



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

**Serviços Partilhados nas Compras Públicas:
Dilemas Derivados da Eficiência**

Maria Cordovil Pulido Garcia

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de

Mestre em Administração Pública

Orientador(a):

Doutora Maria Asensio, Professora Associada Convidada e Investigadora Integrada,

ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Novembro, 2018



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Serviços Partilhados nas Compras Públicas:
Dilemas Derivados da Eficiência

Maria Cordovil Pulido Garcia

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de

Mestre em Administração Pública

Orientador(a):

Doutora Maria Asensio, Professora Associada Convidada e Investigadora Integrada,
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Novembro, 2018

RESUMO

Em 2007, no âmbito do PRACE e na sequência da criação do Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP), deu-se uma mudança de paradigma em termos de *política de compras públicas* com a introdução do modelo organizacional de serviços partilhados e de um sistema em rede (entidade gestora, Unidades Ministeriais de Compras e entidades vinculadas), que instituiu a obrigatoriedade de aquisição e de contratação centralizada, por via deste sistema e através de Acordos Quadro, de bens e serviços transversais a toda a Administração Pública Portuguesa, cujas categorias são identificadas por Portaria própria do Ministério das Finanças.

Os objetivos fundacionais foram a racionalização dos gastos do Estado (fazer mais com menos recursos), por um lado, e a desburocratização dos processos públicos de aprovisionamento, por outro. Esta reforma estava em linha com os modelos New Public Management e Governança. Em 2012, na sequência do resgate da *Troika* e no âmbito do PREMAC, aprofunda-se a aposta nos serviços partilhados com a criação da eSPap como entidade gestora do SNCP e que integra os Serviços Partilhados nas Compras Públicas (SPCP).

Sendo uma entidade pública, a eSPap está necessariamente sujeita ao escrutínio de prestação de contas, que implica paralelamente a existência de um Sistema de Controlo Interno e de um Sistema de Controlo Externo (Instituições Superiores de Controlo). Assim, passados mais de 10 anos sobre a sua existência, e no atual contexto de contenção financeira, importa perceber e refletir sobre como tem sido avaliado o SNCP/SPCP e os dilemas resultantes desta mesma necessidade de avaliação.

PALAVRAS-CHAVE: Sistema Nacional de Compras Públicas, Serviços Partilhados de Compras Públicas, eSPap, Compras Públicas, Avaliação de Políticas Públicas, Gestão estratégica da eSap, Auditoria do Tribunal de Contas

ABSTRACT

In 2007, in the context of PRACE and following the creation of National Public Procurement System (SNCP), there was a paradigm shift in terms of public procurement policy with the introduction of the shared services organizational model and of a network system (management entity, Ministerial

Purchasing Units and related entities), that implemented the obligation to purchase and centrally contract, through this system and using Framework Agreements, of goods and services common to the entire Portuguese Public Administration, whose categories are identified by an Ordinance of the Ministry of Finance,

The founding objectives were to rationalize State spending (do more with less resources), on the one hand, and to reduce bureaucratization of public procurement processes, on the other. This reform was in line with the New Public Management and Governance models. In 2012, following the *Troika* and PREMAC, the commitment towards shared services was strengthened with the creation of eSPap as the managing entity of SNCP that integrates Shared Services into Public Procurement (SPCP).

As a public entity, eSPap is necessarily scrutinized and held accountable, which implies the existence of an Internal Control System and of an External Control System (Supervisory Control Institutions). Thus, after more than 10 years of its existence, and in the current context of financial restraint, it is important to understand and reflect how the SNCP/SPCP has been evaluated and what dilemmas arise from this same evaluation requirement.

KEY WORDS: National Public Procurement System, Public Procurement Shared Services, eSPap, Public Procurement, Public Policy Evaluation, eSPap Strategic Management, Audits from the Court of Auditors

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	1
OBJETIVOS, METODOLOGIA E ESTRUTURA DA TESE	2
CAPÍTULO I – ENQUADRAMENTO DA INVESTIGAÇÃO: MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO E MODELO ORGANIZACIONAL DE SERVIÇOS PARTILHADOS.....	5
1.1. MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO.....	5
1.1.1. <i>Administração baseada no mercado: New Public Manegment</i>	5
1.1.2. <i>Administração baseada nas redes: Governança</i>	11
1.2. O MODELO ORGANIZACIONAL DE SERVIÇOS PARTILHADOS	12
CAPÍTULO II – REFORMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA E SERVIÇOS PARTILHADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA	15
2.1. AS MAIS RECENTES REFORMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA E O SEU ENQUADRAMENTO NOS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO	15
2.1.1. <i>Governo de Durão Barroso (XV Governo Constitucional) – Reforma da Administração Pública</i> 20	
2.1.2. <i>Governo de Sócrates (XVII Governo Constitucional) – PRACE</i>	22
2.1.3. <i>Governo de Passos Coelho (XIX Governo Constitucional) – PREMAC</i>	23
2.2. SERVIÇOS PARTILHADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA.....	25
2.2.1. <i>Governo de Durão Barroso – Embrião dos Serviços Partilhados</i>	25
2.2.2. <i>Governo de Sócrates – Génese dos Serviços Partilhados</i>	27
2.2.3. <i>Governo de Passos Coelho – Desenvolvimento dos Serviços Partilhados</i>	29
CAPÍTULO III – COMPRAS PÚBLICAS ELETRÓNICAS E SERVIÇOS PARTILHADOS NAS COMPRAS PÚBLICAS	33
3.1. AS COMPRAS PÚBLICAS ELETRÓNICAS EM PORTUGAL E O CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS	33
3.1.1. <i>O Portal dos contratos públicos (Portal BASE)</i>	35
3.1.2. <i>As plataformas eletrónicas e o IMPIC</i>	37
3.2. SERVIÇOS PARTILHADOS NAS COMPRAS PÚBLICAS.....	40
3.2.1. <i>Sistemas de Informação de Suporte ao SNCP</i>	50
3.2.2. <i>Gestão Estratégica eSPap</i>	54
CAPÍTULO IV – AVALIAÇÃO INTERNA E EXTERNA DO SPCP/SNCP	61
4.1. AVALIAÇÃO DO SNCP/ SPCP – ONDE ESTÁ PREVISTA? AVALIAÇÕES EFETUADAS AO SNCP	61
4.1.1. <i>Onde está legalmente prevista esta avaliação?</i>	63
4.1.2. <i>Avaliação de Resultados do SNCP/SPCP: Eficácia, Eficiência e Qualidade</i>	67
4.1.2.1. Poupanças do SNCP/SPCP	71
4.1.2.2. Melhoria na Capacidade do Sistema: Monitorização das áreas de Risco e Medidas de Prevenção	74
4.1.3. <i>Promoção da Legitimidade do Sistema e da Confiança dos Stakeholders: Auditorias externas</i> <i>efetuadas ao SNCP</i>	76
4.1.3.1. Auditorias do Tribunal de Contas	76
4.1.3.2. Fiscalização das Plataformas eletrónicas de contratação a operar em Portugal.....	80
CONCLUSÕES.....	83
BIBLIOGRAFIA.....	89
ANEXOS.....	I

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 4. 1- Resumo dos QUAR 2013-2017	68
Quadro 4. 2 – Principais Indicadores de Atividade das Compras Públicas	70

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 2. 1– Recursos Financeiros eSPap	30
Figura 3. 1 - A contratação pública em função do PIB	33
Figura 3. 2 - Modelo de centralização de competências aquisitivas	46
Figura 3. 3 – Modelo coordenado de funcionamento	47
Figura 3. 4 - Esquema resumo do Plano Estratégico de Serviços Partilhados AP (PESPAP).....	47
Figura 3. 5 - Modelo conceptual do SIIG.....	54
Figura 3. 6 - Metodologia seguida pela eSPap para a elaboração do PNCP 2014	58
Figura 3. 7 – Valores Globais de comparação para o ano de 2014	59
Figura 4. 1– Apuramento de Poupanças Entidades Vinculadas 2011-2017	72

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo A - Objetivos, metodologia e estrutura da tese	I
Anexo B – Governos Constitucionais	II
Anexo C – Resumo das principais Reformas e Modernizações da APP	III
Anexo D – Resumo da Evolução das Políticas Públicas de Compras Públicas de Bens e Serviços Transversais à APP	IV
Anexo E – Esquema de passagem de modelo descentralizado para modelo concentrado/centralizado de SP (funções partilhadas).....	V
Anexo F - Organograma eSPap - A orgânica da eSPap encontra-se estruturada por funções, com foco nas unidades de negócio/serviços	V
Anexo G - Resumo da Evolução das Compras Públicas de Bens e Serviços Transversais à APP.....	VI
Anexo H - Quadro resumo das diferenças entre os três modelos de aquisição previstos no PESPAP	VII
Anexo I – Redes colaborativas da eSPap	VII
Anexo J – Alinhamento entre os OO da eSPap e os OO da DCP	VIII
Anexo K – Fórmula de cálculo da taxa de abrangência	VIII
Anexo L – Execução do Plano de Atividades da DCP em 2017.....	VIII
Anexo M – Síntese Mensal da Contratação Pública	IX
Anexo N - QUAR 2017	X
Anexo O – Síntese das regras definidas no modelo de cálculo de poupanças (2. ^a versão da primeira fórmula)...	XI
Anexo P – Síntese das regras definidas no modelo de cálculo de poupanças (segunda fórmula)	XI
Anexo Q – Exemplos das principais medidas relativas às CP avaliadas no Relatório Anual de Execução de 2017	XII
Anexo R - Estrutura concetual das Normas e Diretrizes do Tribunal de Contas	XIII
Anexo S – Auditoria de Resultados	XIII
Anexo T - Processo de Auditoria	XIII
Anexo U – <i>Framework da Política de compras públicas</i>	XIV

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

AMA – Agência para a Modernização Administrativa

ANCP – Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E.

AP – Administração Pública

APP – Administração Pública Portuguesa

AQ – Acordo Quadro

CCP – Código dos Contratos Públicos

CIC – Comissão Interministerial de Compras

CNCP – Catálogo Nacional de Compras Públicas

CP – Contratação Pública ou Compras Públicas

CPA – Código do Procedimento Administrativo

CPV – Vocabulário Comum para os Contratos Públicos

CRP – Constituição da República Portuguesa

DGAEP – Direção – Geral da Administração e do Emprego Público

DGC – Direção Geral de Compras

DGCSI – Direção Geral de Clientes e Serviços e Inovação

DR – Diário da República

eSPap – Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P.

EUA – Estados Unidos da América

GC – Governo Constitucional

GeRAP – Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública

GOP – Grandes Opções do Plano

II- Instituto de Informática

IMPIC – Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P.

IND – Indicadores

ISC – Instituições Superiores de Controlo

JOUE – Jornal Oficial da União Europeia

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OE – Orçamento de Estado

OE* – Objetivos Estratégicos

OO – Objetivos Operacionais

PAC – Plano Anual de Compras

PAEF – Programa de Ajuda Económica e Financeira

PECP – Plataforma Eletrónica de Contratação Pública

PESPAP – Plano Estratégico de Serviços Partilhados da Administração Pública

PGRCIC – Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

PM – Primeiro Ministro

PMC – Plano Ministerial de Compras

PNCP – Plano Nacional de Compras Públicas

PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

PREMAC – Plano de Redução e Melhoria da Administração Central

NPM – *New Public Management*

RC – Relatórios de Contratação

RF – Relatórios de Faturação

SAC – Sistema de Autenticação e Credenciação

SCI – Sistema de Controlo Interno

SIIG – Sistema de Informação Integrado de Gestão

SNCP – Sistema Nacional de Compras Públicas

SP – Serviços Partilhados

SPCP – Serviços Partilhados de Compras Públicas

SRVI – Sistema de Recolha e Validação de Informação

TC – Tribunal de Contas

EU - União Europeia

UMC – Unidade Ministerial de Compras

INTRODUÇÃO

O presente trabalho de investigação pretende analisar de que forma a *política de compras públicas*, consubstanciada no Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP)¹, está a ser avaliada. Sabendo que, no atual contexto de contenção financeira, esta avaliação tem uma importância renovada enquanto instrumento de promoção da sua qualidade, do seu rigor bem como da transparência dos gastos públicos (*public accountability*), importa tentar perceber os dilemas resultantes desta mesma necessidade de avaliação, de prestação de contas e de transparência em termos de melhoria de eficiência, eficácia e qualidade dos serviços prestados.

A criação do SNCP, em 2007, enquadrava-se, traços gerais, nas seguintes linhas de atuação: *melhorar a qualidade do serviço e tornar a Administração “amiga” da economia, ajustando-a aos recursos financeiros sustentáveis do País*. Inspirada pelos modelos de administração *New Public Management* e Governança, à preocupação pela economia, pela eficiência e pela eficácia dos serviços públicos (redução da despesa pública) têm-se associado outros valores como legalidade, transparência e *accountability*, como tónica dominante na Administração Pública portuguesa (APP), independentemente do Governo que esteja no poder e da respetiva matriz ideológica.

A Contratação Pública, ou Compras Públicas, representa uma parte importante da atividade económica, não só em Portugal como nos outros países da União Europeia (UE) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). Consequentemente é uma área em que tem havido uma grande pressão (das instâncias internacionais) em termos de reformas e de políticas públicas (com impacto económico), no sentido de combater o desperdício de recursos, que são sempre escassos. Assim, no pressuposto de que se pode poupar através das economias de escala no que é transversal à Administração Pública (AP) e seguindo os princípios da boa gestão, Portugal introduziu a lógica do modelo organizacional de Serviços Partilhados (SP) nas compras públicas em 2007, por meio do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro que veio definir e criar o SNCP, funcionando em articulação e em rede com base numa entidade gestora central, a Agência Nacional de Compras Públicas (ANCP), entretanto extinta, com as Unidades Ministeriais de Compras (UMC) e com as entidades compradoras. Um dos principais objetivos da entidade gestora era promover a racionalização dos gastos do Estado e

¹ Muito embora o SNCP integre as Compras Públicas (SPCP) e a gestão do parque de veículos do Estado (PVE), o nosso trabalho irá incidir apenas nos SPCP.

a desburocratização dos processos públicos de aprovisionamento. Em 2012, como resposta ao compromisso assumido no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira acordado com a *Troika*, sublinha-se a aposta na prestação de SP como forma de reforçar a racionalidade da atuação pública e de reduzir a despesa, contribuindo para o equilíbrio das contas públicas. Assim, é criada a Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P. (eSPap) por Decreto-Lei n.º 117-A/2012, de 14 de junho, enquanto entidade gestora central do SNCP, que passou a integrar além dos Serviços Partilhados das Compras Públicas (SPCP) e dos Veículos do Estado (PVE), de adesão obrigatória, outros serviços transversais à AP, de adesão voluntária. Ainda que com ligeiras modificações, é este o modelo que perdura na atualidade.

Muito embora a elaboração da *política de compras públicas* caiba à tutela, Ministério das Finanças (MF), a Direção de Compras Públicas da eSPap deve propor as políticas e linhas de orientação para as Compras Públicas bem como propostas de legislação. Por outro lado, a Comissão Interministerial de Compras (CIC), enquanto órgão consultivo, deve pronunciar-se sobre as linhas gerais da política de aquisições públicas. Por fim, as UMC, que funcionam em Secretarias- Gerais ou serviços equiparados, têm por missão apoiar a eSPap na execução da *política de Compras Públicas*, de forma a assegurar melhores condições negociais aos serviços e organismos do respetivo ministério integrados no SNCP e racionalizar os processos e custos de aquisição.

A avaliação de uma política pública é um fator fundamental e determinante para o seu sucesso e evolução. Nesta perspetiva, a nossa pergunta de partida é *como é que têm sido avaliados, em Portugal, os SPCP/SNCP em termos de obtenção de resultados (em termos de eficácia, eficiência e qualidade do serviço prestado)?* E por outro lado, *quem faz essa avaliação, entidades exteriores e independentes (Instituições Superiores de Controlo) ou os próprios intervenientes/ interessados no processo (Sistema de Controlo Interno)?*

OBJETIVOS, METODOLOGIA E ESTRUTURA DA TESE²

O objetivo da nossa pesquisa é apurar se os resultados e o impacto da *política de compras públicas*, consubstanciada na eSPap (SPCP) enquanto entidade gestora do SNCP, estão a ser avaliados, como e por quem.

² Quadro A. I - Objetivos, metodologia e estrutura da tese

No intuito de alcançar este propósito, a nossa metodologia de investigação baseia-se fundamentalmente numa abordagem qualitativa³, ainda que, por vezes, se faça a triangulação com uma abordagem quantitativa⁴. Embora pertencendo ao SNCP, enquanto colaboradora numa UMC, tentámos, ao longo da nossa investigação, ter uma visão holística e neutra, baseada fundamentalmente na análise de documentação pública de fontes primárias⁵ disponível a qualquer cidadão. Sabemos, no entanto, que a observação nos permite ter conhecimento de como os processos funcionam efetivamente e que tal constitui uma vantagem difícil de filtrar.

Assim, numa primeira fase, e após o enquadramento da investigação nos modelos de administração e da caracterização do modelo organizacional de serviços partilhados, estudámos os diplomas legais (fontes primárias), produzidos pelos diversos Governos Constitucionais, que antecederam, prepararam e conduziram à definição e implementação da *política de compras públicas* em Portugal com a introdução do modelo organizacional de SP nas Compras públicas, bem como demais legislação que rege toda a contratação pública e devidas obrigações inerentes.

Numa segunda fase, com o propósito de descrever e analisar a implementação, o funcionamento e a evolução do SNCP/SPCP, estudámos minuciosamente toda a documentação pública produzida pela eSPap e pela extinta ANCP (fontes primárias), desde regulamentos internos, instrumentos de gestão, relatórios anuais diversos, manuais, instruções, apresentações institucionais, entre outros, cruzando a informação retirada com a informação dos diplomas legais. Nesta fase, demos especial ênfase à análise dos Sistemas de Informação de Suporte, enquanto ferramenta essencial para o funcionamento do SNCP/SPCP, bem como à análise dos documentos de Gestão Estratégica, enquanto ferramenta potenciadora de evolução e aperfeiçoamento do sistema. De referir que, desde que iniciámos a nossa investigação, algumas alterações de funcionamento do sistema bem como alterações legislativas foram acontecendo, o que mostra que é uma política dinâmica.

³ Lógica indutiva com desenvolvimento de generalizações a partir da observação de fenómenos empíricos (problemas complexos) e posterior verificação. Os métodos qualitativos são indicados para o estudo de menos casos, mas com maior profundidade (Leite, s/d:4).

⁴ Lógica hipotético-dedutiva com aplicação de pressupostos, conceitos e princípios gerais a fenómenos através de levantamentos amostrais. Os métodos quantitativos são indicados para o estudo de mais casos, com menor profundidade (Leite, s/d:4).

⁵ As fontes primárias são constituídas por obras/documentação produzida pelas entidades que estão a ser estudadas, durante o próprio período da pesquisa (Carvalho, 2008).

Por fim, já com a percepção do *modus operandi* do SNCP/SPCP e das diversas entidades envolvidas e respetivas responsabilidades e obrigações, partimos para o escopo e razão de ser de todo o nosso trabalho de investigação e que é analisar *de que forma e por quem* está a ser avaliado o SNCP/SPCP. Aqui chegados, importa considerar como estão a ser conduzidos o sistema de controlo interno (avaliação interna) e o sistema de controlo externo (avaliação externa e/ou auditoria). No que concerne à avaliação interna, fizemos a comparação entre as “boas práticas” e os instrumentos de gestão estratégica da eSPap, analisando exaustivamente o seu conteúdo, não só do ponto de vista qualitativo (análise de objetivos, análise de indicadores, análise de procedimentos, entre outros) como do ponto de vista quantitativo. Assim, com base nos números apurados pela eSPap, ou fornecidos pelas partes interessadas/entidades adjudicantes, e tornados públicos pudemos comparar algumas tendências e evoluções do sistema. Esta triangulação permite-nos, pensamos nós, fazer uma análise mais acurada aos diversos elementos que estão a ser estudados e avaliar da sua pertinência. Relativamente à avaliação externa das *Instituições Superiores de Controlo*, estudámos os relatórios de Auditoria do Tribunal de Contas efetuados ao SNCP. Nesta última fase do trabalho sentimos, por vezes, a necessidade de recorrer à nossa experiência, em termos de funcionamento das obrigações inerentes aos *stakeholders* do sistema. A metodologia de investigação seguida encontra-se refletida na estrutura da tese.

No Capítulo I faz-se o enquadramento teórico dos modelos de administração baseados no mercado e nas redes enquanto propulsores do modelo organizacional de serviços partilhados.

No Capítulo II analisa-se o sentido das reformas administrativas em Portugal nos últimos 15 anos que permitiram e impulsionaram o surgimento e evolução dos serviços partilhados no nosso país.

No Capítulo III, fazendo uma breve referência preliminar à contratação pública eletrónica e respetivas obrigações inerentes, estuda-se em pormenor os Serviços Partilhados nas Compras Públicas, as suas atribuições, o seu funcionamento, os *stakeholders*, a sua evolução, os sistemas de informação de suporte e a gestão estratégica.

No Capítulo IV é investigado em que medida está política está a ser avaliada, seja internamente como externamente, no sentido de se entender se os objetivos fundacionais dos SPCP e do SNCP estão a ser atingidos.

Por último, apresentam-se as principais conclusões da presente investigação. Todo o trabalho será complementado e enriquecido com anexos de apoio ao texto principal.

CAPÍTULO I – ENQUADRAMENTO DA INVESTIGAÇÃO: MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO E MODELO ORGANIZACIONAL DE SERVIÇOS PARTILHADOS

1.1. MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO

A evolução dos modelos de Administração Pública ao longo dos tempos está relacionada com a evolução do modelo de Estado, e este por sua vez é influenciado e inspirado pelas teorias económicas⁶, sobretudo em alturas de crise ou revoluções, como nos mostra a História. A ciência que estuda estes fenómenos é a Ciência da Administração Pública⁷. Existem três formas de organização da Administração: baseada nas hierarquias, baseada nos mercados e baseada nas redes (Deleon, 2005; Pollit e Bouckaert, 2011). Nas organizações, apesar de um modelo poder prevalecer sobre outro, coexiste um pouco de cada um deles.

1.1.1. Administração baseada no mercado: *New Public Managment*

Este modelo de Administração começa a ganhar impulso no final dos anos de 1970, com a crise petrolífera e as consequências políticas, económicas e financeiras que dessa circunstância advieram, muito influenciado pelas críticas que vinham sendo feitas ao modelo burocrático, defendido por Weber⁸,

⁶ Teoria Clássica (liberal, Adam Smith), Teoria Geral de Keynes (intervencionista), Teses neoliberais (Hayek) (Santos, 2016).

⁷ A AP enquanto objeto científico é bastante recente e as suas origens são geralmente atribuídas a Wilson que, em 1887 publica um artigo intitulado *The Study of Administration*, nos Estados Unidos da América (EUA), considerado como o primeiro estudo científico sobre a teoria da AP (Administração Científica). De referir que académicos americanos como Wilson, Goodnow e outros, muitos dos quais tinham estudado na Alemanha, tentaram adaptar os precedentes europeus, relativamente ao direito administrativo e à AP, às especificidades da América. Instituições/publicações como a *American Society for Public Administration/ Public Administration Review* apareceram cerca de quinze anos depois do *English Institute for Public Administration/Public Administration*. A ideia mais frequentemente atribuída aos académicos americanos são da existência de uma dicotomia entre política e administração e da existência de princípios científicos na base da administração pública (Lynn, 2005: 38,39; Rocha, 2014:13-17). A consolidação da AP dá-se após a Segunda Guerra Mundial (Administração Profissional, com o Welfare State).

⁸ Enquanto sociólogo, M. Weber (1864-1920) interessou-se pelo estudo das diversas formas legítimas de exercer poder e “pela capacidade de influenciar o outro”. Nesta sua análise identificou três tipos ideais de autoridade (dominação legítima): o poder tradicional, que vem dos costumes, o poder carismático, que advém das características inerentes às pessoas e que faz com que estas tenham seguidores e o poder legal-racional, em que a lei é razão. É desta última que surge a burocracia. A parte racional está na forma de divisão do trabalho, inspirada em Taylor (*Scientific Management*), em que a estrutura reflete a estratégia. Para Weber burocracia era poder e deu-lhe uma teoria (Rogeyro, 1998: 47-64).

e à própria burocracia (trabalhadores da administração pública) nomeadamente pela Teoria da *Public Choice* (Escolha Pública) e pelo Managerialismo (gestão privada/perspetiva da gestão). Este novo modelo⁹ vem distanciar-se das ideias principais da antiga Administração Pública, que focavam o papel crucial do Estado (*Welfare State*¹⁰) na prestação direta de serviços, através de uma administração hierarquizada que se limitava a executar e a aplicar as políticas públicas definidas pelo Governo e onde os cidadãos não podiam participar, a pretexto de uma maior eficiência e racionalidade.

A *Public Choice*¹¹ surge como uma abordagem em que princípios (micro) económicos são aplicados à ciência política. Se há quem a considere como uma escola de pensamento económico, há igualmente quem defenda que se trata de uma vertente da ciência política, uma vez que não pretende explicar como a economia funciona, mas sim, com recurso a métodos e ferramentas da economia, explorar como a política, os partidos políticos e os governos funcionam. Ou seja, trata-se de um método de análise que, embora baseado em princípios económicos, se aplica a estudos de ciência política tais como regras eleitorais, partidos políticos, comportamentos dos grupos de interesse e da burocracia em si. De entre os conceitos de análise económica mais importantes estão o comportamento racional e de autointeresse que definem o *homo-oeconomicus*. A *Public Choice*, enquanto abordagem positiva da economia pública, parte do pressuposto de que as intervenções do Estado não são eficazes, daí o

⁹ Há quem lhe chame ideologia, doutrina, filosofia, movimento ou paradigma e o considere vazio de conteúdo teórico (Carvalho, 2008:74).

¹⁰ Como consequência e em resposta da Grande Depressão desencadeada em 1929, “uma das mais longas e severas depressões de que há registo no Mundo Ocidental”, nos anos 1930 e com o New Deal, concretamente nos Estados Unidos da América, dá-se o crescimento desmesurado das funções e, conseqüentemente, das despesas do Estado, levando a um aumento exponencial da dívida pública nos diversos países. Perante a gravidade dos desequilíbrios gerados com a Grande Depressão, “os governos viram-se obrigados a intervir, sob pena de colapso das suas economias”. Assim, e em oposição à Teoria Clássica, nesta fase dá-se a consolidação do ideal intervencionista, cuja fundamentação teórica se centra na Teoria Geral de Keynes. O alargamento progressivo da intervenção estatal viria a assumir maior relevância no período pós-guerra, com a criação do Welfare State inglês delineado no Plano Beveridge, com a proclamação da responsabilidade do Estado pelo bem-estar individual, com uma proteção universal de todos os cidadãos financiada por meio de impostos (Santos, 2016:62 e 97). E ainda, “Após a II Grande Guerra, as políticas redistributivas ocuparam um papel central nas arenas políticas de todos os países industrializados (...)” (Asensio, 2013:287).

¹¹ A sua origem mais recente deve-se a seis obras escritas na década de cinquenta e sessenta do século passado, fundamentalmente por economistas e um cientista político: Kenneth Arrow (1951), Anthony Downs (1957), Duncan Black (1958), James Buchanan e Gordon Tullock (1962), William Riker (1962) e Mancur Olson (1965). (Pereira, s.d.:4)

interesse no estudo dos processos de decisão pública por oposição à *Economia do Bem-Estar*¹², que privilegia os resultados.

Os autores da Public Choice rejeitam a ideia de que o Estado seja o garante do interesse geral uma vez que a Administração Pública e os Governos são compostos por pessoas que, tal como as outras, se movem pelo interesse pessoal e cujo comportamento visa alcançar fins egoístas. Contrapõe, por isso às falhas de mercado as falhas do Estado. Partindo da análise da burocracia, de acordo com esta teoria, a Administração Pública é composta por indivíduos que tentam maximizar a sua função de utilidade e prosseguem objetivos próprios de poder e de influência, estabelecendo alianças estratégicas com grupos de pressão. “O Estado pode crescer, não apenas porque cidadãos, grupos de interesse ou políticos reclamam crescentes despesas públicas, mas também porque estas são exigidas pela burocracia que provê os programas governamentais. As burocracias públicas são uma força independente que pode levar a uma dimensão crescente do Estado” (Santos, 2016:268). Estes indivíduos que têm poder para influenciar decisões não foram eleitos.

Por outro lado, o Managerialismo ou Escola Managerial¹³ propõe a aplicação à Administração Pública de uma abordagem de reforma alternativa baseada no ressurgimento de ideias neoliberais, com a *New Right*, sobre o papel do Estado e que vem em contracorrente com o papel assumido pelo *Welfare State* e com o *New Deal*, com o conseqüente aumento do peso do Estado em termos de despesas e de dívidas públicas. A *New Right* defendia as formas liberais de ação e realçava a eficiência e a capacidade do mercado no sentido de apoiar a decisão e a escolha individual.

A discussão em torno da alteração do papel do Estado baseou-se amplamente em fundamentos económicos tais como o racionalismo, estando na base da discussão de medidas de contenção fiscal, do aumento da eficiência da administração, de novas formas de prestação de serviços, com a privatização de algumas funções públicas.

¹² São três as abordagens críticas à Economia do Bem-Estar: i) Paradigma neoliberal, que tem como base as ideias do economista Hayek e do filósofo Nozick; ii) Coase e os direitos de Propriedade, que defende formas de correção das falhas de mercado pelo próprio mercado; iii) Teoria da *Public Choice* (Martins e Rodrigues, 2016:26-28).

¹³ Os autores que mais influenciaram esta abordagem foram Thomas Peters e Robert Waterman (1982) com *In Search of Excellence*. Não sendo uma referência do ponto de vista teórico, este livro inicia uma abordagem diferente no sentido em que parte da observação de diversas empresas de sucesso para tentar identificar quais os fatores de potenciadores desse mesmo sucesso (Rocha, 2014:47). Recuperava-se o pressuposto Taylorista de que a gestão é igual qualquer que seja a organização, independentemente do seu contexto ou natureza (Carvalho, 2008:73).

Embora antagônicas e contraditórias e defendendo estilos de gestão diferentes¹⁴, estas duas escolas tiveram uma grande influência sobre o modelo de Administração baseado no mercado, comumente denominado *New Public Management*¹⁵ (NPM), traduzido como Nova Gestão Pública¹⁶.

Na reforma preconizada, os princípios fundamentais foram os seguintes (Martins, 2012:12,13):

- i) O Governo só deve estar envolvido naquilo que não possa ser gerido mais eficientemente pelo mercado;
- ii) O Governo deve organizar-se, sempre que possível, como uma empresa privada, com o foco nos resultados e não nos processos, e com organizações de estrutura mais flexível e horizontal.

Durante a década de 80 do século passado estes ideais acabariam por ter um efeito globalizador através dos países anglo-saxónicos¹⁷ penetrando nas agendas ideológicas e tornando-se num elemento determinante da reforma do setor público que acabaria por ser seguido por todo o mundo ocidental.

Muito embora não exista um consenso nem uma definição relativamente ao modelo, o NPM incide essencialmente num novo paradigma de organização da Administração Pública que aplica mecanismos do setor privado dando ênfase à primazia e superioridade do mercado baseando-se num

¹⁴ A *Public Choice* defende a importância da centralização, coordenação e controlo por parte do poder político, enquanto a Escola Managerial defende a importância da descentralização, desregulação e delegação (Lynn, 2005:43; Rocha, 2014:50).

¹⁵ Esta denominação deve-se a C. Hood que, em 1991, reconhecendo a corrente de reformas administrativas existentes em vários Estados encetadas na década de 80, identifica os seus princípios. O facto de passar a haver uma designação para as reformas que vinham acontecendo acaba por ter um efeito globalizador para esta mudança de paradigma que passa a ser uma moda (Lynn, 2005:43,44).

¹⁶ Ou gestor.

¹⁷ Tendo sido a Nova Zelândia o primeiro país a introduzir as medidas políticas que viriam a marcar o conceito de nova gestão pública, as dificuldades económicas na Austrália conduziram a uma reforma no mesmo sentido e o movimento acabaria por se globalizar nos anos 80, penetrando na agenda política e ideológica dos governos britânico (Partido Conservador com *Margaret Thatcher* como Primeira-Ministra do Reino Unido) e americano (Partido Republicano com *Ronald Reagan* como Presidente dos Estados Unidos da América) (Carvalho, 2008:12). No Reino Unido a implementação do NPM baseou-se no argumento de que o Estado sofria dos efeitos de monopólio (custos de transação elevados e problemas de informação desigual), pelo que defendiam retirar da esfera pública todo o tipo de tarefas que pudesse ser à partida desenvolvida com maior eficácia por entidades privadas, bem como sujeitar à concorrência as demais atividades em que tal pudesse ser feito. Nos Estados Unidos da América a implementação ocorreu de forma mais gradual e está bastante ligada à publicação do livro de David Osborne e Ted Gaebler *Reinventing Government*, de 1992, (“a spawn of *In Search of Excellence* by Peters and Waterman”) bem como à criação do *National Performance Review* por Al Gore, cujo objetivo era o de criar um Estado orientado para resultados com um modelo de funcionamento próximo do empresarial, com menos custos e mais eficiente (Lynn, 2005:42-44).

racional liberal, onde a competição e os interesses individuais são vistos como motivadores para o trabalho. Nesta nova abordagem, o cidadão passa a ser visto como cliente.

Hood é o autor que, em 1991, tenta sistematizar os princípios comuns às diversas reformas que vinham acontecendo na década de 80, agregando-os sob a denominação de NPM, termo que até ao momento não era utilizado. Este autor “definiu” o NPM a partir da conjugação de sete elementos: i) profissionalização da gestão nas organizações públicas; ii) padrões de desempenho e medidas de avaliação com objetivos mensuráveis e claramente definidos; iii) ênfase no controlo e nos resultados; iv) desagregação das grandes unidades do setor público; v) introdução da competição no setor público; vi) uso de práticas de gestão do setor privado; vii) ênfase na disciplina e na utilização dos recursos, cortando custos e procurando maior eficiência e economia (Hood, 1991:4-5). A cada um destes elementos que ele identifica como *doutrina* atribui uma *concretização* e uma *justificação*.

Assim, apesar de não haver uma fórmula única, pois que esta vai depender de fatores culturais¹⁸, na implementação do NPM nos diversos países, existe um conjunto de características transversais introduzidas, das quais se destacam (Carvalho, 2008:75; Martins, 2012:18,19):

- i) Avaliação do desempenho assente na quantificação, nos chamados *Key Performance Indicators* (Indicadores-chave);
- ii) Ênfase no controlo dos resultados, em detrimento dos processos e reforço das competências de gestão e de autonomia (com menos recursos obter melhores resultados);
- iii) Introdução de mecanismos de mercado (competição) na provisão de bens e serviços (escolha e concorrência);
- iv) Desagregação e achatamento das organizações (diminuição ou eliminação de escalões hierárquicos) e descentralização (administração indireta do Estado);
- v) Privatização em larga escala;
- vi) Recurso à contratualização;

¹⁸ Os fatores culturais existentes, onde se inclui os diversos tipos de regime político-administrativo como a Estrutura do Estado (Unitarismo vs. Federalismo, Constitucional vs. Parlamentarista, centralização vs. descentralização) ou a cultura administrativa dominante (anglo-saxónica vs. *Rechtsstaat*), são, de resto, fundamentais (Pollit e Bouckaert, 2011; Deleon, 2005).

- vii) Mudança de valores, dando primazia à economia, eficácia, eficiência e qualidade em detrimento da equidade e universalidade (*trade-off* entre eficiência e equidade¹⁹).

Muitas vezes, na Administração Pública, retórica (Ciência da Administração Pública) e prática andam lado a lado. Assim como refere Carvalho, “(...) no final dos anos 80, a academia começou por estudar os elementos centrais às políticas de inovação administrativa seguidas em países como, para citar os que mais se destacaram, o Reino Unido, os Estados Unidos da América, a Nova Zelândia e a Austrália, identificando uma nova doutrina que poderia, de acordo com as organizações internacionais, constituir um mapa para a boa governação. Em meados dos anos 90, a academia notou que este mapa não era seguido de modo uniforme nos diferentes países, assistindo-se a uma seleção dos aspetos a adotar em função da cultura, vontade política e tradição administrativa” (Carvalho, 2008:87,88).

O progresso, de um modo geral, resulta duma reação a algo que não se considera estar bem. Do mesmo modo, na Ciência da Administração Pública a evolução teórica surge por meio de reações negativas (críticas às ideias dominantes) e sucessivas aos excessos da ortodoxia vigente. O mesmo sucedeu com o NPM. De entre as principais críticas que se lhe apontam é que “(...) o interesse individual não pode resultar no bem comum, (...) numa competição há ganhadores e perdedores, (...) as regras da maioria tiranizam as minorias” (Deleon, 2005:110). Por outro lado, continua a existir uma diferença substancial entre a gestão pública (onde, nos Estados de Direito, apenas se pode fazer o que está previsto na lei – principio da legalidade²⁰ - e onde está subjacente o principio da prossecução do interesse público²¹) e a gestão privada (em que se pode fazer tudo o que não seja proibido na lei). Por outro lado, ainda existe uma grande resistência aos esquemas de monitorização e medição de desempenho²², entre outros fatores. Começa então a surgir um novo paradigma que introduz outros elementos tais como o estabelecimento de redes de cooperação entre o Estado, setor privado e terceiro setor que passam a ser tidos em conta no que concerne ao modelo de AP.

¹⁹ “Lembremos que as políticas ou as instituições são eficientes se o seu objetivo é melhorar a posição de todos, ou quase todos, os indivíduos ou grupos da sociedade. O objetivo das políticas ou instituições redistributivas, pelo contrário, é melhorar a posição de um grupo da sociedade a expensas de outro” (Asensio, 2013:287).

²⁰ No caso concreto de Portugal, cf. artigo 3.º do CPA.

²¹ Cf. artigo 4.º do CPA.

²² A gestão por objetivos parte do pressuposto de que os objetivos alteram o comportamento individual e das organizações. Este fenómeno é identificado como *gaming* (Bevan e Hood, 2006:521).

1.1.2. Administração baseada nas redes: *Governança*

Com a globalização e a grande revolução que se deu na tecnologia (TIC), o modelo de administração baseado no mercado para a prestação de serviços públicos deixou de ser suficiente, dando origem à defesa de novas correntes/modelos que tivessem em conta os direitos de cidadania, com a abertura da Administração à sociedade civil, e que funcionassem em rede – a *Governança*.

A cidadania é, de resto, um ingrediente imprescindível neste modelo na medida em que os cidadãos estão cada vez mais despertos para a importância e relevância de obterem informação oficial (tal como prestação de contas) sobre as decisões que os afetam. A *Governança* está, assim, associada à modernização administrativa e realça outros valores que não os apenas relacionados com a gestão empresarial, e preconizados pelo NPM (economia²³, eficiência²⁴, eficácia²⁵ e qualidade), tais como legalidade, legitimidade, transparência, *accountability* (Pieranti *et al*, 2007; Natário *et al*, s/d; Belo, 2017).

Apesar de não existir consenso na literatura relativamente a este termo, pois que pode assumir diversas conotações (Rhodes, 1996:653), para nós estará relacionado com a criação de redes auto-organizadas, no sentido em que o modelo de prestação de serviços públicos evolui para um modelo em que participam e interagem diversos *stakeholders* – públicos e privados. Este modelo pressupõe o envolvimento, em simultâneo, de uma série de organizações interessadas na administração da *res pública* – Governo, setor privado e terceiro setor – implicando a necessidade de ligações inter-organizacionais (Deleon, 2005:110-112, 116). Ou seja, reconhece a interdependência entre organizações, dando lugar à interatividade e cooperação entre o Estado e outros atores (Rhodes, 1996; Pieranti *et al*, 2007; Natário *et al*, s/d; Belo, 2017), por meio duma gestão de redes.

