

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL SUPERIOR
2019/2020, 1ª Edição**



TII

**ALIMENTAÇÃO
AQUISIÇÃO CENTRALIZADA OU DESCENTRALIZADA
NA FORÇA AÉREA**

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

**Bruno Filipe Serafim Fernandes
CAP/TABST**



INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
ALIMENTAÇÃO: AQUISIÇÃO CENTRALIZADA OU
DESCENTRALIZADA NA FORÇA AÉREA

CAP/TABST Bruno Filipe Serafim Fernandes

Trabalho de Investigação Individual do CPOS-FA 2019/20, 1.^a Edição

Pedrouços 2020



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

**ALIMENTAÇÃO: AQUISIÇÃO CENTRALIZADA OU
DESCENTRALIZADA NA FORÇA AÉREA**

CAP/TABST Bruno Filipe Serafim Fernandes

Trabalho de Investigação Individual do CPOS-FA 2019/20, 1.ª Edição

Orientador: TCOR/ADMAER Pedro Dinis Capinha Maio

Pedrouços 2020



Declaração de compromisso Anti plágio

Eu, **Bruno Filipe Serafim Fernandes**, declaro por minha honra que o documento intitulado **Alimentação: aquisição centralizada ou descentralizada na Força Aérea** corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida enquanto auditor do **Curso de Promoção a Oficial Superior – Força Aérea 2019/20, 1.ª Edição** no Instituto Universitário Militar e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

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

Pedrouços, **31 de janeiro de 2020**

Bruno Filipe Serafim Fernandes



Agradecimentos

“We must find time to stop and thank the people who make a difference in our lives.”

John F. Kennedy

A concretização deste trabalho de investigação não teria sido possível sem a contribuição de um número de pessoas muito superior ao que inicialmente teria suposto e às quais são merecidos os meus mais sinceros e profundos agradecimentos.

Em primeiro lugar ao meu orientador, o Sr. Tenente Coronel Capinha Maio, camarada de outras lutas e cuja ajuda e orientação foi essencial para me manter no caminho certo.

A todos os entrevistados, que despenderam do seu precioso tempo para contribuir de forma decisiva, com a partilha da sua experiência e das suas ideias, para a conclusão deste trabalho.

A todos os camaradas do CPOS, Marinha, Exército, Guarda Nacional Republicana e Força Aérea de onde não poderia deixar de destacar os NINJAS, aqueles cujos laços, já de si fortes, saíram ainda mais reforçados pela amizade e camaradagem sempre demonstradas.

Aos meus dois asas no IUM, Matos e Prazeres, aqueles que nunca me falharam, que estiveram sempre lá, que partilharam comigo os bons e os menos bons momentos, que tantas gargalhadas me proporcionaram nesta reedição da nossa Quadrilha.

Um agradecimento especial à minha mãe, que mesmo com todas as adversidades que a vida lhe trouxe, não deixou de lutar para me proporcionar todas as oportunidades que me permitiram chegar até este momento, acreditando sempre que o seu filho é o melhor.

Por fim, àqueles que seguraram o forte familiar na minha ausência, pela paciência, compreensão e amor com que sempre me acompanharam, pelo tempo que já não se recupera e que não pude disfrutar da vossa companhia, ao longo destes longos meses. Tomás, Rafael e Xana, por quem tudo vale a pena, e por quem tanto me esforcei para que se orgulhassem, dos meus, mas principalmente dos vossos sacrifícios, muito obrigado.



