmo cumprindo os requisitos para a assunção de compromissos plurianuais, o entrevistado considera que existem entraves superiores à sua concretização, pelo menos dois: a questão da disponibilização do orçamento/financiamento em tempo útil para garantir os cabimentos aos processos para fazer procedimentos plurianuais; a falta de cultura de planeamento na Marinha, pois para se fazerem procedimentos plurianuais exige-se um grande planeamento das necessidades, nomeadamente na área do abastecimento e aquisições; e a cultura conservadora do envio de processos para o Ministro e Tribunal de Contas que irão ser alvo de escrutínio e de exposição externa.</p> <p>O normativo interno não é impulsionador deste tipo de contratação, contratação plurianual, no entanto como objetivo da DA para o futuro próximo, urge criar então um normativo que contemple este tema.</p> <p>As vantagens apontadas pelo entrevistado são: diminuição do número de procedimentos efetuados, maturidade dos contratos e sua estabilidade, redução do número de erros, maior escrutínio dos contratos por entidades externas à Marinha, o que leva a uma melhor elaboração, fornecimentos contínuos em períodos críticos como a transição de ano económico, ao invés de contratos anuais que levam à celebração de novos contratos no início de cada ano económico, economia de escala que leva à redução de preço</p> <p>Os riscos apontados pelo entrevistado são: conflitos com o fornecedor que possam surgir podem ser mais duradouros pois há uma fidelização maior com o fornecedor.</p>
--	--	--	--	---

Nº da Entrevistada	Função do entrevistado	Duração da Entrevista	Local	Aspetos relevantes
3	Chefe de Serviço de Aproveitamento e Património da DAF da Superintendência do Pessoal	40 minutos	DAF da Superintendência do Pessoal Lisboa	<p style="text-align: center;">TÓPICO – Caracterização do elemento entrevistado</p> <p>O entrevistado desempenha funções na Marinha há 19 anos, excluindo os períodos de formação. Possui conhecimentos sobre a contratação pública através das várias formações que frequentou sobre o tema e através da pós-graduação em gestão e contabilidade pública. O entrevistado considera que a formação interna possui lacunas, pois, a mesma não acompanha devidamente as sucessivas alterações legislativas, não havendo um acompanhamento da matéria nem uma entidade central. A sugestão do entrevistado seria a contratação de formadores especializados no tema que pudessem dar formação ao pessoal da Marinha colmatando assim as necessidades das unidades. O exercício de funções relacionadas com a contratação pública na Marinha perfaz um total de 9 anos. Foi utilizador de ferramentas de contratação pública como a Acingov, Vortal, Gatewith, no entanto só obteve formação para utilização da Acingov, e por solicitação própria. A formação para as restantes plataformas fez-se através do uso corrente/diário das mesmas. O entrevistado considera que não existe uma sequência lógica na colocação do pessoal para o desempenho das funções onde esteja presente a contratação pública. Para o entrevistado, o termo “contratação plurianual” surgiu a partir do decreto-lei nº 197/99, mas só em 2011 começou a lidar diretamente com este tipo de contratação, ponderando sempre este meio para fazer face às necessidades.</p>
				<p style="text-align: center;">TÓPICO – Caracterização dos processos de contratação realizados pelo organismo e possibilidade de os converter em contratação plurianual</p> <p>A contratação plurianual dá conhecimento ao Governo da necessidade de ter a assunção de despesa para anos seguintes, aplicando aqui o princípio de substância sob a forma, pois o compromisso informal já está assumido. Pouca gente utiliza os concursos públicos, e o entrevistado considera que só não são utilizados procedimentos de contratação plurianual por desconhecimento da forma de os utilizar e da legislação consequente.</p>

			<p>Os critérios a verificar para a escolha das áreas de material suscetíveis a contratação plurianual seriam: necessidade da despesa para manutenção do funcionamento da unidade, centralização de contratação por setores, despesas comuns e de carácter permanente.</p>
			<p style="text-align: center;">TÓPICO – Acordos logísticos internacionais como processo de contratação plurianual</p> <p>Os ALI são instituídos no FMS e há um em vigor, de 90.000€ para consumo de bens médicos, medicamentos e apósitos; na parte do pessoal existe um case para a formação do pessoal na direção de formação (pilotos de helicóptero). Esta aquisição de bens e serviços dificilmente são encontrados no mercado não sendo possível comparar situações que vivem realidades distintas, no entanto considera que os ALI's são mais eficazes pois há uma maior vocação para a prestação de serviços exclusivamente militares. A expressão é bastante reduzida. OS ALI no CAS servem exclusivamente para o fornecimento de <i>combopens</i>.</p> <p>Os ALI's estão bem implementados mas continuam a ser exclusivos do setor do material e a integração ao nível de outros setores pode por vezes ser mais difícil. O restante será mais eficiente e económico adquirir através da lei de mercado/concorrência (contratação normal).</p>
			<p style="text-align: center;">TÓPICO – Adequabilidade do regime de contratação do AO à legislação sobre contratação pública plurianual</p> <p>O controlo situa-se atualmente numa fase em que se pode conter a despesa, podendo daí advir ganhos para o Estado. As dívidas dos organismos públicos podem agora ser melhor controladas, pois anteriormente assumiam-se informalmente compromissos mesmo não havendo orçamento para tal, logo as dívidas destas entidades públicas eram maiores.</p> <p>O entrevistado considera que a Marinha cumpre os requisitos para se assumirem compromissos plurianuais, relevando que não se utiliza mais este mecanismo por desconhecimento, acabando por se tornar um desconhecimento cultural, mas a intenção é de aumentar o número de contratos plurianuais.</p>