Os dilemas impostos pela constante falta de recursos da Administração Pública (AP) levaram à procura de novas soluções, em termos de políticas públicas que se pretendem mais eficientes, inspiradas novamente no setor privado, no sentido de combater o desperdício desses mesmos recursos. Assim, da combinação dos diversos modelos de administração, no pressuposto de que se pode poupar no que é

²³ Traduz-se na minimização do custo dos recursos. Os recursos usados devem estar disponíveis em tempo, em qualidade e quantidade apropriadas e ao melhor preço (Tribunal de Contas, 2016b:16).

²⁴ Traduz-se na obtenção do máximo com os recursos disponíveis. Diz respeito à relação que se estabelece entre recursos empregues e resultados obtidos, considerando o tempo, a quantidade e a qualidade (Tribunal de Contas, 2016b:16).

²⁵ Traduz-se em alcançar os objetivos fixados e atingir os resultados e impactos pretendidos (Tribunal de Contas, 2016b:16).

transversal à AP e seguindo os princípios da boa gestão, introduz-se a lógica do modelo organizacional de Serviços Partilhados (SP) no setor público.

1.2. O MODELO ORGANIZACIONAL DE SERVIÇOS PARTILHADOS

O recurso à partilha de serviços é uma ideia que não é nova no setor privado, mas que, recentemente, numa conjuntura de contenção financeira, ganha um novo impulso no setor público. Thomas Elston, investigador da Universidade de Oxford, refere que foi implementada no Reino Unido ainda no século XIX (ESPAP, 2015b). Em meados dos anos 80, o conceito de SP ressurgiu e o modelo organizacional de SP é implementado nos EUA, em grandes empresas do setor privado. Organizações como a General Electric, a Bacter Healthcare e a A.T. Kearney começaram a concentrar numa única entidade semiautónoma serviços transacionais que se repetiam em várias unidades de negócio e de cariz rotineiro, com o objetivo de fornecer serviços de melhor qualidade a menor custo (Moller, 1997; Quinn *et al.*, 2000). O termo *Serviços Partilhados* é utilizado pela primeira vez por G. Hackett, fundador do *The Hackett Group* (Bangemann, 2005). Posteriormente, na década de 90, quando começa a ser reconhecido o seu sucesso no setor privado, expande-se para a Europa e mais tarde para outras partes do mundo, como resultado de pressões económicas e do fator *globalização*, fomentado por mais e melhores meios de comunicação (Ulbrich, 2009; Oliveira, 2013; Deloitte, 2014; Rosa, 2015; Domingues e Monteiro, 2016). É também nesta década que começa a cativar o interesse do setor público.

Ainda que não exista uma definição clara, única e globalmente aceite na literatura, o conceito²⁶ de SP baseia-se numa *estratégia colaborativa* em que, os diferentes serviços transversais e comuns às diversas unidades de negócio, dentro de uma mesma organização/ empresa, passam a estar concentrados em unidades de negócio semiautónomas, cujo *core business* é precisamente o que para os serviços de origem eram apenas funções administrativas e de suporte²⁷, tendo como objetivo final conseguir uma estrutura de gestão apta a promover a eficácia (atingir os objetivos), a eficiência (ao menor custo possível) e com qualidade. Podemos encontrar a seguinte definição: “Forma de trabalho colaborativa,

²⁶ De acordo com Domingues e Monteiro (2016:447) “O conceito tem origem na divisão e diferenciação do trabalho que teve como pioneiro Frederick W. Taylor com a especialização funcional das operações, cujo objetivo era o de aumentar a produtividade numa linha de produção em série. Taylor sintetiza os princípios da gestão científica do trabalho (...). Ainda durante a revolução industrial as empresas começaram a separar as tarefas administrativas das tarefas core”.

²⁷ Neste ponto refira-se que, os processos de suporte bem como as funções e/ou funções administrativas são muitas vezes vistos como não acrescentadores de valor. Ver Anexo E.

através da qual, um conjunto de processos operacionais, é executado por uma entidade especializada, com uma estrutura de gestão autónoma, que presta serviços de qualidade com maior eficácia e eficiência, a um conjunto alargado de organismos com necessidades comuns, promovendo a criação de valor e redução de custos, suportados por processos integrados, normalizados e potenciadores das melhores práticas”²⁸. Assim, o objetivo dos SP é eliminar redundâncias e trabalhos sobrepostos, conduzindo a uma redução de custos operacionais, ao aumento de produtividade (por meio de uma correta alocação de funcionários e com um conseqüente aumento da qualidade do serviço), fatores que, quando conjugados, são geradores de poupanças. A consultora Deloitte (2011) identifica igualmente que a standartização de processos, leva a um aumento da qualidade dos serviços prestados e conduz a uma maior eficiência, diminuindo os custos (por via da economia de escala e de simplificação de procedimentos administrativos). Em inglês, dependendo dos autores, podemos encontrar dois termos utilizados na literatura para Centros de Serviços Partilhados (CSP): *Shared Services Organizations* ou *Shared Services Centers*.

“Os CSP apresentam as seguintes características: i) fornecer atividades de suporte; ii) fornecer serviços a clientes internos; iii) garantir baixo custo; iv) garantir elevada qualidade. Estes serviços no setor público estão sujeitos a pressões dos Governos para atingirem resultados equivalentes aos do setor privado. A implementação destes serviços no setor público é árdua, complexa e enfrenta desafios ao nível de gestão de mudança organizacional, área financeira com elevados investimentos, redesenho de processos, competências dos recursos humanos e resistências à mudança e ainda as especificidades do domínio público e política de consolidação orçamental” (Domingues e Monteiro, 2016).

De acordo com Janssen e Joha os SP são, portanto, um modelo organizacional de gestão e que não deve ser confundido com outros modelos como centralização, descentralização ou *outsourcing* (Janssen e Joha, 2006). Nos SP não existe uma centralização, mas sim uma concentração em unidades de negócio (Ulrich, 1995; Shulman *et al.*, 1999). Enquanto uma organização centralizada retém o poder e a influência no topo da hierarquia, os SP dispersa o poder e influência pelas várias atividades. Os SP melhoram a descentralização na medida em que possibilitam que cada unidade de negócio se concentre na componente estratégica do seu *core business* e aloque as atividades de suporte para outra parte (Shulman *et al.*, 1999). Existem muitas semelhanças entre os objetivos do modelo de *outsourcing* e os do modelo de SP, sendo o principal a redução de custos e a libertação de recursos para aumentar o foco

²⁸ In: www.espap.pt

nas competências *core*, no entanto, os SP e os CSP criam valor não só pela redução de custos, mas também pela transformação das funções administrativas e de suporte em atividades *core*. Wagenaar (2006) refere que os SP podem ser vistos como uma forma particular de *outsourcing* no sentido em que existem muitos clientes para um “vendedor”, ao invés da visão clássica de um cliente para muitos “vendedores”. Este mesmo autor fez um estudo junto de quadros superiores alemães no sentido de tentar perceber o que pode explicar o sucesso ou insucesso na implementação deste tipo de modelo organizacional de gestão. Foram identificados fundamentalmente os seguintes fatores: i) resistência ao chamado “*one fits all*”; ii) resistência às concentrações de poder; iii) custos de implementação.

A divisão de *Reforma do Setor Público* da OCDE, tem como propósito apoiar e capacitar os Governos dos países membros nas suas relações com cidadãos e empresas, em áreas como a inovação, o *e-government*, *open data*, gestão de recursos humanos e gestão de risco. O recurso aos SP na AP faz parte das recomendações de boas práticas da OCDE. O setor público e as suas organizações, com orçamentos cada vez mais restritos, vêm-se obrigados a envidar esforços no sentido de obter soluções que permitam alcançar meios mais eficazes e eficientes de prestar serviços, reduzindo custos. E a aplicação à AP do modelo organizacional de gestão SP parece ser uma dessas soluções de modernização administrativa, implicando, necessariamente, uma nova abordagem ao funcionamento dos serviços e consequentemente à interação entre instituições e trabalhadores. O sucesso na sua implementação vai depender de mudanças ao nível dos processos, das políticas, da estrutura organizacional, da gestão de pessoas e de tecnologias. Como em qualquer outro setor ou negócio, para implementar SP no setor público é necessário definir uma estratégia de médio/longo prazo e um plano de ação, identificando quais as áreas funcionais -RH, compras, financeira, IT, entre outras -, qual o modelo de governo - SP transversais ou por ministério-, quais os investimentos necessários, qual o modelo de financiamento subjacente e qual o tempo de implementação até todas as entidades que fazem parte do mercado natural da entidade prestadora dos serviços passarem a estar abrangidas. Todas estas questões foram surgindo paulatinamente no cenário político nacional, ganhando novo ímpeto com a Reforma da Administração Pública impulsionada pelo XV Governo Constitucional.

CAPÍTULO II – REFORMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA E SERVIÇOS PARTILHADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA

2.1. AS MAIS RECENTES REFORMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA E O SEU ENQUADRAMENTO NOS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO

A formação da decisão política, bem como a definição das políticas públicas, tem como base um sistema de relações entre três vértices: os *problemas políticos*, as *propostas partidárias* e as *expectativas sociais*. Sendo os *problemas políticos*, o que o sistema de Governo terá de resolver, as *propostas partidárias*, os modos de interpretação dos problemas políticos e as *expectativas sociais*, a comparação entre as diversas propostas partidárias candidatas a resolver os problemas da sociedade/políticos. Estes três vértices têm dinâmicas supostamente convergentes e que servem de dispositivos de regulação entre eles²⁹.

Desde o início do período democrático, Portugal conheceu 13 atos eleitorais/ eleições legislativas e 21 Governos Constitucionais³⁰ (GC). Neste período democrático, os dois partidos do espaço central

²⁹ As políticas públicas, como resposta do governo às necessidades sentidas e/ou exigências da sociedade implicam algumas premissas na base da sua formulação, tais como a procura do bem-comum – resultado do equilíbrio entre grupos de interesse, grupos de pressão, salvaguarda do interesse público e finalidade da ação política. É possível classificar uma política pública segundo o quadro teórico desenvolvido tendo como base a sua natureza, o objetivo final da política, determinando tipologias que designa por políticas de caráter distributivo, redistributivo, regulador e constitutivo (Lowi, 1964 e 1972). A Ciência das Políticas Públicas, enquanto campo disciplinar, visa descrever e explicar as causas e consequências da atividade do Estado, tendo por objeto de estudo tudo o que o Estado decide ou não fazer. Este domínio (campo de conhecimento) surge nos EUA, em 1951 num texto do cientista social Lasswell com um artigo intitulado *Policy Orientation*, onde o autor chamou a atenção para a importância de se desenvolver uma área de estudo que se dedicasse expressamente a explicar os processos de formulação (*policy-making*) e execução de políticas públicas (*policy-executing*). Tal resultou mais tarde na formação de um corpo de especialistas dedicado a debater as questões teóricas e metodológicas que poderiam explicar os processos de definição e inscrição dos problemas na agenda política e de todas as fases daí decorrentes, como, por exemplo, alternativas de resposta ao problema, soluções encontradas, implementação e impacto (Carvalho, 2008:30). Como refere Asensio (2013:283) “(...) as políticas públicas repercutem-se na economia e nas sociedades, daí que qualquer política pública precisa também explicar as inter-relações entre o Estado, a política e a sociedade (...)”.

³⁰ Anexo B - Governos Constitucionais. De todos os governos pós-25 de Abril, apenas cinco mandatos, cumpriram o tempo normal de uma legislatura, quatro anos. O primeiro foi o *XI GC*, liderado por Aníbal Cavaco Silva (PSD), que alcançou a primeira maioria absoluta de um só partido. O segundo foi o *XII GC*, igualmente liderado por A. Cavaco Silva (PSD), com a segunda maioria absoluta. O terceiro foi *XIII GC*, liderado por António Guterres (PS) com maioria relativa. O quarto foi o *XVII GC*, liderado por José Sócrates (PS), com maioria absoluta. E o quinto foi o *XIX GC*, liderado por Pedro Passos Coelho (PSD), onde o PSD vence com maioria relativa e estabelece um acordo de governo com o CDS-PP, liderado por Paulo Portas. O país foi governado em maioria absoluta de um só partido por três vezes: dois executivos liderados por A. Cavaco Silva (PSD), com 50,22% e 50,60%, e um liderado por J. Sócrates (PS), com 45,03%. Apenas um Governo de

(PS e PSD) vão alternando no exercício do poder, sem que se possa afirmar perentoriamente qual deles obtém uma supremacia eleitoral, só podendo dizer-se que são dois partidos preponderantes no cenário político nacional. Embora haja uma tendência para considerar o PS e o PSD dois partidos ideologicamente moderados, por isso do centro, eles são partidos com uma base doutrinária e sociológica diferente e com um tradicional espaço ideológico, que, por vezes, certamente se tem de moldar e adaptar às circunstâncias e problemas sociais e políticos do momento em questão³¹. Assim tradicionalmente e em linhas gerais, o PS surge como um partido que defende uma maior intervenção do Estado do ponto de vista económico e uma maior preocupação com as questões sociais, de acordo com o modelo socialista. Por outro lado, o PSD está mais próximo do modelo liberal, que defende uma menor intervenção do Estado do ponto de vista económico. Ambos defendem como principais objetivos a modernização do país, o crescimento da economia, melhorar as condições de vida dos portugueses e a convergência europeia. Por vezes divergem quanto aos meios preferenciais propostos para alcançar os referidos objetivos. Assim, se relativamente à integração europeia estão de acordo, relativamente à economia de mercado o PSD defende a livre iniciativa e a ortodoxia económica, enquanto o PS prefere que seja o Estado a fazer esse planeamento económico. O Estado social é tendencialmente mais preponderante nos governos socialistas relativamente aos governos sociais-democratas. No que concerne aos valores, o PSD é mais tradicional e conservador, enquanto o PS está mais aberto a novos costumes (Guedes, 2012). Estes dois partidos, PS e PSD, uniram-se uma única vez num acordo de incidência parlamentar, entre 1983 e 1985, no assim designado *Bloco Central*,³² com o objetivo de ultrapassar a difícil situação que então se vivia no País, um período de grande austeridade, marcado por um segundo resgate financeiro que livrou Portugal da bancarrota. O *Bloco Central* cumpriu o duro programa assinado com o FMI que serviu de alicerces para o período de desenvolvimento que se seguiu.

maioria simples de um só partido conseguiu cumprir o mandato: o de A. Guterres (PS), que resulta das eleições de 1995 com 43,76%. Apenas um Governo de maioria relativa e com acordo de governo pós-eleitoral conseguiu cumprir o mandato: o de P. Passos Coelho (PSD), que resulta das eleições de junho de 2011 com 38,66%.

³¹ Sobre este aspeto gostaríamos de referir que, nas eleições de 2011, J. Sócrates (PS) e P. Passos Coelho (PSD) se apresentaram um contra o outro para execução do mesmo programa eleitoral, o memorando assinado com a *Troika*. Um programa eleitoral com detalhe de medidas, objetivos quantificados e prazos calendarizados.

³² IX GC, com Mário Soares como Primeiro Ministro (PM).

Foi igualmente durante este mandato que em 1985 é assinado o Tratado de Adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE)³³.

Ao longo dos diversos GC da III República portuguesa e, ultrapassado o período pós-revolucionário, a manifestação de necessidade de *Reforma na Administração Pública*³⁴, dum modo geral, tem sido abordada de forma constante nas Grandes Opções do Plano (GOP) e Programas de Governo (PG) dos diversos governos, seguindo, aliás, a tendência dos países ocidentais com a substituição do *Estado Administrativo* (burocrático) pelo *Estado Managerial* (*New Public Management*) (Carvalho, 2008).

Importa aqui distinguir entre os conceitos de *Reforma* e de *Modernização* (Incrementalismo³⁵), porquanto se o primeiro implica mudanças pontuais e disruptivas em torno a um determinado aspeto alvo de um programa estruturado, pelo que não é desejável que esteja sempre a acontecer, pois as

³³ A adesão à CEE implicou a aceitação de determinados “deveres” como seja o respeito pelas Diretivas europeias. Uma Diretiva é um instrumento legislativo flexível utilizado principalmente como meio de harmonizar as legislações nacionais. Exige que os países da UE alcancem um determinado resultado, deixando-lhes a competência quanto à forma de o fazer.

³⁴ Existem vários autores nacionais, tais como Rocha (2014), Carvalho (2008), (Madureira, Rodrigues e Asensio, 2013), Madureira (2015) entre muitos outros, a dedicarem as suas investigações precisamente a esta área: as *Reformas Administrativas em Portugal*.

³⁵ Lindblom dá um contributo decisivo para o desenvolvimento da análise das políticas públicas como processo político, considerando que a margem de manobra dos decisores políticos era muito limitada. Assim, no seu modelo analítico (*Incrementalismo*), partindo da base de estudo da produção de políticas públicas nos EUA e revendo a tese de Simon sobre as limitações ao modelo racional, o autor defende que os atores políticos, por terem racionalidade limitada perante a complexidade dos problemas, decidem através de uma série restrita de comparações entre alternativas marginalmente diferentes entre si. Desta forma, o modelo de decisão incremental analisa a decisão como um processo em que existe restrição de tempo e de informação, em que existe conflitos de interesse, grupos de interesse e de pressão que vão necessariamente influenciar as negociações no sentido de defender os seus interesses próprios. Nesse sentido, as decisões tomadas por negociação e compromisso (como potenciadores de minimização do conflito) são o resultado de “sucessivas comparações” limitadas que os decisores fazem das novas propostas versus os resultados de decisões anteriores, resultando geralmente em alterações “incrementais”. Apresenta a vantagem de, por ser uma forma cautelosa de tomar decisões, se evitarem erros eventualmente graves. Duma forma geral, a prática confirma que as grandes decisões são um domínio do discurso (mais uma proposta do que um projeto), uma vez que os efeitos são incertos e de que, independentemente do que se faça, inevitavelmente os problemas irão persistir. Deste modo, o modelo incremental, por implicar leves modificações a os programas existentes, diminuindo o risco e vitando alterações radicais cujo resultado final não se conhece à partida, leva a decisões pragmáticas e facilmente exequíveis - exigindo poucos recursos (Carvalho, 2008:41-43; Kingdon, 2011: 79-83; Asensio, 2013:284; Araújo e Rodrigues, 2017:15). O *Incrementalismo* ou modelo de decisão incremental passa por um esforço de modificação constante, mas de menor amplitude, por oposição às *reformas*.

Instituições precisam de estabilidade³⁶, o segundo traduz um processo continuado e incremental de melhorias, de menor amplitude, em todas as áreas. Por vezes, ao fim de vários anos de modernização pode chegar-se a uma reforma.

Não cabe neste capítulo fazer um levantamento nem uma análise exaustivos sobre este tema, mas sim fazer um apanhado geral das principais características e reformas/medidas modernizadoras dos diversos GC da III República em termos de modelo de AP³⁷ que, segundo pensamos, foram relevantes no percurso até aos SP, iniciando-o com o X GC, por corresponder ao início de um novo ciclo de prosperidade económica pós *Bloco Central*, e analisando um pouco mais aprofundadamente os XV, XVII, XVIII e XIX GC, ou seja no período de maiores dificuldades económicas e que culminou num novo resgate da *Troika*³⁸, em 2011.

De acordo com Carvalho (2007:11), o período de viragem relativamente ao modelo que caracteriza a nossa administração inicia-se com os XI e XII GC, liderados por Cavaco Silva com maioria absoluta, com o mote “Menos Estado, Melhor Estado”, preconizado pelo modelo de Estado Liberal:

“Mas foi a partir do X Governo Constitucional que os instrumentos de gestão pública começaram a ser encarados como fundamentais para a mudança da Administração Pública. O tom mudou: adivinha-se o triunfo da visão gestionária que se veio a dar com o XI Governo Constitucional. Este beneficiou de circunstâncias favoráveis à prossecução de políticas de inovação administrativa: a fatura das medidas impostas pelo Fundo Monetário Internacional foi assumida, sobretudo, pelos Governos anteriores, podendo afirmar-se que se registou uma atenuação da crise financeira e das pressões orçamentais; para além do mais, Portugal tornou-se um membro da Comunidade Económica Europeia em 1986, beneficiando de aí em diante de fundos comunitários que afrouxaram o clima de austeridade e que criaram um sentimento de maior vigor económico”.

Neste período, beneficiando de duas maiorias absolutas, introduziram-se novas perspetivas na APP, baseadas numa maior simplificação administrativa e conseqüentemente na desburocratização, dando ênfase à qualidade e privilegiando a relação entre a *Administração* e o *Setor Empresarial* (Gonçalves, 2013:60). Esta abordagem centrada na *qualidade* tem raízes no setor empresarial, em que

³⁶ Normalmente uma *reforma* está associada a mudanças de governo sendo mais fácil implementar/ realizar quando existem governos com maioria absoluta ou em governos com apoios bem consolidados.

³⁷ Anexo C – Resumo das principais Reformas e Modernizações da APP, em anexo.

³⁸ O termo *Troika* é utilizado como uma referência à cooperação entre o Fundo Monetário Internacional, o Banco Central Europeu e a Comissão Europeia.

o cidadão é equiparado a um cliente, tal como vinha acontecendo no Reino Unido de *Thatcher* ou nos Estados Unidos de *Reagan*, a partir dos anos 80, como vimos no capítulo anterior. O movimento designado por *New Public Management*³⁹ (NPM), surge na sequência da insuficiência do modelo Burocrático (Estado Administrativo) no que dizia respeito às novas questões mais complexas que surgiam com o Estado Providência: “(...) Este novo paradigma surgiu na sequência da crise do Estado Providência que viria a levantar questões sobre o papel e a natureza das instituições públicas, levando à procura de formas alternativas de organizar e gerir os serviços públicos e à redefinição do papel do Estado numa ótica de maior relevo do mercado e da concorrência” (Santos, 2016:110). Efetivamente o modelo Burocrático, e a sua profissionalização, servia na perfeição para questões rotineiras nas funções do Estado, uma vez que assegurava transparência, isenção e legalidade com o poder muito centralizado e hierarquizado, mas mostrava-se ineficiente para resolver os problemas que advieram com o Estado Social (*Welfare State*) e consequente aumento das despesas do Estado, com défices orçamentais excessivos. Nesse sentido o NPM surge precisamente como uma resposta a esta situação, defendendo a introdução de práticas da gestão privada na prática das administrações públicas por forma a tornar o setor público “mais magro e mais competitivo, tentando, ao mesmo tempo, tornar a administração pública mais sensível às necessidades dos cidadãos, pela oferta de serviços que valham o que custam, pela flexibilidade de escolha e pela transparência” (Santos, 2016:110), partindo do pressuposto que não há grandes distinções nem impedimentos entre as instituições públicas e as instituições privadas, introduzindo, por isso, o mercado para garantir serviços prestados pelo Estado (Privatizações), está associado a uma menor intervenção por parte do Estado⁴⁰. No entanto, neste período em Portugal, e antagonicamente à tentativa de dar mais autonomia à gestão dos organismos, ocorre a recentralização financeira expressa na *Reforma da Administração Financeira do Estado*, discutida e aprovada de 1989 a 1992⁴¹.

³⁹ Tal como referido em 1.1.1. (Administração baseada no mercado: *New Public Management*), existem dois grandes modelos/teorias de influência na estruturação da AP no -pós anos 80 como crítica ao Modelo Burocrático, até então vigente, e que são a *Public Choice* e o Managerialismo e que vão ser uma grande influência para o NPM.

⁴⁰ O Estado apenas deve interferir nos monopólios naturais (telecomunicações, eletricidade, saneamento básico, entre outros).

⁴¹ “Num ambiente caracterizado por algumas dificuldades económicas relacionadas com a abertura de setores tradicionais à concorrência asiática, as precauções financeiras relacionadas com a entrada em vigor do novo regime de pessoal, e certamente a assinatura em 1991 do Tratado de Maastricht, obrigando ao controlo do défice e da dívida pública, explicam a adoção, sob o terceiro governo do ciclo (1991-1995), de medidas orientadas para a contenção da despesa, tais como a aprovação da chamada Lei dos Disponíveis em 1992 e a reestruturação de diversos Ministérios, em obediência em alguns

Nos *XIII* e *XIV* GC com Guterres como Primeiro Ministro (PM) as políticas de inovação administrativa representam uma continuidade da linha que vinha sendo seguida, muito embora com um estilo muito mais dialogante com a Administração e os seus funcionários, fruto muito provavelmente da necessidade, por ser um governo de maioria relativa. Assim, a tónica passa a estar mais centrada no cidadão, que deixa de ser visto como um cliente, no respeito por uma cultura de cidadania e pela relação *Administração-Cidadão*⁴², pelo que a legislação vai no sentido da desburocratização desta relação por forma a facilitar a vida aos cidadãos, aplicando por exemplo o conceito *one stop shop*, com a criação das lojas do cidadão ou introduzindo o *e-government* (TIC). Na sequência da própria agenda da União Europeia passa a estar na “moda” a *Sociedade de Informação*⁴³ (Carvalho, 2008; Madureira 2015). O *XIV* Governo termina na sequência da aceitação de um pedido de demissão apresentado pelo então PM, após um mau resultado obtido nas eleições autárquicas e por forma a evitar um “pântano político”.

2.1.1. Governo de Durão Barroso (XV Governo Constitucional) – Reforma da Administração Pública

Mais tarde, já durante o *XV* GC, com Durão Barroso como PM, após as legislativas de março de 2002, em que o PSD ganha as eleições com maioria relativa e forma um governo com acordo de incidência parlamentar entre PSD e CDS-PP, vemos aprovadas duas Resoluções do Conselho de Ministros (RCM) com características ainda mais acentuadas do NPM: RCM n.º 95/2003, de 30 de julho e a RCM n.º 53/2004, de 21 de abril. Foram igualmente aprovadas duas leis quadro: a da Administração Direta do Estado, Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro⁴⁴, e a dos Institutos Públicos (Administração Indireta), Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro⁴⁵. Para este governo era fulcral proceder-se a uma Reforma da Administração

casos ao princípio da separação dos órgãos de conceção- órgãos executivos e ao achatamento de estruturas, típico do movimento para a qualidade, e, se quisermos, do New Public Management” (Gonçalves, 2013 :61).

⁴² Para além da manutenção da Comissão Empresas-Administração, criada nos governos de Cavaco Silva, cria-se um Fórum Administração- Cidadão - RCM n.º 186/96, de 28 de novembro- (Carvalho, 2008).

⁴³ *Iniciativa Nacional para a Sociedade de Informação, Livro Verde sobre a Sociedade de Informação* ou *Missão para a Sociedade de Informação*, são alguns exemplos (Carvalho, 2008).

⁴⁴ Que estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a Administração Direta do Estado.

⁴⁵ “O objetivo era clarificar a organização interna da APP, estabelecer obrigações e regras comuns bem como evitar a proliferação de IP e orientá-los mais no sentido de uma gestão por objetivos e de uma maior transparência da sua atividade” (Pereira, 2008:131). Relativamente aos IP e para que seja possível essa transparência, estes passam a ter de disponibilizar na sua página eletrónica os seus planos e relatórios de atividades (Pereira, 2008:131).

Pública e para isso seria necessário “consolidar um Estado com autoridade, moderno e eficaz” conjuntamente com o “sanear das finanças públicas”. Assim, a RCM n.º 95/2003, de 30 de julho, que vem corporizar o documento “Linhas de Orientação para a Reforma da Administração Pública”, onde são enunciados os princípios essenciais que a enquadram, aprova a definição das grandes linhas orientadoras da reforma e modernização da Administração Pública, tendo como objetivos essenciais prestigiar a AP e os seus agentes, racionalizar e modernizar estruturas, reavaliar as funções do Estado e promover uma cultura de avaliação e responsabilidade, distinguindo o mérito e a excelência. Materializa a Reforma num conjunto de sete eixos prioritários, mais tarde desenvolvidos na RCM n.º 53/2004, de 21 de abril. Deste modo, no ponto 1.2. (*Eixos prioritários de Desenvolvimento da Reforma da Administração Pública*) destacamos “Organização do Estado”, com a prossecução do objetivo “Menos Estado, melhor Estado”, tal como nos governos de Cavaco Silva, ou “Governo eletrónico”, tal como nos governos de Guterres, preconizando a ampla e racional utilização de tecnologias de informação como veículo instrumental para a instituição de um novo modelo de Administração organizado em rede e mais eficiente, com partilha de conhecimento inter- áreas, utilização das melhores práticas, e orientação para resultados. Uma das iniciativas previstas no âmbito deste eixo era a implementação de um *Programa Nacional de Compras Eletrónicas*⁴⁶ (PNCE). No ponto 2.2.2. (*Tipologia de objetivos*) fala-se em objetivos de Produtividade e gestão da despesa, onde o binómio custo-benefício é o “barómetro” da eficiência dos Organismos. A não racionalização de recursos e/ou seu desperdício é sempre de combater, sublinha-se. Fala-se igualmente na “instituição de uma lógica de gestão por objetivos a cada nível hierárquico, da revisão das atribuições e orgânica do Estado e da AP com vista à sua redução e racionalização, da melhoria da qualidade dos serviços prestados e da revitalização do programa de formação e valorização para a AP”. Estes diversos eixos que vimos referindo são, no fundo, o embrião do *Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado* (PRACE), aprovado mais tarde no governo de Sócrates, e a sua definição⁴⁷. A legislatura é marcada pelo que ficou conhecido como “o discurso do país de tanga” proferido por Durão Barroso, sobre as dificuldades económicas em Portugal. A legislatura não é cumprida até ao fim, devido à demissão do PM, entretanto indigitado como

⁴⁶ Já previsto com Guterres. Cf. RCM n.º 143/2000, de 27 de setembro (DR 2ª série) e DL n.º 104/2002, de 12 de abril.

⁴⁷ Neste sentido, podemos acrescentar que tal como muitas das iniciativas projetadas pelo XIV Governo só emergiram com alguma notoriedade, com este Governo como é o caso da Bolsa de Emprego Público (BEP) ou do PNCE (Carvalho, 2008).

presidente da Comissão Europeia. No entanto, questões como a qualidade, a eficácia, a eficiência ou a satisfação dos clientes tinham vindo para ficar e dominar a Agenda da APP.

2.1.2. Governo de Sócrates (XVII Governo Constitucional) – PRACE

A legislatura do *XVII* GC, com Sócrates (PS) como PM será a primeira maioria absoluta (45,03%) conquistada pelo PS, na sequência das legislativas de fevereiro de 2005. Esta nova maioria absoluta, que constituiria indubitavelmente uma janela de oportunidade única para uma mudança de paradigma na reforma da Administração Pública, vem reforçar as políticas que se vinham seguindo com o governo de Durão Barroso, “aprovando os instrumentos legislativos que possibilitassem a sua implementação” (Carvalho, 2008:181). Neste sentido, são assinadas a RCM n.º 124/2005, de 4 de agosto (definição do PRACE) e a RCM n.º 39/2006, de 21 de abril, pela qual foi aprovado o PRACE. Elaborado em consonância com aquele objetivo reformador e, em conformidade com ele, foram definidas as orientações gerais e especiais para a reestruturação simultânea de todos os Ministérios, seguindo uma metodologia comum. Assim, o PRACE é “definido” em 2004 e aplicado em 2007.

“Trata-se de um Governo que teve mérito de agregar um conjunto de iniciativas de modernização administrativa até então dispersas sob uma determinada denominação, um rótulo (por exemplo, SIMPLEX⁴⁸ ou PRACE), que passou a constituir uma marca divulgada junto da função pública, em geral, facilitando a perceção de que existe uma real determinação em mudar a máquina administrativa, traduzida em atos concretos” (Carvalho, 2008:182).

O PRACE consistiu essencialmente num redesenho da AP (termo que está muito em voga) por forma a que esta se tornasse mais eficiente e ajustada aos recursos do País:

“Só com a criação do PRACE se procurou implementar uma perspectiva de reforma administrativa sistémica, estruturante e transversal para toda a administração central (AC). Era a primeira vez que um programa ousava encetar uma reforma tão abrangente das estruturas procurando reestruturar e racionalizar as estruturas da administração direta e indireta em função das missões dos ministérios e respetivas entidades, bem como do programa de governo” (Madureira, Rodrigues e Asensio, 2013).

⁴⁸ Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa.

De acordo com Carvalho (2008), a metodologia seguida articulava a combinação de técnicos com políticos: a Comissão Técnica do PRACE⁴⁹, o Governo e os Grupos de Trabalho dos diversos Ministérios. Esta delegação de poderes para instituições com independência política confere credibilidade às políticas públicas⁵⁰.

No entanto, e apesar do propósito do surgimento do NPM ser a redução da despesa pública através de uma gestão mais eficiente inspirada no setor privado, verifica-se precisamente o contrário, com o *deficit* sempre a aumentar e com uma perda de controlo por parte do Estado relativamente a esta proliferação de EPE, IP, Fundações, entre outros. Este descontrolo das contas públicas, em grande parte agravado pela crise internacional⁵¹, provoca um descrédito no modelo⁵² e um retorno a uma nova Burocracia, apelidada de *New-Weberianism/ Neo- Weberianismo (Burocracia liberal)*⁵³ (NW), com a necessidade dos Governos recuperarem o controlo bem como a coordenação destas instituições, por forma a haver um maior controlo sobre os gastos financeiros.

2.1.3. Governo de Passos Coelho (XIX Governo Constitucional) – PREMAC

Assim, já no XIX GC, com P. Passos Coelho (PSD e CDS-PP) como PM, num governo com “apoio parlamentar maioritário” com o CDS-PP, liderado por Paulo Portas, após as legislativas de junho de

⁴⁹ Composta por Bilhim, Marques, Pina e Cunha, Trigo Pereira, Antunes e Barraquero.

⁵⁰ A formulação de políticas públicas está relacionada com o estudo, elaboração e negociação das alternativas para resolução do problema. Nesta fase, uma gama de potenciais escolhas/ soluções é identificada e é feita (idealmente) uma análise de custo-benefício para cada uma das opções. Majone (2011) *apud* Asensio (2013:287), analisa o papel das ideias e das instituições na formulação das políticas de acordo com três características: a redescoberta da eficiência como principal objetivo de qualquer política pública, a credibilidade das políticas (importância estratégica) e a delegação de poderes para instituições com independência política.

⁵¹ Neste aspeto deve-se acrescentar que “(...) a crise financeira internacional de 2008 contribuiu fortemente para que a meta de redução de défice estrutural não fosse alcançada” (Madureira, 2015:554).

⁵² Há quem considere que, não obstante, muito embora o propósito inicial de combate ao despesismo não tenha sido alcançado, a qualidade dos serviços prestados aumentou consideravelmente.

⁵³ Relativamente ao NW devemos acrescentar que esta denominação pode ter dois entendimentos/pontos de vista: se por um lado, autores como Pollit e Bouckaert (2011), enquadram este como um subtipo do NPM, onde se encontram países do Sul da Europa que nunca atingiram plenamente o NPM, por outro lado esta denominação também caracteriza um “retrocesso” voluntário relativamente ao modelo do NPM, por se constatar que este muitas das vezes não era eficiente do ponto de vista das finanças públicas. De acordo com este ponto de vista, o NW acaba por ser uma evolução natural do próprio NPM, com um aumento da centralização, coordenação e controlo político em grande parte motivados pelo descontrolo financeiro causado pelo NPM.

2011 onde vence com maioria relativa, é aprovado o *Plano de Redução e Melhoria da Administração Central* (PREMAC), por muitos apelidado de segundo PRACE ou 2ª versão de programas⁵⁴. Este governo teve de executar o pedido de ajuda financeira internacional negociado com a *Troika* pelo anterior governo liderado por Sócrates após a sua demissão, em março de 2011, devido à rejeição do novo Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC). Assim, entre 2011 e 2015, fala-se na 4ª Geração de Reformas da APP com grandes evidências NW, numa lógica mais centralizada no Estado (tónica de novo no Estado), em que é aprovada diversa legislação avulsa no sentido de introduzir mais burocracia e maior controlo por parte do Governo, com menos autonomia por parte das entidades. Neste período em que houve uma grande preocupação com o controlo da despesa, introduziu-se a obrigatoriedade de pedido de *parecer prévio* à AMA⁵⁵, DGAEP⁵⁶, eSPap⁵⁷ e que ainda se mantêm em vigor.

Desta forma, no âmbito do PREMAC, foram implementadas diversas medidas com vista à racional e eficiente utilização de recursos públicos, bem como à redução da despesa pública (Madureira, 2015):

“De acordo com o que havia sido determinado pelo Memorando de Entendimento, o XIX Governo Constitucional assumiu, no seu programa, a necessidade de reduzir custos do Estado e de procurar modelos mais eficientes de funcionamento, afirmando, nessa linha, a intenção expressa de eliminar as estruturas sobrepostas na estrutura do Estado, reduzindo o número de organismos e entidades, mantendo a qualidade na prestação do serviço público. (...) a redução verificada, quer ao nível de serviços, quer do número de

⁵⁴ “Em 2011, o PREMAC, voltou a evidenciar a intenção expressa de, de forma articulada em toda a APC, eliminar as estruturas sobrepostas na estrutura do Estado, reduzindo o número de organismos e entidades, mantendo a qualidade na prestação do serviço público” (Madureira, Rodrigues e Asensio, 2013).

⁵⁵ Cf. Decreto-Lei n.º 107/2012, de 18 de maio alterado pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, relativo à aquisição de bens e à prestação de serviços no domínio das TIC para valores superiores a 10 000€.

⁵⁶ Embora a obrigatoriedade de parecer prévio vinculativo do membro do Governo responsável pela área das Finanças para celebração ou renovação de contratos de aquisição de serviços tenha sido uma medida implementada o XIX Governo ela ainda está em vigor. Cf. Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro (LEO 2018) n.º 4 do artigo 58.º e n.º 1 do artigo 60.º conjugados com o Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio (DLEO 2018), artigo 45.º e artigo 32.º da LTFP aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho. Este parecer prévio vinculativo do Ministro das Finanças para autorizar despesas com prestação serviços tem como objetivo limitar, controlar e escrutinar a despesa pública.

⁵⁷ Entenda-se pedido de exceção. De acordo com a Portaria n.º 772/2008, de 6 de agosto, revista pela Portaria n.º 103/2011, de 14 de março, com o Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro e com o n.º 4 do artigo 8.º do Regulamento do SNCP, as entidades compradoras vinculadas do SNCP devem adquirir os bens e serviços ao abrigo dos Acordos Quadro (AQ) celebrados pela eSPap. Quando não consta do AQ, mas o Vocabulário Comum para os Contratos Públicos (CPV) do bem/serviço a adquirir consta da Portaria 103/2011, de 14 de março, tem que se fazer um pedido de exceção à eSPap. Delegação de competências na eSPap para valores até 100 000,00€ por Despacho n.º 8853/2017, de 27 de setembro publicado em DR, 2.ª série, n.º 194 de 9 de outubro de 2017.

dirigentes, ultrapassou o objetivo inicial⁵⁸. (...) não tendo havido uma extinção (...) mas sim um reenquadramento e uma redistribuição das mesmas por um número mais reduzido de organismos. (...) a modalidade de reorganização predominante na administração central foi a fusão de estruturas”.

Podemos concluir que, independentemente dos ciclos políticos e dos partidos do arco da governação, tem-se verificado que as propostas e as medidas de reforma/modernização administrativa no sentido do NPM têm sido uma constante do período desde o X GC em Portugal, não obstante as alterações estarem mais ligadas às mudanças de governo⁵⁹. Esta tendência alterou-se com o PRACE e o PREMAC. De facto, podemos concluir que estes dois projetos constituíram as duas grandes reformas da APP dos últimos anos, sendo os responsáveis pela tentativa de um redesenho e um reequilíbrio das estruturas da APP que se quis abrangente, integrado e distante dos ciclos políticos (Madureira, Rodrigues e Asensio, 2013) e será destas duas reformas que irão surgir os SP na APP.