Índice

1. Introdução	1
2. Enquadramento teórico e conceptual	4
2.1. Revisão da literatura e conceitos estruturantes	4
2.1.1. Contratação pública	4
2.1.2. Processo aquisitivo	6
2.1.3. Aquisições centralizadas	7
2.1.4. Aquisições descentralizadas	9
2.2. Modelo de análise	9
3. Metodologia e método	11
3.1. Metodologia	11
3.2. Método	12
3.2.1. Participantes e procedimentos	13
3.2.2. Instrumentos de recolha de dados	13
3.2.3. Técnica de tratamento de dados	13
4. Apresentação dos dados e discussão dos resultados	14
4.1. Caracterização do atual processo aquisitivo de géneros alimentares na FA.	14
4.1.1. Legislação aplicada.	14
4.1.2. Tipos de procedimentos utilizados	15
4.1.3. Profissionalização	15
4.1.4. Complexidade e “ <i>time consuming</i> ”	16
4.1.5. Processo aquisitivo	17
4.1.6. Uniformização procedimental	19
4.1.7. Síntese conclusiva e resposta à PD1	20
4.2. Vantagens e constrangimentos da centralização do sistema de aquisições de géneros alimentares na FA.	21
4.2.1. Opção centralização	21
4.2.2. Alterações necessárias	22
4.2.3. Vantagens	24



4.2.4. Constrangimentos	25
4.2.5. Órgão centralizador	27
4.2.6. Síntese conclusiva e resposta à PD2.....	27
4.3. Centralização e resposta à Pergunta de Partida	28
5. Conclusões	30
Referências Bibliográficas.....	35

Índice de Apêndices

Apêndice A – Modelo de análise.....	Apd A-1
Apêndice B – Guião da entrevista semiestruturada a elementos da DAT.....	Apd B-1
Apêndice C – Guião da entrevista semiestruturada ao DJFA	Apd C-1
Apêndice D – Guião da entrevista semiestruturada a Chefes de SA de Unidades....	Apd D-1
Apêndice E – Guião da entrevista semiestruturada a Marinha e Exército	Apd E-1

Índice de Figuras

Figura 1 - Objetivos Estratégicos das Compras Públicas.....	5
Figura 2 - Vantagens e desvantagens das aquisições centralizadas.....	8
Figura 3 - Vantagens e desvantagens das aquisições descentralizadas.....	9
Figura 4 - Entidades entrevistadas.....	12
Figura 5 – Fluxo do processo aquisitivo descentralizado de géneros alimentares	18
Figura 6 – Fluxo do processo aquisitivo centralizado de géneros alimentares	24
Figura 7 - Vantagens identificadas.....	25
Figura 8 - Constrangimentos identificados.....	26



Resumo

A otimização de processos em busca de aumentos de eficiência, têm-se verificado cada vez mais relevante para as organizações, sejam elas públicas ou privadas, essencialmente devido à crescente escassez e dispendiosidade dos recursos disponíveis.

A centralização das compras revela-se cada vez mais uma tendência estratégica para atingir patamares superiores de eficiência.

A União Europeia, o Governo Português e a Força Aérea, reconhecem a importância da parcimoniosa gestão dos recursos públicos, como um valioso bem comum, não podendo ser desprezado o considerável volume orçamental atribuído à aquisição de géneros alimentares para a satisfação das necessidades da própria Força Aérea, bem como o facto de ser este o único Ramo das Forças Armadas que ainda não tem um sistema centralizado.

O presente Trabalho de Investigação Individual pretende analisar de que forma um sistema de aquisição de géneros alimentares centralizado concorre para o aumento da eficiência da Força Aérea.

Recorrendo a uma metodologia de raciocínio dedutivo, assente numa investigação qualitativa e no desenho de pesquisa de um estudo de caso, conclui-se que a referida centralização concorre para o aumento da eficiência da Força Aérea, permitindo uma melhor gestão dos seus valiosos recursos.

Palavras-chave

Aquisições Centralizadas, Aquisições Descentralizadas, Contratação Pública, Logística



Abstract

Process optimization in search of higher efficiency has become increasingly relevant for organizations, whether public or private, essentially due to the growing scarcity and cost of available resources.

Centralized purchasing is increasingly proving to be a strategic trend towards higher levels of efficiency. The European Union, the Portuguese Government and the Air Force themselves recognize the importance of thrifty management of public resources as a valuable common good.

The substantial budget allocated to the purchase of food for the Portuguese Air Force cannot be neglected, as well as the fact that this is the only branch of the Armed Forces that does not have a centralized acquisitions system yet.

This Individual Research Paper aims to analyze how a centralized food procurement system contributes to increasing the efficiency of Air Force.