				<p>A Marinha tem de se adaptar ao CCP, e como a Marinha é feita por pessoas, deve-se apostar na formação interna. Deverá haver um organismo na Marinha que tenha a autoridade técnica na área da contratação, com funções na emissão de normalização interna, instruções, normas de controlo interno sobre a execução real, emanação de relatórios de implementação dos vários procedimentos e realizar formação. Dá o exemplo do SNC-AP onde só houve um número reduzido para a formação das pessoas na Marinha, exigindo-se que essa formação fosse mais abrangente. Ao centralizar o processo da formação, libertam-se recursos humanos para se especializarem em determinadas áreas.</p> <p>O entrevistado não considera que haja entraves superiores à realização de contratos plurianuais, mas considera que existem limites para determinados procedimentos que estão previstos na legislação consoante a responsabilidade inerente a cada cargo. Se o procedimento hoje em dia não está bem implementado não se deve a constrangimentos superiores, mas sim ao desconhecimento cultural e à falta de normalização interna para a realização dos contratos.</p>
--	--	--	--	--

Nº da Entrevistada	Função do entrevistado	Duração da Entrevista	Local	Aspetos relevantes
4	Chefe da Secção Jurídica da DAF da Direção de Navios	33 minutos	Sala de aula da Escola Naval	<p style="text-align: center;">TÓPICO – Caracterização do elemento entrevistado</p> <p>O entrevistado desempenha funções na Marinha há 26 anos, e como jurista da DN possui uma formação diversificada na área jurídica, em concreto na área da contratação pública, com especialização no INA e com os 23 anos de experiência que possui na DN. A sua carreira centra-se quase em exclusivo na contratação pública na Marinha, em concreto na DN, daí a importância do seu testemunho. É frequente utilizador das ferramentas de contratação pública, que são essenciais para o desempenho das suas funções no dia-a-dia.</p> <p>O entrevistado sublinha que “não há uma coerência lógica nas funções desempenhadas pelos oficiais de Administração Naval”, reforçando a ideia de que deveria haver mais formação na área da contratação pública, e como docente da Escola Naval, quantifica este aumento da carga horária da formação em cerca de “4 horas semanais”.</p>
				<p style="text-align: center;">TÓPICO – Caracterização dos processos de contratação realizados pelo organismo e possibilidade de os converter em contratação plurianual</p> <p>O procedimento maioritariamente usado pela DN é o ajuste direto, no entanto, o entrevistado refere que “alguns deles são plurianuais”, especificando alguns casos como na área da manutenção dos submarinos, helicópteros, baterias submarinas entre outros de menor expressão orçamental. O entrevistado considera que há “sempre” benefícios na contratação plurianual onde afirma que “tanto para a contratação comum como para a contratação especial (contratação excluída e contratos excluídos), se iria verificar melhor as necessidades logísticas da atividade da Marinha, em especial na componente operacional, pois este planeamento já existe com maior relevo na área da manutenção”. Outra das áreas apontadas pelo entrevistado seria a das despesas fixas, ou seja, dos encargos gerais. “Adaptando uma visão da despesa ao conceito de ciclo de vida para os</p>