2.2. SERVIÇOS PARTILHADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA

2.2.1. Governo de Durão Barroso – Embrião dos Serviços Partilhados

Os Serviços Partilhados na APP tiveram alguns percursores históricos como o Serviço de Utilização Comum dos Hospitais (SUCH) em 1966, a Central de Compras do Estado em 1979 e as iniciativas de algumas Secretarias - Gerais na primeira metade da década de 2000 (Gonçalves, 2013:187; ESPAP, 2015a:11). No entanto, o enquadramento legal que impulsionou a incorporação dos SP na APP foi a RCM n.º 95/2003, de 30 de julho, a Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro⁶⁰ e a RCM n.º 53/2004, de 21 de abril. Destes diplomas legais destaca-se a necessidade de haver racionalização e eficiência de meios através da agregação de funções transversais, salvaguardando a autonomia de decisão e o poder de cada organismo público.

⁵⁸ “Entre os objetivos do PREMAC encontrava-se a redução de pelo menos 15% no total das estruturas orgânicas dependentes de cada ministério assim como nos cargos dirigentes” (Madureira, 2015:555).

⁵⁹ “Desde 1974 até 2012, tem-se verificado que, a par das mudanças dos ciclos políticos resultantes da eleição de novos governos constitucionais, também as estruturas da administração pública (AP) tendem a ver-se invariavelmente modificadas, alegadamente para melhor se adaptarem ao cumprimento e execução dos programas políticos definidos pelos governos eleitos” (Madureira, Rodrigues e Asensio, 2013:5).

⁶⁰ Cf. artigo 8.º *Partilha de Atividades Comuns* e artigo 9.º *Funcionamento em rede*.

Na alínea c) do anexo III, *Implementação das Unidades de SP* da RCM n.º 53/2004, de 21 de abril, são descritos e identificados vários fatores tais como os *objetivos, como proceder à implementação de unidades de SP, áreas de reflexão e exemplos de iniciativas*. Nesta fase, a implementação de unidades autónomas de SP estava prevista ficar sob a responsabilidade direta das secretarias-gerais. Colocava-se a questão de que vantagens financeiras e operacionais se retirariam da concentração de determinadas funções nas unidades de SP e identificavam-se como áreas de implementação, para além de outras, a logística e as aquisições.

Por outro lado, o PNCE, aprovado em Conselho de Ministros a 26 de junho de 2003⁶¹, pretendia ser o principal instrumento de coordenação estratégica e operacional das políticas do XV GC para o desenvolvimento das compras eletrónicas em Portugal. Neste documento refere-se que a “utilização de meios eletrónicos no processo aquisitivo público (compras eletrónicas) irá gerar poupanças estruturais e ganhos de eficiência nas compras do Estado, aumentar a transparência e a qualidade de serviço prestado pelo Estado, e facilitar e alargar o acesso das empresas, grandes e pequenas, ao mercado de compras públicas”. Refere-se ainda a importância em acelerar a adoção de procedimentos eletrónicos no processo aquisitivo público bem como no tecido empresarial português, salientando o atraso do nosso País face a outros Estados Membros, dando como exemplo de vanguarda a Irlanda, cuja economia à época se assemelhava à nossa, e sublinhando que, muito embora o Estado reservasse para o setor privado e para as forças de mercado o papel de motor do desenvolvimento da Sociedade da Informação e do comércio eletrónico, deveria assumir um papel de impulsionador. Neste sentido, para além de ter de atuar em diversas vertentes, entre as quais a de catalisador da economia nacional, deveria garantir uma infraestrutura tecnológica de suporte às necessidades nacionais, nomeadamente através da criação de um Portal Nacional de Compras Eletrónicas. Previa-se assim não só criar um Portal informativo de compras (Compras.gov.pt) que deveria evoluir posteriormente para um portal transacional, como também criar uma plataforma central de Concursos Públicos e um Registo Nacional de Fornecedores. O *modus operandi* de implementação seria através de projetos piloto de soluções de compras em sete (7) Ministérios e subsequente generalização na AP e setor empresarial do Estado e projetos piloto de soluções de compras sectoriais em Autarquias, Obras Públicas (Empreitadas) e Saúde (PNCE, 2003).

Como vimos, este Governo teve uma duração muito curta, pelo que não teve tempo de implementar muitas das medidas legislativas previstas.

⁶¹ Antes das Diretivas de 2004, que deram origem ao CCP.

2.2.2. Governo de Sócrates – Gênese dos Serviços Partilhados

Posteriormente com o PRACE, o documento *Modelo de Reestruturação da Administração Central do Estado* (2006) refere que⁶²:

“(…) A gestão de recursos humanos, financeiros, materiais e patrimoniais (...), a partilha de serviços comuns e a implementação de sistemas de informação integrados permite a eliminação das múltiplas repetições estruturais, potenciando a redução de custos e as economias de escalas. (...) A partilha de serviços comuns (intra ou intersectoriais) permite a eliminação das múltiplas repetições estruturais existentes na prestação de serviços de suporte à Administração Pública. Características principais dos Serviços Partilhados: Uma Unidade prestadora de Serviços Partilhados⁶³ (USP) tem como Missão a prestação de serviços de suporte/apoio aos organismos clientes. Estes serviços deixam de ser atividades secundárias dos organismos clientes, para passarem a ser o core business da USP que corresponde diretamente pelos resultados dessas atividades; a USP fica vinculada a Níveis de Serviço Contratualizados e sujeitos a regras de mercado, dos quais depende a continuidade da prestação de serviços; a USP focaliza-se na permanente maximização da eficiência, numa lógica de estrutura horizontal de produção, com recurso intensivo a tecnologias integradas de informação e comunicação e com uma configuração organizacional potenciadora de uma adequada relação custo/benefício. A flexibilidade de atuação, agilidade e capacidade de ajustamentos rápidos e autonomia de gestão de uma Conta de resultados, exigem um enquadramento das USPs a que a atual arquitetura jurídica da administração direta (ou mesmo indireta) do Estado não responde. A figura jurídica prevista mais adequada (...) é a de Entidade Pública Empresarial (E.P.E). (...) Áreas percecionadas como potenciadoras de maiores ganhos: (...) Aprovisionamento, estando em curso o Programa Nacional de Compras Eletrónicas, sendo ainda necessário instanciar a Unidade Nacional de Compras e concluir a criação das Unidades Ministeriais”.

Assim, na sequência da RCM n.º 39/2006, de 21 de abril⁶⁴ que aprova o PRACE, o Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro vem definir e criar o Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP),

⁶² Ver também (Bilhim *et al*, 2006): “A partilha de serviços comuns (intra ou intersectoriais) permitirá a eliminação das múltiplas repetições estruturais que atualmente existem na prestação de serviços de suporte da Administração Pública (cada Direção-Geral, cada Instituto Público, etc., com a sua Direção Administrativa e Financeira, ou equivalente), potenciando a redução de custos por, entre outros, aproveitamento de economias de escala”.

⁶³ Que seria o equivalente a Centros de Serviços Partilhados.

⁶⁴ Cf. alínea b) e d) do artigo 5.º e anexo III *Estrutura de Missão para os SP*.

fazendo dele parte a Agência Nacional de Compras Públicas, E. P. E.⁶⁵ (ANCP) e as Unidades Ministeriais de Compras (UMC), como veremos desenvolvido no capítulo seguinte, e ainda prevê a gestão do Parque de Veículos do Estado (PVE), cujo regime jurídico é estabelecido no Decreto-Lei n.º 170/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual. Por sua vez, a Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, E. P. E. (GeRAP) é criada por Decreto-Lei n.º 25/2007, de 7 de fevereiro. Tal correspondeu a uma mudança de paradigma.

Em meados de 2009 a Associação para a Promoção de Desenvolvimento da Sociedade de Informação (APDSI) constituiu um grupo de trabalho⁶⁶ para estudar o estado dos SP na APP do qual resultou um relatório (APDSI, 2010). Nele se pode ler:

“Nos últimos anos temos assistido à proliferação do modelo de SP (shared services) na maioria das grandes empresas e grupos económicos, em que se tornaram óbvias as vantagens de concentrar numa única unidade organizacional os serviços de apoio comuns e transversais, em áreas como a gestão financeira, os recursos humanos, os recursos patrimoniais e logísticos, o apoio jurídico, as tecnologias de informação, o arquivo e a gestão documental, entre outras. A AP, pela sua grande complexidade e dimensão, é sem dúvida um dos setores onde as vantagens da aplicação deste modelo organizacional são mais evidentes. Os últimos três Governos tornaram evidente a opção pelos SP no setor público, por razões de curto prazo como a implementação do POC/P, a mobilidade de recursos humanos e as compras públicas, mas também como um imperativo de redução da despesa pública, através da racionalização dos recursos humanos e das suas competências. (...)”.

Posteriormente, no *Memorando de Entendimento sobre as Condicionantes de Política Económica* assinado com a *Troika*, pelo PS e pelo PSD em 2011, pode-se ler: “*Desenvolver os serviços partilhados através da efetiva implementação das iniciativas já em curso...*”, referindo que as entidades que foram criadas para o efeito, ainda não se haviam afirmado enquanto verdadeiros centros de SP na AP⁶⁷.

⁶⁵ “Uma entidade pública empresarial (E.P.E.) é uma pessoa coletiva de direito público de natureza empresarial dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, sendo o seu capital estatutário detido pelo Estado e aumentado ou reduzido por despacho conjunto do Ministro das Finanças e da tutela” (Pereira, 2008:135).

⁶⁶ João Catarino Tavares (Coordenador) – APDSI, Luís Mendes – Companhia IBM Portuguesa, SA, Marcelo Reis – Deloitte Consultores, S.A, Marina Pereira – INA, Instituto Nacional de Administração, I.P., Nuno Guerra – Accenture Consultores de Gestão, SA e Rui Pereira – REGI, EIM.

⁶⁷ Nomeadamente criando condições para que elas conseguissem cumprir a sua missão, por exemplo: a) emitindo diretrizes para a adesão de todos os organismos a que se destinam, b) aprovando um plano faseado de adesão e c) assumindo o compromisso da sua implementação. Só dessa forma seria possível gerar poupanças (ESPAP, 2015a).

Identificam, como áreas que tipicamente são eleitas para SP, as de *back-office* - RH, Financeira, Compras e IT-, apontando como benefícios a normalização e automatização de processos, investimento numa única ferramenta de suporte, custos de licenciamento e manutenção de *software* mais baixos, profissionalização dos serviços, real percepção dos custos, economias de escala, libertação de pessoas para as áreas *core*.

2.2.3. Governo de Passos Coelho – Desenvolvimento dos Serviços Partilhados

Consequentemente, e já no âmbito do PREMAC, foram implementadas diversas medidas com vista à racional e eficiente utilização de recursos públicos, bem como à redução da despesa pública, nas quais se inseriu a criação da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P. (eSPap). A eSPap, cuja criação foi concretizada através do Decreto-Lei n.º 117-A/2012, de 14 de junho⁶⁸, na sequência do memorando da *Troika*, assumiu a missão e atribuições dos anteriores Instituto de Informática (II), GeRAP e ANCP, extintos por fusão. A fusão das atribuições do II, da GeRAP e da ANCP na eSPap teve como objetivo refundar e melhorar o desempenho das funções e valências ligadas ao desenvolvimento e à gestão dos SP na AP (até então dispersas pelas três entidades), potenciando a adoção de soluções e modelos de operação comuns e mais eficientes, nomeadamente nas áreas de gestão de recursos financeiros, humanos e de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC). A criação da eSPap, integrada na Administração Indireta do Estado, com o propósito de extensão do modelo de SP a toda a AP⁶⁹, tem como intuito conseguir uma alocação mais eficiente dos recursos existentes, bem como alcançar melhorias no plano da eficácia. A prestação de SP tem como objetivos a redução de custos de funcionamento e a criação de oportunidades de melhoria, traduzidas, entre outras, no aproveitamento de soluções e capacidades de uso comum, na redução de esforço administrativo promovida pela uniformização, integração e automatização de processos, na disponibilização de ferramentas adequadas ao processo de tomada de decisão e na partilha de informação com as entidades da APP que dela necessitem, no âmbito das suas atribuições (ESPAP, 2015a). A aposta na prestação de SP constitui assim, tal como vimos, uma resposta ao compromisso assumido no âmbito do Programa de Assistência

⁶⁸ Até 10 de setembro de 2018 regia-se pela Portaria n.º 275/2012, de 10 de setembro, hoje revogada pela Portaria n.º 256/2018, de 10 de setembro que aprova os seus estatutos.

⁶⁹ De referir que atualmente apenas o SNCP (compras públicas e PVE) é de adesão obrigatória. Nas outras áreas, o modelo que perdura é facultativo, aberto ao mercado.

Económica e Financeira (PAEF), acordado com a *Troika*, de modo a reforçar a racionalidade da atuação pública e reduzir a despesa, contribuindo para o equilíbrio das contas públicas. A eSPap assumiu as funções de entidade gestora do SNCP, bem como do PVE, sucedendo à ANCP⁷⁰. A eSPap é um instituto público de regime especial⁷¹, que por estar integrado na administração indireta do Estado, é dotado de autonomia administrativa e financeira e de património próprio, prosseguindo as atribuições do Ministério das Finanças (MF), sob superintendência e tutela do respetivo ministro (ESPAP, 2015a).

Figura 2. 1– Recursos Financeiros eSPap



Fonte: elaborado pela própria, com base nos Planos de Atividades da eSPap dos diversos anos

Relativamente à fonte de financiamento, tal como se pode ver na Figura 2.1., uma parte das suas verbas provem do *Orçamento de Estado*, outra de *Receitas Próprias* e ainda outra de *Fundos Europeus*.

Em 2013 a fonte de financiamento era maioritariamente do OE, situação que se foi invertendo até 2016, ano em que as receitas próprias (14,9M€) foram a principal fonte de financiamento. Em 2017 houve um grande decréscimo de receitas próprias. De realçar, no entanto, que a contribuição do OE tem vindo sempre a diminuir, passando de 18,2M€ em 2013 para 11,4M€ em 2017. O seu orçamento de funcionamento tem uma dotação inicial que, embora vá variando ao longo dos anos, é da ordem dos 67% enquanto o orçamento de investimento (PIDDAC) corresponde a cerca de 33%.

⁷⁰ Esta transição de atribuições não implicou qualquer alteração ao regime disciplinador do SNCP, da CP e do PVE (Cf. Decreto-Lei n.º 117-A/2012, de 14 de junho).

⁷¹ Cf. Título IV (Regimes especiais) da Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, na sua redação atual. “Ao mesmo tempo equipara-se a Entidade Pública Empresarial para efeitos de conceção e desenvolvimento de soluções, aplicações, plataformas (...), à promoção de utilização de recursos comuns na AP” (cf. Decreto-Lei n.º 117-A/2012, de 14 de junho), seguindo para tal o regime jurídico do setor empresarial do Estado, o Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro.

Podemos afirmar que se as duas RCM do XV GC, com Durão Barroso, (RCM n.º 95/2003, de 30 de julho e RCM n.º 53/2004, de 21 de abril) foram o embrião dos SP na APP, a sua génese se deu durante o XVII GC, com Sócrates (RCM n.º 124/2005, de 4 de agosto, RCM n.º 39/2006, de 21 de abril, DL n.º 37/2007, de 19 de fevereiro) e a sua consolidação durante o XIX GC, com Passos Coelho (DL n.º 117-A/2012, de 14 de junho), concluindo que sendo uma política pública de grande impacto económico, ela tem sido transversal aos diversos GC, acrescentando que já no presente GC (XXI com António Costa como PM) tem havido desenvolvimentos a nível legislativo⁷². Assim, se o XVII GC foi o grande impulsionador dos SP na APP, o XIX GC foi o Governo que desenhou os SP tal como são atualmente, concentrados numa só entidade: a eSPap⁷³. Concretamente nas CP, que representam uma grande parte da execução da despesa pública nacional, os SP, por meio da contratação centralizada de bens e serviços transversais a toda a APP, têm tido um grande desenvolvimento, assumindo preponderância na estratégia de redução da despesa pública.

⁷² Cf. RCM n.º 78/2017, de 6 de junho.

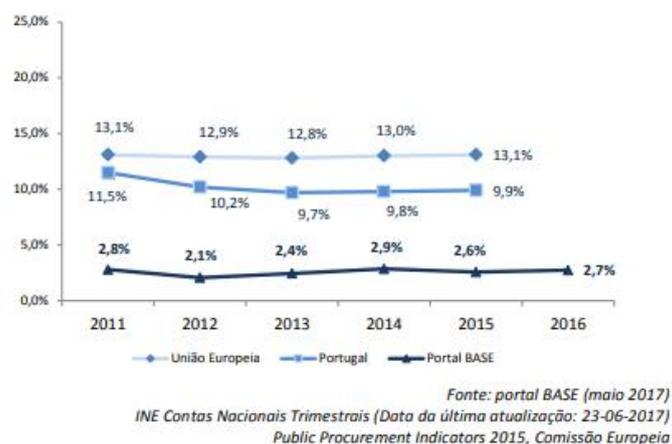
⁷³ Anexo F - Organograma eSPap de acordo com a Portaria n.º 275/2012, de 10 de setembro que foi recentemente revogada pela Portaria n.º 256/2018, de 10 de setembro.

CAPÍTULO III – COMPRAS PÚBLICAS ELETRÓNICAS E SERVIÇOS PARTILHADOS NAS COMPRAS PÚBLICAS

3.1. AS COMPRAS PÚBLICAS ELETRÓNICAS EM PORTUGAL E O CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS

As Compras Públicas (CP), ou Contratação Pública, são as compras (de bens, serviços, empreitadas) que as entidades públicas fazem no decurso das suas mais diversas funções e regem-se, atualmente, pelo Código dos Contratos Públicos (CCP) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto⁷⁴. Elas representam uma grande parte da execução da despesa pública, não só em Portugal (cerca de 19,5% correspondendo a cerca de 10% do PIB) como no contexto europeu (cerca de 16% do PIB) e dos países da OCDE (cerca de 30%) (Gomes, 2016:3). Nesta perspetiva, a área da contratação pública é de extrema relevância em qualquer país, em termos de políticas públicas (com impacto económico), em especial numa altura de dificuldades financeiras como as que temos estado a viver nos últimos 15 anos em Portugal.

Figura 3. 1 - A contratação pública em função do PIB⁷⁵



Fonte: Contratação Pública em Portugal 2016, BASE/IMPIC

Acedido em:

http://www.impic.pt/impic/assets/misc/relatorios_dados_estatisticos/Relatorio_Anual_ContratosPublicos_2016.pdf

⁷⁴ Na origem desta última alteração está a aprovação das Diretivas Comunitárias n.º 2014/23/EU, n.º 2014/24/EU e n.º 2014/25/EU do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de fevereiro e a necessidade de compilar todas as alterações que têm sido introduzidas.

⁷⁵ “O valor dos contratos públicos reportados poderá estar aquém do valor real dos contratos públicos, atendendo à relativa pouca expressão que tem face ao PIB (2,7%) quando a estimativa da CE para 2015 foi de 9,9% e face à execução orçamental (40%)” (IMPIC, 2017:102).

Como tal, a modernização da área das CP, concretamente o *e-procurement* (que veio possibilitar a completa desmaterialização dos procedimentos), torna-se imprescindível na estratégia de redução da despesa pública, cada vez mais com o dever de transparência, igualdade, concorrência⁷⁶ ou *accountability* (reduzindo a corrupção, a burocracia e os tempos dos procedimentos). Efetivamente, a grande evolução das tecnologias da informação e comunicação (TIC) tem impulsionado em grande medida os novos modelos de governação na APP que promovem a transparência, a igualdade, a concorrência e a *accountability*, requisitos fundamentais para uma gestão racional dos recursos. A nível comunitário tem havido uma grande preocupação pela introdução de meios eletrónicos na CP. Assim, com a “Declaração Ministerial de Manchester”, de 24 de novembro de 2005, os Estados da União Europeia estabeleceram a meta de que em 2010 as administrações públicas europeias fossem capazes de executar 100% da contratação pública (aquisição de bens, serviços e empreitadas) de forma eletrónica, de modo a proporcionar um mercado mais justo, transparente e concorrencial para as empresas, independentemente da sua dimensão e localização. Portugal foi desde logo o País que mais se destacou, constituindo uma referência de boas práticas em matéria de contratação pública eletrónica (INCI, 2011:11- 12).

Com efeito, o CCP trouxe algumas inovações e exigências tais como a desmaterialização dos procedimentos, a simplicidade processual, o encurtamento dos prazos e a introdução de maior concorrência, transparência e eficiência. Assim, com a entrada em vigor do CCP, mais concretamente a partir de 1 de novembro de 2009⁷⁷ passa a ser obrigatória a completa desmaterialização dos procedimentos⁷⁸ (substituindo o papel por meios eletrónicos) em todas as suas fases pré-contratuais

⁷⁶ Neste aspeto, as Diretivas do Parlamento Europeu e do Conselho n.º 2004/17/CE e n.º 2004/18/CE, de 31 de março bem como a Diretiva 2005/51/CE, da Comissão de 7 de setembro e da n.º 2005/75/CE, do Parlamento e da Comissão de 16 de novembro, introduziram estes vários conceitos e práticas de modernização, hoje em dia considerados fundamentais para a CP até então não recorrentes. Como sabemos, ditas diretivas constituíram um grande avanço para o panorama nacional e consubstanciaram-se no referido Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro que aprova o CCP, diploma que passou a incorporar legislação até à data dispersa. Ao longo dos anos o CCP tem sofrido diversas alterações, a maior parte delas motivadas por Recomendações e Diretivas europeias, a última das quais pelo já referido Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto.

⁷⁷ Cf. Decreto-Lei n.º 223/2009, de 11 de setembro.

⁷⁸ O regime de aquisição de bens por via eletrónica por parte dos organismos públicos teve os seus antecedentes com a aprovação do Decreto-Lei n.º 104/2002, de 12 de abril (testado com projetos piloto), entretanto revogado com a entrada em vigor do CCP. Este diploma surge no âmbito das recomendações apresentadas pelo Governo de então, contempladas na RCM n.º 143/2000, de 27 de setembro (DR 2ª série), na sequência do trabalho desenvolvido com vista à adoção de medidas concretas que possibilitassem os organismos da APP de adquirir bens por via eletrónica, contribuindo para a racionalização da sua

(desde a publicitação do anúncio até à adjudicação do contrato) com natureza concorrencial (especificamente, concurso público, concurso limitado por prévia qualificação, procedimento por negociação, diálogo concorrencial, concurso de conceção e sistema de aquisição dinâmico), com a utilização das plataformas eletrónicas de CP por parte das entidades adjudicantes⁷⁹.

3.1.1. O Portal dos contratos públicos⁸⁰ (Portal BASE)

O Portal BASE foi lançado em 30 de julho de 2008, data em que também entrou em vigor o CCP. Destina-se a promover a transparência na CP divulgando informação pública sobre a formação e execução dos contratos públicos sujeitos ao CCP, sendo por isso de acesso livre. Nestes termos é um instrumento de transparência e de *accountability* da APP. Constitui, como tal, o instrumento central de produção de informação estatística sobre a contratação pública nacional, nomeadamente para efeitos de elaboração dos relatórios estatísticos a remeter à Comissão Europeia. Esta informação é recebida das plataformas eletrónicas, das entidades adjudicantes e de terceiras entidades (Instituto Nacional Casa da Moeda, Tribunal de Contas, por exemplo). As regras de funcionamento e de gestão do portal dos contratos públicos são aprovadas por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das obras públicas. Este portal constitui uma peça essencial na estratégia da contratação pública, assente na transparência da informação, tendo sido Portugal o primeiro país europeu a congregar toda a informação sobre contratos públicos num único portal oficial (INCI, 2011). A Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro, procede à regulação do funcionamento e gestão do portal dos contratos públicos e à aprovação dos modelos de dados a transmitir ao portal para efeitos do disposto no CCP. A gestão do Portal BASE é da responsabilidade do Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. (IMPIC).

Sendo um espaço de referência na área da contratação pública, o Portal BASE assume várias funções: a) centraliza a informação mais importante sobre os contratos públicos celebrados; b) publicita, entre outros, o lançamento de concursos e de outros procedimentos de contratação, a celebração de

atuação, redução da burocracia e dos custos envolvidos. De sublinhar, mais uma vez, que o CCP, na sua redação original, pretendeu sistematizar, uniformizar e consolidar matérias, reunindo num só diploma legal a disciplina aplicável à CP, revogando os regimes jurídicos até então vigentes e transpondo as referidas Diretivas comunitárias de 2004.

⁷⁹ Cf. artigo 62.º do CCP “Os documentos que constituem a proposta são apresentados diretamente em plataforma eletrónica utilizada pela entidade adjudicante, sem prejuízo do disposto na alínea g) do n.º 1 do artigo 115.º”.

⁸⁰ Cf. Artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 111-B/2017.

contratos e eventuais sanções aplicadas por infrações ao CCP; c) divulga conteúdos técnicos e legislação relevante; d) aproxima as instituições do cidadão, na medida em que estimula a observação e o conhecimento da despesa pública efetuada.

Assim, de acordo com o art.º 127 do CCP (*Publicitação e eficácia do contrato*)⁸¹, da publicitação pela entidade adjudicante, da celebração de quaisquer contratos, na sequência de consulta prévia ou de ajuste direto, no portal dos contratos públicos (Portal BASE), independentemente da sua redução ou não a escrito, depende a eficácia do mesmo, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos. Essa publicitação é dispensada, nos termos do n.º 3 do artigo 128.º, nos casos de regime simplificado, tal como descritos nesse artigo. No entanto estes contratos devem ser comunicados para efeitos estatísticos. A dispensa de formalidades prevista no n.º 3 do artigo 128.º não abrange as obrigações de comunicação exigidas para a fase de execução do contrato, mas simplesmente, as obrigações referentes à fase de formação dos contratos. Ao invés, a matéria das comunicações obrigatórias no Portal BASE, a que o CCP sujeita as entidades adjudicantes, decorre e é regulada, com carácter global pelo artigo 465.º do CCP⁸². Por outro lado, para o caso de procedimentos desenvolvidos através de plataformas eletrónicas, as bases de dados ligadas ao Portal BASE são alimentadas, automática e permanentemente, pela informação transmitida via Diário da República Eletrónico (DRE), plataformas eletrónicas de contratação pública e entidades adjudicantes. De acordo com o artigo 38.º da Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto, “As plataformas eletrónicas devem transmitir ao Portal BASE dados relativos à formação e execução dos contratos públicos, nos termos a definir por portaria do membro do Governo que tutela o IMPIC”. A informação transmitida é, posteriormente, analisada e tratada e servirá de base ao desenvolvimento de estudos e análises estatísticas do mais variado teor (informação de gestão). Parte dessa informação é ainda publicitada no Portal BASE e no IMPIC, nos relatórios mensais e anuais, disponíveis a qualquer interessado⁸³.

Por fim, a comunicação de relatório final de obra e de relatório de execução de contrato é efetuada após o termo de execução de um contrato público e é obrigatória para todos os contratos celebrados ao abrigo do CCP, incluindo os casos de Ajuste Direto Simplificado. Os contratos assim comunicados não

⁸¹ Redação da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro.

⁸² Cf. Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro.

⁸³ Ver Anexo M – Síntese mensal da Contratação Pública (maio 2018). Um tipo de informação que se pode retirar destes relatórios, por exemplo, é a comparação entre procedimentos, onde os concursos públicos e os ajustes diretos continuam a apresentar primazia, em termos de número e montante adjudicados, face aos Acordos Quadro (eSPap).

ficam visíveis na área pública do Portal BASE, ficando somente disponíveis na área reservada da Entidade Adjudicante. O serviço de autenticação utilizado pelo Portal BASE é o da Imprensa Nacional Casa da Moeda, S.A. (INCM).

As entidades públicas com funções de auditoria, fiscalização e regulação podem ter acesso direto às bases de dados que suportam o Portal BASE, para o desempenho da respetiva missão, conforme previsto no artigo 454.º-C do CCP (*Dever de colaboração com outras entidades*), sendo os termos que regulam o referido acesso estabelecidos na sequência de protocolo a celebrar entre o IMPIC e cada entidade⁸⁴.

Conclui-se que os relatórios estatísticos de CP permitem aferir, concretamente no que diz respeito aos SPCP/SNCP, a % da despesa efetuada ao abrigo de Acordos Quadro (eSPap) comparando-a com a % da despesa efetuada ao abrigo de concurso público ou de ajuste direto, sendo que estes últimos ainda continuam a ser os procedimentos mais utilizados. Sublinha-se, contudo, que a informação vertida nestes relatórios diz apenas respeito aos dados reportados e que, ainda que de reporte obrigatório, a informação por vezes não é completa.

3.1.2. As plataformas eletrónicas e o IMPIC

Por sua vez, a Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto, regula a disponibilização e a utilização das plataformas eletrónicas de CP e transpõe o artigo 29.º da Diretiva 2014/23/EU, o artigo 22.º e o anexo IV da Diretiva 2014/24/EU e o artigo 40.º e o anexo V da Diretiva 2014/25/CE, do Parlamento europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, revogando o DL n.º 143-A/2008, de 25 de julho⁸⁵. Na alínea e) do artigo 2.º da referida Lei uma “Plataforma eletrónica” é definida como “a infraestrutura tecnológica constituída por um conjunto de aplicações, meios e serviços informáticos necessários ao funcionamento dos procedimentos eletrónicos de contratação pública nacional, sobre a qual se desenrolam os referidos procedimentos” e na alínea f) são definidos “Serviços de certificação eletrónica” como “a disponibilização de certificados para efeitos de produção de assinaturas eletrónicas qualificadas e de selos temporais de validação cronológica”. As plataformas eletrónicas são um instrumento de transparência e desmaterialização de procedimentos relativos à CP.

⁸⁴ Cf. n.º 3 do artigo 6.º da Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro.

⁸⁵ Cf. Artigo 94.º (norma revogatória) da referida Lei. Para além do Decreto-Lei n.º 143-A/2008, de 25 de julho também é revogada a Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de julho.

No artigo 35.º da referida Lei (*interligações com plataformas públicas*) afirma-se que as plataformas eletrónicas devem garantir, sempre que necessário e tecnicamente possível através da plataforma de interoperabilidade da AP⁸⁶, a sua interligação com o Portal BASE, com o portal do DRE, com o CNCP, com a solução que venha a ser implementada pelo Tribunal de Contas (TC) ou pelas entidades do Sistema Nacional de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado, no âmbito das suas competências na área da auditoria e controlo dos contratos públicos, entre outros.

O artigo 36.º (*interligação entre plataformas eletrónicas*) refere que a eSPap é responsável pelo sistema de interligação entre as plataformas eletrónicas, cujo desenvolvimento e manutenção são assegurados pela INCM, e que funciona através da plataforma de interoperabilidade da AP.

O artigo 37.º (*troca de dados entre as plataformas eletrónicas e o portal dos contratos públicos*) diz que a informação transmitida ao Portal BASE se destina a arquivo, a tratamento estatístico e a monitorização da informação, pelo que os dados transmitidos deverão estar codificados e esta codificação deverá estar perfeitamente sincronizada com o referido portal.

O artigo 38.º (*Dados a transmitir ao portal dos contratos públicos*) refere que as plataformas eletrónicas devem transmitir ao Portal BASE dados relativos à formação e à execução dos contratos públicos. Os termos em que o devem fazer vem definido, como vimos, pela Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro.

A lista atualizada das plataformas eletrónicas licenciadas e das respetivas empresas gestoras é publicitada nos sítios na *Internet* do IMPIC, do Gabinete Nacional de Segurança (GNS) e do Portal BASE⁸⁷. A entidade licenciadora, de monitorização e fiscalizadora das plataformas eletrónicas é o IMPIC⁸⁸.

⁸⁶ Importa salientar a preocupação havida no aproveitamento de recursos já disponíveis, tentando maximizar a utilização de infraestruturas públicas já existentes. Neste sentido, o antigo InCI (atual IMPIC) celebrou um protocolo com a Agência para a Modernização Administrativa (AMA) mediante o qual ficou estabelecido que a interligação entre as plataformas eletrónicas e o Portal BASE fosse efetuada através da plataforma de interoperabilidade da AMA, enquanto instrumento vocacionado para maximizar a interoperabilidade entre os agentes da APP.

⁸⁷ Cf. Artigo 4.º da referida Lei.

⁸⁸ Ao qual compete, designadamente: “a) coadjuvar o membro do Governo da tutela na definição das linhas estratégicas relacionadas com a contratação pública eletrónica, incluindo a emissão de pareceres e a elaboração de projetos de legislação neste domínio; b) emitir as licenças necessárias ao exercício da atividade de gestão de plataformas eletrónicas; c) assegurar a monitorização e o acompanhamento da atividade das plataformas eletrónicas, nomeadamente através da elaboração de relatórios estatísticos; d) assegurar a fiscalização da atividade das plataformas eletrónicas”. Cf. artigo 7.º da referida Lei.

Em 2015, através do Decreto-Lei n.º 232/2015, de 13 de outubro (lei orgânica), o antigo Instituto da Construção e do Imobiliário I.P. (InCI) é reestruturado, passando a designar-se IMPIC, designação que, pela sua abrangência, permite uma melhor perceção da missão do instituto nas duas áreas em que atua: a da regulação do setor da construção e do imobiliário e a da regulação dos mercados públicos ou contratos públicos. A par das atribuições e competências que o instituto já vinha exercendo, passa a competir-lhe também, como já referimos, o licenciamento, a monitorização e a fiscalização das plataformas eletrónicas de contratação pública, a produção de manuais de boas práticas sobre contratos públicos de aquisição de obras, de bens e de prestação de serviços e ainda a análise de queixas e denúncias de cidadãos e empresas, assim como de participações de entidades públicas sobre a aplicação das regras de adjudicação de contratos públicos. O IMPIC é um instituto público (organismo central) dotado de personalidade jurídica sobre todo o território nacional, autonomia administrativa e financeira e património próprio, que prossegue atribuições sob tutela do Ministro do Planeamento e das Infraestruturas nas áreas da construção, do imobiliário e da contratação pública. Tem como atribuições, no domínio da regulação da contratação pública⁸⁹:

- a) formular ao membro do Governo da tutela propostas legislativas e regulamentares relacionadas com os contratos públicos, incluindo os respeitantes à transposição de diretivas europeias;
- b) participar nas equipas de representação técnica nacional em matéria de contratos públicos junto das instâncias europeias e internacionais relevantes;
- c) apoiar o membro do Governo da tutela na definição do modelo de contratação pública eletrónica nacional, em articulação com as demais entidades competentes em razão da matéria;
- d) assegurar o licenciamento, a monitorização e a fiscalização das plataformas eletrónicas de contratação pública, nos termos da lei;
- e) produzir manuais de boas práticas sobre contratos públicos de aquisição de obras, de bens e de prestação de serviços;
- f) gerir o portal dos contratos públicos, designado *Portal BASE*, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 472.º do CCP (*obrigações perante a Comissão Europeia*), incluindo os observatórios de obras públicas de bens e serviços;
- g) produzir relatórios estatísticos sobre contratos públicos no setor da construção e do imobiliário;

⁸⁹ Cf. n.º 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 232/2015, de 13 de outubro.

h) analisar queixas e denúncias de cidadãos e empresas, assim como participações de entidades públicas sobre a aplicação das regras de adjudicação de contratos públicos no setor da construção e do imobiliário.

De acordo com o artigo 454.º-A (*acompanhamento e monitorização dos contratos públicos*) do CCP, na sua redação atual, o IMPIC é, nos termos da lei, o organismo responsável pela regulação dos contratos públicos e é o ponto de referência de cooperação com a CE.

O IMPIC, conjuntamente com o Tribunal de Contas, a Autoridade da Concorrência e Inspeção Geral das Finanças, é um dos parceiros estratégicos da eSPap no que concerne à Contratação Pública/Compras Públicas.

3.2. SERVIÇOS PARTILHADOS NAS COMPRAS PÚBLICAS⁹⁰

Os Serviços Partilhados nas Compras Públicas (SPCP) são uma área específica de uma realidade muito mais abrangente que são os SP na APP, consubstanciados atualmente na eSPap, enquanto entidade gestora do SNCP. A aposta na “solução” de SP advém da necessidade de minorar os efeitos de parcos recursos financeiros, tentando combater desta forma o desperdício dos mesmos e, da ideia de que se pode poupar no que é transversal a toda a APP, através da contratação centralizada de bens e serviços transversais a toda a APP e, conseqüentemente, das economias de escala⁹¹.

Como vimos, no contexto do desenvolvimento dos SP, uma das linhas estratégicas de ação do PRACE, o Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro⁹² vem definir e criar o SNCP (linhas orientadoras), assente nos seguintes pilares: “integração de entidades compradoras por imposição legal e de entidades compradoras de adesão voluntária de base contratual; segregação das funções de contratação e de compras e pagamentos assente na adoção de procedimentos centralizados, aos níveis

⁹⁰ Muito embora a eSPap denomine os serviços partilhados de compras públicas, simplesmente de Compras Públicas, no nosso ensaio iremos sempre falar em Serviços Partilhados de Compras Públicas (SPCP) para não se confundir com as Compras Públicas propriamente ditas, ou seja, as compras (de bens, serviços, empreitadas) que as entidades públicas fazem no decurso das suas mais diversas funções, sem que sejam necessariamente adquiridas ao abrigo de Acordos Quadro da eSPap.

⁹¹ Esta “aposta” é em grande parte imposta (Diretivas) pela União Europeia (carácter supranacional). Exemplo disso é a criação do instrumento Acordo-Quadro e Central de Compras, de que se falará mais à frente.

⁹² Na parte preambular do Decreto-Lei vem referido: “(...) Pela Resolução do Conselho de Ministros n. 39/2006, de 21 de abril, foi aprovado o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), elaborado em consonância com aquele objetivo reformador e, em conformidade com ele, foram definidas as orientações gerais e especiais para reestruturação dos ministérios. (...)”.

global e setorial, de acordos quadro ou outros contratos públicos e na subsequente compra e pagamento pelas entidades compradoras; modelo híbrido de gestão do SNCP, com base numa entidade gestora central articulada com as UMC e as entidades compradoras, funcionando em rede”. O SNCP tem como escopo aumentar o rigor, a transparência, a competitividade, a eficácia e a eficiência nas compras públicas. A nova *política de compras públicas* incidia fundamentalmente sobre três aspetos essenciais: a) racionalização do número de estruturas afetas às compras públicas (eliminando duplicações de orgânica bem como de processos, b) celebração de novos contratos públicos de carácter transversal (Acordos Quadro), e c) desenvolvimento do modelo tecnológico de suporte às compras públicas eletrónicas⁹³ (catálogo, plataforma, entre outros).

O Regulamento n.º 330/2009, de 30 de julho procede à sua regulamentação, determinando a disciplina aplicável ao sistema, definindo o modo de funcionamento em rede, a organização dos processos de trabalho e a articulação das relações funcionais entre os principais intervenientes: a ANCP enquanto entidade gestora com a natureza de Central de Compras, as UMC e as entidades compradoras. O objetivo era promover a aquisição centralizada de bens móveis e serviços, numa lógica de partilha de funções comuns, transversais a toda a atividade ministerial. O seu artigo 13.º definia as atribuições da atualmente extinta ANCP, das UMC, das entidades integradas no SNCP, bem como da CIC. A ANCP, criada então em 2007 com o objetivo de definir, implementar, gerir e avaliar o SNCP, prosseguia de um modo geral os seguintes objetivos estratégicos: a) contribuir para o reequilíbrio das contas públicas, mediante a racionalização e redução da despesa em bens e serviços transversais; b) contribuir para a modernização, eficiência e eficácia da AP, através da profissionalização e centralização da função compras; c) promover a competitividade económica e transparência entre os fornecedores do Estado (Pestana, 2016:401). Em 2008, a conjuntura internacional desfavorável e a difícil situação económica que o país atravessava vieram dar maior relevo aos princípios orientadores da ANCP. No mesmo Decreto-Lei, para além da criação da ANCP procede-se à aprovação dos seus estatutos, com as funções de entidade gestora do SNCP e a fisionomia de central de compras, na aceção da Diretiva n.º 2004/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março, publicada no JOUE, n.º L 134, de 30 de abril de 2004, e cujos estatutos são publicados em anexo a este Decreto-Lei.