Using a deductive reasoning methodology, based on a qualitative research and research design of a case study, it is concluded that this centralization contributes to increasing the efficiency of the Air Force, allowing a better management of its valuable resources.

Keywords

Centralized Procurement, Decentralized Procurement, Public Procurement, Logistics



1. Introdução

“Une armée marche sur le ventre!”

Napoleon Bonaparte

Com a aprovação do Código dos Contratos Públicos (CCP) pela promulgação do Decreto-Lei n.º 18/2008 de 29 de janeiro (p. 753) e republicação pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, define-se a disciplina aplicável à contratação pública.

O Conselho em Matéria de Contratos Públicos (CMCP) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), preconiza que a contratação pública é um pilar nuclear para as administrações públicas, da governação estratégica e do fornecimento de serviços. Reconhece que a contratação pública eficaz e efetiva, é fundamental para os objetivos nucleares de governação. Define o objetivo primário da contratação pública que designa o fornecimento de bens e serviços necessários para a concretização da missão de governação de forma eficiente (OCDE, 2015, p. 3).

A OCDE (2015, p. 10), recomenda, simplificar o sistema de contratação pública e os seus quadros institucionais, a fim de identificar sobreposições funcionais e outros desperdícios. Aconselha igualmente, a construir um sistema de contratação pública, assente em processos e fluxos de trabalho eficazes e efetivos para reduzir a burocracia e os custos administrativos, bem como, reduzir a duplicação, incluindo a centralização de compras.

Em relação aos recursos humanos recomenda que se aposte no desenvolvimento de uma força de trabalho afeta à contratação pública eficiente e eficaz, garantindo funcionários suficientes em termos de quantidade e de competências, profissionalizados, com certificação e formações regulares (OCDE, 2015, p. 11).

Já ao nível da Força Aérea (FA), a missão de administração dos recursos materiais está a cargo do Comando da Logística da Força Aérea (CLAF), assumindo especial relevância a gestão do abastecimento, na qual se englobam a determinação das necessidades, quantidades a adquirir, a sua aquisição [...] (Estado Maior Força Aérea [EMFA], n.d.).

Da necessidade de adaptar os quadros institucionais e os processos de decisão à complexidade da missão da FA, decorreu a criação da Direção de Abastecimento e Transportes (DAT) que, no que concerne à direção técnica da função abastecimento, cabe-lhe, prioritariamente, a aquisição e gestão dos recursos materiais da sua área de responsabilidade, nomeadamente a área da alimentação (EMFA, n.d.).



A alimentação foi desde sempre um fator essencial à sustentação das Forças Armadas (FFAA), contribuindo de igual forma para a sua moral e empenho nas missões atribuídas, sendo inegável a importância atribuída à quantidade e qualidade dos géneros alimentares distribuídos aos militares.

Torna-se então fundamental analisar as potenciais vantagens em termos de eficiência, da implementação de um sistema centralizado de aquisição de géneros alimentares, tendo em conta os objetivos de gestão da FA, cujo desiderato primordial consiste no cumprimento da missão, sendo determinante que a estratégia de gestão da FA seja executada de forma criteriosa e eficiente, garantindo uma utilização otimizada dos recursos disponíveis, norteadas pelos objetivos de nível estratégico, visando a eficiência e a excelência no desempenho das atividades (EMFA, 2018 p. 42).

A importância de uma análise investigativa a esta temática ganha maior relevo, após o despacho de Sua Excelência o Ministro da Defesa Nacional (MDN), exarado na informação I_SGMDN/2019/1057, de 8 de julho de 2019, referente a um pedido de autorização para um processo de aquisição plurianual de géneros alimentares, onde indica que “...de futuro deverá a Força Aérea equacionar a possibilidade de adotar um procedimento aquisitivo com carácter anual ou plurianual que abranja todas as unidades da Força Aérea, à semelhança do que acontece nos outros Ramos.”.