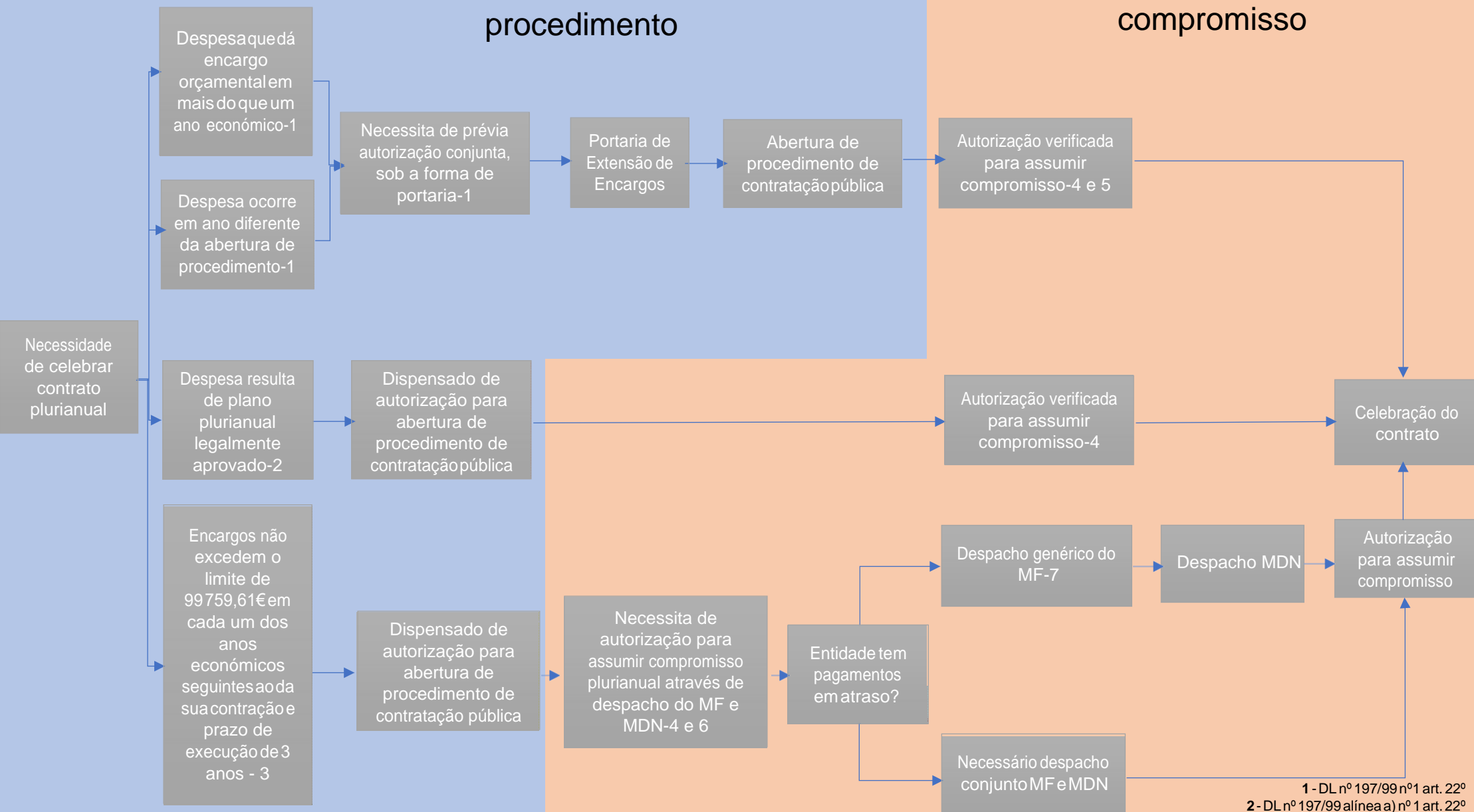
				<p>meios navais e UAM's, a plurianualidade surge como uma necessidade e como uma oportunidade para melhor alocar meios financeiros e suscitar o seu uso evitando a errática gestão flexível quando confundida com a cativação de fundos disponíveis (FD) que obriga a uma permanente disputa interna sobre o uso mensal dos FD". Refere o entrevistado que "a plurianualidade evita tais "lutas" e permite gerir com maior certeza, levando à maior eficiência e eficácia." São apontadas algumas áreas onde a despesa podia ser efetuada plurianualmente, como a área da manutenção naval, alimentação, combustíveis (já existente), energia, entre outros, considerando não haver alterações aos contratos caso estes fossem plurianuais, tirando a particularidade de requerer um maior planeamento <i>à priori</i>.</p>
				<p style="text-align: center;">TÓPICO – Acordos logísticos internacionais como processo de contratação plurianual</p> <p>Os ALI têm uma expressão relevante nas aquisições da Direção de Navios, contudo não foi revelada. Artigos como mísseis, munições, ou outros referentes a EW são os que mais são adquiridos ao abrigo deste tipo de contratação especial, ou seja, são dificilmente fornecidos pela lei da concorrência no mercado devido às características técnicas e especificidades que lhes estão inerentes, contudo há ainda margem de progressão neste campo, pois o sistema ainda não está bem implementado na sua plenitude.</p>
				<p style="text-align: center;">TÓPICO – Adequabilidade do regime de contratação do OA à legislação sobre contratação pública plurianual</p> <p>O entrevistado considera que a cultura que existe em grande maioria na Marinha, como a expressão do "já agora" influencia negativamente a boa execução dos contratos devido à falta de planeamento existente. Deveria haver uma cultura de maior "rigor" e "disciplina", valores esses que podiam ser incrementados desde a raiz, ou seja, através da maior formação do pessoal. Quanto maior for a formação, menor será o erro em assumir outros tipos de procedimento consoante o planeamento previsto. Na Direção de Navios, sempre que possível, tenta-se proceder à contratação plurianual, contudo, nem sempre é possível. O entrevistado considera que a Marinha se adapta na sua plenitude ao CCP, mas o desconhecimento generalizado das suas potencialidades não</p>