⁹³ No seguimento do processo iniciado em 2003 com o PNCE que tinha como objetivo introduzir ferramentas eletrónicas como instrumentos correntes dos processos de compras públicas, sendo muito anterior ao CCP.

O reforço da utilização de SP na APP foi assumido em 2011, no âmbito de PREMAC, que visava a redução permanente da despesa e a implementação de modelos mais eficientes para o funcionamento da Administração central, tal como referido no capítulo anterior, com a criação da eSPap, por Decreto-Lei n.º 117-A/2012, de 14 de junho, resultando assim da fusão de três organismos (ANCP, II e GeRAP) lançados pelo anterior executivo, e assumindo a sua missão, atribuições e competências. Esta fusão visava melhorar o desempenho das funções, agilizar a adoção de soluções e potenciar sinergias ligadas ao desenvolvimento e à gestão dos serviços em todas as áreas. A eSPap⁹⁴ tem por missão “assegurar o desenvolvimento e a prestação de SP (ou seja, serviços transversais) no âmbito da APP, bem como conceber, gerir e avaliar o SNCP e assegurar a gestão do PVE, apoiando a definição de políticas estratégicas nas áreas de TIC das Finanças, garantindo o planeamento, conceção, execução e avaliação das iniciativas de informatização tecnológica dos respetivos serviços e organismos”. Tem como visão “ser a opção de referência para a AP na utilização de recursos públicos comuns e na prestação de serviços partilhados” (ESPAP, 2015a). Com vista a uma organização dinâmica e inovadora, apresenta uma estrutura *flat* (agilidade e flexibilidade), com reduzido número de níveis hierárquicos, privilegiando-se a lógica de funcionamento por projeto, de forma a potenciar a eficácia e a inovação organizacional tentando maximizar as competências e a experiência dos seus colaboradores (valorização do desenvolvimento profissional e pessoal e transversalidade de contributos e diversidade de experiências acumuladas) (ESPAP, 2015a). Assim, são atribuições da eSPap no âmbito das compras públicas⁹⁵:

- a) Negociar e celebrar acordos quadro ou outros contratos públicos de obras e de fornecimento de bens ou de serviços destinados às entidades públicas adjudicantes compradoras;
- b) Acompanhar e apoiar as UMC nas negociações dos contratos públicos a celebrar a nível ministerial;
- c) Agregar e tratar a informação relativa às compras públicas;
- d) Definir, desenvolver e implementar estratégias de compra e negociação para as aquisições centralizadas, preservando e incrementando os níveis de concorrência nos respetivos setores de atividade;
- e) Elaborar propostas de legislação, de procedimentos e de adoção de sistemas de informação de suporte relacionados com as compras públicas;

⁹⁴ Cujo Conselho Diretivo é composto por um Presidente, um Vice-Presidente e dois Vogais.

⁹⁵ Cf. n.º 4 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 117-A/2012, de 14 de junho. Ver artigo 20.º (Direção de Compras Públicas) e 20.º - A (Competências do Núcleo de Planeamento e Gestão – NPG - do SNCP) do Regulamento Interno da eSPap, aprovado a 22 de julho de 2014, na sua redação atual.

- f) Apoiar o membro do Governo da tutela na definição de políticas e linhas de orientação para as compras públicas;
- g) Coordenar e apoiar os serviços, organismos e entidades públicas e seus fornecedores na adoção das normas e procedimentos definidos para o aprovisionamento público;
- h) Promover a adoção de procedimentos de natureza normativa relativos à aquisição e utilização de sistemas informáticos de suporte ao aprovisionamento público;
- i) Implementar e manter uma plataforma que permita gradualmente assegurar o suporte ao ciclo integral de compras, privilegiando o relacionamento desmaterializado entre as empresas fornecedoras e a Administração Pública;
- j) Gerir as aplicações centralizadas que integram o Sistema de Compras Públicas Eletrónicas;
- k) Adotar práticas e privilegiar a aquisição de bens e serviços que promovam o equilíbrio adequado entre a eficiência financeira e a proteção do ambiente;
- l) Avaliar permanentemente o desempenho do SNCP, designadamente mediante a promoção da realização de auditorias pelos serviços de inspeção e controlo competentes para o efeito.

Muito embora a elaboração da *política de Compras Públicas* caiba à tutela, Ministério das Finanças (MF), a Direção de Compras Públicas da eSPap deve propor as políticas e linhas de orientação para as Compras Públicas bem como propostas de legislação. Por outro lado, a Comissão Interministerial de Compras⁹⁶ (CIC), enquanto órgão consultivo, deve pronunciar-se sobre as linhas gerais da política de aquisições públicas. Por fim, as UMC, que funcionam em Secretarias- Gerais ou serviços equiparados, têm por missão apoiar a eSPap na execução da *política de compras públicas*, de forma a assegurar melhores condições negociais aos serviços e organismos do respetivo ministério integrados no SNCP e racionalizar os processos e custos de aquisição.

O SNCP/SPCP tem como pressuposto essencial a observação dos princípios de contratação pública, designadamente os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da proporcionalidade, da boa-fé, da tutela da confiança, da sustentabilidade e da responsabilidade, bem como os princípios da concorrência, da publicidade, da igualdade de tratamento e da não-discriminação, nos termos previstos no n.º 1 do artigo 1.º-A do CCP.

⁹⁶ Cf. Artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, n.º 5 do artigo 13.º do Regulamento n.º 330/2009, de 30 de julho e artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 117-A/2012, de 14 de junho.

De acordo com o CCP, existem dois instrumentos para a contratação em escala: os acordos-quadro⁹⁷ (AQ) (artigos 251.º a 259.º) e as centrais de compras⁹⁸ (artigos 260.º a 266.º).

O lançamento de concursos públicos ou de concursos limitados por prévia qualificação, com vista à celebração de AQ, constitui uma das principais atribuições da eSPap no âmbito do SNCP, sendo estes AQ um instrumento que permite a cada entidade adjudicante uma maior rapidez e eficiência (simplificação, agilização e desburocratização da CP) no domínio da contratação pública centralizada, possibilitando agregar a oferta e a procura em prol de uma economia de escala tendente a atingir um preço unitário mais atrativo e a estabelecer relações contratuais duradouras (Tribunal de Contas, 2015:12-13). Assim, a celebração de AQ, levada a cabo pela eSPap, “pré-qualifica os fornecedores/prestadores de serviços para o fornecimento de bens e/ou a prestação de serviços à APP e estabelece as condições e requisitos que os mesmos são obrigados a cumprir, em termos de preços máximos/descontos mínimos, níveis mínimos e qualidade de serviço, entre outros aspetos” (Pestana, 2016:405)⁹⁹. A aquisição ao abrigo dos AQ apresenta diversas vantagens¹⁰⁰ e o procedimento de contratação, por parte das entidades adjudicantes, torna-se consideravelmente mais rápido e simples, na medida em que a fase de qualificação de fornecedores já foi assegurada pela eSPap. Por outras palavras, os AQ têm natureza contratual, não tendo como objetivo a aquisição imediata, mas sim regular contratos (com fornecedores previamente qualificados) que venham a ser celebrados em aquisições futuras, durante um determinado período de tempo que nunca pode ser superior a quatro anos¹⁰¹, incluindo respetivas prorrogações (Tribunal de Contas, 2015:14). Os AQ orientam-se por princípios de racionalização da despesa, eficiência operacional, geração de poupanças, promoção da competitividade e geração de

⁹⁷ Instrumento previsto em diretivas comunitárias em matéria de contratação pública transpostas para a legislação nacional através do CCP. “Um AQ é um contrato celebrado entre as entidades adjudicantes e as entidades fornecedoras de bens ou prestadoras de serviços adjudicatárias, com vista disciplinar condições jurídicas, técnicas e económicas de aquisição futura de bens ou serviços, ao longo de um determinado período de tempo” (Pestana, 2016:405).

⁹⁸ Cf. Decreto-Lei n.º 200/2008, de 9 de outubro. Estabelece o regime jurídico aplicável à constituição, estrutura orgânica e funcionamento das centrais de compras.

⁹⁹ “A lista de bens e/ou serviços disponíveis para contratação, assim como todas as informações de relevância sobre fornecedores/prestadores de serviços e as condições e requisitos mínimos definidos podem ser consultados no Catálogo Nacional de Compras Públicas (CNCP)”, uma das aplicações que a eSPap disponibiliza às entidades que integram o SNCP. In: <https://www.espap.pt/spcp/Paginas/spcp.aspx> .

¹⁰⁰ Tais como cadernos de encargos simples, minutas de peças do procedimento disponíveis, prazos mais curtos, existência de uma plataforma eletrónica parametrizada, sem limite de valor, sem publicações obrigatórias e com isenção de parecer prévio da DGAEP.

¹⁰¹ Cf. artigo 256.º do CCP.

informação de gestão. Dentro destes princípios enquadram-se medidas de estabelecimento de requisitos técnicos e funcionais e níveis de serviços exigentes para a APP, assim como a inclusão no caderno de encargos dos critérios de adjudicação para as aquisições ao abrigo do AQ.

Será depois ao abrigo destes AQ, através das UMC¹⁰² das SG que os vários Ministérios comprarão e/ou centralizarão os bens e serviços de que necessitam (para as entidades vinculadas e voluntárias), nos termos definidos nesses acordos¹⁰³. As aquisições ou centralizações ao abrigo de AQ (eSPap), dispensam publicação no Diário da República (DR) bem como no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE), qualquer que seja o seu valor¹⁰⁴ (ver Figura 3.2- Modelo de centralização de competências aquisitivas-eSPap). Todo o processo decorre obrigatoriamente na plataforma eletrónica de contratação pública disponibilizada pela eSPap (PECP). A centralização de procedimentos de aquisição ao abrigo dos AQ celebrados pela eSPap perspetivam, assim, negociações vantajosas para os futuros contratos a celebrar (ESPAP, 2015a) (ver Figura 3.2- Modelo de centralização de competências aquisitivas- UMC/ entidades adjudicantes). A tipologia de bens e serviços constantes dos AQ são, portanto, transversais à APP, ou seja, bens e serviços de consumo da própria APP¹⁰⁵¹⁰⁶. A Portaria n.º 103/2011, de 14 de março procede à revisão das categorias de bens e serviços cujos AQ e procedimentos de contratação da aquisição são celebrados e conduzidos pela eSPap, nos termos previstos nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 5.º do DL n.º 37/2007, de 19 de fevereiro¹⁰⁷.

¹⁰² Cf. artigo 19.º do Regulamento n.º 330/2009, de 30 de julho (*agregação de informação sobre necessidades aquisitivas*).

¹⁰³ “Sendo que, nessa altura, as condições de fornecimento poderão ser ainda melhoradas, elevando o nível de competitividade entre fornecedores, por um lado, e o potencial de poupanças do Estado, por outro” (Pestana, 2016:405). Existem autores que afirmam que, contrariamente ao que se pensa, não se obtém poupanças significativas nos consumos intermédios. Cf. Pereira *et al*, 2014:21.

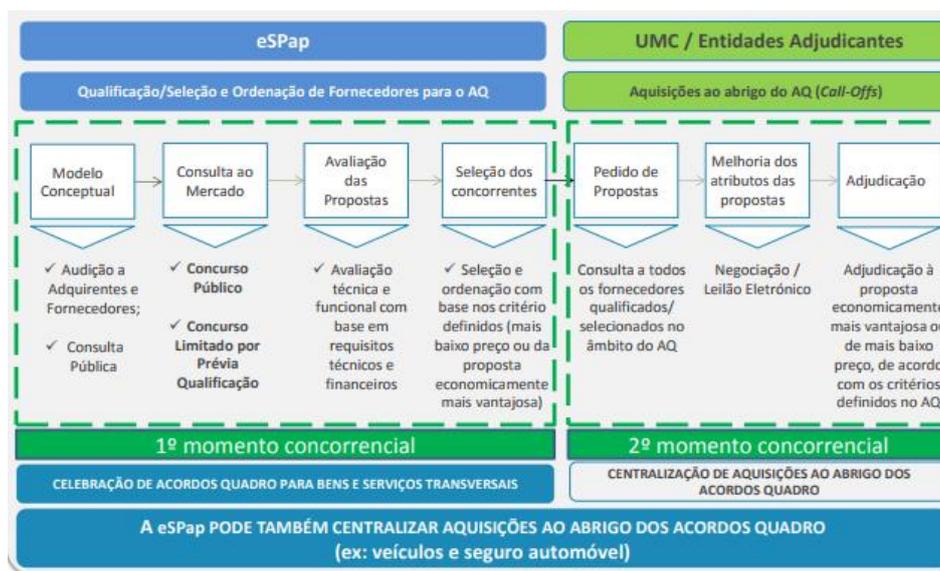
¹⁰⁴ In: *Compras Públicas*, acessado em: www.espap.pt/spcp/Paginas/spcp.aspx

¹⁰⁵ Atualmente estão em vigor os seguintes AQ: AQ-GF Gestão de Frota (2017), AQ-EI Aquisição e aluguer operacional de equipamento informático (2016), AQ-GN Fornecimento de gás natural em regime de mercado livre (2016), AQ-SMAVAC Manutenção de Sistemas de AVAC (2016), AQ-ELE Fornecimento de eletricidade em regime de mercado livre (2015), AQ-Pecon Papel e economato (2015), AQ-SMIE Manutenção de instalações de elevação (2015), AQ-SITIC Infra- estruturas de tecnologias de informação e comunicação (TIC) (2015), AQ-MOB Mobiliário (2015), AQ- HL Higiene e limpeza (2015), AQ-LS Licenciamento de software e serviços conexos (2015), AQ-VS Vigilância e segurança (2014). Os AQ (eSPap) são suportados em classificações económicas do OE. In: www.espap.pt

¹⁰⁶ Se atendermos, por exemplo, à síntese mensal da CP relativa ao mês de maio de 2018 (Anexo M) constatamos que os AQ (eSPap) representam apenas 13% da CP em Portugal em termos de valor da despesa (dados reportados), enquanto no mesmo período os concursos públicos representavam 46,2% e os ajustes diretos 29,7%.

¹⁰⁷ A lista anexa a esta Portaria substitui a que foi aprovada pela Portaria n.º 772/2008, de 6 de agosto, e revista pela Portaria n.º 420/2009, de 20 de abril. Estas listas fazem a caracterização dos AQ com identificação dos códigos CPV (Vocabulário

Figura 3. 2 - Modelo de centralização de competências aquisitivas



Fonte: eSPap, 2014

Acedido em:

http://www1.ipq.pt/PT/IPO/historico_eventos/Documents/Dia%20Mundial%20da%20Normaliza%C3%A7%C3%A3o%202014/ASPAP%20-%20COMPRAS%20P%C3%9ABLICAS%20PARA%20UM%20ESTADO%20INTELIGENTE.pdf

Como ilustrado na Figura 3.3, o modelo atualmente existente é um modelo coordenado¹⁰⁸ de funcionamento, com grande controlo da despesa pública¹⁰⁹ por parte do Ministério das Finanças. A CIC funciona junto da eSPap, enquanto órgão consultivo, e é constituída por representantes da eSPap e pelos responsáveis das UMC, aos quais se junta o Diretor-Geral do Orçamento.

Comum para os Contratos Públicos) associados. O CPV é um sistema de classificação único para os contratos públicos que visa normalizar os termos utilizados pelas autoridades e entidades adjudicantes para descrever a natureza dos contratos.

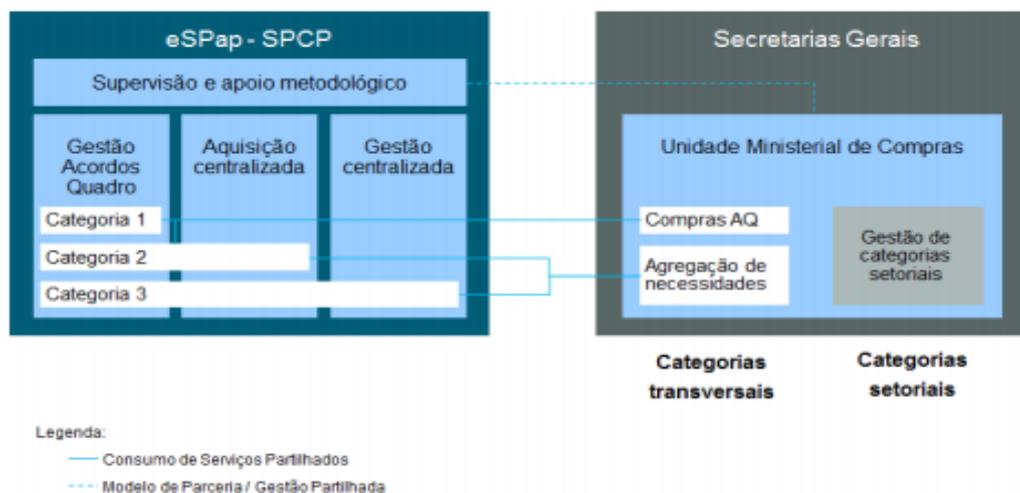
¹⁰⁸ O modelo coordenado permite dar resposta às especificidades da APP (ESPAP, 2015a).

¹⁰⁹ Muito embora o modelo de funcionamento seja concentrado na eSPap, ele é coordenado com as UMC e veja-se a já referida obrigatoriedade de pedido de parecer prévio à AMA e à eSPap, introduzidas no XIX GC e que ainda se mantêm em vigor, com as devidas alterações (o topo da hierarquia retém o poder e a influência).

Figura 3. 3 – Modelo coordenado de funcionamento

Fonte: elaborado pela própria, adaptado de eSPap, 2014

A *Categoria 1* da Figura 3.4 ilustra o procedimento em que cabe às UMC/centrais de compras fazer previamente um levantamento/ agregação das necessidades das diversas entidades vinculadas/voluntárias. Por outro lado, para categorias de compras de natureza setorial, e tal como previsto no CCP, será do domínio das UMC/centrais de compras celebrar AQ (contratos públicos de aprovisionamento). Nestes casos, por não se tratar de necessidades transversais à AP, mas sim transversais a um Ministério, por exemplo, não existe AQ da eSPap. Assim, as centrais de compras podem celebrar AQ¹¹⁰ para as suas diversas entidades vinculadas ou voluntárias. Para tal deve ser adotado o procedimento de *Concurso Público* (CP) ou de *Concurso Limitado por Prévia Qualificação* (CLPQ).

Figura 3. 4- Esquema resumo do Plano Estratégico de Serviços Partilhados AP (PESPAP)

Fonte: Plano Estratégico de Serviços Partilhados da Administração Pública, 2015-2017
 Acedido em: https://www.espap.pt/Documents/espap_lab/PESPAP_Relatorio_VE_1.0.pdf

¹¹⁰ Cf. artigo 263.º do CCP.

Em termos organizacionais, os SPCP visam evoluir de um modelo coordenado para um modelo misto, como mostram as *Categorias 2 e 3* da Figura 3.4. Enquanto a sua operação se concentra nos AQ, almejam um modelo de parceria com as UMC/centrais de compras, onde os SPCP suportam a operação através da celebração dos AQ e as UMC/centrais de compras realizam a operação. Quando começarem o seu percurso de evolução no sentido da gestão centralizada¹¹¹ de compras, o modelo tomará características mais centralizadas, em que algumas categorias serão compradas diretamente pela eSPap. No modelo coordenado, os SPCP são responsáveis pela melhoria contínua e reporte da operação e as UMC/centrais de compras pela operacionalização dos processos de compra, tendo a eSPap o compromisso da supervisão / suporte e coordenação da uniformização. Para as categorias que vão começando a ser operacionalizadas num modelo de gestão centralizada de compras, os SPCP passarão a ser responsáveis pela operacionalização, supervisão, melhoria contínua e coordenação, assumindo para estas categorias um modelo organizacional centralizado. Ou seja, nesta situação, irá existir um modelo coordenado para as categorias abrangidas por AQ e centralizado para as categorias geridas diretamente pelos SPCP (ESPAP, 2015a).

O Programa do XXI GC, liderado por António Costa, contempla o objetivo “Melhorar a qualidade da despesa pública”, mediante a adoção de medidas que contribuam para a modernização, racionalização e controlo da despesa pública. A consolidação orçamental exige melhorias na gestão dos recursos das administrações públicas, conceito adverso à lógica de cortes cegos. As decisões devem ser tomadas com critérios de custo benefício, identificando e corrigindo as raízes estruturais da ineficiência da despesa pública. Assim, no âmbito da Estratégia de Promoção do Crescimento Económico e Consolidação Orçamental, consagrada no Relatório do Orçamento de Estado para 2016, aprovado pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, foi previsto o *Exercício de Revisão da Despesa Pública*, com o propósito de contribuir eficazmente para o desígnio da modernização, racionalização e controlo da despesa pública. Deste modo, por determinação da Ministra da Presidência e da Modernização Administrativa, o Ministro das Finanças, o Ministro da Educação e o Ministro da Saúde, foi criado o *Grupo de Trabalho de Revisão da Despesa Pública*, na dependência direta do Ministro das Finanças, que tem a missão de identificar e disseminar boas práticas de gestão de recursos, com o objetivo de geração de poupanças e melhoria dos serviços públicos. Assim, o *Grupo de Trabalho de Revisão da Despesa Pública*, criado por Despacho n.º 13445/2016, publicado em DR, 2ª série, de 10 de novembro, identificou, no âmbito da sua missão, a

¹¹¹ A eSPap utiliza o termo de modelo centralizado como equivalência a modelo concentrado, utilizado na literatura.

centralização da categoria de compra de energia como fator potenciador de poupanças e de melhoria do desempenho dos serviços públicos. Esta medida, proposta pelo referido Grupo de Trabalho, foi consagrada no Relatório do Orçamento de Estado para 2017, no ponto IV.2.2. Medidas de Promoção da Consolidação Orçamental: Revisão da Despesa Pública, prevendo-se a centralização de forma faseada, entre 2017 e 2019, com um impacto favorável nos custos associados à aquisição destes bens.

A RCM, n.º 78/2017, de 6 de junho (com efeitos a partir de 6 de julho), estabelece a centralização na eSPap dos procedimentos de aquisição da energia (eletricidade, combustível rodoviário e gás natural), tal como descrito na *Categoria 2* da Figura 3.4.¹¹² O objetivo é a centralização da categoria energia na eSPap, nos termos do preâmbulo da referida RCM, de forma faseada entre 2017 e 2019, sendo a sua implementação monitorizada pelo já referido Grupo de Trabalho. Prevê-se que com esta centralização que cada entidade compradora vinculada ao SNCP, independentemente da sua dimensão, possa beneficiar de forma transversal das mesmas condições de mercado.

Outra das preocupações que a eSPap tem revelado vai no sentido de desenvolver e envolver de forma crescente as suas redes colaborativas numa agenda de partilha e numa lógica de trabalho em rede (Governança¹¹³) com parceiros estratégicos a nível nacional como o Tribunal de Contas (TC), a Autoridade da Concorrência¹¹⁴ (AdC), a Inspeção Geral das Finanças (IGF) ou IMPIC, ou a nível internacional com a OCDE, a Comissão Europeia, a NESTA (Agência de Inovação do Reino Unido), entre outros¹¹⁵.

Conclui-se, como tal, que a evolução do modelo das compras públicas transversais tenderá para cada vez mais uma maior centralização de funcionamento concentrada na eSPap, em articulação com as UMC e com a CIC, com cada vez maior controlo da despesa por parte da tutela, Ministério das Finanças.

¹¹² Ver Anexo H - Quadro resumo das diferenças entre os três modelos de aquisição previstos no PESPAP.

¹¹³ A este título refira-se que o lema da eSPap, “*Juntos partilhamos eficiência*”, combina a vertente gestionária com a vertente da Governança. Ver Anexo I - Redes colaborativas da eSPap.

¹¹⁴ Importância cada vez maior das entidades reguladoras. A AdC publicou sobre esta matéria o *Guia de Boas Práticas no Combate ao Conluio na Contratação Pública*.

¹¹⁵ Exemplo disso é a *Knowledge Share*, uma plataforma de conhecimento com documentos de referência nas temáticas de SP e de inovação desenvolvida pela eSPap com os seus parceiros OCDE, no âmbito da Observatório para a Inovação no Setor Público (OPSI), e NESTA.

3.2.1. Sistemas de Informação de Suporte ao SNCP

Os Sistemas de Informação de Suporte ao SNCP são ferramentas fundamentais na estratégia para a sua evolução¹¹⁶, no sentido de desburocratizar e desmaterializar os processos aquisitivos, bem como de gerar e integrar informação de gestão relevante e em tempo útil.

A Plataforma Eletrónica de Contratação Pública (PECP)¹¹⁷ disponibilizada pela eSPap às UMC e entidades contratantes é de utilização obrigatória no âmbito do SNCP, pelo que é necessariamente utilizada pelos fornecedores para concorrer a procedimentos nela lançados. Dispõe de um sistema de certificação de utilizadores próprio. Integra os procedimentos de formação de contratos públicos, permitindo o acompanhamento das várias formalidades e salvaguarda de todas as peças do procedimento, inclusive selos temporais, desde a abertura até a assinatura dos contratos. Todas as centralizações/ aquisições efetuadas através do SNCP são tramitadas nesta plataforma. De acordo com os requisitos e condições a que deve obedecer a utilização de meios eletrónicos na formação dos contratos, a PECP tem ligação ao DRE e ao Portal BASE¹¹⁸, nos termos da Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto.

¹¹⁶ Em 2015, a eSPap apresentou uma candidatura, que foi aprovada, a financiamento comunitário no âmbito do SAMA 2020, para o projeto de desenvolvimento, a três anos, de um conjunto muito relevante de sistemas de informação do SNCP. Este investimento permitiria dotar o SNCP de ferramentas tecnológicas fundamentais à sua consolidação, com melhorias significativas em termos de usabilidade e interoperabilidade entre as várias ferramentas disponibilizadas. Contudo, face aos constrangimentos orçamentais verificados em 2016 e 2017 o projeto aguarda a disponibilização da componente de investimento nacional, pelo que não foi possível contratualizar e executar os desenvolvimentos aos sistemas de informação aprovados. (ESPAP, 2016b e ESPAP, 2017b).

¹¹⁷ A *Gatewit* era o prestador de serviços contratado pela eSPap para gestão da PECP desde maio de 2015. Em dezembro de 2016, o IMPIC, entidade fiscalizadora das plataformas eletrónicas a operar em Portugal, decidiu suspender a licença desta empresa. Desde finais de maio de 2017 que a empresa prestadora deste serviço é a Vortal. A eSPap pretendia que a nova PECP incorporasse melhorias face à disponibilizada anteriormente (em termos de *reporting*, com a disponibilização em tempo real e com possibilidade de análise em múltiplas vertentes de todos os procedimentos que são desencadeados ao abrigo dos AQ, consagrando os perfis de entidade gestora do SNCP, a eSPap, entidade agregadora, UMC e entidade adjudicante). Neste interregno, entre dezembro de 2016 e finais de maio de 2017 as entidades adjudicantes, no âmbito do SNCP, tiveram de recorrer a outras plataformas eletrónicas.

¹¹⁸ No entanto verifica-se, com frequência, que a PECP-Vortal – nem sempre está a fazer a comunicação automática ao Portal BASE relativamente aos dados relativos à formação e execução dos contratos de aquisição ao abrigo dos AQ. Esta falha na comunicação ao Portal BASE tem acontecido desde o início do funcionamento (maio/junho de 2017) e, apesar das entidades reportarem o sucedido, ainda se verificam constrangimentos.

O Sistema de Autenticação e Credenciação (SAC) é o sistema de gestão de acessos às aplicações relacionadas com as Compras Públicas e Gestão do Parque de veículos do Estado. O SAC gere os acessos ao Sistema de Gestão do Parque de Veículos do Estado (SGPVE), ao Catálogo Nacional de Compras Públicas (CNCP) e ao Sistema de Recolha e Validação de Informação (SRVI) e permite o acesso de entidades coletivas, sejam elas públicas ou privadas, a estas mesmas aplicações desde que cocontratantes dos AQ celebrados pela eSPap ou pela ex- ANCP.

O CNCP é um catálogo eletrónico disponibilizado e gerido pela eSPap que contém todos os AQ¹¹⁹ celebrados pela eSPap, respetivos cocontratantes/ fornecedores, bens ou especificações, serviços e preços máximos, pelo que é uma referência para a aquisição de bens e serviços na APP, estando a sua atualização sob a responsabilidade da eSPap. O objetivo é facilitar todo o processo de compras, simplificando os procedimentos de aquisição de bens e serviços, na medida em que permite que os mesmos decorram ao abrigo dos AQ celebrados pelas eSPap. Podem utilizar e consultar o CNCP: a) as entidades compradoras vinculadas (serviços da Administração direta do Estado e Institutos Públicos); b) as entidades compradoras voluntárias (entidades da administração autónoma e do setor empresarial público), nos termos definidos nos respetivos contratos de adesão ao SNCP e c) os fornecedores de bens e os prestadores de serviços que sejam cocontratantes nos AQ celebrados pela eSPap.

O SRVI é uma ferramenta para a recolha online de informação a prestar obrigatoriamente por entidades terceiras à eSPap, em cinco âmbitos distintos: i) relatórios de Faturação¹²⁰ (RF); ii) relatórios

¹¹⁹ De acordo com informações da eSPap, mais de 23 mil produtos e serviços transversais à AP. In: www.espap.pt

¹²⁰ O contrato é celebrado entre a entidade adjudicante e o adjudicatário e compete a este último reportar semestralmente no SRVI a execução contratual, ou seja, a faturação relativa a contratos celebrados ao abrigo dos AQ da eSPap. Os RF devem ser enviados à eSPap até ao dia 20 de mês subsequente ao final de semestre a que digam respeito. Este reporte é utilizado para calcular a remuneração da eSPap, aplicando a percentagem fixada no respetivo AQ. Paralelamente, é solicitado anualmente pela eSPap aos ROC/entidades fiscalizadoras das contas a certificação dos valores comunicados nos relatórios de faturação (ESPAP, 2018:25-26). Cf. Portaria n.º 40/2017, de 27 de janeiro, procede à definição da remuneração da eSPap no âmbito do SNCP.

de Contratação¹²¹ (RC); iii) pedidos de exceção (PE); iv) energia¹²²; v) registo de viagens e alojamento¹²³.

Destina-se às seguintes entidades: a) cocontratantes dos AQ celebrados pela eSPap (RF); b) entidades adjudicantes vinculadas e voluntárias do SNCP que tenham efetuado compras de bens e/ ou serviços ao abrigo de AQ celebrados pela eSPap (RC) e c) entidades vinculadas ao SNCP que pretendam criar um pedido de exceção para aquisição fora dos AQ (PE). O SRVI visa o acompanhamento da execução dos AQ recolhendo informação *online* sobre a contratação - prestada pelas entidades compradoras – e sobre a faturação – pelos cocontratantes.

Em 2016 e 2017, e tal como consta nos respetivos Relatórios de Atividades da eSPap (ESPAP, 2016b, ESPAP, 2017b), foram desenvolvidos alguns projetos na área de Sistema de Informação de Suporte que passamos a destacar:

- i) Integração da PECP com o SRVI para efeitos de submissão automática da contratação e da poupança. Produção do projeto de integração da PECP com o SRVI para submissão de RC e cálculo de poupanças. Após a sua implementação foram identificados alguns constrangimentos técnicos que impediam que a informação chegasse corretamente ao SRVI, tendo-se conseguido uma integração de cerca de 70%, de acordo com dados da eSPap. Apesar de não totalmente integrado, a eSPap constatou que o novo processo reduzia a carga burocrático-administrativa das entidades na submissão da informação relativa à contratação e aumentava a fiabilidade da informação relativa à adjudicação. Por outro lado, esta interoperabilidade contribuía de forma muito significativa para reduzir o número de entidades que integram o SNCP que, após a adjudicação, não submetiam o respetivo RC, conforme obrigação constante do regulamento do SNCP;

¹²¹ Paralelamente, constitui obrigação das entidades adjudicantes reportar à eSPap toda a informação relativa à contratação realizada ao abrigo dos AQ até 10 dias após a adjudicação. Com o objetivo de simplificar o processo de submissão dos RC ao abrigo dos AQ e de forma a evitar o duplo registo de informação, a eSPap procedeu à integração da PECP no SRVI. Esta funcionalidade visa integrar a informação de contratação e possibilitar às entidades adjudicantes que, numa única plataforma, submetam a informação relativa ao SNCP, nomeadamente o histórico de contratação para fins de apuramento de poupanças (ESPAP, 2018:27).

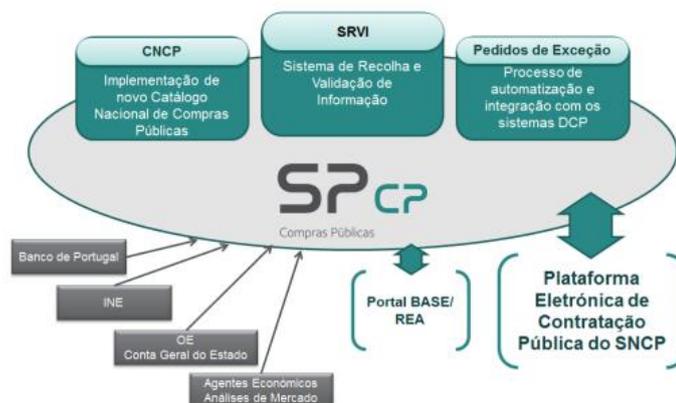
¹²² Com a entrada em vigor da RCM n.º 78/2017, de 6 de junho, a eSPap disponibilizou no SRVI o módulo Energia para que as entidades compradoras vinculadas do SNCP pudessem reportar o cadastro e histórico de consumo de combustíveis rodoviários (a granel e postos) eletricidade e gás natural até ao dia 19 de agosto de 2017. As entidades compradoras voluntárias se assim o entendessem também o poderiam fazer.

¹²³ In: <https://srvi.espap.pt/home>

- ii) Consolidação do processo de integração do Portal BASE com o SRVI. Embora a integração dos dois sistemas tenha ocorrido em 2015, em 2016 e 2017 verificaram-se desenvolvimentos de funcionalidades adicionais no SRVI, nomeadamente por forma a ser possível a edição e correção de dados, bem como a implementação de automatismos para agilizar o processo de atualização semanal dos dados recebidos do IMPIC na componente do Portal BASE (incluindo as compras públicas ecológicas);
- iii) Implementação de um conjunto de funcionalidades relevantes no SAC, no SRVI e no CNCP. No SAC as melhorias relacionaram-se com o aumento dos campos para classificação das entidades, com destaque para os que tinham como objetivo permitir o envio da hierarquia das entidades para a Ferramenta de Agregação de Necessidades (FAN)¹²⁴. No SRVI implementaram-se melhorias nas funcionalidades de exportação de dados e foram desenvolvidos novos écrans. No CNCP, para permitir a atualização automática via *webservice* dos AQ (respetivos lotes e cocontratantes na PECP), está a ser desenvolvido o *Master AQ* (módulo de gestão de AQ) que centraliza informação recolhida do CNCP, do SAC e de outras fontes internas. Em 2017, segundo a eSPap, deram-se início aos trabalhos preparatórios e definição de requisitos funcionais para a integração das bases de dados de RC e de RF que permitem, em diversas vertentes, a análise da contratação pública em Portugal, com especial ênfase na CP no âmbito do SNCP (ESPAP, 2017b).
- iv) Plataforma *web* de automatização dos pedidos de exceção. Veio permitir a desmaterialização da submissão de pedidos de exceção¹²⁵.
- v) Sistema de Informação Integrado de Gestão (SIIG). Continuação do estudo de novas funcionalidades bem como de alternativas que permitam uma integração dos diversos sistemas de informação externos (como os do INE, do Banco de Portugal, do OE e da InformaDB, entre outros) nos sistemas da eSPap, por forma a facilitar o cruzamento de dados para a análise da CP em Portugal e das entidades públicas em geral, assegurando a disponibilização de informação mais fidedigna, completa e atualizada (interoperabilidade entre as várias plataformas de Informação de CP).

¹²⁴ A FAN, ferramenta gerida pela antiga PECP (*Gatewit*) e que, de momento, não está ativa.

¹²⁵ Até agosto de 2015 era efetuada através do preenchimento de um formulário, remetido à eSPap por email, com posterior tratamento não automatizado. Desde 27 de setembro de 2017, por Despacho n.º 8857/2017, existe delegação no CD de competências para homologação de pareceres a pedidos de exceção até 100 000,00€. Esta delegação veio trazer maior rapidez no processamento de novos pedidos de exceção.

Figura 3.5 - Modelo conceptual do SIIG

Fonte: eSPap, Relatório de Atividades 2016

Acedido em: https://www.espap.pt/Documents/quem_somos/instrumentos_gestao/eSPap_RA_2016_1.0_aprovado.pdf

3.2.2. Gestão Estratégica eSPap¹²⁶

Segundo Caldeira (2016), o ciclo estratégico e operacional na AP, em geral, contempla, idealmente, uma série de documentos de gestão¹²⁷ que permitem manter o foco de ação e ter ferramentas para avaliar se a estratégia (o que vai fazer) implementada para alcançar os objetivos (o que quer alcançar) na organização é a correta. Assim, enquanto a *Missão* responde à pergunta *o que faz a nossa organização*, a *Visão* responde à pergunta *que tipo de organização queremos ser*. Por sua vez, os *Objetivos Estratégicos* (OE*) permitem concretizar a Visão da organização, logo são geralmente a longo prazo, pelo que a organização irá tardar mais do que um ano para os atingir e podem estar dependentes do contributo de várias unidades orgânicas. Já os *Objetivos Operacionais* (OO) permitem concretizar os OE* e a estratégia. São geralmente pensados a curto prazo, pelo que serão atingidos no decurso de um ano e quase sempre são da responsabilidade de uma única unidade orgânica. Os *Indicadores* (IND) são a forma de medir se os objetivos são alcançados (como vamos medir o progresso, as nossas realizações e avaliar o processo). No caso dos Indicadores-chave ou KPI, servem para medir as variáveis mais

¹²⁶ Cf. artigos 16.º (*transparência financeira*), 25.º (*autonomia de gestão*) e alíneas e), f) e h) do n.º 1 do artigo 44.º (*obrigações de divulgação*) do Decreto-Lei n.º 133/2017, de 3 de outubro.

¹²⁷ Plano Estratégico (sonho), Plano anual de atividades (operacionalização), QUAR (“transparência”), *Reports* (Monitorização intercalar) e Relatório de Atividades (“prestação de contas”) (Caldeira, 2016).

importantes da organização, ou seja, os OE*. Por fim, as *Metas* são a forma de saber se os objetivos foram alcançados (qual o nível de ambição dos objetivos)¹²⁸.

Na gestão pública a *public accountability*, ou prestação de contas perante os cidadãos, é indispensável por forma a garantir a legitimidade democrática. Os gestores públicos “para além dos deveres de observância da lei e da promoção da economia, eficiência e eficácia da gestão, têm ainda o dever de respeitar os valores fundamentais do estado democrático e republicano, devendo prestar contas, à luz desses valores, pelas condutas adotadas” (Costa, 2017:244).