A relevância da investigação do tema escolhido decorre prioritariamente, da orientação definida pelo Chefe do Estado-Maior da Força Aérea (CEMFA) no Relatório de Gestão 2018 onde relembra que o contexto macroeconómico nacional da última década (e previsivelmente das futuras), caracterizado pelos acentuados constrangimentos orçamentais verificados, inseridos numa política orçamental que visa a consolidação, sustentabilidade e estabilidade financeira do país, a que a FA não ficou isenta, impôs uma incessante necessidade de encontrar e aprimorar novas metodologias de trabalho, consubstanciadas numa definição criteriosa de prioridades, de destrição entre o essencial e o acessório, relevando a racionalização de recursos, conjugados com uma execução e um controlo estreito e rigoroso, assentes em princípios basilares de gestão, como a integridade, a transparência e a credibilidade dos atos (EMFA, 2018).

Foi considerado igualmente relevante a evolução preocupante do número de efetivos, onde a redução observada nos últimos anos continua a ter um impacto negativo na capacidade operacional, devendo estes recursos ser empregues de forma mais ponderada e



eficiente possível, sendo a visão institucional que os recursos humanos constituem o fator decisivo para que a FA possa cumprir a missão que lhe está atribuída (EMFA, 2018, p. 9).

Desta forma julga-se pertinente o desenvolvimento de um trabalho de investigação que, de acordo com os objetivos estratégicos da FA para o quadriénio 2019-2022, vise promover a inovação, com o desenvolvimento de métodos e processos que promovam a FA como pioneira e criativa, alcançando elevados desempenhos, reduzindo erros, custos e tempo consumido, bem como apostando no aumento da eficiência (EMFA, 2019, p. 4).

Assim sendo, a presente investigação tem como objeto de estudo o atual sistema de aquisição de géneros alimentares na FA e encontra-se delimitada, segundo Santos & Lima (2019, p. 49), nos seguintes domínios:

- Temporal, no presente momento em que decorre esta investigação, mais concretamente no ano de 2019;
- Espacial, na FA;
- De conteúdo, no atual sistema de aquisição de géneros alimentares na FA.

Neste enquadramento, o estudo tem como objetivo geral (OG): analisar de que forma um sistema de aquisição de géneros alimentares centralizado concorre para o aumento da eficiência da FA, fundamentado em dois objetivos específicos (OE):

OE1: Caracterizar o atual sistema descentralizado de aquisições de géneros alimentares na FA.

OE2: Identificar as vantagens e constrangimentos da centralização do sistema de aquisições de géneros alimentares na FA.

Por forma a melhor estruturar o trabalho, o mesmo foi dividido em cinco capítulos, sendo o primeiro a presente introdução. O segundo, tem por objetivo proceder ao enquadramento teórico e concetual que liderou a investigação. O terceiro, é destinado à apresentação da metodologia e do método científico aplicados. O quarto, é dedicado à apresentação e discussão dos resultados bem como a resposta às questões da investigação. O último, sumariza a investigação realizada, avaliam-se os resultados obtidos, bem como os contributos para o conhecimento. São expostas as limitações encontradas e propostas algumas recomendações futuras.



2. Enquadramento teórico e conceptual

Neste capítulo apresentam-se os conceitos estruturantes e a metodologia seguida nesta investigação.

Um dos objetivos iniciais de um trabalho de investigação deve passar por pesquisar de forma minuciosa o “estado da arte” da área de estudo, garantindo desta forma a exposição dos principais conceitos, perspetivas teóricas e análises empíricas de referência, que se revistam de relevância para o mesmo.

É de igual forma importante, acompanhar ao longo de todo o trabalho, o desenvolvimento dos estudos referentes à temática, garantindo desta forma a atualidade da matéria, bem como a pertinência da investigação.

2.1. Revisão da literatura e conceitos estruturantes

Serviu de base a esta investigação a análise de diversas obras e trabalhos académicos, sobre o tema da centralização de compras públicas, dos quais se destacam a “Centralização e Agregação de Compras Públicas” pela sua pertinência, conjugação de obras e opiniões de variadíssimos autores e atualidade (Raimundo, 2019), a análise às aquisições pela FA ao abrigo das centralizações ministeriais (Pereira, 2019), as vantagens e desvantagens das compras conjuntas inter-ramos (Costa, 2018), a aquisição conjunta de fardamento nas Forças Armadas (Queirós, 2017), a tendência atual da logística na ótica da centralização e descentralização (Simião, 2014), a centralização e descentralização da função aprovisionamento na FA (Picado, 2012) e a aquisição e distribuição de bens e serviços centralizada no Exército (Carvalho, 2009). Os trabalhos acima indicados contribuíram ainda para a identificação de bibliografia que serviu de reforço concetual.