				<p>ajuda a programar e a executar as despesas, não existindo contratação plurianual em maior escala, devido ao receio de “ficar sem verbas”.</p> <p>As vantagens deste tipo de contratação, foram abordadas pelo entrevistado no tópico 2. Os riscos apontados pelo entrevistado são: sobrevalorização do esforço financeiro por não conhecimento do mercado ou incapacidade de travar tendências inflacionistas dos fornecedores; e sobrevalorização do esforço do pessoal a nível interno para acompanhar e para gerir corretamente os contratos plurianuais, pois poderão existir riscos associados como o de haver o pagamento sem haver o devido acompanhamento, dificuldades atuais na aplicação de multas (o que em caso de contratos plurianuais iria ser mais complexo), e pela incapacidade de ter pessoal para acompanhar em permanência os contratos. A celebração de contratos plurianuais traria ainda mais burocracia, o que é indesejável no contexto atual da Marinha.</p>
--	--	--	--	---

Apêndice E – Fluxograma com legislação sobre compromissos plurianuais

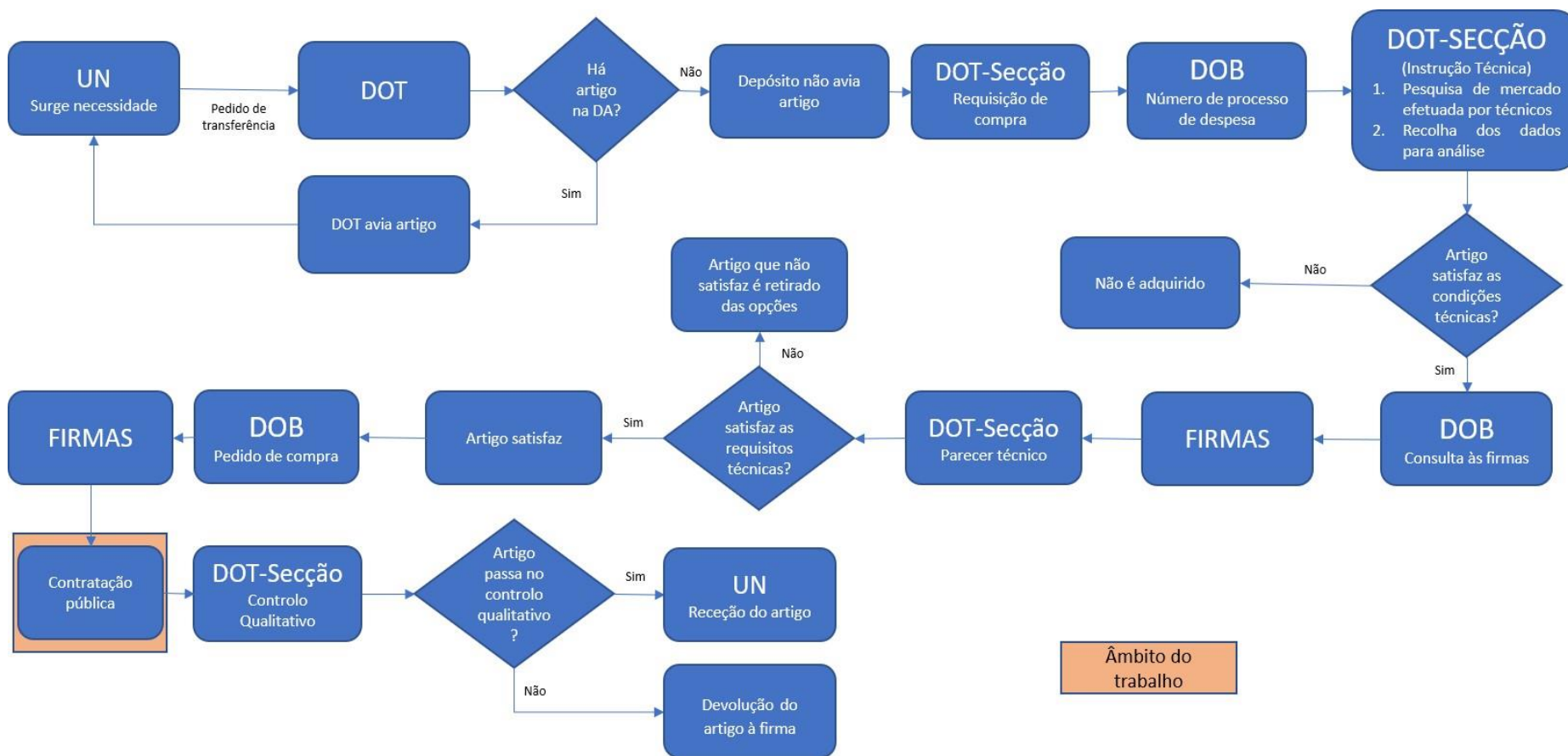
Fase da abertura de procedimento

Fase da assunção de compromisso



- 1 - DL nº 197/99 nº 1 art. 22º
- 2 - DL nº 197/99 alínea a) nº 1 art. 22º
- 3 - DL nº 197/99 alínea b) nº 1 art. 22º
- 4 - Lei nº 22/2015 alínea a) nº 1 art. 6º
- 5 - DL 99/2015 nº 1 art. 11º
- 6 - DL 99/2015 nº 2 art. 11º
- 7 - Despacho nº 2555/2016

