

ÍNDICE

DOCTRINA E COMENTÁRIO.....	3
Aquisição de bens e serviços e gestão da Administração Pública..... FERNANDA SANTOS/JOAQUIM MIRANDA SARMENTO	5
Breves notas sobre o regime jurídico das convenções para prestação de cuidados de saúde..... AQUILINO PAULO ANTUNES	77
Algumas vicissitudes dos contratos em regime de PPP: comentário ao Acórdão do Tribunal de Contas n.º 38/2018, de 3 de outubro..... JOÃO CANTO E CASTRO	107
A Nova Administração Pública por Contratos e o surgimento dos “ <i>Dispute Boards</i> ” no Brasil..... CRISTIANA FORTINI/FELIPE DANIEL	145
SÍNTESES DE JURISPRUDÊNCIA.....	181

Aquisição de bens e serviços e gestão da Administração Pública¹

FERNANDA SANTOS

Professora Coordenadora Convidada – ESAI Escola Superior de Atividades Imobiliárias
Ph.D. in Management, Universidade Europeia

JOAQUIM MIRANDA SARMENTO

Professor Auxiliar (com Agregação) em Finanças do ISEG – *Lisbon School of Economics and Management/Universidade de Lisboa*
Ph.D. in Finance (Tilburg University)
Advance/CSG, ISEG – Lisbon School of Economics & Management, Universidade de Lisboa

Sumário: 1. Introdução; 2. Revisão de Literatura; 3. Framework conceptual; 4. A experiência internacional; 5. A experiência Portuguesa; 6. Metodologia e dados; 7. Resultados; 8. Conclusões; Anexo – Principais estudos de caso para public procurement – escolha de procedimentos (estudo de caso).

Resumo: Neste artigo são avaliados os determinantes que levam à escolha do procedimento na aquisição pública de bens e serviços. Partimos de uma revisão de literatura sobre conceitos relacionados com *procurement*, *purchase*, *sourcing* e *buying*, fazendo o seu enquadramento com os princípios de *public procurement* e a ligação com as teorias de gestão no âmbito da Administração Pública. A descrição dos modelos e teorias de *public procurement* e as experiências de diversos países, permite estabelecer as metodologias utilizadas. A recolha total de 203817 contratos entre o período de 2008 a 2015, permite avaliar os mecanismos de *public procurement* usados pelo Estado Português. As conclusões corroboram com a literatura, permitindo aferir quais os determinantes políticos, económicos, legais e contratuais que levam a que o Estado Português escolha determinado modelo de *procurement*.

Palavras-chave: *Contratação; Contratação Pública; Gestão Pública.*

Abstract: This paper evaluated the determinants that lead the choice of procedure in the public procurement of goods and services. We start with a literature review on

¹ Este trabalho é financiado por Fundos Nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia no âmbito do projecto de financiamento com a Referência UIDB/04521/2020

concepts related to procurement, purchase, sourcing and buying, making its framework with the principles of public procurement and the connection with the management theories in Public Administration. The description of the models and theories of public procurement and the experiences of many countries allows to establish the methodologies used. The total collection of 203,817 contracts between the period 2008 to 2015, allows to evaluate the mechanisms of public procurement used by the Portuguese State. The conclusions corroborate with the literature, allowing to assess which are the political, economic, legal and contractual determinants that lead the Portuguese State to choose a procurement model.

Keywords: *Procurement; Public Procurement; Public Management.*

1. Introdução

Na última década, as alterações socioeconómicas vieram realçar o papel estratégico do *public procurement*, no desenvolvimento das organizações. Cada vez mais é abandonada a ideia de que se trata apenas de atividades administrativas, havendo o reconhecimento do impacto nos processos, dado o seu caráter inter-relacional entre os sistemas das organizações governamentais e os seus fornecedores.

O *public procurement* é desta forma reconhecido como uma parte com maior relevância financeira e económica, uma vez que é a ação de adquirir, comprar bens, serviços ou trabalhos de uma fonte externa (Tavares, 2010; Van Weele, 2010). O *public procurement* tem uma enorme relevância económica, uma vez que o impacto global nos vários setores, públicos ou privados, excede 1,3 triliões de euros por ano, representando 16% do PIB Europeu (Comission, 2017).

Apesar de existirem muitas definições, geralmente é possível definir *public procurement* como a aquisição, por parte de governos e empresas estatais, de bens, serviços e obras. Na medida em que os contratos públicos representam uma parte substancial do dinheiro dos contribuintes, os governos devem cumprir com eficiência e com elevados padrões de conduta, a fim de assegurar uma alta qualidade de prestação de serviços e salvaguardar o interesse público” (OECD, 2017).

Neste artigo são avaliados os determinantes que levam à escolha do procedimento na aquisição pública de bens e serviços, tendo sido feita numa

primeira fase uma vasta revisão de literatura, explorando o conceito de *public procurement*, os seus modelos e teorias de gestão.

Segundo Brammer e Walker (2011), não podemos minimizar a importância do *public procurement* no setor público, pois desenvolve-se todos os dias como uma chave fundamental para a política de inovação orientada para uma procura da eficiência. Dado o nível de importância do *public procurement*, apresentamos primeiro uma visão abrangente da gestão pública e a maneira como diferentes modelos incentivam o desenvolvimento do *public procurement*. Posteriormente, são apresentadas as diferentes teorias e estudos, para encontrar os motivos para escolher os procedimentos, seguido da eficiência desses procedimentos. O modelo de *public procurement* e sua ligação legislativa com as diretivas europeias. O estudo descreve as diretrizes europeias e a situação atual dentro dos diferentes modelos do *public procurement*. Na última parte é apresentado o modelo de *public procurement* português no contexto geral.

A recolha total de um conjunto de dados relativos aos contratos de aquisição de bens e serviços, disponíveis na base governamental, constitui um total de 203817 observações, distribuídas da seguinte forma: 1) Ajustes diretos, 190932 observações; 2) Concurso Público, 8160 observações; 3) Concurso limitado por prévia Qualificação, 301 observações, 4) Ao abrigo de Acordo-Quadro (art.º 258º), 1686 observações, 5) Ao abrigo de Acordo-Quadro (art.º 259º), 2723 observações, 6) Negociação, 15 observações.

Desta forma, a amostra consistiu numa “*repeated cross section*”, no sentido em que cada processo de *public procurement* é uma única observação no tempo. As observações cobriram um período de 8 anos (2008-2015). Com base nesses dados, foram observados e analisados, recorrendo ao modelo *Probit*, tendo como variável dependente o tipo de procedimento *Ajuste direto*.

A abordagem quantitativa para procurar identificar os determinantes que levaram à escolha do modelo de ajuste direto, foi baseado ainda nas seguintes variáveis independentes: *Índice de corrupção*, *Troika*, *Estado de Direito (rule of law)*, *Investimento público*, *Inflação*, *Valor do contrato*, *Entidade*, *Ano de eleições*, *Tipo de governo*, *Governo maioritário*, *Governo de coligação*, *Mudança de governo*, *Estabilidade política*, *Risco político* e *Crescimento interno bruto*.

As conclusões corroboram com a literatura, permitindo aferir quais os determinantes políticos, económicos, legais e contratuais que levam a que o Estado Português escolha determinado modelo de *procurement*.