Desta forma, pretende-se aferir diversas perspetivas em relação às vantagens, desvantagens e constrangimentos associados à centralização das compras públicas e sua eventual implementação, numa área muito específica da FA, a aquisição de géneros alimentares.

2.1.1. Contratação pública

Segundo Carvalho (2004, p. 165), a compra é um dos elementos preponderantes na gestão logística, fazendo despoletar o próprio processo logístico.

Durante os últimos anos o papel das compras no setor público tem vindo a assumir um papel cada vez mais relevante, refletindo-se esta tendência na atenção que tem sido alvo por parte de gestores, académicos e meios de comunicação (Carvalho, 2012, p. 163).



Hoje em dia as compras públicas representam, para além das suas funções operacionais, uma área estratégica da gestão pública (Raimundo, 2019, p. 87), devendo ser geridas como parte essencial de qualquer instituição (Johnson *et al.*, 1998; Trent e Monczka, 1998, cit por Carvalho, 2012, p. 163).

- Bem comum
- Objetivos nacionais
- Prestação de melhores serviços ao cidadão
- Atendimento de políticas públicas (problemas da sociedade)
- Desenvolvimento nacional sustentável
- Inovação

Figura 1 – Objetivos Estratégicos das Compras Públicas

Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão (2019)

Para Carvalho (2012, p. 163), os principais fatores para a crescente importância das compras públicas são:

- A especialização em algumas atividades, originada pelo desenvolvimento e complexidade tecnológica;
- A globalização do comércio;
- As Leis e diretivas Governamentais, nacionais (Decreto-Lei 2008/18) ou europeias (diretiva europeia 2004/18/EC);
- A crescente escassez de recursos naturais e conseqüente acréscimo do preço associado aos mesmos;
- A concentração de alguns setores de atividade, originando a redução no número de fornecedores e com mais poder concorrencial.

Estes correspondem a uma função administrativa dos órgãos do Estado, associada ao fluxo de materiais para satisfazer as necessidades da instituição bem como garantir o cumprimento da respetiva missão, observando para tal, critérios de quantidade, qualidade, tempo e preço adequados. Para tal são adotados diferentes modelos de execução, nomeadamente o centralizado, o descentralizado e o híbrido, sendo este último uma combinação dos dois primeiros (Raimundo, 2019, p. 93).

Estas compras, devido ao volume envolvido de dinheiros públicos e conseqüente impacto na economia nacional, representam uma das mais vulneráveis áreas da Administração Pública (AP) (Raimundo, 2019, p. 88).

Para a OCDE (2019, p. 6) a contratação pública define o processo de identificação do que é necessário, a determinação de qual é a melhor entidade para suprir esta carência, e a



garantia de que o necessário é fornecido no local certo, no momento certo, pelo melhor preço e que tudo decorre de forma justa e transparente.

Em Portugal o conceito assenta no procedimento que permite às autoridades públicas a todos os níveis da administração e dos organismos públicos efetuar a aquisição de bens de qualquer tipo, por forma a garantir o cumprimento da missão institucional (VORTAL; Raimundo, 2019, p.93), o qual será utilizado para o desenvolvimento deste trabalho.

2.1.2. Processo aquisitivo

O processo aquisitivo é o veículo para a obtenção, a partir de fontes externas, nas condições mais favoráveis, de todos os bens, serviços, competências e conhecimentos que se configuram como uma necessidade, para a cabal execução e gestão das atividades primárias e de suporte, de qualquer organização (Van Weele, 2002, *cit* por Carvalho, 2010, p. 165).