Apêndice F – Ciclo de aquisição de um artigo pela DA



Fonte: O Autor

Adaptado de Ciclo de aquisição – Direção de Abastecimento

Apêndice G – Detalhe dos procedimentos utilizados na área dos combustíveis e lubrificantes (2014-2018)

Combustíveis e Lubrificantes – 02.01.02	2014		2015		2016		2017		2018	
	Nº de procedimentos	Valor	Nº de procedimentos	Valor	Nº de procedimentos	Valor	Nº de procedimentos	Valor	Nº de procedimentos	Valor
Ajuste Direto Simplificado	77	115 270,25€	97	161 192,56€	81	124 840,97€	68	141 821,17€	12	19 787,38€
Ajuste Direto	8	456 865,96€	10	361 428,49€	14	135 349,91€	28	794 139,02€	66	2 732 310,42€
Ajuste Direto Materiais	6	447 122,59€	24	600 660,11€	15	498 091,40€	26	954 562,76€	18	546 019,37€
Acordo-Quadro	16	6 636 801,55€	14	6 822 141,76€	15	3 981 369,94€	13	6 070 739,60€	9	5 381 407,60€
Contrato Excluído	10	1 507 689,54€	43	5 888 849,45€	20	1 792 359,19€	20	1 676 549,76€	43	3 704 646,00€
Contratação Excluída	2	140 621,92€	2	86 680,76€	6	36 349,54€	13	79 010,44	1	5 042,97€
Consulta Prévia									1	20 925,14€
Concurso Público	4	175 593,66€	4	207 147,02€					2	892 711,65€
Total	123	9 479 965,47€	194	14 128 100,15€	151	6 568 360,95€	168	9 716 822,75€	152	13 302 850,53€

Apêndice H - Análise SWOT aos Combustíveis e lubrificantes

		Ambiente Interno	
		Forças	Fraquezas
		<ul style="list-style-type: none"> • Área que requer um fornecimento contínuo e ininterrupto; • Elevado valor de aquisições através de Acordos-Quadro, logo há relações contratuais pré-definidas; • Os artigos adquiridos são de fornecimento corrente (mais verificável nos combustíveis); • Marinha possui depósitos para armazenamento de combustível, permitindo criar <i>stocks</i> deste produto; • Já existe atualmente um contrato plurianual ao abrigo de um Acordo-Quadro, procedimento que permite estabelecer condições contratuais sólidas com os fornecedores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Contrato plurianual atualmente existente não supre as necessidades totais para o ano todo; • Falta de pessoal para fazer o acompanhamento correto do cumprimento do contrato (função atribuída a uma só pessoa na DA).
Ambiente Externo	Oportunidades	A desenvolver	A crescer
	Ameaças	A manter	Para sobreviver
	<ul style="list-style-type: none"> • Economia de escala na aquisição de combustíveis e lubrificantes; • Redução de preços e possível estandardização dos preços em cenários de grandes oscilações; • Número de procedimentos efetuados reduz-se, tornando-os mais robustos e escrutináveis; • Contratos celebrados iriam ser mais estáveis. 	<ul style="list-style-type: none"> • Selecionar fornecedores com melhores valores de desempenho; • Acompanhar permanentemente o contrato plurianual existente; • Comparação de resultados do contrato plurianual com os contratos anteriores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir existência de pessoal suficiente para verificação do cumprimento dos contratos; • Criar mecanismos junto das entidades competentes para disponibilização das verbas do OE na íntegra, agrupando a sua fonte; • Apostar na formação contínua, garantido a formação e o acompanhamento dos procedimentos.
	<ul style="list-style-type: none"> • Risco de não cumprimento por parte do fornecedor, obriga à aplicação de multas ou resolução do contrato, impossibilitando a mudança de fornecedor num curto espaço de tempo, podendo comprometer os <i>stocks</i> do material na DA; • Flexibilidade reduzida em caso de imprevistos contratuais; • As verbas não são disponibilizadas na íntegra no início de cada ano e provêm de fontes diferentes, não se podendo comprometer a totalidade da verba necessária, mas só aquela que provém da fonte Orçamento de Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir um bom critério de seleção dos fornecedores através de avaliações ao seu desempenho; • Desenvolver cláusulas contratuais que salvaguardem os interesses da Marinha e do Estado em caso de incumprimento; • Elaborar um bom planeamento, tendo por base as verbas que são disponibilizadas no início do ano. 	<ul style="list-style-type: none"> • Efetuar avaliação dos fornecedores, por forma a antecipar e precaver possíveis incumprimentos; • Estabelecer relações contratuais com fornecedores com historial de grau de cumprimento positivo da globalidade do contrato.