De entre os diversos instrumentos de gestão estratégica e de *accountability* relativos à eSPap e ao SNCP, destacamos o *Plano Estratégico de Serviços Partilhados da Administração Pública 2015-2017* (PESPAP), os *Planos anuais de Atividades*, os *Quadros de Avaliação e Responsabilização*¹²⁹ (QUAR), numa perspetiva de integração e coerência com a sua missão, visão e valores institucionais, os *Relatórios anuais de Atividades*, as *Demonstrações Financeiras*, a *Prevenção da Corrupção*, o *Plano Nacional de Compras Públicas* (PNCP) bem como os relatórios *de Apuramento de Poupanças* do SNCP dos diversos anos¹³⁰. Estes documentos são aprovados pela tutela.

Compete à Direção de Compras Públicas (DCP) desenvolver, gerir e operar o ciclo de vida dos serviços de compras públicas, mediante disponibilização de instrumentos de suporte e execução de atividades de apoio técnico e ou administrativo. A DCP engloba o NPG, ao qual compete igualmente assegurar o acompanhamento e avaliação do desempenho do SNCP, a elaboração do PNCP e o controlo do seu grau de execução e cumprimento, o apoio às UMC e demais entidades adquirentes por ele abrangidas, a agregação e tratamento da informação relativa às compras públicas. Por outro lado, até 2014 competia ao NPG a prestação de contas a nível internacional, com a elaboração de relatórios estatísticos remetidos à UE¹³¹.

¹²⁸ A introdução da lógica de gestão por objetivos e da definição de indicadores surge, como vimos, com a RCM n.º 53/2004, de 21 de abril no governo de Durão Barroso.

¹²⁹ Identifica os objetivos estratégicos e operacionais, em termos de eficácia, eficiência e qualidade estabelecidos para a avaliação da atividade da eSPap.

¹³⁰ Os instrumentos de gestão são publicitados em www.espap.pt, cumprindo o disposto no n.º 6 do artigo 24.º do Regulamento n.º 330/2009, de 30 de julho e o n.º 3 do artigo 45.º e no n.º 1 do artigo 53.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro. Os documentos de prestação de contas/ *accountability* (nomeadamente o PNCP e os relatórios de Apuramento de Poupanças) apenas são publicitados até ao ano de 2014, o que é indicativo de uma mudança de entendimento.

¹³¹ Atualmente, compete ao IMPIC elaborar e remeter à CE, de três em três anos, os relatórios estatísticos, conforme estipulado no n.º 1 do artigo 472.º do CCP.

Tal como referido no PESPAP¹³², e como vimos no capítulo 3.2., a estratégia de desenvolvimento do modelo de prestação de SPCP pretende o reforço da centralização, sempre que tal possa representar maior eficiência¹³³. Concretamente no plano estratégico de ação para os SPCP são identificados 5 OE* (OE 1. Eficácia dos serviços, OE 2. Redução da despesa pública, OE 3. Excelência operacional e qualidade, OE 4. Capacidades internas e investimento, OE 5. Apoio dos *stakeholders*), identificando, para cada um deles, a iniciativa e a calendarização genérica (2015 a 2017). Apenas para três iniciativas, *aumento da abrangência dos AQ em vigor, aumento da cobertura da despesa pública através de AQ, aumento das categorias de exclusiva competência de condução de procedimentos da eSPap e aumento do número de procedimentos centralizados pela eSPap*, são definidas metas quantitativas. Para todas as outras iniciativas (doze), as metas não são especificadas.

Os *Planos de Atividades* (operacionalização do que se pretende fazer) são estruturados de acordo com OE* e OO definidos para a eSPap que, por sua vez, estão alinhados com as orientações e políticas definidas pela tutela e que vão variando consoante os anos. Um dos OE* da eSPap para 2017 foi “Contribuir para a redução da despesa pública, através da eficácia e eficiência dos serviços prestados, assegurar a contribuição para a redução da despesa pública, promovendo a utilização racional de recursos públicos comuns e a prestação de serviços partilhados”. Sectorialmente para cada OO da eSPap é definido o OO da respetiva unidade orgânica. Assim, o Anexo J mostra-nos o alinhamento, para o ano 2017, entre os OO da eSPap e os OO da DCP.

Por sua vez, o PNCP procura dar cumprimento ao exposto no n.º 2 do artigo 13.º do Regulamento n.º 330/2009, de 30 de julho (Regulamento do SNCP). Para além do objetivo de planeamento da atividade das UMC e entidades em termos de aprovisionamento público, pretende-se que o PNCP seja um instrumento de avaliação do alcance dos AQ da eSPap e, conseqüentemente, de monitorização do SNCP. Assim, é competência da eSPap elaborar anualmente o PNCP incorporando os Planos Ministeriais de Compras (PMC¹³⁴) bem como os objetivos e metas a atingir tendo em conta as

¹³² Na elaboração do PESPAP, “a eSPap contou com a colaboração da Accenture, organização líder de consultoria de gestão, tecnologias e outsourcing, com vasta experiência no estudo, conceção, implementação e operação de SP em todo o mundo, no setor privado e estatal” (ESPAP, 2015a:14).

¹³³ Ver Anexo G – Resumo da Evolução das Compras Públicas transversais à APP.

¹³⁴ O PMC de um determinado ministério, tem por base a agregação de informação dos Planos Anuais de Compras (PAC) das entidades compradoras vinculadas nos termos do SNCP, sendo da responsabilidade das UMC definir o PMC. Nestes termos, foi considerado que na elaboração dos PAC, as entidades compradoras vinculadas deveriam identificar as classificações económicas que suportam os bens e serviços constantes dos AQ da eSPap face ao valor absoluto da classificação económica

orientações estratégicas para as compras públicas aprovadas pelo Governo. A metodologia seguida pela eSPap tem evoluído ao longo dos anos. Desde 2010, a eSPap tem vindo a elaborar os diversos PNCP confrontando-se inicialmente com o facto do PNCP (e consequentemente os PMC) não conterem nenhuma correlação entre as categorias de bens e serviços identificadas pelas UMC com o Orçamento de Estado (OE) e as suas classificações económicas. Como tal, a partir do PNCP 2014 o objetivo primordial consistia em determinar o valor efetivo dos bens e serviços constantes do AQ da eSPap face às classificações económicas que os suportam, correlacionando o PNCP e o Orçamento de Estado (OE), seguindo para tal a metodologia refletida na Figura 3.6, que tinha como objetivos primordiais: i) com base nos planos ministeriais de compras (PMC), efetuar a correlação direta entre as classificações económicas do OE e os bens e/ou serviços a adquirir, determinando o valor abrangido pelos AQ da eSPap, face às classificações económicas que o suportam; ii) apresentar um cronograma com as aquisições que serão objeto de centralização por parte das UMC, indicando a estimativa, em número e em valor, dos AQ a ser objeto de agregação (em 2014); iii) identificar as entidades compradoras (vinculadas e voluntárias) de cada Ministério (NIPC); iv) monitorizar semestralmente a execução dos PMC, procurando analisar os eventuais desvios, bem como as medidas corretivas aplicadas pelas UMC.

Nos PNCP 2015, 2016 e 2017 a eSPap optou por aguardar a aprovação do respetivo OE disponibilizando os formulários com o valor do OE aprovado, apoiando, desta forma, as UMC e entidades no preenchimento da informação solicitada. No entanto, esta opção metodológica comprometia os *timings* associados ao PNCP¹³⁵. Assim, para o ano de 2018 a eSPap disponibilizou no final de novembro de 2017, a cada UMC, o PMC e o PAC¹³⁶ para cada uma das entidades sob a sua alçada com a identificação das classificações económicas que suportam os AQ eSPap¹³⁷.

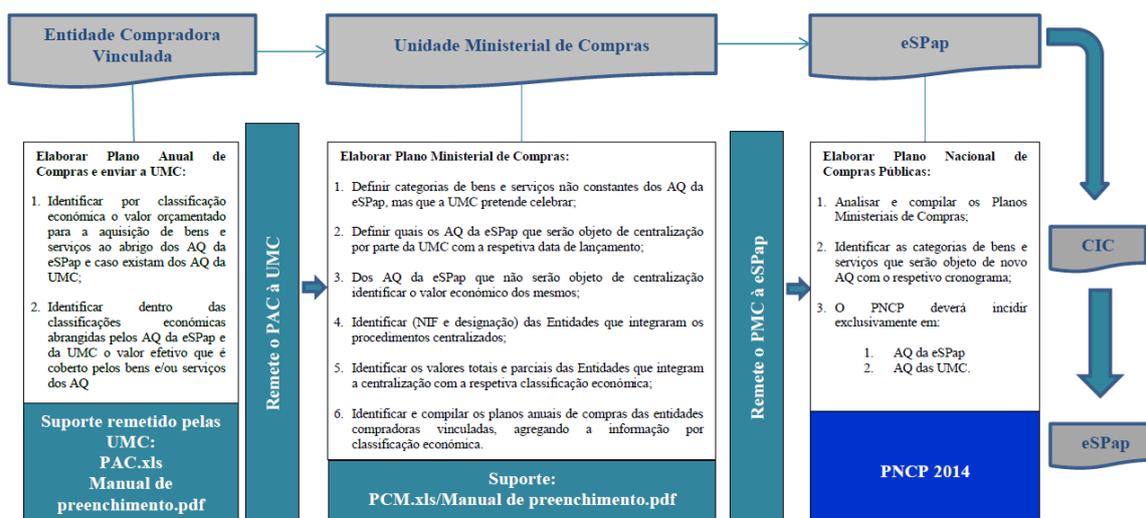
considerada no OE para um determinado ano. Assim, cada UMC agrega e analisa a informação dos PAC e elabora o PMC no qual são identificadas as classificações económicas que suportam os AQ da eSPap. De acordo com a al. c) do n.º 3 do artigo 13.º do Regulamento do SNCP, as UMC têm de entregar até 30 de outubro do ano anterior àquele a que respeita os PMC. Já as entidades compradoras vinculadas têm de enviar à UMC competente o PAC até 30 de setembro do ano anterior àquele a que diz respeito, de acordo com a al. a) do n.º 4 do artigo 13.º do mesmo Regulamento (ESPAP, 2017e).

¹³⁵ A data limite para entrega da Proposta de Lei do OE é 15 de outubro de n-1. Num prazo de 45 dias a Proposta de Lei do OE deve ser discutida e aprovada na Assembleia da República, ou seja, até inícios de dezembro de n-1.

¹³⁶ Formulário individual para cada uma das entidades vinculadas identificadas com base na informação disponível no SAC e no OE aprovado no ano anterior (ESPAP, 2017e).

¹³⁷ O formulário Global é composto por: a) Plano de Procedimentos MIN, em que a UMC deve identificar para cada uma das categorias abrangidas por AQ da eSPap, se vai ou não conduzir procedimentos centralizados e incluir informação adicional, de acordo com a informação solicitada; b) MIN por entidade, *sheet* síntese que reúne a informação preenchida

Figura 3. 6 - Metodologia seguida pela eSPap para a elaboração do PNCP 2014

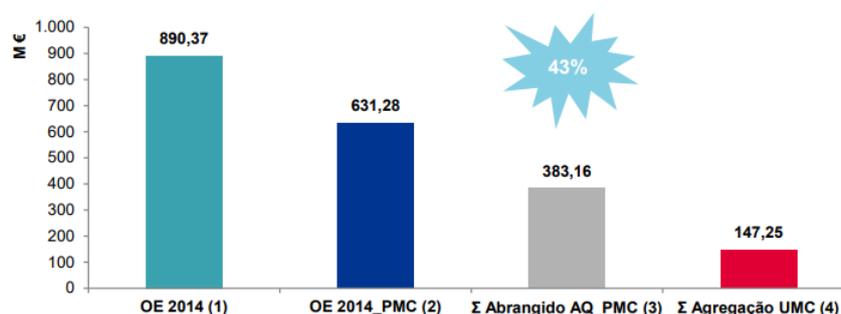


Fonte: eSPap – PNCP 2014

Acedido em: https://www.espap.pt/Documents/servicos/compras/PNCP_2014.pdf

O alcance dos AQ da eSPap pode ser definido como a proporção (%) do valor do OE que se destina à aquisição de bens e de serviços que se encontram contemplados no âmbito dos AQ da eSPap, quer por força da Portaria 103/2011, de 14 de março, quer por força dos anúncios publicados em DR aquando do lançamento de cada AQ. Neste sentido, e para calcular o alcance dos AQ da eSPap são considerados os AQ da eSPap de cariz obrigatório e os de utilização voluntária. Desta forma, será possível, para cada uma das classificações económicas que constituem o OE e que suportam os AQ da eSPap, determinar o valor abrangido que, efetivamente, diz respeito aos bens e/ou serviços contemplados no âmbito dos AQ da eSPap. O valor abrangido apurado será analisado face ao total do OE disponível para cada uma das classificações económicas, traduzindo-se no cálculo da taxa de abrangência conforme fórmula do Anexo K (ESPAP, 2017e). Assim e de acordo com a fórmula, para o ano de 2014 a abrangência foi de 43%, ou seja 383,16M€ (correspondente ao valor abrangido pelos bens e serviços dos AQ da eSPap declarado nos PMC face às classificações económicas que os suportam) sobre 890,37M€ (correspondente ao somatório das classificações económicas que suportam os AQ da eSPap tendo como referencial o OE) vezes 100 (para calcular a percentagem), dando um resultado de 43%, tal como ilustrado na Figura 3.7.

automaticamente pela UMC para cada uma das entidades que constituem o PNCP; c) MIN por classificação económica, *sheet* síntese que reúne a informação preenchida pela UMC para cada uma das classificações económicas que constituem o PNCP (preenchimento semiautomático); d) *Sheet* para cada uma das entidades vinculadas, a UMC deve preencher a *sheet* para cada uma das entidades sob a sua alçada, com a informação enviada pelas mesmas no PAC (ESPAP, 2017e).

Figura 3. 7 – Valores Globais de comparação para o ano de 2014

Fonte: PNCP 2014

Acedido em: https://www.espap.pt/Documents/servicos/compras/PNCP_2014.pdf

- (1) Somatório das classificações económicas que suportam AQ eSPap OE
- (2) Somatório das classificações económicas que suportam AQ eSPap PMC
- (3) Valor abrangido pelos bens e serviços dos AQ eSPap declarado nos PMC face às classificações económicas que os suportam
- (4) Valor objeto de procedimento agregado

No PNCP de cada ano, faz-se, no final do documento, uma síntese do total dos PMC por UMC. Nessa síntese refere-se a verba do OE aprovada para cada ano, a verba contida nos PMC, a verba transmitida pelos PAC e o valor abrangido pelos bens e serviços dos AQ.

A análise dos QUAR, dos Relatórios anuais de Atividades, dos relatórios anuais de Apuramento de Poupanças e dos Relatórios Anuais de Controlo Interno e de prevenção da corrupção será efetuada no capítulo de Avaliação ao SNCP/SPCP, na avaliação de resultados do SNCP (Poupanças e Melhoria na Capacidade do Sistema), por se tratar de instrumentos de avaliação interna.

Conclui-se que, tal como refere Pestana (2016), para se atingir os objetivos cada vez mais exigentes da contratação pública e consequentemente do SNCP, nomeadamente o contributo para a redução da despesa pública, para a otimização dos procedimentos (eficiência e eficácia), para aumento da qualidade e da concorrência dos fornecimentos, será cada vez mais necessário implementar uma gestão estratégica das CP e não uma simples gestão administrativa do processo de compras, valorizando a profissionalização de todos os envolvidos no processo, nas mais diversas dimensões (jurídicas, económicas, administrativas, tecnológicas, entre outras). Pertencer ao SNCP implica uma série de obrigações a cumprir pelas diversas partes envolvidas, que deverão ser muito mais do que um acrescentar de excesso de carga burocrática-administrativa.

CAPÍTULO IV – AVALIAÇÃO INTERNA E EXTERNA DO SPCP/SNCP

4.1. AVALIAÇÃO DO SNCP/ SPCP – ONDE ESTÁ PREVISTA? AVALIAÇÕES EFETUADAS AO SNCP

Consideramos que a avaliação da *política de compras públicas*, consubstanciada no SNCP/SPCP, é um fator determinante para o seu sucesso. No atual contexto de contenção financeira, esta avaliação tem uma importância renovada enquanto instrumento de promoção da sua qualidade, do seu rigor e da sua transparência em termos de gastos públicos. A avaliação consiste no julgamento da política pública e impõe-se para que se desenhe adequadamente a intervenção, se melhore a sua qualidade, se aloquem recursos de forma eficiente e conseqüentemente se consiga responsabilizar quem aplicou a política pública. Deve ser um processo contínuo e transversal a toda a implementação e execução da política pública com apresentação de relatórios que evidenciem a todo o tempo o que está bem, o que está mal e o que pode ser melhorado, sendo feita idealmente em três momentos diferentes: avaliação *ex-ante*¹³⁸, avaliação intercalar¹³⁹ e avaliação *ex-post*¹⁴⁰. Os resultados retirados de uma avaliação e/ou auditoria, seja ela de que tipo for, são muito importantes para a própria política pública e para o seu ciclo de vida:

¹³⁸“É a avaliação inicial e serve para tentar antecipar questões (análises custo-benefício e custo-efetividade), elaborar critérios para a decisão sobre a própria implementação ou não. Permite verificar a pertinência, viabilidade e eficácia potencial de uma política, sendo particularmente importante para os órgãos multilaterais de financiamento” (Leite, s/d:6). No fundo é o processo que suporta a preparação de propostas para novas ações (ou para alterações a ações já implementadas). Deve indicar: i) as necessidades que devem ser satisfeitas a curto e longo prazo; ii) os objetivos que devem ser atingidos; iii) os resultados esperados e os indicadores necessários para os medir; iv) no caso de cofinanciamentos da UE, o valor acrescentado pelo seu envolvimento; v) os riscos, incluindo as fraudes, relacionados com as propostas e as opções alternativas disponíveis; vi) as lições aprendidas, a partir de experiências similares, no passado; vii) o volume de aquisições recursos humanos e outras despesas administrativas que é necessário efetuar, tendo em atenção o princípio do custo-eficácia; viii) o sistema de monitorização que deve ser implementado (Mendes, 2016).

¹³⁹ É a avaliação que se realiza durante o processo de implementação da política pública e permite obter informações sobre a execução do programa, ponderando resultados/objetivos e verificando o cumprimento com o previamente estabelecido (subsidiar alterações na gestão da política pública) (Leite, s/d:6). Examina o andamento de uma atividade, quer seja um programa de duração limitada ou uma política que se prolongue por um período indefinido. Tem como objetivos permitir *feedbacks* no próprio processo de implementação da atividade, para corrigir eventuais anomalias e melhorar a sua qualidade bem como criar um *stock* de informação para as próximas gerações de programas e políticas (Mendes, 2016).

¹⁴⁰ É a avaliação global que se faz no final da implementação da política pública e visa a avaliação dos resultados e do seu impacto, a sua eficiência e eficácia, bem como fornecer conhecimentos para programas futuros (Leite, s/d:6). Abarca todo o período da intervenção, com especial interesse nos impactos, na eficiência e na eficácia da intervenção. Também avalia a sustentabilidade dos impactos provocados pela intervenção (Mendes, 2016).

i) se será continuada nos mesmos moldes; ii) se será reformulada; iii) ou se deve terminar, dando lugar a um novo ciclo político de gestão de política pública.

A nossa pergunta de partida é *como é que têm sido avaliados os SPCP/SNCP em termos de obtenção de resultados (em termos de eficácia, eficiência e qualidade do serviço prestado)?* E por outro lado, *quem faz essa avaliação, entidades exteriores e independentes ou os próprios intervenientes/interessados no processo?*¹⁴¹

Para responder a estas perguntas temos, em primeiro lugar de saber onde está legalmente prevista essa avaliação, para depois tentar perceber se ela está efetivamente a ser feita e em que moldes, considerando a avaliação de resultados ao SNCP (autoavaliação de eficácia, de eficiência e qualidade), as poupanças (resultados de eficiência), a melhoria na capacidade do sistema (análise de risco) e a promoção da legitimidade do sistema e confiança dos *stakeholders* (auditorias e fiscalizações).

De acordo com Serra (2016:204), o termo avaliação abrange uma pluralidade de atividades e de métodos, sendo geralmente utilizada para auxiliar na definição de novas políticas (*policies*) ou no alinhamento de programas públicos/ programas estratégicos em vigor, de modo a torná-los mais efetivos, referindo a existência de autores que encontram uma enorme similitude entre os métodos usados em auditorias de resultados (*value-for-money*) e na avaliação de programas e de políticas públicas¹⁴².

¹⁴¹ A realização de avaliações internas e/ou externas passa pela identificação das vantagens e desvantagens inerentes a cada uma delas. A avaliação externa é feita por especialistas que não fazem parte do quadro da instituição responsável pelo programa, pelo que se destaca como vantagem uma maior independência e uma maior objetividade na análise, aportando à avaliação uma mais-valia ao nível de novas perspetivas e de um foco mais abrangente de trabalho, simultaneamente centrado no que é mais relevante no processo/programa (vantagem da maior objetividade). Como desvantagem aponta-se a grande probabilidade de os avaliadores não dominarem completamente o objeto da avaliação, pelo que o resultado das recomendações pode ficar comprometido. No que concerne à avaliação interna, ou seja realizada por elementos da própria organização gestora responsável pela intervenção, apresenta como vantagens uma menor resistência e um maior conhecimento de dados sobre o programa, ou seja permite uma maior profundidade na identificação do trabalho e uma maior aceitação das recomendações por parte da instituição, mas pode implicar subjetividade e parcialidade entre avaliador e avaliado e conflito de interesses, pelo que é conveniente que seja feita por pessoas isentas dentro da organização (Scheunpflug e McDonnell, 2008:22; Leite, s/d)

¹⁴² Anexo S - Auditoria de Resultados.

4.1.1. Onde está legalmente prevista esta avaliação?

São muito diversas as entidades sujeitas a controlo, principalmente de carácter financeiro, na Administração Pública. A eSPap, enquanto entidade Pública está obrigatoriamente sujeita a este escrutínio, que implica paralelamente a existência de um sistema de controlo interno (SCI) e de um sistema de controlo externo, Instituições Superiores de Controlo (ISC). Estes têm propósitos distintos. Toda a estrutura organizativa e funcional do sistema nacional de controlo financeiro assenta nestas duas realidades distintas – o *controlo interno* e o *controlo externo*. Assim, se o primeiro se caracteriza como sendo a resposta técnica às exigências da moderna gestão pública (*public accountability*), o segundo está relacionado com a resposta do Estado Democrático aos cidadãos e contribuintes.

Em termos de controlo financeiro interno (controlo administrativo)¹⁴³, a eSPap, sendo um Instituto Público (Administração Indireta), dispõe de órgãos próprios de fiscalização¹⁴⁴. Por sua vez, compete à eSPap avaliar permanentemente o desempenho do SNCP, designadamente mediante a promoção da realização de auditorias pelos serviços de inspeção e controlo competentes para o efeito¹⁴⁵. Dentro desta, cabe à Direção Geral de Clientes e Serviços e Inovação (DGCSI)¹⁴⁶ “(...) e desenvolver o plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas (monitorizar a sua execução; f) promover, planear e coordenar a realização de auditorias internas e a implementação de ações corretivas e melhorias identificadas (em articulação com as demais unidades orgânicas); g) acompanhar as auditorias externas e coordenar a elaboração de contraditórios (em articulação das demais unidades orgânicas); h) bem como desenvolver e monitorizar o sistema de controlo interno (...)”. Como refere a recomendação do Conselho de Prevenção e Corrupção (CPC) de 1 de julho de 2009, “Os órgãos dirigentes máximos das entidades gestoras de dinheiros, valores ou patrimónios públicos, seja qual for a sua natureza, devem

¹⁴³ Este ainda pode ser executado numa dupla perspetiva: autocontrolo – se efetuado pela própria Administração, ou hétero controlo – se exterior à organização controlada, mas interno, por estar inserido numa organização mais vasta como os órgãos da tutela, por exemplo Inspeção-Geral das Finanças. Neste caso não foi encontrada nenhuma auditoria da IGF ao SNCP.

¹⁴⁴ Cf. Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, artigo 26.º (função) “o fiscal único é o órgão responsável pelo controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial do instituto”, e al. h) e i) do n.º 1 do artigo 28.º (competências) “elaborar relatórios da sua ação fiscalizadora, incluindo um relatório anual global” e “propor ao Ministro da Tutela ou ao conselho diretivo a realização de auditorias externas, quando isso se revelar necessário e conveniente”.

¹⁴⁵ Cf. artigos 1.º e 18.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, artigo 23.º (“*Informação e fiscalização*”) e 24.º (“*Monitorização e auditabilidade do SNCP*”) do Regulamento n.º 330/2009, de 30 de julho, alínea l) do n.º 4 do artigo 3.º do DL n.º 117-A/2012, de 14 de junho e artigos 20.º e 20.º-A do Regulamento Interno da eSPap.

¹⁴⁶ Cf. artigo 10.º do Regulamento Interno da eSPap.

elaborar Planos de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC), os quais deverão incluir, nomeadamente, a Elaboração de um Relatório Anual da Execução do referido plano”. A definição, implementação e avaliação do PGRCIC da eSPap constitui uma responsabilidade do Conselho Diretivo e de todos os colaboradores com funções dirigentes. Tem como principais objetivos: i) a identificação, relativamente a cada área de atuação, das situações potenciadoras de risco de corrupção e infração conexas; ii) com base na identificação dos riscos, estabelecer medidas que previnam a sua ocorrência e planear a sua concretização; iii) a identificação das diversas Unidades Orgânicas envolvidas na execução do Plano, sob a direção do Órgão dirigente máximo.

Por outro lado, o desempenho do SNCP é avaliado internamente através da comparação entre os *Planos de Atividades* (o que pretende fazer) e os *Relatórios de Atividades* (o que fez) dos diversos anos, bem como através de relatórios anuais com estimativas das poupanças geradas, cujas conclusões são vertidas nos relatórios de *Apuramento de Poupanças*.

*

Em termos de controlo externo, o sistema de auditoria do setor público em Portugal inclui, como órgãos supremos e de controlo externo e independente do Governo, a Assembleia da República - *fiscalização política*- e o Tribunal de Contas - *fiscalização técnico-jurisdicional*.

O Tribunal de Contas (TC) é definido como “o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe”, nomeadamente “efetivar a responsabilidade por infrações financeiras, nos termos da lei”¹⁴⁷. O legislador constituinte elegeu o TC à categoria de tribunal especializado, de natureza financeira, profundamente diferente das demais categorias de tribunais em matéria de competências. Assim, a *fiscalização técnico-jurisdicional* fundamenta-se em critérios jurídicos, económicos e financeiros (fiscalização da legalidade financeira, com a apreciação de critérios de boa gestão dos recursos públicos). Rege-se por um conjunto de legislação, de entre a qual se destaca a *Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas* (LOPTC), aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada e republicada pela Lei 20/2015, de 9 de março e que define a organização e processo desta instituição. O seu Presidente, de acordo com a Constituição da República Portuguesa (CRP), é nomeado pelo Presidente da República, sob proposta do Governo¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Cf. alínea c) do artigo 214.º da CRP.

¹⁴⁸ Cf. alínea m) do artigo 133.º da CRP.

Tem jurisdição e poderes de controlo financeiro¹⁴⁹, e como funções fiscalizar a legalidade e a regularidade das receitas e das despesas públicas, apreciar a boa gestão financeira e efetivar responsabilidades por infrações financeiras no âmbito da ordem jurídica portuguesa¹⁵⁰. Tem igualmente competências (competência material essencial) para: i) apreciar a legalidade, bem como a economia, eficácia e eficiência da gestão financeira das entidades, incluindo a organização, o funcionamento e a fiabilidade dos sistemas de controlo interno¹⁵¹; ii) realizar auditorias às entidades¹⁵² e iii) julgar a efetivação de responsabilidades financeiras¹⁵³. A eSPap, enquanto Instituto Público está sujeita à jurisdição deste organismo¹⁵⁴.

Neste sentido, o TC tem uma importante responsabilidade na “*gestão da coisa pública*” e, sob o mote “*Ajudar o Estado e a Sociedade a gastar melhor*”¹⁵⁵, segue como linhas fundamentais a clarificação da natureza do controlo, através da consagração expressa da apreciação da gestão, segundo critérios de economicidade, eficiência e eficácia, bem como da possibilidade de realização de auditorias de qualquer tipo ou natureza. O objetivo deste Tribunal é assegurar uma resposta adequada e oportuna aos contribuintes, garantir a responsabilidade e transparência¹⁵⁶ na gestão dos dinheiros públicos, acautelar o bom funcionamento do mercado concorrencial ao nível da CP e contribuir para a realização dos princípios de equidade inter-geracional (ou sustentabilidade financeira¹⁵⁷) e de desenvolvimento económico, introduzindo disciplina na utilização de dinheiros públicos, sempre com salvaguarda e respeito pela independência da Instituição.

Sendo a auditoria o meio fundamental de ação de controlo deste Tribunal, a sua realização constitui a vertente basilar da respetiva atividade, tendo-se intensificado, nos últimos anos, um processo

¹⁴⁹ O TC exerce a sua competência de controlo financeiro em três momentos: de modo prévio, concomitante e sucessivo.

¹⁵⁰ Cf. n.º 1 e 2, artigo 1.º da LOPTC.

¹⁵¹ Cf. alínea f) do n.º 1, artigo 5.º da LOPTC.

¹⁵² Cf. alínea g) do n.º 1, artigo 5.º da LOPTC.

¹⁵³ Cf. alínea e) do n.º 1, artigo 5.º da LOPTC.

¹⁵⁴ Cf. alínea d) do n.º 1, artigo 2.º da LOPTC e cf. artigo 11.º da Lei n.º 3/2004, de 15 janeiro, “Para além das medidas previstas na lei de enquadramento orçamental referentes ao controlo da despesa pública, pode ser determinada, por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da tutela, uma avaliação do grau de cumprimento da missão e dos objetivos de cada instituto público, a realizar por auditores externos ou por órgãos de controlo oficiais”.

¹⁵⁵ Neste *slogan* do TC à mensagem de *saber gastar bem* está implícita a mensagem de *saber comprar bem*, ou seja, saber gastar eficientemente, adquirindo os bens ou serviços que são mais aptos a satisfazer as necessidades aquisitivas pelo menor custo possível.

¹⁵⁶ Costa (2017:254).

¹⁵⁷ Costa (2017:257).

evolutivo que privilegia esta forma de atuação. As auditorias podem ser orientadas segundo temas específicos destacando-se as que têm por objeto as entidades, os programas, os projetos, os sistemas de gestão e de controlo ou os sistemas de informação e ambientais. Como tal, têm de seguir normas orientadoras que garantam uma elevada qualidade técnica bem como de eficiência¹⁵⁸. Nesse sentido, existem normas de auditoria que regem o trabalho dos auditores em todos os níveis onde atuam, inspiradas em normas internacionais gerais e para o setor público, em específico. O *Manual de Auditoria e de Procedimentos* (Vols. I e II) é o reflexo dos princípios gerais de auditorias internacionais aceites e definidos nas normas de auditoria de organizações profissionais de auditores, designadamente da *International Federation of Accountants* (IFAC) e da *Fédération des Experts Comptables Européens* (FEE) e do movimento de harmonização que a nível internacional se tem feito sentir sob a égide da *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI), de que resultou a definição de normas de controlo destinadas às instituições superiores de controlo e do Tribunal de Contas Europeu. Este Manual, datado de 1999, encontra-se em vigor nas matérias que não colidam com os princípios e as práticas apresentadas nos *Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais* (MAPF) e *Manual de Auditoria de Resultados*, ambos aprovados em 2016¹⁵⁹.

As auditorias que o TC realiza decorrem da fiscalização sucessiva que leva a cabo¹⁶⁰. Conforme previsto no *Manual de Auditoria e Procedimentos*, as auditorias encetadas pelo TC incidem sobre a fiscalização da legalidade e regularidade das receitas e despesas públicas e a apreciação da gestão financeira, sob os domínios da economia, eficiência e eficácia, incluindo a organização, o funcionamento e a fiabilidade dos sistemas de controlo interno das entidades auditadas¹⁶¹. Concretizando o procedimento próprio de auditoria, mediante a utilização de métodos, técnicas, realização de testes e amostras e depois de concluídas as várias fases do processo (estudo preliminar, elaboração e aprovação do plano global de auditoria, execução da auditoria – exame e avaliação concreta dos controlos instituídos, elaboração do programa de trabalho, constituição de dossiers correntes e trabalho de campo –, avaliação – elaboração do relato de auditoria e sua notificação à entidade auditada para o exercício do contraditório – e elaboração de um relatório¹⁶². Os relatórios de auditorias destinam-se às entidades

¹⁵⁸ Ver Anexo R– Estrutura concetual das Normas e Diretrizes do TC.

¹⁵⁹ Disponível em: https://www.tcontas.pt/pt/publicacoes/manuais_publicacoes.shtm

¹⁶⁰ Cf. artigo 50.º da LOPTC.

¹⁶¹ Costa (2017:70, 71).

¹⁶² Existe a obrigatoriedade de Publicitação dos atos.

auditadas e respetivos responsáveis e aos órgãos que as tutelam ou superintendem. São igualmente remetidos ao Ministério Público (MP) para verificação da responsabilidade financeira, nos casos em que aqueles relatórios evidenciem ilícitos financeiros¹⁶³.

Um dos poderes do TC é o de efetuar *recomendações*. Estas definem-se, de acordo com Tavares (2006), como um “ato emanado de um órgão público (TC), no exercício dos seus poderes legais de controlo da legalidade, da regularidade e da gestão financeira, em que, verificadas determinadas situações, indica/aconselha/apela/exorta os órgãos controlados a seguir determinado caminho em ordem a suprir ou corrigir as mesmas ou evitar a sua ocorrência no futuro” (Tavares, 2006:175). Com o objetivo de verificar se estas recomendações são seguidas, o TC deverá proceder a auditorias de seguimento de recomendações, dirigindo os seus relatórios aos órgãos diretamente visados, com eventuais recomendações complementares, aos órgãos superiores hierárquicos e de tutela ou superintendência, caso existam, e ao MP, para efeitos de apuramento das responsabilidades a que houver lugar¹⁶⁴.

4.1.2. Avaliação de Resultados do SNCP/SPCP: Eficácia, Eficiência e Qualidade

A avaliação de Resultados da *política de compras públicas*, concretamente no que concerne ao SNCP/SPCP, ainda que fundamental, não é tão simples de se fazer, pois, como referem Pollit e Bouckaert (2011:126), os contextos se vão alterando. Embora, como vimos, esteja prevista na legislação esta avaliação de desempenho e monitorização ao SNCP, a forma de o fazer não está especificada, nem tão pouco os objetivos, metas ou indicadores (de resultados e operacionais) a ter em conta¹⁶⁵.

Assim, internamente, os Relatórios anuais de Atividades dos diversos anos são o documento que, entre outros aspetos, pretende espelhar a autoavaliação que a eSPap faz do seu desempenho em termos de eficácia, eficiência e qualidade, concretamente através do QUAR (documento que, sublinhamos, é geral, relativo a toda a eSPap e não específico das compras públicas), através de inquéritos de satisfação anuais (2016 e 2017) aos diversos *stakeholders*/ partes interessadas (entidades compradoras do SNCP, cocontratantes), através da avaliação do sistema de controlo interno (SCI), que tem como base o referencial definido pelo Conselho Coordenador da Avaliação de Serviços (CCAS), nomeadamente o

¹⁶³ Cf. artigo 57.º da LOPTC.

¹⁶⁴ Cf. artigos 29.º, 57.º e 89.º da LOPTC.

¹⁶⁵ Contrariamente ao que se passa com a Estratégia Nacional de Compras Públicas Ecológicas (ENCPE 2020), estabelecida em RCM n.º 38/2016, de 29 de julho, onde são definidos os objetivos, as metas e os indicadores.

anexo A do Documento Técnico n.º 1/2010, de 4/03, e através da síntese da atividade desenvolvida (sectorialmente).

Da análise do QUAR (2013 a 2017) espelhada no quadro seguinte, podemos retirar quais os OE*, qualitativos, bem como os OO, quantitativos, diretamente relacionados com as compras públicas e respetivos indicadores que, nos documentos originais, especificam quantitativamente as metas a atingir, o valor crítico, bem como a tolerância. Vem igualmente especificada qual a fonte de verificação dos mesmos. Os indicadores servem para comprovar/avaliar se os OE* e OO estão a ser atingidos e em que grau¹⁶⁶. Idealmente estes indicadores deveriam ser baseados em dados anteriores de referência histórica.

Quadro 4. 1- Resumo dos QUAR 2013-2017

QUAR - Quadro de Avaliação e Responsabilização - Resumo 2013 - 2017					
eSPap - SPCP					
	2013	2014	2015	2016	2017
Objetivos Estratégicos OE	OE 1. Aumentar a eficácia dos serviços prestados	OE 1. Aumentar a eficácia dos serviços prestados	OE 1. Aumentar a eficácia dos serviços prestados	OE 1. Aumentar a eficácia dos serviços prestados	OE 1. Aumentar a eficácia dos serviços prestados
	OE 2. Contribuir para a redução da despesa pública	OE 2. Contribuir para a redução da despesa pública	OE 2. Contribuir para a redução da despesa pública	OE 2. Contribuir para a redução da despesa pública	OE 2. Contribuir para a redução da despesa pública
	OE 3. Promover a excelência operacional e a qualidade do serviço	OE 3. Promover a excelência operacional e a qualidade do serviço	OE 3. Promover a excelência operacional e a qualidade do serviço	OE 3. Promover a excelência operacional e a qualidade do serviço	OE 3. Promover a excelência operacional e a qualidade do serviço
	OE 4. Promover a eficiência dos processos	OE 4. Desenvolver capacidades e competências críticas	OE 4. Desenvolver capacidades e competências críticas	OE 4. Desenvolver capacidades e competências críticas	OE 4. Desenvolver capacidades e competências críticas
	OE 5. Desenvolver capacidades e competências críticas				
Objetivos Operacionais OO					
EFICÁCIA	OO 2. Desenvolver o Sistema Nacional de Compras Públicas	OO 2. Desenvolver o Sistema Nacional de Compras Públicas	OO 2. Desenvolver o Sistema Nacional de Compras Públicas	OO 2. Desenvolver o Sistema Nacional de Compras Públicas	OO 2. Desenvolver o Sistema Nacional de Compras Públicas
	IND 3. N.º de AQ para novas categorias ou renovação (lançamento CP)	IND 3. N.º de AQ para novas categorias ou renovação (lançamento CP)	IND 4. N.º de AQ para novas categorias ou renovação (lançamento CP)	IND 3. N.º de AQ para novas categorias ou renovação (lançamento concurso no ano)	IND 2. N.º de AQ para novas categorias ou renovação (lançamento concurso no ano)
	IND 4. N.º de entidades voluntárias aderentes ao SNCP	IND 4. % redução n.º pedidos de exceção a AQ's			
EFICIÊNCIA		OO 6. Reduzir tempos de resposta a clientes			
		IND 9. % redução do tempo de resposta a pedidos de exceção			
QUALIDADE				OO 6. Assegurar a satisfação de organismos cliente	OO 6. Assegurar a satisfação de organismos cliente
				IND 12. Grau de satisfação do Cliente com os SP eSPap	IND 8. Grau de satisfação do Cliente com os SP eSPap

Fonte: elaborado pela própria com base nos QUAR da eSPap de 2013-2017

Os OE* são gerais para toda a eSPap¹⁶⁷. Os OO identificados para as Compras Públicas são, transversalmente a todos os anos, *desenvolver o SNCP* (eficácia), medido através do principal indicador (IND) *n.º de AQ para novas categorias*, ao qual acrescenta, em 2013, *n.º de entidades voluntárias*

¹⁶⁶ Ver Anexo N – QUAR 2017

¹⁶⁷ Os três primeiros são idênticos aos OE* para os SPCP identificados no PESAP (ver 3.2.2. Gestão estratégica eSPap).

aderentes ao SNCP e, em 2014, % de redução de pedidos de exceção. Em 2014 existia o OO reduzir o tempo de resposta a clientes (eficiência), medido pelo IND % de redução do tempo de resposta a pedidos de exceção. Em 2016 e 2017 havia o OO assegurar a satisfação de organismos cliente (qualidade), medido através do IND grau de satisfação do cliente com os SP da eSPap.