Apêndice I – Detalhe dos procedimentos utilizados na área dos mantimentos (2014-2018)

Mantimentos – 02.01.06	2014		2015		2016		2017		2018	
	Nº de procedimen tos	Valor	Nº de procedimen tos	Valor	Nº de procedimen tos	Valor	Nº de procedimen tos	Valor	Nº de procedimen tos	Valor
Ajuste Direto Simplificado	44	130 837,04€	52	122 684,15€	66	56 418,19€	81	86 669,38€	24	34 332,04€
Ajuste Direto	2	246 778,40€	7	271 941,73€	3	67 435,50€	7	134 903,34€	7	138 713,88€
Ajuste Direto Materiais					1	330,00€	1	288,28€		
Consulta Prévia									1	121 493,79€
Concurso Público	43	8 900 674,69€	47	8 380 017,93€	56	8 239 475,27€	61	8 383 652,79€	46	5 973 044,44€
Total	89	9 278 290,13€	106	8 774 643,81€	126	8 363 658,96€	150	8 605 513,79€	78	6 267 584,15€

Apêndice J - Análise SWOT aos Mantimentos

		Ambiente Interno	
		Forças	Fraquezas
		<ul style="list-style-type: none"> • Área que requer um fornecimento contínuo e ininterrupto; • Elevado valor de aquisições através de concurso público (planeamento atempado das necessidades); • Os artigos adquiridos são semelhantes todos os anos, onde não existem tantas especificidades técnicas como em outras áreas do material; • Artigos que são adquiridos frequentemente e cujas necessidades são recorrentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nunca se realizou um contrato plurianual para a aquisição de géneros alimentares; • Falta de pessoal para fazer o devido planeamento das necessidades com um espectro temporal mais alargado; • Falta de pessoal para fazer o acompanhamento correto do cumprimento do contrato (função atribuída a uma só pessoa na DA); • Elevada quantidade de artigos alimentares.
Ambiente Externo	Oportunidades	A desenvolver	A crescer
	<ul style="list-style-type: none"> • Economia de escala na aquisição de géneros alimentares; • Há muitos fornecedores de géneros e através da contratação plurianual poder-se-ia negociar com preços mais vantajosos para a Marinha; • Número de procedimentos efetuados iria reduzir, tornando-os mais robustos; • Contratos celebrados iriam ser mais estáveis; • Erros nos contratos diminuiriam devido ao aumento do escrutínio dos contratos por órgão externos à Marinha, nomeadamente o Tribunal de Contas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar junto dos fornecedores, as condições que estes possuem para celebrar contratos plurianuais para aquisição de géneros; • Selecionar fornecedores com melhores valores de desempenho. 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir existência de pessoal suficiente para verificação do cumprimento dos contratos; • Selecionar os artigos alimentares que são adquiridos de forma mais recorrente e que são propícios a aquisição plurianual; • Apostar na formação contínua, garantido a formação e o acompanhamento dos procedimentos, devido ao aumento do escrutínio.
	Ameaças	A manter	Para sobreviver
	<ul style="list-style-type: none"> • Risco de não cumprimento por parte do fornecedor, obriga à aplicação de multas ou resolução do contrato, impossibilitando a mudança de fornecedor num curto espaço de tempo, podendo comprometer os stocks do material na DA; • Flexibilidade reduzida em caso de imprevistos contratuais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir um bom critério de seleção dos fornecedores; • Desenvolver cláusulas contratuais que salvaguardem a Marinha em caso de incumprimento; • Elaborar um bom planeamento, tendo por base as verbas que são disponibilizadas no início do ano. 	<ul style="list-style-type: none"> • Efetuar avaliação dos fornecedores, por forma a antecipar e precaver possíveis incumprimentos; • Estabelecer relações contratuais com fornecedores com historial de grau de cumprimento positivo da globalidade do contrato.

Apêndice L – Detalhe dos procedimentos utilizados na área dos sobressalentes (2014-2018)

Sobressalentes – 02.01.14	2014		2015		2016		2017		2018	
	Nº de procedimen tos	Valor	Nº de procedimen tos	Valor	Nº de procedimen tos	Valor	Nº de procedimen tos	Valor	Nº de procedimen tos	Valor
Ajuste Direto Simplificado	1545	1 736 607,15€	546	960 733,87€	542	846 156,82€	893	1 319 876,00€	49	55 504,04€
Ajuste Direto	146	1 898 870,43€	139	2 586 174,53€	158	2 819 799,51€	165	2 475 121,13€	400	1 124 036,86€
Ajuste Direto Materiais	86	3 344 043,68€	40	1 200 326,18€	41	2 585 116,51€	244	4 039 251,03€	240	3 517 084,02€
Contrato Excluído	11	1 496 830,03€	12	944 438,73€	13	1 210 147,74€	15	511 967,49€		
Contratação Excluída	3	1 042 900,00€	1	340 004,57€					6	764 237,82€
Concurso Público	16	989 286,60€	22	1 988 797,39€	10	870 112,45€			8	930 295,73€
Total	1807	10 508 537,89€	760	8 020 475,27€	764	8 331 333,03€	1317	8 346 215,65€	703	6 391 158,47€

Apêndice M - Análise SWOT aos Sobressalentes

		Ambiente Interno	
		Forças	Fraquezas
		<ul style="list-style-type: none"> • Possibilidade de adquirir sobressalentes ao abrigo de um acordo-quadro, que criasse um <i>plafond</i> que servisse de saldo para a aquisição de sobressalente em JIT de forma mais eficiente, diminuindo assim os tempos de espera por procedimento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Área de material que só é adquirido quando surge uma necessidade, devido às características técnicas que têm, sendo a razão para a DA não constituir <i>stocks</i> para este tipo de material; • Falta de pessoal para fazer o acompanhamento correto do cumprimento do contrato (função atribuída a uma só pessoa na DA);
Ambiente Externo	Oportunidades	A desenvolver	A crescer
	Ameaças	A manter	Para sobreviver

Apêndice N – Detalhe dos procedimentos utilizados na área do fardamento (2014-2018)

Fardamento – 02.01.07	2014		2015		2016		2017		2018	
	Nº de procedimen tos	Valor	Nº de procedimen tos	Valor	Nº de procedimen tos	Valor	Nº de procedimen tos	Valor	Nº de procedimen tos	Valor
Ajuste Direto Simplificado	55	57 561,70€	35	54 055,84€	36	66 412,71€	39	60 953,52€	7	10 263,79€
Ajuste Direto	20	363 603,76€	12	180 794,71€	21	687 295,02€	19	365 870,44€	10	259 611,10€
Ajuste Direto Materiais					1	63,00€				
Consulta Prévia									4	100 952,25€
Concurso Público	8	918 034,46€	17	1 198 769,39€	12	1 194 784,51€	23	1 918 497,19€	17	1 630 985,08€
Total	83	1 339 199,92€	64	1 433 619,94€	70	1 948 555,24€	81	2 345 321,15€	38	1 974 812,22€

Apêndice O - Análise SWOT ao Fardamento

		Ambiente Interno	
		Forças	Fraquezas
		<ul style="list-style-type: none"> • Uma das áreas apontadas como área suscetível a aquisição por contratação plurianual; • Concursos públicos são o procedimento que representa maior valor, logo o planeamento das necessidades de forma atempada já é uma prática. 	<ul style="list-style-type: none"> • Área de material cujo artigos são exclusivos para a Marinha, não podendo ser feita uma economia de escala para a quantidade reduzida de artigos que a Marinha adquire em comparação com o restante mercado; • Falta de pessoal para fazer o acompanhamento correto do cumprimento do contrato (função atribuída a uma só pessoa na DA); • Elevadas dificuldades no cumprimento dos requisitos técnicos que estão previstos no RUMM; • Verbas não são disponibilizadas na íntegra, pois é uma área de material que cria receitas próprias.
Ambiente Externo	Oportunidades	A desenvolver	A crescer
	<ul style="list-style-type: none"> • Estabilidade nas quantidades adquiridas, promovendo, dentro da dimensão da Marinha) um aumento da procura, o que corresponderia a um aumento de interessados; • Possível redução de preços e standardização dos mesmos; • Redução do número de procedimentos mais concretamente de concursos públicos, podendo agrupar-se as necessidades através de contratos plurianuais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar junto dos fornecedores as condições que estes possuem para celebrar contratos plurianuais para aquisição de fardamento; • Quantificar na DA a diminuição de procedimentos que iria ocorrer, caso a contratação de fardamento se tornasse plurianual; • Promover uma colaboração mais sólida com a Direção do Pessoal para elaborar planeamentos a médio prazo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir existência de pessoal suficiente para verificação do cumprimento dos contratos; • Agrupar as necessidades da Marinha, por forma a criar contratos mais robustos e atraentes para o mercado; • Apostar na formação contínua, garantido a formação e o acompanhamento dos procedimentos, devido ao aumento do escrutínio.
	Ameaças	A manter	Para sobreviver
	<ul style="list-style-type: none"> • Flexibilidade reduzida em caso de imprevistos contratuais; • Falta de concorrência de mercado, havendo poucos fornecedores habilitados em cumprir os requisitos técnicos e que estejam interessados em produzir as quantidades que a Marinha pretende (baixas para a dimensão do mercado). 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir um bom critério de seleção dos fornecedores; • Desenvolver cláusulas contratuais que salvaguardem a Marinha em caso de incumprimento; • Elaborar um bom planeamento, tendo por base as verbas que são disponibilizadas no início do ano; • Garantir relações contratuais sólidas com os fornecedores que cumpram os requisitos técnicos do fardamento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Efetuar avaliação dos fornecedores, por forma a antecipar e precaver possíveis incumprimentos; • Estabelecer relações contratuais com fornecedores com historial de grau de cumprimento positivo da globalidade do contrato; • Criar <i>stock</i> de fardamento, por forma a combater as ruturas de <i>stock</i> que existem atualmente em alguns artigos; • Diminuir quantidade de artigos de fardamento fabricados à medida, garantindo assim as especificidades técnicas do produto.