Relativamente aos inquéritos de satisfação de entidades compradoras do SNCP, realizados em 2016, foi considerada uma amostra de 636 entidades (13 UMC e 623 entidades voluntárias), tendo-se obtido uma taxa de participação total de 10% (66 respostas), dos quais 8% correspondem a entidades vinculadas (taxa de participação de 38% quando considerado o universo das UMC) e os restantes 92% a entidades voluntárias (taxa de participação de 10% quando considerado o universo de entidades voluntárias). Foram consideradas neste inquérito as vantagens mais relevantes na utilização dos AQ, as principais dificuldades na preparação e na condução de procedimentos ao abrigo de AQ e a classificação dos documentos de apoio. Muito embora os resultados de satisfação global se tenham revelado positivos (3,07 numa escala de 1 a 4 considerada no QUAR), do nosso ponto de vista, a falta de participação dos *stakeholders* é um fator a assinalar como muito negativo.

No que concerne ao inquérito realizado aos cocontratantes, igualmente em 2016, foi considerada uma amostra de 294 cocontratantes, correspondendo à totalidade do universo dos operadores económicos, tendo-se obtido uma taxa de participação de 35% (103 respostas), o que é um fator importante. Estes resultados também se mostraram positivos, segundo a eSPap, ainda que os participantes tenham levantado algumas questões pertinentes para a melhoria do SNCP, contudo não foram considerados para o indicador do QUAR referente ao grau de satisfação de clientes da eSPap, por não contemplarem uma questão relativa à avaliação da satisfação global.

Nestes mesmos *Relatórios de Atividades* se faz, sectorialmente, uma análise do grau de execução do Plano de Atividades¹⁶⁸, para cada ano, e se identifica os principais Indicadores de Atividade das compras públicas (*Relatórios de Atividades*). Não encontramos legislação que definisse os indicadores de atividade que deveriam ser considerados¹⁶⁹. Da nossa análise a estes documentos, podemos constatar

¹⁶⁸ A título de exemplo, comparar Anexo J – Alinhamento entre os OO eSPap e OO da DCP (documento do Plano de Atividades) – com Anexo L – Execução do Plano de Atividades da DCP em 2017 (documento do Relatório de Atividades), onde é avaliado o proposto no Plano de Atividades.

¹⁶⁹ Cf. alínea b) do n.º 2 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro “(...) dados estatísticos e outros indicadores de gestão relevantes, nomeadamente os indicadores do volume de poupança alcançado”. O uso de indicadores tem como benefício a sistematização sobre o alcance dos objetivos planeados (demonstração quantitativa). Por isso é fundamental realizar uma reflexão profunda sobre a validade dos indicadores para medição dos resultados pretendidos.

que os Indicadores de Atividade considerados variam ao longo dos diversos anos, não sendo explicado o motivo. No quadro seguinte fazemos um levantamento com os principais indicadores de atividade das Compras Públicas:

Quadro 4. 2 – Principais Indicadores de Atividade das Compras Públicas

Principais Indicadores de atividade das Compras Públicas							
Indicadores	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1. N.º de AQ (lançamento de Concurso público)		3	6	5	5	2	
2. N.º de entidades voluntárias aderentes ao SNCP		496	525	578	609	624	668
3. € poupança global gerada SNCP	17,5M€	25,7M€	42,7M€	47,8M€	26,3 M€	17,8M€	
4. % cumprimento dos níveis de serviço			73%	85%	91%	n.a.	
5. N.º de pedidos de exceção		2 734	3 054	3 396	3 660	3 645	2 213
6. N.º de dias úteis para resposta/ pedidos de exceção (média)			18,96	12,7	10,7		

Fonte: elaborado pela própria com base nos Relatórios de Atividades da eSPap (2012-2017)

Nota: os indicadores têm variado ao longo dos vários anos, bem como o universo das entidades e o método de apuramento de poupanças. Para 2016 foi identificado o indicador de poupança global gerada de 17,8M€, enquanto no Relatório de Apuramento de Poupanças desse ano identificaram 13,3M€.

Na nossa opinião, o indicador *n.º AQ lançados em cada ano*, não é tão significativo como seria o *n.º de AQ existentes em cada ano*, ou *abrangência dos AQ face à classificação económica no OE*, porque sendo bastante completa a abrangência de AQ existentes e, uma vez que têm uma duração máxima de 4 anos, pode fazer sentido que não se lance concursos todos os anos, caso não se mostre necessário. Por outro lado o indicador *n.º de entidades voluntárias aderentes ao SNCP* é considerado por nós como um bom indicador, na medida em que pode ser comparável. Este indicador tem tido resultados positivos – de 496 entidades em 2012 para 668 em 2018. As entidades entendem que é importante fazer parte do SNCP, o que é um bom sinal. Relativamente ao indicador *€ poupança global gerada pelo SNCP*, pensamos que não é verdadeiramente indicativo uma vez que parte de um universo de entidades que não é constante ao longo destes oito anos (com o aumento de entidades voluntárias). Somos da opinião que, para ser comparável, o indicador deveria apenas incidir sobre as entidades vinculadas (que são de vinculação obrigatória desde o início e cuja variação tem sido menos expressiva). Ainda de referir que os valores apurados diferem, por vezes, dos valores apresentados nos relatórios de apuramento de poupanças (ex. ano de 2016). O indicador de *n.º de pedidos de exceção* também consideramos que não tem grande relevância. E o indicador de *n.º de dias úteis para resposta aos mesmos* apenas foi considerado durante 2013, 2014 e 2015.

Idealmente, devem-se selecionar indicadores cujos resultados possam surgir automaticamente dos sistemas de informação. (Hirle *et al*, 2015)

Dada a maturidade do SNCP e da eSPap, concluímos que estes indicadores de atividade devem ser revistos, repensados e, eventualmente, alterados, explicando o porquê da importância de cada um deles, com o objetivo dos mesmos serem verdadeiramente indicativos e comparáveis entre si nos próximos anos, por forma a se conseguir analisar a eficiência, a eficácia, a economia e a qualidade do mesmo. Propomos como outros indicadores, por exemplo, o índice de execução do PNCP (valor executado/valor planeado), o rácio (M€) do valor AQ/valor total dos outros procedimentos de contratação pública (dados BASE) ou a média de empresas ou fornecedores que participam por centralização para cada AQ.

4.1.2.1. Poupanças do SNCP/SPCP¹⁷⁰

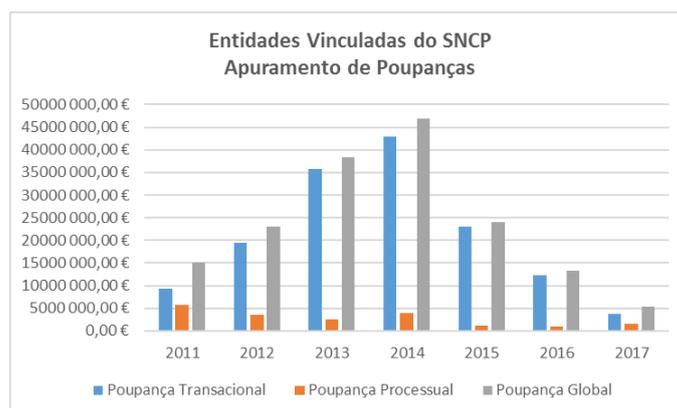
Uma das principais orientações estratégicas da eSPap traduz-se no contributo para o reequilíbrio das contas públicas, consubstanciado no curto prazo na geração de poupanças e, no médio prazo, num melhor controlo e otimização da despesa de compras de bens e serviços transversais (gestão estratégica), pelo que os relatórios de *Apuramento de Poupanças* são um instrumento de identificação e quantificação das poupanças obtidas pelo Estado através do SNCP para cada ano. O *Modelo de Cálculo de Poupanças* no SNCP 2008-2010 foi concebido pela ANCP em finais de 2008, tendo sido apresentado e validado pela CIC e aprovado pela tutela através do Despacho n.º 60/09/SETF, de 20 de janeiro de 2009. A adoção do modelo visou dotar o SNCP de um instrumento de medida do seu desempenho. O modelo inicial já sofreu alterações na sequência de recomendações do TC e a eSPap considera que “o mesmo necessita ser revisitado, pelo que se propõe apresentar em breve um projeto de alteração do mesmo”¹⁷¹. Para a eSPap, considera-se poupança a “redução dos gastos do Estado com a aquisição de bens e serviços transversais, decorrente da celebração de AQ, de aquisições agregadas e centralizadas ao seu abrigo e da implementação e consolidação do SNCP”. Assim, a eSPap define como *poupança* toda e qualquer redução da despesa que seja obtida: i) como resultado das negociações efetuadas pelas entidades adjudicantes face a aquisições anteriores, no âmbito de consultas ao abrigo dos AQ, designada *poupança transacional*; ii) na sequência de processos de compra centralizados e mais eficientes, em resultado da criação do SNCP, designada de *poupança processual*. A poupança global gerada pelo SNCP

¹⁷⁰ Cf. alínea a) do n.º 2 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro.

¹⁷¹ No *Apuramento de Poupanças SNCP 2015:9* a eSPap propunha-se a apresentar um projeto para um novo modelo até ao final de 2016 (ESPAP, 2016d:8 e ESPAP, 2017d:8). Cf. Anexos O e P.

corresponderá ao somatório destas duas parcelas. A poupança transaccional resulta, segundo a eSPap, dos ganhos de eficiência, negociação de melhores condições e valores de compra obtidos pelas entidades adjudicantes no âmbito de procedimentos aquisitivos ao abrigo de AQ. Esta definição assenta em poupanças financeiramente mensuráveis, excluindo-se elementos intangíveis, potencialmente enquadráveis no conceito de poupança. A eSPap no apuramento de poupanças não considera o PVE.

Figura 4. 1– Apuramento de Poupanças Entidades Vinculadas 2011-2017



Fonte: elaborado pela própria com base nos relatórios de *Apuramento de Poupanças* da eSPap (2011-2017)

Nota: o universo das entidades vinculadas varia ligeiramente de ano para ano bem como o método de apuramento, o que origina grandes discrepâncias nos valores

A Figura 4.1 apresenta a variação de poupanças entre 2011 e 2017 apenas para as entidades vinculadas do SNCP, pois como já referimos, estas têm variado menos desde o início, tornando os valores mais comparáveis entre si, o que não seria possível com as entidades voluntárias cuja quantidade tem variado consideravelmente. Ainda assim, o universo das entidades vinculadas varia ligeiramente de ano para ano bem como o método de apuramento, de acordo com as fórmulas em anexo. 2015 foi o primeiro ano em que a análise do cálculo de poupanças no SNCP teve como base essencialmente os RC submetidos na PECP, pelas entidades compradoras vinculadas e voluntárias, posteriormente integrados de forma automática no SRVI para validação e eventual correção por parte das respetivas entidades¹⁷². Esta mudança na metodologia poderá explicar a grande diminuição nos valores calculados no apuramento de poupanças relativos aos anos 2015-2017, como refletido nos valores apresentados na Figura 4.1, onde o rácio entre a poupança transaccional e a poupança processual ($R = PT/PP$) atingiu o seu ponto máximo em 2015 com o valor de 21,5 tendo apresentado valores mínimos em 2011 (11,6) e

¹⁷² As entidades compradoras voluntárias podiam, em 2015, continuar a submeter os relatórios de contratação no SRVI, caso os procedimentos ao abrigo de AQ que lhes deram origem tivessem sido tramitados noutra plataforma eletrónica de contratação.

2017 (2,4). Voltamos a referir que, a partir de 2015 (inclusive) estes relatórios não estão disponíveis no site da eSPap.

Para o apuramento de poupanças ser o mais rigoroso possível é fundamental a participação atempada de todas as entidades envolvidas, o que por vezes não acontece. Constitui obrigação das entidades adquirentes criar e enviar os RC relativamente aos contratos celebrados ao abrigo de AQ (eSPap). Estes RC podem ser importados via PECP (o que nem sempre funciona) ou criados diretamente no SRVI, no campo relativo aos RC. O procedimento de criação de RC diretamente no SRVI é, da nossa análise, excessivamente moroso, burocrático e passível de gerar incorreções. Para cada centralização/procedimento agregado, as UMC são obrigadas a inserir manualmente o NIF de todas as entidades vinculadas que participaram naquele procedimento, repetindo a mesma ação para cada lote que conste na centralização, bem como todos os fornecedores que foram convidados, os que apresentaram proposta, os que foram excluídos e o fornecedor da proposta adjudicada. Simultaneamente para a eSPap poder calcular o “valor da poupança”, sempre para cada lote de uma centralização, as UMC têm de colocar o valor histórico, a melhor proposta do AQ e por fim o valor da proposta adjudicada. De sublinhar que numa centralização desenvolvida por uma UMC as entidades vinculadas não são obrigadas a adjudicar a totalidade das quantidades que referiram no levantamento das necessidades (pois estas correspondem, por vezes, a meras estimativas, como acontece por exemplo no caso do mobiliário). Logo os valores de poupança apurados desta forma deveriam sempre ser contrapostos com os RF.

Assim, propõe-se o cruzamento de dados entre RC e RF, eliminando possíveis discrepâncias, chamando mais uma vez a atenção para o facto de que os RC introduzidos no SRVI derivados de centralizações, nem sempre se traduzem em compras efetivas, pois as UMC partem de estimativas fornecidas pelas entidades que delas fazem parte. A forma de introdução de dados no SRVI para apuramento de poupanças é muito morosa e burocrática (RC derivados de centralizações), uma vez que implica a introdução manual do NIF de todas as entidades vinculadas para cada um dos lotes bem como dos fornecedores. Esta metodologia deveria ser simplificada e automatizada. Por outro lado, defende-se que as entidades e/ ou cocontratantes que não cumprissem com as suas obrigações atempadamente deveriam ser sujeitas a sanções.

Relativamente ao PNCP, está previsto fazer-se, no segundo semestre de cada ano, a monitorização referente à execução dos PMC, nomeadamente através da correlação da informação reportada pelos cocontratantes, das entidades adjudicantes e do desenvolvimento dos pagamentos líquidos. O sucesso

desta monitorização depende, mais uma vez, da informação reportada pelas entidades adjudicantes (RC no SRVI). Segundo a eSPap, no final do primeiro trimestre do ano subsequente ao que se refere o PNCP é feito o balanço global do mesmo, consubstanciado num Relatório de Desempenho. Não conseguimos ter acesso a nenhum desses documentos. De sublinhar mais uma vez que, a partir do ano de 2015 (inclusive) os PNCP não estão disponíveis no site da eSPap.

Pensamos que a *taxa de abrangência efetiva dos AQ face ao OE para cada ano* (resultante seja das agregações efetuadas seja de aquisições feitas ao abrigo dos AQ) seria um indicador de atividade muito importante a considerar para os próximos anos e que se deveria trabalhar conjuntamente com as UMC no sentido de afinar o apuramento de poupanças por meio dos RC introduzidos no SRVI.

Os objetivos fundacionais da entidade gestora do SNCP eram a racionalização dos gastos do Estado (fazer mais com menos recursos, eficiência), por um lado, e a desburocratização dos processos públicos de aprovisionamento, por outro. Da nossa análise aos diversos documentos de gestão estratégica e de *accountability* da eSPap depreendemos os dilemas com que o gestor público se depara: o próprio dever de *public accountability* vai contribuir para o aumento de carga burocrática, ainda que o escopo inicial fosse desburocratizar, introduzindo a lógica de administração baseada no mercado. Ao ter de demonstrar que efetivamente está a poupar e que está a atingir os objetivos definidos na estratégia (conceito de gestão estratégica introduzido pelo NPM), vai necessariamente incrementar a carga burocrática-administrativa, dependendo da contribuição dos *stakeholders* (Governança). Ainda que a função compras esteja simplificada por meio da aquisição ao abrigo de AQ e das centralizações, de um modo geral, a desburocratização dos *stakeholders* (UMC, entidades compradoras) não diminuiu de forma alguma (PAC e PMC para elaboração do PNCP, RC das centralizações). Daí a importância dos Sistemas de Informação e de Suporte da eSPap enquanto ferramentas facilitadoras essenciais.

4.1.2.2. Melhoria na Capacidade do Sistema: Monitorização das áreas de Risco e Medidas de Prevenção e Monitorização e Fiscalização ao SNCP

O PGRCIC identifica as situações potenciadoras de risco e as respetivas medidas de prevenção e mitigação de risco, enquadrando-as numa escala de risco (elevado, moderado e fraco) consoante o grau de probabilidade de ocorrência e das suas consequências e estabelecendo correspondência com a unidade orgânica que estará diretamente envolvida.

A avaliação da execução do PGRCIC é dinamizada pela DGCSI e levada a cabo em articulação com as unidades orgânicas com responsabilidade direta na implementação das medidas de prevenção de riscos. Na avaliação do estado de implementação de cada medida, importa essencialmente analisar se as iniciativas previstas foram implementadas e se os riscos que tinham sido identificados se podem considerar efetivamente mitigados. Uma medida considera-se encerrada se tiverem sido comprovadamente alcançados os objetivos que presidiram à sua identificação. Por outro lado, uma medida continua em aberto e a merecer acompanhamento se não existir evidência da sua integral implementação.

Nos relatórios anuais de execução procede-se à avaliação individual de cada uma das medidas incluídas no PGRCIC para cada ano, evidenciado o seu estado de implementação evidenciando a situação potenciadora de risco, a medida de prevenção do risco, a avaliação e fazendo um comentário, tal como representado no Anexo Q. Conforme referido, a elaboração do Relatório Anual de Execução consubstancia uma oportunidade de revisão e atualização do PGRCIC através da identificação de novas situações potenciadoras de risco, nesse sentido para cada ano subsequente são identificadas essas situações, as respetivas medidas de prevenção bem como o cronograma de implementação das referidas medidas.

Da avaliação efetuada no *Relatório Anual de Execução* do PGRCIC de maio de 2017 (relativa ao período anterior) resultaram como principais conclusões da prevenção de riscos diretamente relacionadas com a Contratação Pública as constantes no Anexo Q – Exemplos das principais medidas relativas às Compras públicas avaliadas no Relatório Anual de Execução de 2017.

Por outro lado, e como medida de monitorização e fiscalização ao SNCP, conforme disposto no artigo 23º do Regulamento 330/2009, de 30 de julho¹⁷³, no final do primeiro semestre deste ano, a eSPap solicitou às UMC, dando um prazo de um mês para as respostas, informação relativa aos procedimentos lançados pelas UMC (agregados ou não, ao abrigo de AQ ou não) no ano de 2017, à luz do exposto e no âmbito dos n.º 5 e 6 deste mesmo artigo¹⁷⁴. Tal procedimento visa complementar a que consta dos

¹⁷³ Cf. n.º 1 “O funcionamento e implementação do SNCP são objeto de monitorização sistemática através do estabelecimento de obrigações de informação e de fiscalização.” Os n.ºs 2 e 3 esclarecem que “É da responsabilidade de cada uma das entidades que integram o SNCP o fornecimento de informação completa e verdadeira, bem como a sua permanente e atempada atualização (...)” e que “As obrigações de informação abrangem as aquisições de bens móveis e serviços realizadas no âmbito do SNCP e fora dele”.

¹⁷⁴ Cf. n.º 5 “A informação é sucessiva quando tem por objeto as informações relativas a adjudicações, tipologia de bens móveis ou serviços adquiridos, identificação do adjudicatário, quantidades, preços unitários, despesa

RC. Neste caso, o foco foi para a recolha dos preços unitários dos bens e serviços contratualizados, bem como a análise de incidências. Foram abrangidas nesta recolha as seguintes categorias de bens e serviços: *Equipamento Informático e Licenciamento de Software, Comunicações fixas e móveis, Desenho, Gestão e Desenvolvimento de Infraestruturas TIC e Consultadoria TIC, Plataforma eletrónica de contratação, Eletricidade, Gás Natural, Combustíveis Rodoviários, Serviços de limpeza e Consumíveis de WC, Serviços de Vigilância e Segurança, Serviços de Manutenção de Sistemas AVAC, Serviços de Manutenção de Sistemas de Elevação, Papel e Economato, Cópia e Impressão (aquisição de equipamentos, outsourcing), Mobiliário, Refeições Confeccionadas e Viagens e Alojamentos*. A informação solicitada dizia respeito a todos os procedimentos que as UMC tenham lançado para a contratação de bens e serviços abrangidos por estas categorias, qualquer que tenha sido o procedimento pré-contratual adotado (ou seja, ao abrigo de AQ ou não). As UMC teriam de fazer chegar, para cada um destes procedimentos, uma série de informação, concretamente: i) Convite e/ou Caderno de Encargos e respetivos anexos; ii) Relatório Final; iii) Proposta adjudicada em formato editável (se tiver havido 2ª adjudicação, ambas); iv) Ficheiros de trabalho utilizados na análise das propostas; v) Nota de quaisquer incidências quer durante a tramitação do procedimento e que não constem do relatório final quer em sede de execução do contrato.

4.1.3. Promoção da Legitimidade do Sistema e da Confiança dos Stakeholders: Auditorias externas efetuadas ao SNCP

4.1.3.1. Auditorias do Tribunal de Contas

O TC, através da 2.º Secção, nos termos da lei dispõe de competência para realizar a avaliação de programas e de políticas públicas (Costa, 2017:353).

Em termos de avaliações externas, desde a sua existência o SNCP já foi alvo de duas auditorias do TC, uma relativa ao ano de 2010 e outra ao ano de 2014: *Auditoria aos efeitos na Despesa do Sistema*

total, poupanças alcançadas, número de fornecedores consultados, bens móveis e serviços adquiridos com base em critérios ecológicos, incidentes que ocorram durante a execução dos procedimentos de contratação e outros elementos que sejam definidos pela ANCP”, e n.º 6 “A prestação da informação mencionada no número anterior é obrigatória para todas as entidades compradoras (...).”

Nacional de Compras Públicas (ano de 2010) e Auditoria de seguimento ao Sistema Nacional de Compras Públicas (veículos automóveis e motocicletos e higiene e limpeza).

No que concerne à primeira, em cumprimento do plano de ação aprovado pelo TC para o ano 2011, foi realizada uma auditoria com o objetivo geral de avaliar o efeito do SNCP na despesa, tomando em consideração, em termos de amostragem, os AQ de veículos automóveis e motocicletos e de seguro automóvel, de que resultou um *Relatório de Auditoria n.º 35/2011 – 2.ª Secção* – publicado na página do TC, e do qual resultaram uma série de recomendações.

Foi pois para analisar se essas recomendações tinham sido seguidas que, em cumprimento do Plano de Ação aprovado pelo TC para 2015, foi realizada uma *auditoria de seguimento* ao SNCP relativa ao ano de 2014, abrangendo os AQ de veículos automóveis e motocicletos e higiene e limpeza, com o objetivo de avaliar o funcionamento do SNCP e a obtenção de poupanças, bem como o grau de acolhimento das recomendações formuladas no Relatório de Auditoria n.º 35/2011 – 2.ª S., de que resultou um *Relatório de Auditoria n.º 25/2015¹⁷⁵ – 2.ª Secção* – igualmente publicado na página do TC.

Dado que a primeira auditoria incidia sobre o ano de 2010, sendo que já houve diversas alterações ao SNCP desde essa data, nomeadamente a extinção da ANCP e a criação da eSPap enquanto entidade gestora do mesmo, e que a segunda auditoria se tratou de uma auditoria de seguimento à primeira, com o objetivo de avaliar, entre outras coisas, o grau de acolhimento das recomendações formuladas no Relatório de Auditoria n.º 35/2011- 2.ª S., faremos neste subcapítulo uma análise às principais conclusões e recomendações¹⁷⁶ versadas no Relatório de Auditoria n.º 25/2015 – 2.ª S.

Tal como referido no Relatório de Auditoria n.º 25/2015 – 2.ª S.-, tendo em conta a complexidade do SNCP, a metodologia seguida pelo TC foi a da amostragem¹⁷⁷: os trabalhos foram desenvolvidos junto da eSPap e de duas UMC (Ministério da Educação e Ciência e Ministério da Saúde) sobre dois AQ (Veículos Automóveis e Motociclos e Higiene e Limpeza). Complementarmente, foram elaborados questionários¹⁷⁸, recolhidos dados sobre o OE e execução orçamental e sobre as adjudicações por ajuste

¹⁷⁵ A auditoria reporta a dados relativos ao ano de 2014.

¹⁷⁶ Formuladas, na altura, à Ministra de Estado e das Finanças e ao Presidente do Conselho Diretivo da eSPap (Tribunal de Contas, 2015:67, 68).

¹⁷⁷ “Obtenção de uma base razoável para que os auditores possam retirar conclusões acerca da totalidade da população da qual os itens da amostra foram extraídos. Os auditores devem ter em consideração a finalidade do procedimento de auditoria, as características e a dimensão da população da qual a amostra é extraída” (Tribunal de Contas, 2016a:78).

¹⁷⁸ “Procura formal (escrita) de informações ou esclarecimentos junto das partes sobre matérias relevantes para a auditoria” (Tribunal de Contas, 2016a:78). Estes questionários foram efetuados às UMC e aos fornecedores dos AQ analisados.

direto reportadas no Portal BASE¹⁷⁹. Os trabalhos realizados pelo TC envolveram reuniões com as entidades e a consulta dos principais sistemas de informação utilizados, onde decorrem os procedimentos pré-contratuais e de acompanhamento da execução dos contratos. Foi feita uma análise do PNCP 2014, “como foi elaborado, executado e avaliado, e as poupanças do SNCP, como foram apuradas e se seriam efetivas, quando considerada a estrutura de custos do próprio sistema” (Tribunal de Contas, 2015:11). O PNCP 2014, para além de prever as aquisições pelas UMC e pelas entidades compradoras vinculadas ao abrigo dos AQ, visava pela primeira vez refletir o peso das aquisições no orçamento das entidades compradoras vinculadas, tal como referido no capítulo anterior (cf. 3.2.2. Gestão Estratégica eSPap).

A análise efetuada pelo TC, em 2015, incidiu fundamentalmente sobre a PECP, sobre o modelo de cálculo de poupanças, sobre a validação do cálculo das poupanças, sobre o Portal BASE, sobre as entidades vinculadas ao SNCP e sobre o PNCP 2014.

Assim, relativamente à PECP (entretanto alterada) concluiu-se que a plataforma apresentava limitações ao nível das tarefas de agregação de necessidades e acompanhamento da execução do contrato. Como tal seria vantajoso, afirma o TC (Recomendação n.º 1), “existir uma plataforma única de contratação pública com capacidade de assegurar todo o processo (planeamento e agregação das necessidades, contratação, publicitação, gestão do contrato, acompanhamento da execução do contrato, avaliação dos fornecedores, gestão de pedidos de exceção, informação de gestão, acesso das UMC às informações relativas ao seu ministério e articulação com sistemas conexos)” (Tribunal de Contas, 2015:60).

No que concerne ao modelo de cálculo das poupanças, que à época era recente, procurou acolher as recomendações do TC exaradas no Relatório de Auditoria n.º 35/2011 – 2.ª S-, simplificando os

¹⁷⁹ As entidades públicas com funções de auditoria, fiscalização e regulação podem ter acesso direto às bases de dados que suportam o Portal BASE, para o desempenho da respetiva missão, conforme previsto no artigo 454.º-C do CCP, sendo os termos que regulam o referido acesso estabelecidos na sequência de protocolo a celebrar entre o IMPIC, I.P. e cada entidade (Cf. n.º 3 do artigo 6.º da Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro). O artigo 454.º-B do CCP diz “A auditoria e a fiscalização dos contratos públicos compete ao TC, à Inspeção-Geral das Finanças(IGF) e às entidades com competência de inspeção e controlo interno, nos termos previstos em legislação própria” e o artigo 454.º-C refere “1-As entidades adjudicantes e o IMPIC devem prestar prontamente colaboração requerida pelo MP, pela AdC e pelas entidades de auditoria e fiscalização referidas no artigo anterior, para o desempenho da respetiva missão, nomeadamente garantindo o acesso direto às bases de dados de informações de contratos públicos e apresentando os documentos ou registos solicitados; 2-As informações disponibilizadas nos termos do número anterior apenas podem ser utilizadas no âmbito das competências das referidas autoridades”.

cálculos, o que eliminou discrepâncias, passando a só considerar poupanças com base em quantidades adjudicadas e tendo em conta a simplificação dos procedimentos pelo recurso a plataformas eletrónicas no cálculo das poupanças processuais. Contudo, de acordo com o TC, seria necessário melhorar o atual modelo (Recomendação n.º 7) tendo em conta os seguintes aspetos: i) revisão do valor estimado na poupança processual; ii) a poupança transacional deveria basear-se na aquisição efetiva; iii) o preço de referência não deveria ser o da última adjudicação e iv) a poupança com o SNCP deveria ser líquida dos custos com a estrutura criada para o seu funcionamento (eSPap e UMC). Por outro lado, na poupança transacional não são consideradas poupanças negativas, pelo que quando a entidade adjudicante reporta uma adjudicação com custo superior ao mínimo entre o custo histórico da última aquisição ou o melhor preço do AQ, a eSPap considera uma poupança nula. Ainda de referir que o atual modelo considera que a poupança é gerada no momento da adjudicação e não na data de entrega do bem ou serviço, o que pode ter lógica para a poupança processual, mas não para a transacional e que o modelo não leva em consideração os custos da estrutura que assegura o funcionamento do SNCP, concretamente a eSPap e as UMC (Tribunal de Contas, 2015:53-55, 65, 66). Todas estas críticas ainda continuam pertinentes, segundo o nosso ponto de vista.

No que diz respeito à validação do cálculo das poupanças geradas, o TC identificou imprecisão nas verificações dos dados carregados no SRVI e que servem de base ao cálculo das poupanças, pois os RC são carregados manualmente, sendo que nos procedimentos agregados não se previa a necessidade de identificar simultaneamente a entidade agregadora e a compradora, o que impedia a identificação do total adjudicado por esta. As consultas pré-definidas em *excel* aos RF não identificam o procedimento de contratação que lhe deu origem, pelo que não é possível fazer o cruzamento automático da informação entre os RC e os RF, o que dificulta o acompanhamento da execução dos contratos (Tribunal de Contas, 2015:55-59), pelo que “a eSPap deverá assegurar verificações de qualidade aos dados carregados no sistema de recolha e validação de informação que servem de base ao cálculo das poupanças, de forma a detetar erros e uniformizar os procedimentos das entidades envolvidas” (Recomendação n.º 8).

Relativamente ao Portal BASE, dos processos analisados pelo TC, apenas foi localizada uma percentagem de cerca de 7% de publicitação no Portal BASE, o que põe em causa a transparência da contratação pública e a legalidade dos pagamentos efetuados. Por outro lado, o cruzamento automático de dados entre o SRVI e o Portal BASE continua a não ser possível, por não existir um código comum que permita ligar a informação das duas plataformas.

No caso das entidades vinculadas ao SNCP, foi identificada falta de clarificação do quadro legal que define as entidades obrigatoriamente abrangidas (Recomendação feita no Relatório de Auditoria n.º 35/2011 – 2.ª S – mas ainda sem qualquer alteração legislativa nesta matéria – e agora repetida na Recomendação n.º 5).

Por fim, da análise ao PNCP 2014 resultou como principal conclusão que o tratamento das entidades não é consistente por não utilizar o mesmo universo em todos os dados. Por sua vez, a “calendarização prevista não foi cumprida, nem tão pouco a relativa à monitorização da sua execução. Tal pode dever-se a que o suporte tecnológico de recolha de dados para os PMC é moroso e suscetível de gerar erros, contribuindo para os atrasos verificados” (Tribunal de Contas, 2015:63,64), pelo que o TC recomenda, para que esta qualidade seja melhorada, “o desenvolvimento de ferramentas para a recolha e agregação de dados que permitam o carregamento de informação estandardizada online e o seu posterior tratamento pelas UMC” (Recomendação n.º 6).

4.1.3.2. Fiscalização das Plataformas eletrónicas de contratação a operar em Portugal

De acordo com o n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto, a entidade licenciadora, de monitorização e fiscalizadora das plataformas eletrónicas é o IMPIC, sendo o Gabinete Nacional de Segurança (GNS) a entidade credenciadora no que respeita à segurança. Nesse sentido, a 8 de julho de 2016, o IMPIC e o GNS fizeram um Comunicado dando conta de que tinham lançado um Plano de Auditoria a todas as plataformas eletrónicas de contratação pública a operar em Portugal e que até esse momento já tinham sido auditadas duas das seis plataformas, estando prevista a divulgação pública dos resultados após a conclusão do processo. Até junho desse ano, o IMPIC tinha instaurado 170 processos de contraordenação relacionados com procedimentos comerciais das plataformas, sendo que não haviam sido detetados problemas de falta de segurança nas plataformas. Na sequência desta auditoria, o IMPIC ordenou o fim da atividade da *Construlink* no mercado português (mais conhecida pela marca *Gatewit*, à data a plataforma eletrónica da eSPap (PECP), referindo num comunicado: “as duas auditorias realizadas à plataforma eletrónica de contratação pública denominada “Compras Públicas” e que ostenta a marca “Gatewit” revelaram o incumprimento grave e reiterado do disposto na Lei em vigor que regula a atividade das plataformas, traduzido na cobrança indevida de serviços aos operadores económicos que, por lei, são gratuitos”.

Assim, e no seguimento do Concurso Público para a contratação de serviços de PECP para o SNCP publicitado em DR n.º 218, 2.ª série, de 14 de novembro de 2016, o Conselho Diretivo da eSPap deliberou, a 3 de fevereiro de 2017, adjudicar a proposta à Vortal – Comércio Eletrónico, Consultadoria e Multimédia S.A. No email enviado às UMC, em março de 2017, a DCP afirmava que iria encetar todos os esforços junto do cocontratante para dar prioridade ao registo das UMC e dos cocontratantes, bem como à parametrização dos AQ, sublinhando a complexidade inerente ao processo dado o número de utilizadores e entidades envolvidas. Como já referimos a PECP (Vortal) só entrou em funcionamento em julho de 2017. Para além desta consequência, até ao momento ainda não foram conhecidos mais desenvolvimentos desta auditoria nem os seus resultados. Mas, mais uma vez, consideramos que o instrumento de fiscalização é fulcral no exercício de conferir legitimidade ao sistema.

*

Como temos vindo a sublinhar, existe uma necessidade de articulação estreita entre as organizações incumbidas do controlo da atividade financeira, em que o controlo interno surge como um instrumento de gestão indispensável para garantir que os objetivos do gestor estão a ser alcançados, responsabilizando-o pela implementação, adequação, avaliação e atualização de uma estrutura de controlo interno necessariamente eficaz (*Public accountability* e Plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas). Podemos concluir que, entre as organizações públicas incumbidas da execução do controlo externo (TC, IMPIC) e as que exercem controlo interno (eSPap, DGCSI) ao SNCP tem existido cooperação e diálogo construtivo, por forma a permitir atingir um efetivo sistema integrado não só de controlo financeiro público, mas também um sistema que permita aferir se todo o SNCP – e consequentemente os SPCP - está a funcionar por forma a cumprir o seu escopo inicial: aumentar o rigor, a transparência, a competitividade, a eficácia e a eficiência nas compras públicas. A experiência acumulada ao longo destes mais de 10 anos permitirá rever metodologias, timings, enfim afinar todo o SNCP.

CONCLUSÕES¹⁸⁰

Os objetivos fundacionais do SNCP, definidos em 2007, foram a racionalização dos gastos do Estado (fazer mais com menos recursos), por um lado, e a desburocratização dos processos públicos de aprovisionamento, por outro. Neste sentido, a presente investigação pretendeu apurar, através, fundamentalmente, de documentação pública (disponível a qualquer cidadão) se os resultados e o impacto da *política de compras públicas* está a ser avaliada, como e por quem.

Num Estado democrático, a formação da decisão política tem como base um sistema de relações entre três vértices: os *problemas políticos*, as *propostas partidárias* e as *expectativas sociais*. Os *problemas políticos* - o que o sistema de Governo terá de resolver - prendem-se em grande parte com o crescimento económico, com o equilíbrio orçamental, com a correção do endividamento, com o modelo de desenvolvimento e financiamento e com a estratégia europeia. Em Portugal, independentemente dos ciclos políticos, tem-se verificado nas GOP dos diversos governos da III República que a reforma/modernização administrativa tem sido uma constante no sentido do NPM (Carvalho, 2008) e da Governança, constatando-se uma aproximação da gestão pública aos princípios gerais subjacentes da gestão privada e com a abertura da Administração à sociedade civil. Neste sentido, o PRACE e o PREMAC constituíram as duas grandes reformas da APP dos últimos anos, responsáveis por um redesenho e um reequilíbrio das suas estruturas que se quis abrangente, integrado e distante dos ciclos políticos (Madureira, Rodrigues e Asensio, 2013). Desta forma, a APP vem assimilando nestes últimos anos conceitos modernos tais como *public accountability* (transparência dos gastos públicos).

A área da Contratação Pública, ou CP, por representar uma grande parte da execução da despesa pública nacional, é de extrema relevância em termos de políticas públicas com impacto económico. Como tal, a sua modernização (que muito deve ao *e-procurement* com a completa desmaterialização dos procedimentos) torna-se fulcral na estratégia nacional de redução da despesa pública através da contratação centralizada de bens e serviços transversais a toda a APP, por meio das economias de escala, introduzindo a génese do modelo organizacional de serviços partilhados. Assim, a criação e implementação, em 2007 no XVII GC, do SNCP na APP constituiu, na sua origem, uma grande reforma administrativa, na sequência do PRACE, e uma mudança de paradigma em termos de *política de compras públicas*, integrando pela primeira vez, num sistema em rede, a entidade gestora, as UMC e as

¹⁸⁰ Ver Anexo U – *Framework* da *política de compras públicas*.

entidades vinculadas. O escopo inicial era contribuir para a redução da despesa pública e do desperdício de recursos, aumentando o rigor, a transparência, a competitividade, a eficácia e a eficiência nas CP, mediante a simplificação dos procedimentos aquisitivos, a normalização e uniformização dos produtos e serviços a adquirir (standardização) e a competitividade entre fornecedores do Estado, garantindo níveis de serviço adequados, em condições económicas e financeiras vantajosas para a aquisição de todos os bens e serviços transversais à APP (efeito escala). Esta política pública tem sido alvo de constantes reformas, sendo por isso transversal aos diversos governos. Muito embora o XVII GC tenha sido o grande impulsionador dos SP na APP e da criação do SNCP, pode-se afirmar que o XIX GC foi o Governo que desenhou os SP da APP tal como são atualmente, concentrados numa só entidade, a eSPap, que integra os SPCP. A eSPap é atualmente a entidade gestora do SNCP e a sua fonte de financiamento provém de verbas do OE, de receitas próprias e de Fundos Europeus. O modelo atualmente existente no SNCP é um modelo coordenado de funcionamento, com grande controlo da despesa pública por parte do Ministério das Finanças. A CIC funciona junto da eSPap, enquanto órgão consultivo, e é constituída por representantes da eSPap e pelos responsáveis das UMC, aos quais se junta o Diretor-Geral do Orçamento.