Apêndice P – Detalhe dos procedimentos utilizados na área do material diverso (2014-2018)

Material Diverso – Outras Rubricas 02.02	2014		2015		2016		2017		2018	
	Nº de procedimen tos	Valor	Nº de procedimen tos	Valor	Nº de procedimen tos	Valor	Nº de procedimen tos	Valor	Nº de procedimen tos	Valor
Ajuste Direto Simplificado	535	526 911,99€	517	543 599,59€	434	616 990,03€	408	765 126,28€	205	232 107,78€
Ajuste Direto	23	256 216,52€	35	375 780,00€	38	476 100,83€	44	544 455,62€	27	295 123,63€
Ajuste Direto Materiais	24	638 050,22€	22	224 584,50€	16	159 279,31€	25	170 075,44€	14	139 226,84€
Acordo-Quadro	22	212 440,62€	19	146 440,75€	21	139 837,97€	12	219 221,99€	4	11 252,17€
Contrato Excluído	1	3 125,00€					5	115 927,33€	1	90 000,00€
Contratação Excluída			1	2 370,83€			4	181 476,16€		
Consulta Prévia									32	460 398,60€
Concurso Público	7	192 711,79€	6	165 722,30€	7	270 767,59€			2	55 558,74€
Total	612	1 829 456,14€	600	1 458 497,97€	516	1 662 975,73€	498	1 996 282,82€	285	1 283 667,76€

Apêndice Q - Análise SWOT ao Material Diverso

		Ambiente Interno	
		Forças	Fraquezas
		<ul style="list-style-type: none"> • Área que inclui o expediente, e que foi votada como área suscetível a contratação plurianual; • Alguns artigos que compõem esta área de material cumprem os requisitos para serem suscetíveis a contratação plurianual, nomeadamente o uso contínuo e recorrente desses artigos, podendo-se perspetivar e planear as suas necessidades a médio prazo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Área de material com muita diversidade nos artigos que a constituem, sendo necessário analisar caso a caso; • Falta de pessoal para fazer o acompanhamento correto do cumprimento do contrato (função atribuída a uma só pessoa na DA); • Elevados ajustes diretos, onde se podia tentar agrupar as necessidades com base num maior planeamento; • Nenhuma experiência com a contratação plurianual nesta área.
Ambiente Externo	Oportunidades	A desenvolver	A crescer
	Ameaças	A manter	Para sobreviver
	<ul style="list-style-type: none"> • Economia de escala e redução de preços; • Redução do número de procedimentos mais concretamente de concursos públicos, podendo agrupar-se as necessidades através de contratos plurianuais; • Grande número de fornecedores e mercado para fornecer os artigos desta área do material. 	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar junto dos fornecedores as condições que estes possuem para celebrar contratos plurianuais para aquisição de fardamento; • Quantificar na DA a diminuição de procedimentos que iria ocorrer, caso a contratação de fardamento se tornasse plurianual; • Selecionar os fornecedores que melhor satisfaçam os requisitos técnicos do material diverso. 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir existência de pessoal suficiente para verificação do cumprimento dos contratos; • Agrupar as necessidades da Marinha, por forma a criar contratos mais robustos e atraentes para o mercado; • Selecionar as áreas de material diverso, e posteriormente os artigos, que têm um histórico de aquisições recorrentes; • Apostar na formação contínua, garantido a formação e o acompanhamento dos procedimentos, devido ao aumento do escrutínio.
	<ul style="list-style-type: none"> • Flexibilidade reduzida em caso de imprevistos contratuais; • Num eventual contrato plurianual, e devido à ausência de um historial de contratos plurianuais, ter-se-iam de colocar cláusulas que previssem possíveis imprevistos ou excesso de acumulação de stocks nos armazéns da DA, podendo este facto não ser atraente para os fornecedores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir um bom critério de seleção dos fornecedores; • Desenvolver cláusulas contratuais que salvaguardem a Marinha em caso de incumprimento; • Elaborar um bom planeamento, tendo por base as verbas que são disponibilizadas no início do ano. 	<ul style="list-style-type: none"> • Efetuar avaliação dos fornecedores, por forma a antecipar e precaver possíveis incumprimentos; • Estabelecer relações contratuais com fornecedores com historial de grau de cumprimento positivo da globalidade do contrato.