Um dos objetivos dos SPCP da eSPap é a celebração de AQ, prevista no CCP, enquanto instrumento para a contratação em escala, que visa maior flexibilidade, rapidez e eficiência no domínio da CP, recorrendo a economias de escala para a obtenção de melhor preço. O seu objetivo é, num primeiro momento concorrencial, regular futuros contratos, que irão resultar em procedimentos de centralização ou aquisição desenvolvidos pelas UMC para as entidades vinculadas, num segundo momento concorrencial, e não a aquisição imediata de bens e serviços por parte da eSPap, e assim alcançar a máxima eficiência em termos de gastos públicos. As aquisições são obrigatoriamente reportadas seja pelas entidades adquirentes (RC), seja pelos fornecedores (RF). O SNCP bem como os SPCP têm como pressuposto essencial a observação dos princípios de CP, designadamente os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da proporcionalidade, da boa-fé, da tutela da confiança, da sustentabilidade e da responsabilidade, bem como os princípios da concorrência, da publicidade, da igualdade de tratamento e da não-discriminação, nos termos previstos no CCP.

A Gestão Estratégica da eSPap contempla uma série de documentos (PESPAP, Planos de Atividades, QUAR, Relatórios de Atividades, Demonstrações Financeiras, Prevenção e Corrupção) ou

instrumentos de gestão que permitem manter o foco de ação e ter ferramentas para avaliar se a estratégia implementada para alcançar os objetivos pretendidos é a mais correta. Todos os documentos de gestão estratégica estão publicados na página da internet da eSPap, seguindo o dever de transparência. Na estratégia de desenvolvimento do modelo de prestação de SPCP, a eSPap defende uma evolução no sentido do reforço da centralização de funcionamento concentrada na eSPap, em articulação com as UMC, com cada vez maior controlo da despesa por parte da tutela, MF (NW), sempre que tal represente maior eficiência. Exemplo disso, é caso recente da centralização da energia (Gás, eletricidade e combustíveis), tal como preconizado no PESPAP. Por outro lado, e como afirma o lema da eSPap “Juntos partilhamos eficiência”, existe a preocupação de desenvolver e envolver de forma crescente as redes colaborativas numa agenda de partilha e numa lógica de trabalho em rede (Governança) com parceiros a nível nacional e internacional, o que combina a vertente gestionária (eficiência) com a vertente da Governança (juntos).

A pergunta de partida para a nossa investigação foi *como é que têm sido avaliados, em Portugal, os SPCP/SNCP em termos de obtenção de resultados (em termos de eficácia, eficiência e qualidade do serviço prestado)?* E por outro lado, *quem faz essa avaliação, entidades exteriores e independentes (Instituições Superiores de Controlo) ou os próprios intervenientes/ interessados no processo (Sistema de Controlo Interno)?*

É alicerçado na realidade da “*gestão da coisa pública*” e na prossecução do interesse público, que as entidades públicas estão sujeitas ao escrutínio de prestação de contas. A eSPap, enquanto entidade Pública, está obrigatoriamente sujeita a este escrutínio, que implica paralelamente a existência de um sistema de controlo interno (SCI) e de um sistema de controlo externo, as Instituições Superiores de Controlo (ISC). Estes, têm propósitos distintos. Toda a estrutura organizativa e funcional do sistema nacional de controlo assenta nestas duas realidades distintas – o *controlo interno* e o *controlo externo*. Assim, se o primeiro se caracteriza como sendo a resposta técnica às exigências da moderna gestão pública (*public accountability*), o segundo está relacionado com a resposta do Estado Democrático aos cidadãos e contribuintes. A nossa análise não versou sobre o controlo financeiro, mas sim sobre a forma como está a ser realizada, interna e externamente, a avaliação do funcionamento e da gestão estratégica (resultados e impacto) da eSPap concretamente na *política de compras públicas*.

Assim, o controlo interno (neste caso, cabe à eSPap avaliar o SNCP e dentro desta à DGCSI) surge como um instrumento de gestão indispensável para garantir que os objetivos do gestor estão a ser

alcançados, responsabilizando-o pela implementação, adequação, avaliação e atualização de uma estrutura de controlo interno necessariamente eficaz (*public accountability*). Embora esteja previsto na legislação o dever de avaliação de desempenho e monitorização ao SNCP, a forma de o fazer não está especificada (forma genérica), nem tão pouco são definidos os objetivos, metas ou indicadores a ter em conta. Internamente, a eSPap tem avaliado permanentemente o desempenho do SNCP/SPCP, designadamente mediante os Relatórios anuais de Atividades (QUAR, inquéritos de satisfação dos *stakeholders*, SCI e análise sectorial do grau de execução dos OO do Plano de Atividades, com definição de Indicadores de atividade), mediante a aplicação do Modelo de Cálculo de Poupanças (que tem sofrido alterações desde o início, e cujos resultados são vertidos anualmente nos relatórios de *Apuramento de Poupanças*), através do *Plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas* (desenvolvido e monitorizado pela DGCSI) e ainda através da elaboração do PNCP (enquanto instrumento de avaliação do alcance dos AQ da eSPap e de monitorização do SNCP).

Os Indicadores de atividade considerados para os SPCP variam ao longo dos diversos anos (2011 a 2017), não sendo explicado o motivo. Dada a maturidade do SNCP e dos SPCP, concluímos que os Indicadores de atividade devem ser revistos, repensados e, eventualmente, alterados, explicando o porquê da importância de cada um deles, com o objetivo dos mesmos serem verdadeiramente indicativos e comparáveis entre si nos próximos anos, por forma a se conseguir analisar a eficiência, a eficácia, a economia e a qualidade do sistema.

Os relatórios de *Apuramento de Poupanças* são o instrumento de identificação e quantificação das poupanças obtidas pelo Estado através do SNCP para cada ano. Este processo está totalmente dependente do rigor das comunicações efetuadas pelas UMC (criação e envio dos RC) relativamente aos contratos de centralizações celebrados ao abrigo de AQ (eSPap), através das plataformas fornecidas pela eSPap para o efeito. Este procedimento é, na nossa análise, excessivamente moroso, burocrático e passível de gerar incorreções, uma vez que os dados relativos às entidades vinculadas e aos fornecedores têm de ser introduzidos manualmente.

O PNCP é elaborado anualmente pela eSPap, contendo os PAC e os PMC, e tem por objetivo correlacionar o valor abrangido pelos bens e serviços dos AQ da eSPap face à classificação económica que os suporta, para que o efeito da poupança seja refletido em sede de execução orçamental. A sua elaboração bem como a sua monitorização da sua execução depende, mais uma vez, do rigor da

informação reportada pelas entidades adjudicantes (PAC, PMC e RC). Os relatórios de *Apuramentos de Poupanças*, bem como o PNCP não são publicitados na página da internet da eSPap desde 2015.

Por sua vez, o controlo externo cabe ao TC que exerce a sua competência, dentro de um quadro normativo profissional dimanado de organizações internacionais às quais pertence. A auditoria, enquanto instrumento de fiscalização sucessiva, está definitivamente consagrada como a técnica fundamental de ação de controlo deste Tribunal. Um dos poderes do TC é o de efetuar *recomendações* na sequência das auditorias. Assim, desde a sua existência, o SNCP foi alvo de duas auditorias, relativas a 2010 e 2014, cujas conclusões foram vertidas em dois relatórios (2011 e 2015, respetivamente) disponíveis na página da internet do TC, seguindo o dever de transparência. Muito embora nestes relatórios se sublinhe a relevância do sistema, de cada um deles resultam uma série de *recomendações* no sentido de melhorar o desempenho do SNCP. Destacamos as relativas ao cálculo de poupanças: modelo e método. Na análise ao modelo de cálculo de poupanças sublinha-se a necessidade de melhorar a fórmula, pois que não considera poupanças negativas nem tão pouco os custos de estrutura do sistema. Embora esta recomendação (Recomendação n.º 7) seja de 2015, o modelo ainda não foi alterado. O método de cálculo das poupanças geradas foi considerado impreciso dado que os RC resultantes de centralizações são carregados pelas UMC no sistema informático de forma manual, tornando o processo excessivamente burocrático.

Finalmente, cabe ao IMPIC a monitorização e fiscalização das plataformas eletrónicas, nomeadamente da PECP, utilizada pelo SNCP. Em 2016 foi efetuada uma auditoria às mesmas da que resultou a alteração da empresa prestadora do serviço da PECP.

Podemos depreender que, entre as organizações públicas incumbidas da execução do controlo externo (TC, IMPIC) e as que exercem controlo interno (eSPap, DGCSI) ao SNCP tem existido cooperação e diálogo construtivo, formando um efetivo sistema integrado de controlo, permitindo melhorar o sistema no sentido do princípio da prossecução do interesse público.

Ainda assim, dada a complexidade do SNCP tememos que os seus objetivos fundacionais se possam por vezes perder: redução da despesa pública e desburocratização da função compras. Pertencer ao SNCP, como vimos, implica uma série de obrigações, que deverão ser mais do que um acrescentar de excesso de carga burocrática-administrativa, a cumprir pelas diversas partes que o compõem. Da nossa análise aos diversos documentos de gestão estratégica e de *accountability* da eSPap bem como aos resultados das auditorias do TC depreendemos os dilemas com que o gestor público se depara: o

próprio dever de *public accountability* vai contribuir para o aumento de carga burocrática, ainda que o escopo inicial fosse desburocratizar, com a introdução da lógica de administração baseada no mercado. Efetivamente a função compras, ou seja, o processo de aprovisionamento tornou-se mais simples e menos burocrático para as entidades. No entanto, ao ter de se demonstrar que efetivamente se está a poupar e que se estão a atingir os objetivos definidos na estratégia (conceito de gestão estratégica introduzido pelo NPM), tal vai necessariamente incrementar a carga burocrática-administrativa dos *stakeholders*, dependendo o seu rigor da contribuição destes (Governança). Ainda que a função compras esteja simplificada por meio da aquisição ao abrigo de AQ e das centralizações, de um modo geral, a desburocratização dos *stakeholders* (UMC, entidades compradoras) não diminuiu (PAC e PMC para elaboração do PNCP, RC das centralizações). Daí a importância da evolução dos Sistemas de Informação e de Suporte (PECP, SAC, SRVI, CNCP, SIIG, entre outros) enquanto instrumentos que permitem a integração de informação de gestão relevante e em tempo útil e enquanto instrumentos essenciais facilitadores e dinamizadores de desburocratização das obrigações a cumprir por parte das diversas partes envolvidas (promoção das capacidades existentes) - a eSPap enquanto gestora do mesmo (QUAR, Planos e Relatórios anuais de Atividades, Demonstrações Financeiras, Prevenção da Corrupção, PNCP e relatórios de Apuramentos de Poupanças), as UMC enquanto entidades agregadoras (PMC e RC), as entidades vinculadas (PAC) e os cocontratantes (RF) – com calendarização e prazos bem definidos.

A experiência acumulada ao longo destes mais de 10 anos permitirá rever metodologias, timings, por forma a afinar todo o SNCP, e naturalmente os SPCP. A evolução terá de ser no sentido de diminuir a carga burocrática –administrativa, criando automatismos de validação e verificação das informações enviadas pelas diversas partes envolvidas. Tal como refere Pestana (2016), para se atingir os objetivos cada vez mais exigentes da CP e consequentemente do SNCP/SPCP, nomeadamente com o contributo para a redução da despesa pública, para a otimização dos procedimentos (eficiência e eficácia) e para aumento da qualidade e da concorrência dos fornecimentos, será cada vez mais necessário implementar uma gestão estratégica das compras públicas, e não uma mera gestão administrativa do processo de compras, valorizando a profissionalização de todos os envolvidos no processo, nas mais diversas dimensões (jurídicas, económicas, administrativas, tecnológicas, entre outras). Neste processo contínuo de amadurecimento, a avaliação, quer externa como interna, terá sempre um papel fulcral para assegurar o sucesso desta política pública, que os diversos *stakeholders* vêm como muito positiva.

BIBLIOGRAFIA

- APDSI, (2010). *Os Serviços Partilhados na Administração Pública*. Disponível em: http://www.apdsi.pt/uploads/news/id367/servi%C3%A7os%20partilhados%20na%20ap_3098_20101020.pdf
- Araújo, Luísa e Rodrigues, Maria de Lurdes (2017). *Modelos de Análise das Políticas Públicas*. In: Sociologia, Problemas e Práticas, n.º 83, 2017, pp. 11-35. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/spp/n83/n83a01.pdf>
- Asensio, Maria (2013). *Ideias, Atores e Instituições no Processo das Políticas Públicas*. In: Handbook de Administração Pública. Organização de César Madureira e Maria Asensio. Lisboa: INA Editora.
- Bangemann, Tom O. (2005). *Shared Services in Finance and Accounting*. Gower Publishing, Ltd.
- Belo, Elsa (2017). *Gestão do Processo de Formulação, Implementação e Avaliação da Política Pública de Cooperação para o Desenvolvimento – Análise na Perspetiva da Governança*. Lisboa: ISCSP, Universidade de Lisboa. Disponível em: <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/14077/1/Dout%20Gest%C3%A3o%20do%20processo.pdf>
- Bevan, Gwyn e Hood, Christopher (2006). *What's measured is what matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System*.
- Bilhim, João, Marques, Carlos, Pina e Cunha, Avelino, Pereira, Paulo Trigo, Antunes, Eugénio, Barraquero, Luís (2006). *Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado: Relatório Final*. Lisboa: Ministério das Finanças. Disponível em: http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/6291/36/ulsd062670_td_anexo_3_PRACE_3.pdf
- Caldeira, Jorge (2016). *Estratégia, Gestão por Objetivos e Sistema de Avaliação da Administração pública*. CEAGP 16.ª edição. Lisboa. Policopiado.
- Carvalho, Elisabete (2007). *Políticas da Reforma Administrativa em Portugal*. Centro de Administração e Políticas Públicas. Lisboa: ISCSP-UTL. Disponível em: http://www.academia.edu/3211122/Pol%C3%ADticas_de_Reforma_Administrativa_em_Portugal
- Carvalho, Elisabete (2008). *Agendas e Reforma Administrativa em Portugal*. Dissertação de Doutoramento em Ciências Sociais na especialidade de Administração Pública. Lisboa: ISCSP-UTL. Disponível em: http://repap.ina.pt/bitstream/10782/676/1/Agendas_e_Reforma_Administrativa_em_Port.pdf
- Costa, Paulo Nogueira (2017). *O Tribunal de Contas e a Boa Governança*. 2.ª Edição. Petrony.
- Czaika, Mathias e Haas, Hein de (2013). *The Effectiveness of Immigration Policies*. In: Population and Development Review, 39(3), 487-508. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1728-4457.2013.00613.x>
- Deleon, Linda (2005). *Public Management, Democracy, and Politics*. In: Ferlie, Lynn and Pollit. Ch. *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Deloitte (2009). *2009 Global Shared Services Survey Results*. Deloitte Consulting LLP. Disponível em: http://www.deloitte.com/assets/DcomUnitedStates/Local%20Assets/Documents/us_css_SharedServicesShinesinChallengingTimes_081409.pdf
- Deloitte (2011). *Shared Services Handbook. Hit the Road*. Deloitte MCS Limited. Disponível em: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/dk/Documents/finance/SSC-Handbook-%20Hit-the-Road.pdf>
- Deloitte (2014). *Estudo de implementação de plataforma de desenvolvimento de centros de serviços partilhados*. Disponível em: http://www.poatfse.gren.pt/upload/docs/POAT%20FSE_Deloitte%20Consultores_Centros%20de%20Servi%C3%A7os%20Partilhados%20-%20Relat%C3%B3rio%20Final.pdf

- Domingues, Luísa, Monteiro, Maria Helena (2016). *Proposta de uma ferramenta de análise dos serviços partilhados da Administração Pública*. 16ª Conferência da Associação Portuguesa de Sistemas de Informação. 22 a 24 de setembro. Porto. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18803/capsi.v16.443-461>
- Domingues, Luísa (2013). *Modelo de Análise de Performance para o Centro de Serviços Partilhados da APP – Caso de Estudo: GeRAP E.P.E.* Lisboa: ISCTE- IUL. Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/6584>
- ESPAP (2013a). *Plano de Atividades*. Disponível em: <https://www.espap.pt/quemsomos/Paginas/instrumentosgestao.aspx>
- ESPAP (2013b). *Relatório de Atividades*. Disponível em: <https://www.espap.pt/quemsomos/Paginas/instrumentosgestao.aspx>
- ESPAP (2013c). *QUAR*. Disponível em: <https://www.espap.pt/quemsomos/Paginas/instrumentosgestao.aspx>
- ESPAP (2013d). *Apuramento de Poupanças*. Disponível em: <https://www.espap.pt/spcp/Paginas/spcp.aspx>
- ESPAP (2013e). *Plano Nacional de Compras Públicas*. Disponível em: <https://www.espap.pt/spcp/Paginas/spcp.aspx>
- ESPAP (2014). *Compras Públicas para um Estado Inteligente*. Jornada sobre Compra Pública Inovadora. Porto do Molle – Nigrán. Pontevedra. 30 setembro. Disponível em: http://www1.ipq.pt/PT/IPQ/historico_eventos/Documents/Dia%20Mundial%20da%20Normaliza%C3%A7%C3%A3o%202014/ASPAP%20-%20COMPRAS%20P%C3%9ABLICAS%20PARA%20UM%20ESTADO%20INTELIGENTE.pdf
- ESPAP (2014a). *Plano de Atividades*. Disponível em: <https://www.espap.pt/quemsomos/Paginas/instrumentosgestao.aspx>
- ESPAP (2014b). *Relatório de Atividades*. Disponível em: <https://www.espap.pt/quemsomos/Paginas/instrumentosgestao.aspx>
- ESPAP (2014c). *QUAR*. Disponível em: <https://www.espap.pt/quemsomos/Paginas/instrumentosgestao.aspx>
- ESPAP (2014d). *Apuramento de Poupanças*. Disponível em: <https://www.espap.pt/spcp/Paginas/spcp.aspx>
- ESPAP (2014e). *Plano Nacional de Compras Públicas*. Disponível em: <https://www.espap.pt/spcp/Paginas/spcp.aspx>
- ESPAP (2014f). *Relatório Anual de Execução do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas*. Disponível em: <https://www.espap.pt/quemsomos/Paginas/instrumentosgestao.aspx>
- ESPAP (2015a). *Plano Estratégico de Serviços Partilhados da Administração Pública, 2015-2017*. Disponível em: https://www.espap.pt/Documents/espap_lab/PESPAP_Relatorio_VE_1.0.pdf
- ESPAP (2015b). *2ª Conferência anual de serviços partilhados e compras públicas, Desafios de Futuro*. Lisboa, 2 dezembro. Disponível em: https://www.espap.pt/Documents/espap_lab/2aConferencia_eSPap_Reportagem.pdf
- ESPAP (2015c). *Plano de Atividades*. Disponível em: <https://www.espap.pt/quemsomos/Paginas/instrumentosgestao.aspx>
- ESPAP (2015b). *QUAR*. Disponível em: <https://www.espap.pt/quemsomos/Paginas/instrumentosgestao.aspx>
- ESPAP (2015d). *Apuramento de Poupanças*. (Documento interno)
- ESPAP (2015e). *Relatório Anual de Execução do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas*. Disponível em: <https://www.espap.pt/quemsomos/Paginas/instrumentosgestao.aspx>
- ESPAP (2016a). *Plano de Atividades*. Disponível em: https://www.espap.pt/Documents/quem_somos/instrumentos_gestao/eSPap_Plano_Atividade_2016_2.0.pdf

- ESPAP (2016b). *Relatório de Atividades*. Disponível em: <https://www.espap.pt/quemsomos/Paginas/instrumentosgestao.aspx>
- ESPAP (2016c). *QUAR*. Disponível em: <https://www.espap.pt/quemsomos/Paginas/instrumentosgestao.aspx>
- ESPAP (2016d). *Apuramento de Poupanças*. (Documento interno)
- ESPAP (2016e). *Relatório Anual de Execução do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas*. Disponível em: <https://www.espap.pt/quemsomos/Paginas/instrumentosgestao.aspx>
- ESPAP (2017a). *Plano de Atividades*. Disponível em: <https://www.espap.pt/quemsomos/Paginas/instrumentosgestao.aspx>
- ESPAP (2017b). *Relatório de Atividades*. Disponível em: <https://www.espap.pt/quemsomos/Paginas/instrumentosgestao.aspx>
- ESPAP (2017c). *QUAR*. Disponível em: <https://www.espap.pt/quemsomos/Paginas/instrumentosgestao.aspx>
- ESPAP (2017d). *Apuramento de Poupanças*. (Documento interno)
- ESPAP (2017e). *PNCP 2018 – Instruções*. (Documento interno)
- ESPAP (2017f). *Relatório Anual de Execução do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas*. Disponível em: <https://www.espap.pt/quemsomos/Paginas/instrumentosgestao.aspx>
- ESPAP (2017g). *Manual do Utilizador – Relatórios de Contratação no SRVI*. Disponível em: https://www.espap.pt/Documents/servicos/compras/SRVI_RC_manual_utilizador.pdf
- ESPAP (2018). *Manual dos Acordos Quadro*. Disponível em: <https://catalogo.espap.pt/catalogo/DownloadFile.aspx?File=Manual.Acordos.Quadro.pdf>
- Gomes, António Ferreira (2016). *Mais e melhor por menos: A concorrência na contratação pública*. Autoridade da Concorrência. Disponível em: <http://www.concorrenca.pt/CombateAoConluioacontratacaopublica/files/Sessao%20Lancamento%20-%20Combate%20ao%20Conluio%20na%20Contratacao%20Publica%20Apresentacao%20-%20AFG%20final.pdf>
- Gonçalves, Nuno (2013). *O Progresso da Ideia de Gestão Empresarial na Administração Pública Portuguesa*. Departamento de Sociologia. Lisboa: ISCTE-IUL. Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/6182/1/tese-Nuno%20Ivo%20Gon%20C3%A7alves%20-%20documento%20completo.pdf>
- Guedes, Nuno (2012). *Convergência ideológica? Uma análise comparada dos programas eleitorais do PS e do PSD (1991-2009)*. SPP 68. Disponível em: <https://spp.revues.org/711>
- Hirle, Ana Luiza; Drumond, Luciana; Soares, Marcos e Souza, Welson (2015). *Indicadores: Reflexões sobre a sua contribuição para o alcance de resultados em políticas de gestão de suprimentos de Minas Gerais*. In: VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília. Disponível em: http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/2015/VIII_Consad/149.pdf
- Hood, Christopher (1991). *A Public Management for all Seasons?* *Public Administration*. 69 (1), 3-9. Disponível em: <http://newdoc.nccu.edu.tw/teasylabus/110041265941/Hood%20NPM%201991.pdf>
- IMPIC (2017). *Contratação Pública em Portugal 2016*. Disponível em: http://www.impic.pt/impic/assets/misc/relatorios_dados_estatisticos/Relatorio_Anual_ContratosPublicos_2016.pdf
- INCI (2011). *Contratação Pública em Portugal 2011*. Disponível em: http://www.impic.pt/impic/assets/misc/relatorios_dados_estatisticos/Rel_Anual_Contratos_Publicos_2011.pdf

- Janssen, Marijn e Joha, Anton (2006). *Governance of Shared Services in Public Administration*. In: Proceeding of the Twelfth Americas Conference on Information Systems. Acapulco, Mexico. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/e7c8/5a4b73b7f21e0fd89e073e70e2773347611a.pdf>
- Kingdon, John W. (2011). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. (Updated 2.^a Ed.). New York: Longman.
- Lasswell, Harold D. (1971). *A Pre-View of Policy Sciences*. New York: American Elsevier. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/10960005/LASSVELL-1971-a-Pre-View-of-Policy-Sciences>
- Lau, Edwin (2015). A Public Sector Innovation Framework for Managing Shared Services. Disponível em: https://www.espap.pt/Documents/espap_lab/A1_02_Edwin%20Lau.pdf
- Leite, Cristiane (s/d). “Avaliação de Políticas Públicas: Síntese de conceitos e principais metodologias”. Graduação e pós-graduação de Gestão de políticas Públicas. EACH/USP. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=1714782>
- Lowi, Theodore J. (1964). *American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory*. World Politics, 16. Disponível em: https://perguntasapo.files.wordpress.com/2014/06/lowi_1964_.pdf
- Lowi, Theodore J. (1972). *Four Systems of Policy, Politics and Choice*. Public Administration Review, 32, pp. 298-310. Disponível em: https://perguntasapo.files.wordpress.com/2012/02/lowi_1972_four-systems-of-policy-politics-and-choice.pdf
- Lynn, Laurence (2005). *Public Management: A Concise History of the Field*. In: Ferlie, Lynn and Pollit. Ch. *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Madureira, César (2015). *A reforma da Administração Pública Central no Portugal democrático: do período pós-revolucionário à intervenção da troika*. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612129503>
- Madureira, César, Rodrigues, Miguel e Asensio, Maria (2013). *Análise da evolução das estruturas da administração pública central portuguesa decorrente do Prace e do Premac*. Lisboa: DGAEP. Disponível em: https://www.dgaep.gov.pt/upload/Estudos/Evolucao_estruturas_AP_Web.pdf
- Majone, G. (2001). *Políticas Públicas y Administración: Ideas, intereses e Instituciones*. Citado por Asensio (2013), *Ideias, Atores e Instituições no Processo das Políticas Públicas*. In: Handbook de Administração Pública. Organização de César Madureira e Maria Asensio. Lisboa: INA Editora.
- March, James e Olsen, Johan (1983). *Organizing Political Life: What Administrative Reorganization tell us about Government*. In: *The American Political Science Review*. Vol. 77. n.º 2. Pp. 281-296.
- Martins, Pedro (2012). *As Universidades Funcionais e o New Public Management*. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais na especialidade de Administração Pública. Lisboa: ISCTE-IUL. Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/4760/1/PedroMartins-DISS-12.pdf>
- Martins, Manuel Victor e Rodrigues, Carlos F. (2016). “Guiões de Economia do Sector Público”. V1602. Policopiado.
- Matos, Maria do Rosário N. (2012). *Serviços Partilhados na Administração Pública: a Avaliação do Caso da Universidade de Lisboa*. ISCSP. Disponível em: http://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/4676/3/Servi%C3%A7os%20Partilhados%20na%20AP_SPUL.pdf
- Memorando de Entendimento sobre as Condicionais de Política Económica*. (2012). 5^a atualização. Disponível em: https://www.portugal.gov.pt/media/812310/5r_mou_pt_20121014.pdf
- Mendes, José Zorro (2016). “Avaliação de Políticas Públicas”. CEAGP 16.^a edição. Policopiado
- Modelo de Reestruturação da Administração Central do Estado* (2006). PRACE. Disponível em: http://asfcpj.pt/images/documentos/estudos/Modelo_PRACE.pdf

- Moller, Peter (1997). *Implementing Shared Services in Europe*. Treasury Management International.
- Natário, Maria M.; Fernandes, Gonçalo e Silva, Susana (s/d). *Governância: a Reinvenção da Gestão Pública e a Modernização Municipal*. Disponível em: http://www.fcsh.unl.pt/e-geo/sites/default/files/dl/artigos2013/GovernaciaPT_15.pdf
- OECD (2010). *Value for Money in Government. Public Administration after "New Public Management"*. Disponível em: https://books.google.pt/books?id=FD_WAgAAQBAJ&pg=PA61&lpg=PA61&dq=public+administration+Share+d+Services&source=bl&ots=ewlkwCBdwM&sig=MkBzDCRSFvfHY8nxNtGvcYnhIqQ&hl=pt-PT&sa=X&ved=0ahUKEwjYw6bD0NLYAhULuxQKHQ_GD384ChDoAQhCMAQ#v=onepage&q=public%20administration%20Shared%20Services&f=false
- Oliveira, Márcio M. (2013). *Serviços Partilhados em Organizações do Setor Social: o caso das Instituições Particulares de Solidariedade Social do Porto*. Dissertação de Mestrado em Gestão de Serviços. Porto: U. Porto, FEP. Disponível em: <https://www.google.pt/search?q=servi%C3%A7os+partilhados+em+organiza%C3%A7%C3%B5es+do+setor+social&oq=servi%C3%A7os+partilhados+em+organiza%C3%A7%C3%B5es+do+setor+social&aqs=chrome..69i57j17894j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8>
- Pereira, Paulo Trigo. (s.d.). *A Teoria da Escolha Pública (Public Choice): uma abordagem neoliberal?* Disponível em: <http://pascal.iseg.utl.pt/~ppereira/docs/analSOC6.pdf>
- Pereira, Paulo Trigo. (2008). *O Prisioneiro, o Amante e as Sereias. Instituições Económicas, Políticas e Democracia*. Coimbra: Almedina.
- Pereira, Paulo Trigo, Cabral, Ricardo e Morais, Luís Teles. (2014). *Estratégias orçamentais para Portugal 2014-2020 (v. preliminar)*. Institute of Public Policy. Thomas Jefferson – Correia da Serra.
- Pestana, César (2016). *A Dimensão Económica da Contratação Pública: um caso de aplicação no Sistema Nacional de Compras Públicas Português*. Disponível em: <http://capsi.apsi.pt/index.php/capsi/article/view/506>
- Pieranti, Octavio; Rodrigues, Silvia e Peci, Alketa (2007). *Governança e New Public Management: Convergências e Contradições no Contexto Brasileiro*. In: XXXI Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-B392.pdf>
- Pollit, Christopher e Bouckaert, Geert (2011). *Public Management Reform. A comparative analysis- New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press (3ª edição).
- Quinn, Barbara, Cooke, Robert S. & Kris, Andrew (2000). *Shared Services: mining for corporate gold*. Financial Times, Prentice Hall.
- Rhodes, Rod A. W. (1996). *The New Governance: Governing without Government*. *Political Studies*, XLIV, pp. 652-667. Disponível em: http://www.academia.edu/1132283/The_New_Governance_Governing_without_Government1
- Rocha, João Oliveira (2014). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Oeiras: INA Editora (2.º reimpressão).
- Rogero, Nuno (1998). *Do poder legitimado – os “tipos ideais” de Autoridade na Sociologia política de Max Weber*. In: POLIS, n.º 6, setembro- dezembro, pp. 47-64. Lisboa: Universidade Lusíada. Disponível em: <http://revistas.lis.ulusiada.pt/index.php/polis/article/view/1710/1818>
- Rosa, Raquel (2015). *Lean Management e Serviços Partilhados: o caso de estudo dos serviços partilhados de apoio à Força Aérea Portuguesa*. Dissertação de Mestrado em Contabilidade, Fiscalidade e Finanças Empresariais. Lisboa: ISEG – UL. Disponível em: <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/10663/1/DM-RAER-2015.pdf>
- Santos, J. Albano (2016). *Finanças Públicas* (2ª edição). Lisboa: INA Editora.

- Scheunplug, Anette & McDonnell, I.da (2008). *Building Public Awareness of Development: communicators, educators and evaluation*. Paris: OECD publishing. Disponível em: <http://www.oecd.org/dev/41043735.pdf>
- Schulman, Donniel S., Harmer, Martin J., Dunleavy, John R., & Lusk, James S. (1999). *Shared Services: Adding value to the business units*. Wiley New York.
- ScottMadden (2014). *What? 's Next in Shared Services – Our View of the Top Trends and Why They Matter*. Disponível em: <https://www.scottmadden.com/wp-content/uploads/userFiles/misc/9c42f238a23b584594c9ceb209c7f7d4.pdf>
- Serra, Rute (2016). *Controlo Financeiro Público e Responsabilidade Financeira*. In: DataVenía, Revista Jurídica Digital, ano 4, n.º 5. Disponível em: https://www.datavenia.pt/ficheiros/edicao05/datavenia05_p149-256.pdf
- SUCH (2007). *Serviços Partilhados. O Estado da Arte em Portugal*. Seminário. Lisboa. Disponível em: http://www.such.pt/publicdocs/publications/seminario_servicos_partilhados_em_saude_2007.pdf
- Tavares, José Farinha (2006). *Recomendações do Tribunal de Contas – conceito, natureza e regime*. In: Revista do Tribunal de Contas, n.º 46, Lisboa, julho - dezembro.
- Tribunal de Contas (1999). *Manual de Auditoria de Procedimentos*. Lisboa. Disponível em: <https://www.tcontas.pt/pt/publicacoes/manuais/map/Manual.pdf>
- Tribunal de Contas (2011). *Auditoria aos efeitos na Despesa do Sistema Nacional de Compras Públicas (ano de 2010)*. Relatório de Auditoria n.º 35/2011, 2.ª Secção. Disponível em: https://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2011/2s/audit-dgtr-rel035-2011-2s.shtm
- Tribunal de Contas (2015). *Auditoria de seguimento ao Sistema Nacional de Compras Públicas (veículos automóveis e motociclos e higiene e limpeza)*. Relatório de Auditoria n.º 25/2015, 2.ª Secção. Disponível em: https://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2015/2s/audit-dgtr-rel025-2015-2s.shtm
- Tribunal de Contas (2016a). *Manual de Auditoria - Princípios Fundamentais*. Lisboa. Disponível em: https://www.tcontas.pt/pt/publicacoes/manuais/mapf/mapf_20161107.pdf
- Tribunal de Contas (2016b). *Manual de Auditoria de Resultados*. Lisboa: Tribunal de Contas. Disponível em: https://www.tcontas.pt/pt/publicacoes/manuais/mar/mar_20161107.pdf
- Wagenaar, René (2006). *Governance of shared service centres in public administration: dilemmas and trade-offs*. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/221550581_Governance_of_shared_service_centers_in_public_administration_Dilemma%27s_and_trade-offs
- Ulbrich, Frank (2009). *Implementing Centers of Excellence: A Case Study*. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/077b/11c904aef4823d0e5f20e466764cf5bf590b.pdf>
- Ulrich, Dave (1995). *Shared Services: from vogue to value*. *People and Strategy*, 18(3):12

FONTES

Constituição da República Portuguesa

Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, Criação da ANCP e do SNCP

Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, aprova o Código dos Contratos Públicos, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto

Decreto-Lei n.º 107/2012, de 18 de maio, parecer prévio AMA

Decreto-Lei n.º 117-A/2012, de 14 de junho, Criação da eSPap

Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, aprova o Código do Procedimento Administrativo

Decreto-Lei n.º 133/2017, de 3 de outubro, regime jurídico EPE

Despacho n.º 13445/2016, publicado em DR 2.ª série, de 10 de novembro, Grupo de Trabalho de Revisão da Despesa Pública

Despacho n.º 8853/2017, de 27 de setembro publicado em DR 2.ª série, n.º 194, de 9 de outubro

Deliberação (extrato) n.º 933/2018, de 7 de agosto, publicado em DR 2.ª série, n.º 159, de 20 de agosto, alteração estrutura interna eSPap

Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro (Administração Direta do Estado)

Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro (Administração Indireta do Estado)

Lei n.º 20/2015, de 9 de março, que altera e republica a LOPTC

Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto

Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro (LEO 2018)

Portaria n.º 103/2011, de 14 de março

Portaria n.º 40/2017, de 27 de janeiro, remuneração eSPap

Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro

Portaria n.º 256/2018, de 10 de setembro, aprova estatutos eSPap

Regulamento n.º 330/2009, de 30 de junho

Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003, de 30 julho

Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004, de 21 de abril

Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de agosto, definição do PRACE

Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 21 de abril, aprovação do PRACE

Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/2016, de 29 de julho, aprova a ENCPE 2020

Resolução do Conselho de Ministros n.º 78/2017, de 6 de junho, centralização da energia na eSPap

PRINCIPAIS LINKS ACEDIDOS

Base: Contratos Públicos online, acedido em: <http://www.base.gov.pt/Base/pt/Homepage>

Comissão Nacional de Eleições, acedido em: <http://www.cne.pt>

Entidade de Serviços Partilhados na Administração Pública, acedido em: <http://www.espap.pt>

Governos de Portugal, acedido em: http://www.rtp.pt/noticias/politica/governos-de-portugal_i852231

IMPIC- Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, acedido em: <http://www.impic.pt/impic/>

O Governo, acedido em: <http://www.portugal.gov.pt/pt/a-democracia-portuguesa/o-governo/o-governo.aspx>

ANEXOS

Anexo A - Objetivos, metodologia e estrutura da tese

	OBJETIVOS	METODOLOGIA
TEÓRICA	Fazer o enquadramento teórico dos modelos de administração (gestionária e em rede) que preconizam os princípios defendidos pelos Serviços Partilhados (eficiência, eficácia, cooperação, partilha de conhecimentos, benchmarking) e analisar teoricamente o modelo conceptual de Serviços Partilhados.	Pesquisa e análise bibliográfica Análise qualitativa
EMPÍRICA	Fazer uma análise de qual o sentido geral/padrão das reformas/modernizações administrativas em Portugal nos últimos 15 anos que permitiram os SP; Fazer uma análise da evolução das compras públicas transversais em Portugal abordando os temas de contratação pública eletrónica, gestão estratégica, trabalho em rede.	Pesquisa e análise bibliográfica e legislativa Análise qualitativa
EMPÍRICA	Avaliação interna eSPap (gestão estratégica, avaliação de resultados, poupanças, melhoria na capacidade do sistema) e avaliação externa (promoção da legitimidade do sistema e da confiança dos stakeholders – Tribunal de Contas e IMPIC); Reflexão sobre as principais conclusões e sobre o futuro próximo das compras públicas transversais e das suas dinâmicas.	Estudo de documentos de gestão estratégica, de <i>accountability</i> e de relatórios de auditorias Análise qualitativa e quantitativa Análise prospetiva

Fonte: elaborado pela própria

Anexo B – Governos Constitucionais

Legislatura	Governo	Nome do 1º Ministro	Posse/Exoneração
Governos Constitucionais			
I	I	Mário Alberto Nobre Lopes Soares – PS	de 23.07.1976 a 09.12.1977
I	II	Mário Alberto Nobre Lopes Soares – PS	de 30.01.1978 a 28.07.1978
I	III	Alfredo Jorge Nobre da Costa – Independente	de 28.08.1978 a 15.09.1978
I	IV	Carlos Alberto da Mota Pinto – PSD	de 21.11.1978 a 11.06.1979
I	V	Maria de Lurdes Rodrigues Pintasilgo – Independente	de 31.07.1979 a 27.12.1979
I	VI	Francisco Manuel L. de Sá Carneiro – PSD	de 03.01.1980 a 04.12.1980
II	VII	Francisco José P. Pinto Balsemão – PSD	de 09.01.1981 a 14.08.1981
II	VIII	Francisco José P. Pinto Balsemão – PSD	de 04.09.1981 a 09.06.1983
III	IX	Mário Alberto Nobre Lopes Soares – PS	de 09.06.1983 a 06.11.1985
IV	X	Aníbal António Cavaco Silva – PSD	de 06.11.1985 a 17.08.1987
V	XI	Aníbal António Cavaco Silva – PSD	de 17.08.1987 a 31.10.1991
VI	XII	Aníbal António Cavaco Silva – PSD	de 31.10.1991 a 28.10.1995
VII	XIII	António Manuel de Oliveira Guterres – PS	de 28.10.1995 a 25.10.1999
VIII	XIV	António Manuel de Oliveira Guterres – PS	de 25.10.1999 a 06.04.2002
IX	XV	José Manuel Durão Barroso – PSD	de 06.04.2002 a 17.07.2004
IX	XVI	Pedro Santana Lopes – PSD	de 17.07.2004 a 12.03.2005
X	XVII	José Sócrates Carvalho Pinto de Sousa – PS	de 12.03.2005 a 26.10.2009
XI	XVIII	José Sócrates Carvalho Pinto de Sousa – PS	de 26.10.2009 a 21-06-2011
XII	XIX	Pedro Manuel Mamede Passos Coelho – PSD	de 21-06-2011 a 30-10-2015
XIII	XX	Pedro Manuel Mamede Passos Coelho – PSD	de 30-10-2015 a 26-11-2015
XIII	XXI	António Luís Santos da Costa – PS	de 26-11-2015 a

Fonte: Comissão Nacional de Eleições

Acedido em: www.cne.pt

Anexo C – Resumo das principais Reformas e Modernizações da APP

Resumo das principais Reformas e Modernizações da APP		
Governo Constitucional e Primeiro Ministro	Identificação	Características
X, XI e XII Cavaco Silva	<ul style="list-style-type: none"> Lei n.º 100/89, de 29 de dezembro RCM n.º 18/91, de 31 de maio Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Menor Estado, melhor Estado</i> (GOP 1990) Maior ênfase na relação Administração-empresas Estado regulador INFOCID CPA RAFE Início do NPM em Portugal (adesão à CEE)
	<ul style="list-style-type: none"> Decreto-Lei n.º 4/97, de 9 de janeiro Decreto-Lei n.º 55/97, de 8 de março RCM n.º 176/97, de 21 de outubro e Decreto-Lei n.º 187/99 e de 2 de junho RCM n.º 24/2001, de 1 de março Resolução n.º 143/2000, de 27 de setembro (DR 2ª série) e Decreto-Lei n.º 104/2002, de 12 de abril 	<ul style="list-style-type: none"> Maior ênfase na relação Administração- cidadão Estado regulador RIMA <i>One stop shop</i> / Centros de Formalidades e Empresas Lojas do cidadão e-Government BEP Programa de Compras Eletrónicas Criação do CEAGP para Dirigentes
XV Durão Barroso	<ul style="list-style-type: none"> RCM n.º 95/2003, de 30 de julho e RCM n.º 53/2004, de 21 de abril Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro Lei n.º 10-2004, de 22 de março Lei 23/2004 Lei n.º 2/2004 e Lei n.º 51/2005 RCM n.º 36/2003, de 12 de março e RCM n.º 111/2003, de 12 de agosto Decreto-lei n.º 78/2003, de 23 de abril 	<ul style="list-style-type: none"> Reforma da Administração Pública e sua operacionalização (caraterísticas acentuadas de NPM e “embrião” do Modelo centralizado de compras públicas) Estabelece um novo enquadramento legal para permitir a reorganização do Estado e da AP (AD) Novo enquadramento legal para a Administração Indireta (IP) Introdução da Gestão por objetivos e SIADAP Contrato Individual de trabalho na AP Estabelece as regras para as nomeações de altos cargos Dirigentes na AP Programa de Compras Eletrónicas BEP
	<ul style="list-style-type: none"> RCM n.º 124/2005, de 4 de agosto e RCM n.º 39/2006, de 21 de abril Lei n.º 53/2006, Lei n.º 64-A/2008 e Lei n.º 12-A/2008 Lei n.º 59/2008 e Lei n.º 66-B/2007 	<ul style="list-style-type: none"> PRACE, Objetivo de redução de 25% do número de estruturas e cargos dirigentes na AP, assim como de criação de novos estatutos para 430 organismos (caraterísticas de NPM e génese do Modelo centralizado nas compras públicas) Promoção da mobilidade dos funcionários entre organismos públicos e o novo estatuto de vínculos, carreiras e remunerações com maior aproximação ao setor privado Novo estatuto de funcionários públicos e reformulação do SIADAP e criação do QUAR (instrumentos de gestão) SIMPLEX, Cartão do Cidadão, Serviços Partilhados
XIX Passos Coelho	<ul style="list-style-type: none"> Aprovado em CM a 20 de julho de 2011 	<ul style="list-style-type: none"> PREMAC, veio contemplar novas fusões e extinções de organismos, supressão de lugares dirigentes, gestão mais ativa da mobilidade especial (aumento do modelo de centralização) Ampliação das medidas de redução vencimentos e pensões Maior Controlo da Despesa, ex. pareceres prévios

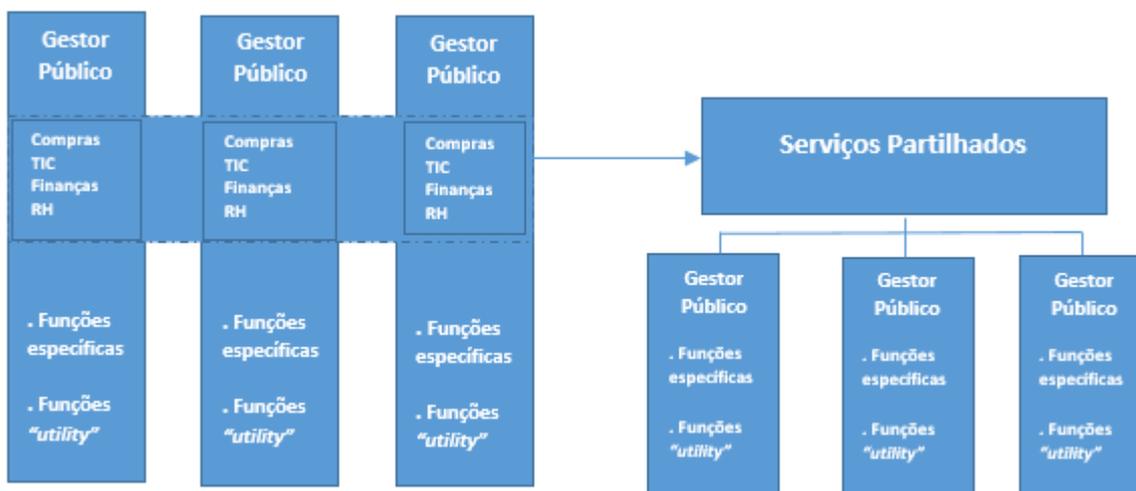
Fonte: elaborado pela própria

Anexo D – Resumo da Evolução das Políticas Públicas de Compras Públicas de Bens e Serviços Transversais à APP

Evolução das Políticas Públicas de Compras Públicas Bens e Serviços Transversais à AP		
Governo Constitucional e Primeiro Ministro	Características	Legislação com impacto nos SPCP
Até ao XIV Guterres	<ul style="list-style-type: none"> • Cada entidade adjudicante comprava <i>per se</i> • Ausência do efeito escala • Ausência da função compras • Ausência de uniformização dos bens e serviços a adquirir • Um único momento concorrencial • Modelo Descentralizado 	
XV Durão Barroso	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma da Administração Pública • Cada entidade adjudicante comprava <i>per se</i> • Ausência do efeito escala • Ausência da função compras • Ausência de uniformização dos bens e serviços a adquirir • Um único momento concorrencial • Embrião do Modelo Centralizado 	<ul style="list-style-type: none"> • RCM n.º 95/2003, de 30 de julho e RCM n.º 53/2004, de 21 de abril
XVII Sócrates	<ul style="list-style-type: none"> • PRACE • Criação de um sistema em rede: SNCP, ANCP e UMC com Especialização da função compras • Celebração de AQ para aquisição de bens e serviços transversais à AP • Foco na uniformização das necessidades, <i>standardizando</i> requisitos e potenciando o efeito escala • Procedimentos agregados pelas UMC (centralizações ao abrigo de AQ) • Dois momentos concorrenciais • Aprova o CCP • Centralização na ANCP do PVE • Centrais de compras • Regulamento do SNCP • Obrigatoriedade do uso de Plataformas eletrónicas • Génesis do Modelo Centralizado 	<ul style="list-style-type: none"> • RCM n.º 124/2005, de 4 de agosto e RCM n.º 39/2006, de 21 de abril • Centralização das Compras Decreto-Lei 37/2007 • DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro • DL n.º 170/2008, de 26 de agosto • DL n.º 200/2008, de 9 de outubro • R. n.º 330/2009, de 30 de junho • Desde 30 de outubro de 2009, pelos DL 18/2008 (CCP) e DL 143-A/2008, que é obrigatória a utilização de PEC
XIX Passos Coelho	<ul style="list-style-type: none"> • PREMAC • Criação da eSPap (fusão de 3 entidades) • Regulamento interno da eSPap • Regula as plataformas eletrónicas • Aumento do Modelo de Centralização • Maior Controlo da Despesa 	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovado em CM a 20 de julho de 2011 • DL n.º 117-A/2012, de 14 de junho • Aprovado a 22 de julho de 2014 • Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto
XXI Costa	<ul style="list-style-type: none"> • Criação do Grupo de Trabalho de Revisão da Despesa Pública • Centralização da compra da energia na eSPap, de forma faseada até 2019 • Aprova a 9.ª alteração ao CCP • Maior aumento do Modelo de Centralização • Maior Controlo da Despesa 	<ul style="list-style-type: none"> • D n.º 13445/2016, publicado no DR, 2ª série, de 10 de novembro • RCM n.º 78/2017, de 6 de junho • DL n.º 111-B/2017, de 31 de agosto

Fonte: elaborado pela própria

Anexo E – Esquema de passagem de modelo descentralizado para modelo concentrado/centralizado de SP (funções partilhadas)



Fonte: elaborado pela própria, adaptado de Janssen e Joha, 2006 e de Domingues e Monteiro, 2016 (ambos os esquemas representam situações extremas)

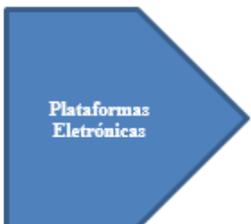
Anexo F - Organograma eSPap - A orgânica da eSPap encontra-se estruturada por funções, com foco nas unidades de negócio/serviços¹⁸¹



Fonte: www.espap.pt

¹⁸¹ Este modelo existiu até 10 de setembro deste ano e foi revogado pela Portaria n.º 256/2018 de 10 de setembro, passando a organizar-se em: a) funções corporativas e b) funções de negócio. Dentro das funções corporativas tem a Direção de Planeamento Estratégico e Controlo de Gestão e a Direção Jurídica e de Administração Geral. Dentro das funções de negócio tem a Direção de Serviços de Compras Públicas, a Direção de Serviços Partilhados das Finanças, a Direção de Serviços Partilhados de Recursos Humanos, a Direção de Sistemas de Informação e a Direção de Infraestruturas de Tecnologias de Informação e Comunicação.

Anexo G - Resumo da Evolução das Compras Públicas de Bens e Serviços Transversais à APP

Evolução das Compras Públicas Bens e Serviços Transversais à AP		
Iniciativa	Antes do SNCP (até 2007)	Com o SNCP (após 2007)
 <p>Centralização da Compra Decreto-Lei 37/2007</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cada entidade adjudicante comprava <i>per si</i> • Ausência do efeito escala • Ausência da função compras • Ausência de uniformização dos bens e serviços a adquirir • Um único momento concorrencial 	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de um sistema em rede • Celebração de AQ para aquisição de bens e serviços transversais à AP • Foco na uniformização das necessidades, <i>standardizando</i> requisitos e potenciando o efeito escala • Dois momentos concorrenciais • Especialização da função compras
 <p>Custos Processuais Transacionais</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Inúmeros procedimentos por entidade adjudicante • Inúmeros procedimentos sem efeito escala 	<ul style="list-style-type: none"> • Procedimentos agregados pelas UMC • Procedimentos centralizados focados na uniformização das necessidades, na <i>standardização</i> de requisitos e no efeito escala
 <p>Monitorização da Despesa pública na aquisição de bens e serviços</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Inexistência de monitorização 	<ul style="list-style-type: none"> • O PNCP tem por objetivo correlacionar o valor abrangido pelos bens e serviços dos AQ da eSPap face à classificação económica que os suporta, para que o efeito de poupança seja refletido em sede de execução orçamental
 <p>Rede do SNCP</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ausência de uma estratégia Nacional de Compras • Inexistência de uma network institucional de compras • Ausência de especialização na função compras 	<ul style="list-style-type: none"> • Criação da Rede do SNCP que assenta na segregação de funções de contratação e de compras • Criação de uma Comissão Interministerial de Compras (CIC) de qual fazem parte a eSPap, as UMC e a DGO • Função da CIC: elaborar o PNCP, o Relatório de Poupanças do SNCP e aconselhar a estratégia a adotar bem como identificar as categorias objeto de futuros AQ
 <p>Plataformas Eletrónicas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Inexistência de PEC • As entidades adjudicantes disponibilizavam as peças concursais em formato papel • As propostas dos concorrentes/fornecedores eram remetidas em formato papel • A abertura de propostas era em ato público presencial • A análise das propostas era feita com base em papel 	<ul style="list-style-type: none"> • Desde 30 de outubro de 2009, pelos DL 18/2008 (CCP) e DL 143-A/2008, que é obrigatória a utilização de PEC • Vantagens: desmaterialização de todo o processo e total acessibilidade pela internet; maior transparência; redução dos custos de transação e dos tempos de execução
 <p>Política Ambiental</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ausência de uma Estratégia Nacional de Compras Públicas Ecológicas • Diminuta inclusão de critérios ambientais na aquisição de bens e serviços 	<ul style="list-style-type: none"> • A 7 de maio de 2007, através da RCM foi criada a ENCPPE 2008-2010 que definiu as categorias de bens e serviços prioritárias que deveriam ter requisitos ecológicos • ENCPPE 2020, RCM n.º 38/2016

Fonte: elaborado pela própria, adaptado de eSPap “Compras Públicas para um Estado Inteligente” 2014

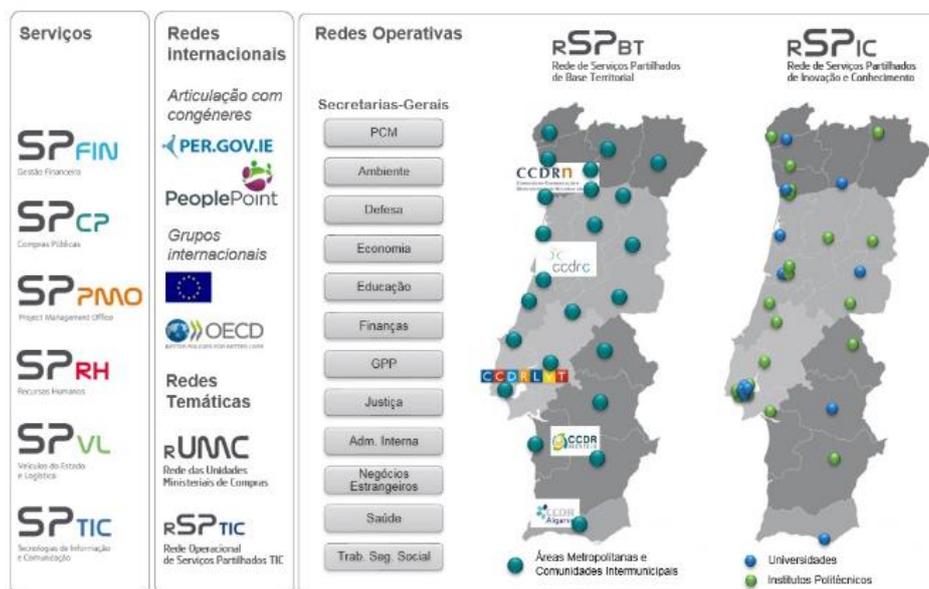
Anexo H - Quadro resumo das diferenças entre os três modelos de aquisição previstos no PESPAP

Celebração de Acordos Quadro	Aquisição Centralizada	Gestão Centralizada de Compras
<ul style="list-style-type: none"> • Especificação do objecto do AQ e dos bens e serviços a adquirir; • Definição dos critérios de qualificação e selecção de fornecedores para o AQ e procedimentos lançados ao abrigo deste; • Definição do modelo de níveis de serviço e de penalidades e do modelo de de <i>reporting</i> / monitorização da informação; • Realização de procedimento para celebração de AQ; • Realização de consultas ao abrigo dos AQ, por parte dos organismos, para contratação das aquisições de bens e serviços. 	<ul style="list-style-type: none"> • Levantamento e agregação das necessidades de compra; • Uniformização das especificações de bens e serviços; • Definição de critérios de selecção de fornecedores, níveis de serviço, penalidades e modelo de <i>reporting</i> / monitorização da informação; • Realização de procedimento aquisitivo agregado para contratação das aquisições de bens e serviços. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão <i>end-to-end</i> do processo que vai desde a requisição de compra até pagamento da aquisição dos bens e serviços, com inclusão de: • Validação da recepção das encomendas feitas, de acordo com as cláusulas contratuais; • Racionalização de consumo de bens e serviços; • Gestão de contratos, garantindo o cumprimento dos níveis de serviço e restantes cláusulas contratuais; • Gestão da relação com fornecedores e avaliação do seu desempenho.

Fonte: Plano Estratégico de Serviços Partilhados da Administração Pública, 2015-2017

Acedido em: https://www.espap.pt/Documents/espap_lab/PESPAP_Relatorio_VE_1.0.pdf

Anexo I – Redes colaborativas da eSPap



Fonte: eSPap

Acedido em: <https://www.espap.pt/noticias/Paginas/noticia.aspx?nid=1413>

Anexo J – Alinhamento entre os OO da eSPap e os OO da DCP

		Objetivos Operacionais da eSPap												
		OO1	OO2	OO3	OO4	OO5	OO6	OO7	OO8	OO9	OO10	OO11		
		Expandir os serviços partilhados na Administração Pública												
		Desenvolver o Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP)												
		Garantir a disponibilidade dos principais sistemas em produção												
		Racionalizar infraestruturas tecnológicas e de comunicações												
		Aumentar a eficiência na gestão do Parque de Veículos do Estado												
		Assegurar a satisfação dos organismos cliente												
		Aumentar o catálogo de serviços e as funcionalidades dos sistemas												
		Aumentar a qualidade dos serviços prestados												
		Aprofundar as metodologias de capacitação da eSPap												
		Desenvolvimento e gestão de talento e pessoas												
		Desenvolvimento organizacional												
Objetivos Operacionais da UO	DCP.OO01. Aumentar o n.º de acordos quadro (AQ)		●											
	DCP.OO02. Assegurar a satisfação dos organismos clientes						●							
	DCP.OO03. Ministrar formação para entidades do SNCP		●											
	DCP.OO04. Dinamizar o SNCP		●											

Fonte: Plano Atividades 2017, eSPap

Acedido em: https://www.espap.pt/Documents/quem_somos/instrumentos_gestao/eSPap_PA_2017_1.0.pdf

Anexo K – Fórmula de cálculo da taxa de abrangência

$$\text{Taxa de abrangência (\%)} = (\text{Valor abrangido} / \text{Orçamento de Estado}) * 100$$

Fonte: PNCP 2018 – INSTRUÇÕES, eSPap

Anexo L – Execução do Plano de Atividades da DCP em 2017

Objetivo Operacional da UO	Atividade/Iniciativa	ID	Indicador	Meta	Valor Crítico	Resultado	Taxa Realiz.
DCP.OO01. Aumentar o n.º de acordos quadro (AQ)	Lançar procedimento concursal conducente a celebração de AQ	DCP.IND01	N.º Acordos Quadro (AQ) para novas categorias ou renovação (lançamento de concurso no ano) (parte do IND2.QUAR)	5	na	1	20%
DCP.OO02. Assegurar a satisfação dos organismos clientes	Avaliar nível de satisfação sobre a qualidade dos Serviços Prestados pelo SNCP	DCP.IND02	Grau de satisfação dos organismos clientes dos Serviços Partilhados de Compras Públicas (1-4) (parte do IND8.QUAR)	[2,5; 3,5]	3,6	3,14	100%
DCP.OO03. Ministrar formação para entidades do SNCP	Definir e implementar o plano de formação para as entidades compradoras vinculadas e voluntárias do SNCP	DCP.IND03	N.º de Formações efetuadas	6	na	18	300%
DCP.OO04. Dinamizar o SNCP	Organizar Fóruns Operacionais de Compras (FOC) vocacionados para entidades compradoras vinculadas e voluntárias	DCP.IND04	N.º de Fóruns Operacionais de Compras (FOC) realizados	6	na	0	0%
TOTAL (PA)						105%	

Fonte: Relatório de Atividades 2017

Acedido em: https://www.espap.pt/Documents/quem_somos/instrumentos_gestao/eSPap_RA_2017_1.0.pdf

Anexo M – Síntese Mensal da Contratação Pública



Síntese Mensal da Contratação Pública

N.º 20 | Maio de 2018



2 – Contratos publicados

(Fonte: Portal BASE)

No mês de maio de 2018 foram publicados **10 926 contratos**, totalizando **653 Milhões de Euros**, assim distribuídos:

TIPO DE PROCEDIMENTO	Nº	MONTANTE (M€)
Concurso Público	761	302
Concurso limitado prévia qualificação	22	22
Acordo-Quadro	1 374	85
Consulta Prévia	1 849	50
Ajuste direto	6 920	194
Total	10 926	653



O procedimento mais utilizado foi o ajuste direto (63%), mas do ponto de vista da despesa, sobressaem os concursos públicos, onde o peso destes procedimentos foi de 46%.

4

2.1. Tipo de procedimento (comparação com mês anterior)

TIPO DE PROCEDIMENTO	Abril 2018		Maio 2018	
	Nº	MONTANTE (M€)	Nº	MONTANTE (M€)
Concurso Público	751	217	761	302
Concurso limitado por prévia qualificação	25	21	22	22
Acordo-Quadro	766	67	1 374	85
Consulta Prévia	1 222	36	1 849	50
Ajuste direto	5 955	220	6 920	194
Total	8 719	561	10 926	653

Anexo N - QUAR 2017

QUAR

Quadro de Avaliação e Responsabilização | 2017

Organismo: Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P. (eSPap)

MISSÃO: Assegurar o desenvolvimento e a prestação de serviços partilhados na Administração Pública, bem como conceber, gerir e avaliar o Sistema Nacional de Compras Públicas e assegurar a gestão do PVE, apoiando a definição de políticas estratégicas nas áreas TIC do Ministério das Finanças, garantindo o planeamento, conceção, execução e avaliação das iniciativas de informatização tecnológica dos respetivos serviços e organismos.

Objetivos Estratégicos

DESIGNAÇÃO	
OE 1.	Aumentar a eficácia dos serviços prestados
OE 2.	Contribuir para a redução da despesa pública
OE 3.	Promover a excelência operacional e qualidade do serviço
OE 4.	Desenvolver capacidades e competências críticas

Objetivos Operacionais

EFICIÊNCIA		Ponderação: 40%		40%						
OO 1.	Expandir os serviços partilhados na Administração Pública	Peso: 25%								
INDICADORES		2015	2016	META 2017	Tolerância	Valor Crítico	PESO	RESULTADO	TAXA REALIZAÇÃO	CLASSIFICAÇÃO
IND1. N.º de entidades com Serviços Partilhados de Project Management Office (SPPMO)		na	na	3	1	6	100%			
OO 2.	Desenvolver o Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP)	Peso: 25%								
INDICADORES		2015	2016	META 2017	Tolerância	Valor Crítico	PESO	RESULTADO	TAXA REALIZAÇÃO	CLASSIFICAÇÃO
IND2. N.º Acordos Quadro (AQ) para novas categorias ou renovação (lançamento de concurso no ano)		5	2	5	1	8	100%			
OO 3.	Garantir a disponibilidade dos principais sistemas em produção	Peso: 25%								
INDICADORES		2015	2016	META 2017	Tolerância	Valor Crítico	PESO	RESULTADO	TAXA REALIZAÇÃO	CLASSIFICAÇÃO
IND3. Disponibilidade dos principais sistemas em produção (média anual)		99,76%	99,89%	99,90%	0,05%	99,99%	100%			
OO 4.	Racionalizar infraestruturas tecnológicas e de comunicações	Peso: 25%								
INDICADORES		2015	2016	META 2017	Tolerância	Valor Crítico	PESO	RESULTADO	TAXA REALIZAÇÃO	CLASSIFICAÇÃO
IND4. N.º de Serviços disponibilizados através do Ponto de Troca de Tráfego (acumulado)		na	3	7	1	10	100%			
EFICIÊNCIA		Ponderação: 15%		15%						
OO 5.	Aumentar a eficiência na gestão do Parque de Veículos do Estado	Peso: 100%								
INDICADORES		2015	2016	META 2017	Tolerância	Valor Crítico	PESO	RESULTADO	TAXA REALIZAÇÃO	CLASSIFICAÇÃO
IND5. % média de redução do preço de adjudicação de veículos face ao preço base		12,00%	8,38%	16,00%	6,00%	23,00%	50%			
IND6. N.º médio de dias para aquisição de veículos (entre data de lançamento e data de adjudicação dos procedimentos por concurso público) Nota: A contagem de tempo pode ser suspensa ou ajustada caso seja intentada alguma ação judicial.		na	na	80	13	60	50%			
QUALIDADE		Ponderação: 45%		45%						
OO 6.	Assegurar a satisfação dos organismos cliente	Peso: 75%								
INDICADORES		2015	2016	META 2017	Tolerância	Valor Crítico	PESO	RESULTADO	TAXA REALIZAÇÃO	CLASSIFICAÇÃO
IND7. % cumprimento de níveis de serviço estabelecidos no catálogo de serviços eSPap (média anual)		92%	86,6%	87%	7%	95%	50%			
IND8. Grau de satisfação do Cliente com os Serviços Partilhados da eSPap (1-4)		3,1	2,9	3,0	0,5	3,6	50%			
OO 7.	Aumentar o catálogo de serviços e as funcionalidades dos sistemas	Peso: 25%								
INDICADORES		2015	2016	META 2017	Tolerância	Valor Crítico	PESO	RESULTADO	TAXA REALIZAÇÃO	CLASSIFICAÇÃO
IND9. N.º de serviços novos ou melhorias de desenvolvimento aplicacional em produtivo (clientes internos e externos)		12	15	20	9	32	100%			

Fonte: QUAR 2017

Acedido em: https://www.espap.pt/Documents/quem_somos/instrumentos_gestao/eSPap_QUAR_2017_1.0.pdf

Anexo O – Síntese das regras definidas no modelo de cálculo de poupanças (2.ª versão da primeira fórmula)¹⁸²

	Poupanças		
	Nível 1	Nível 2	Processuais
Obtidas em função de:	Celebração do AQ (definição de condições máximas de preço e mínimas de serviço).	Agregação de quantidades e negociação com os fornecedores selecionados.	Número de procedimentos substituídos e eventual redução da complexidade do procedimento ¹ .
Horizonte temporal	2 anos (previsão da duração do AQ)	Do início do AQ até à data escolhida	Do início do AQ até à data escolhida
Fórmula ²	$(P_0 - P_1) \times q_1$	$(P_1 - P_2) \times q_2$	$V_{CP} \times n_1 + V_{AD} \times n_2 - V_{AD}$
Onde,	<p>P_0 – Preço praticado, podendo corresponder a:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ Preço de venda ao público, apresentado pelos fornecedores nas suas propostas (PVP); ➢ Preço médio do contrato público de aprovisionamento (CPA) ou do acordo quadro (AQ) que precede o acordo quadro objecto de cálculo de poupanças ($P_{AQ_{n-1}}$); ➢ Preço histórico real conseguido pela entidade compradora na última aquisição do bem ou serviço (P_H). <p>O critério para o cálculo de P_0 depende do mercado em causa, da existência de dados históricos na administração pública e das compras efectivas realizadas.</p> <p>P_1 – Melhor preço do AQ, isto é, a melhor proposta apresentada pelos fornecedores qualificados/selecionados (o valor de cada proposta é o preço máximo que o respectivo fornecedor pode praticar durante a vigência do AQ, podendo, no processo de negociação de cada aquisição vir a ser reduzido).</p> <p>P_2 – Preço registado na adjudicação efectuada na sequência de uma consulta ao abrigo do AQ.</p> <p>q_1 – Quantidade do bem ou serviço que se estima ser objecto do AQ, com base nos dados históricos das aquisições ao abrigo dos CPA nos dois anos anteriores à celebração do AQ (considerando uma duração típica de dois anos para os AQ). Esta variável deve ser aferida e corrigida em função das quantidades reais adquiridas em cada ano.</p> <p>q_2 – Quantidade do bem ou serviço adjudicada na sequência de uma consulta ao abrigo do AQ.</p> <p>V_{CP} – Custo médio de um procedimento de concurso público (€ 10.820 – estimativa da Deloitte Consultores, S.A.).</p> <p>V_{AD} – Custo médio de um procedimento de ajuste directo (€ 905 – estimativa do esforço necessário em termos de horas/homem nas aquisições ao abrigo de acordo quadro, calculada com base no custo médio verificado em 30 procedimentos).</p> <p>n_1 – número de procedimentos de concurso público substituídos.</p> <p>n_2 – número de procedimentos de ajuste directo substituídos.</p>		

¹ Considerou-se, simplificando, que as entidades adjudicantes recorreriam apenas a concursos públicos ou ajustes directos, aferindo-se a natureza do procedimento substituído pelo valor adjudicado (exemplo: para serviços da administração directa e indirecta do Estado, o limite para a celebração do ajuste directo é de € 75.000, pelo que acima desse montante o procedimento substituído seria o do concurso público).

² O modelo prevê o recurso a um método alternativo para a poupança de nível 1, consistindo na aplicação de percentagens estimadas de poupança sobre a despesa pública, obtidas com base em estudos elaborados para o efeito.

Fonte: Modelo de Cálculo das Poupanças no Sistema Nacional de Compras Públicas (01-03-2011).

Fonte: Relatório de Auditoria n.º 35/2011 – 2.ª Secção, TC

Acedido em: https://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2011/2s/audit-dgtr-rel035-2011-2s.shtm

Anexo P – Síntese das regras definidas no modelo de cálculo de poupanças (segunda fórmula)

$$\text{Poupança} = \underbrace{[\text{mínimo}(P_{AQ}; P_H) - P_a] \times Q}_{\text{Transaccional}} + \underbrace{V_{AQ} \times (n-1)}_{\text{Processual}}$$

Onde:

P_{AQ} = melhor preço unitário oferecido no AQ;

P_H = preço histórico unitário obtido pela entidade para a aquisição do bem ou serviço;

P_a = preço unitário praticado na adjudicação;

Q = quantidade adjudicada no procedimento;

V_{AQ} = € 905 (custo médio de um procedimento de ajuste direto até à adjudicação);

n = número de entidades que participam num procedimento.

Fonte: Relatório de Auditoria n.º 25/2015 – 2.ª Secção, TC

Acedido em: https://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2015/2s/audit-dgtr-rel025-2015-2s.shtm

¹⁸² Cf. *Modelo de Cálculo das Poupanças* no SNCP (2.ª versão, de 01-03-2011). A 1.ª versão foi aprovada pelo Despacho n.º 60/09 de 20 de janeiro, do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças.

Anexo Q – Exemplos das principais medidas relativas às Compras públicas avaliadas no Relatório Anual de Execução de 2017

Situação potenciadora de risco	Potencial ocultação das incidências negativas reportadas pelas entidades adquirente no âmbito das aquisições ao abrigo dos AQ.
Medida de prevenção do risco	Tratamento sistemático e rastreável das incidências negativas envolvendo sempre dois ou mais intervenientes nessa tarefa e vários níveis de responsabilidade.
Avaliação	Medida em curso. Esta é uma medida que transitou do plano 2015/2016 e que tinha implementação apazada para o 2º trimestre de 2017, a qual consiste na instanciação de uma solução integrada de CRM, responsável pela gestão do ciclo de comunicação, e que será assente num sistema que garanta uma INBOX direta por cada gestor de categorias de compras públicas, com identificação de todas as questões reportadas por todos os <i>stakeholders</i> do Sistema Nacional de Compras Públicas (e não apenas pelas entidades adquirentes). A solução a implementar permitirá a monitorização dos SLA e a gestão dos KPI, bem como todo o fluxo de interações.
Comentário	Esta medida está dependente do financiamento no âmbito da candidatura aprovada ao Portugal 2020, transitando para o plano 2017/2018.
Situação potenciadora de risco	Eventuais deficiências no processo de controlo interno destinado a verificar e certificar os procedimentos pré-contratuais.
Medida de prevenção do risco	Formação em Contratação Pública.
Avaliação	Medida não implementada. Foi decidido que a formação prevista no âmbito desta medida seria ministrada depois da aprovação das alterações ao CCP, uma vez que seria pouco produtivo afetar colaboradores da ESPAP numa formação cujo conteúdo poderá ser drasticamente alterado por via das alterações legais em curso. Essa formação não teve lugar à data do presente relatório.
Comentário	Esta medida transitará naturalmente para o Plano do ano seguinte.
Situação potenciadora de risco	Eventual imprecisão dos relatórios de faturação submetidos através do SRVI pelos cocontratantes.
Medida de prevenção do risco	Criar mecanismos de validação da informação contida nos relatórios de faturação.
Avaliação	Medida em curso. A renovação dos sistemas de informação (SIIG) na área das Compras Públicas foi incluída numa candidatura ao SAMA 2020 – candidatura que foi aprovada, contudo não foi ainda contratualizado o respetivo financiamento. A medida transitará para o Plano 2017/2018.
Comentário	A Direção de Compras Públicas, identificou como pilar estruturante renovar e ampliar os sistemas de informação de suporte às Compras Públicas, denominando o mesmo como o Sistema de Integrado de Informação e Gestão (SIIG), assente em módulos e que mereceu a aprovação em sede de candidatura ao SAMA 2020, entre os quais a emissão de receita.

Fonte: Relatório Anual de Execução 2017, PGRIC, eSPap

Acedido em:

https://www.espap.pt/Documents/quem_somos/instrumentos_gestao/Relatorio_Anual_%20PGRIC_2017.pdf

Anexo R - Estrutura concetual das Normas e Diretrizes do Tribunal de Contas

QUADRO NORMATIVO DAS AUDITORIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS		NORMAS DA INTOSAI
Nível 1	<ul style="list-style-type: none"> - Constituição da República Portuguesa - Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas 	↓
Nível 2	<ul style="list-style-type: none"> - Regulamentos aprovados pelo Tribunal - Legislação sobre o "Estatuto dos Serviços de Apoio do Tribunal de Contas" 	
Nível 3	<ul style="list-style-type: none"> - Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais - Sistema de Controlo de Qualidade - Glossário de auditoria 	NÍVEIS 2 E 3 QUADRO DAS ISSAI
Nível 4	<ul style="list-style-type: none"> - Manual de Auditoria Financeira - Manual de Auditoria de Conformidade - Manual de Auditoria de Resultados 	NÍVEL 4 QUADRO DAS ISSAI
Nível 5	<ul style="list-style-type: none"> - Manuais, Diretrizes, Guias e Instruções aprovados pelo Tribunal, sobre Temas Específicos de Auditoria 	NÍVEL 4 (ESPECÍFICO) QUADRO DAS ISSAI

Fonte: Manual de Auditoria - Princípios Fundamentais

Acedido em: https://www.tcontas.pt/pt/publicacoes/manuais/mapf/mapf_20161107.pdf

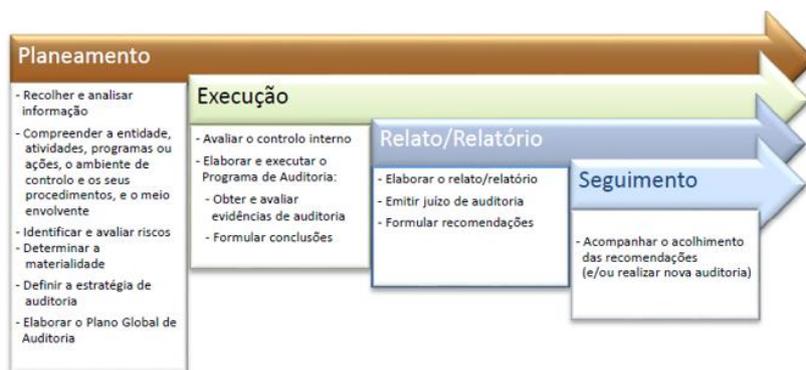
Anexo S – Auditoria de Resultados



Fonte: Manual de Auditoria - Princípios Fundamentais

Acedido em: https://www.tcontas.pt/pt/publicacoes/manuais/mapf/mapf_20161107.pdf

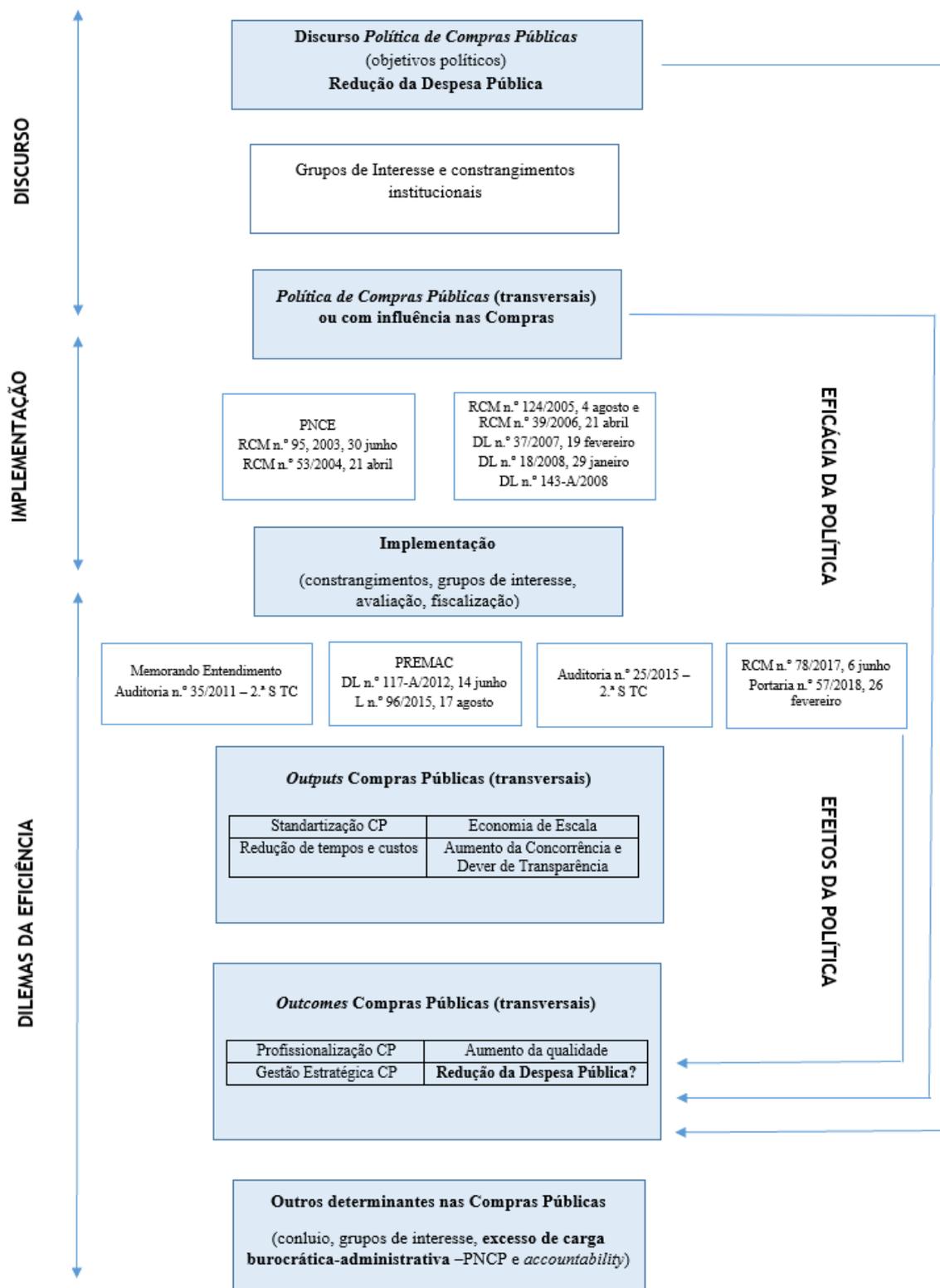
Anexo T - Processo de Auditoria



Fonte: Manual de Auditoria - Princípios Fundamentais

Acedido em: https://www.tcontas.pt/pt/publicacoes/manuais/mapf/mapf_20161107.pdf

Anexo U – *Framework da Política de compras públicas*



Fonte: elaborado pela própria, adaptado de Czaika e Haas