Na opinião de Carvalho (2010, p.165), podendo este processo ser desenvolvido de diferentes formas, qualquer uma delas deve seguir uma certa sequência lógica, nomeadamente:

- (i) identificação da necessidade;
- (ii) especificação;
- (iii) seleção do fornecedor;
- (iv) negociação do preço, condições de entrega e outros termos;
- (v) preparação do contrato;
- (vi) colocação da encomenda;
- (vii) adjudicação;
- (viii) gestão do contrato;
- (ix) receção do bem ou a prestação do serviço;
- (x) pagamento;
- (xi) satisfação da necessidade.

Em suma, este processo visa garantir a obtenção do produto/serviço, com a qualidade devida, na quantidade exata, ao preço adequado a partir da fonte indicada (Carvalho, 2010, p. 165).

Na FA a gestão das necessidades gerais de material em utilização compete às Direções Técnicas, estando a missão de assegurar a aquisição e gestão dos recursos materiais da sua área de responsabilidade, nomeadamente os géneros alimentares, entregue à DAT. No entanto, as necessidades do material a adquirir pelos Comandos, Unidades ou Órgãos da FA



que dispõem de verbas próprias, são propostas pelos órgãos de Abastecimento, com base nos pedidos apresentados pelas várias subunidades e segundo as determinações dos respetivos comandos ou chefias, sendo as Secções de Aquisições (SA), as reais responsáveis pela criação e condução dos processos aquisitivos em questão, por forma a satisfazer as respetivas necessidades (EMFA, 2019).

2.1.3. Aquisições centralizadas

A centralização é um dos raciocínios base da logística (Carvalho, 2004 p.180).

Karjalainen (2009, p. 4) defende que para despoletar um processo de centralização é requisito existirem duas ou mais organizações com necessidades comuns.

Qualquer instituição, mesmo sendo aberta à delegação, cuja logística seja um elemento crucial, no sentido de ser um contributo para atingir os objetivos estratégicos, como supostamente no caso das instituições militares, deve garantir a sua centralização e controlo pelo topo hierárquico, sendo uma consequência normal da importância atribuída pela organização (Carvalho, 2004, p. 180).

Segundo Raimundo (2019, p. 135), em Portugal a temática da centralização das aquisições está regulamentada pelos seguintes diplomas:

- Regime do Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, complementado pelo Regulamento do SNCP;
- CCP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008 de 29 de janeiro;
- Regime da constituição e funcionamento das centrais de compra, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 200/2008, de 9 de outubro.

As aquisições centralizadas são um modelo que visa a simplificação dos procedimentos aquisitivos, a normalização de produtos a adquirir, promovendo a competitividade económica e garantindo níveis de serviço adequados à satisfação das necessidades públicas, em condições económicas e financeiras vantajosas, através da racionalização e redução da despesa em bens transversais, gerador de poupanças que concorrem para o reequilíbrio das contas públicas (Raimundo, 2019, p. 200).

Para Baily (2000, p. 78), as vantagens da centralização aquisitiva, dependem da habilidade com que se usa mais eficazmente o poder de compra da instituição.

Na figura 2 indicam-se as vantagens e desvantagens usualmente associadas à centralização aquisitiva.



Vantagens	Desvantagens
Geração de economias de escala com a maior escala de compras.	Procura excessiva da organização administrativa centralizada.
Redução de custos pela agregação dos bens.	
Redução do risco de corrupção.	Centralização política em detrimento da autonomia administrativa.
Plataformas eletrónicas reduzem o tempo dedicado aos processos.	
Maior qualificação dos agentes intervenientes.	Risco de atraso em escala no fornecimento.
Maior facilidade na coordenação das equipas de aquisição.	
Padronização de procedimentos e respetivas peças procedimentais.	Risco de lentidão nos procedimentos, devido à sua maior robustez.
Maior segurança jurídica e transparência.	
Maior facilidade de controlo.	Risco de distanciamento dos requisitantes das compras.
Maior produção de dados estatísticos.	
Otimização do processo de compras pela redução de atividades sobrepostas.	
Aumento da produtividade.	Necessidade de uma maior organização orçamental para garantir a escala das contratações.
Redução do número de elementos ligados ao processo.	

Figura 2 – Vantagens e desvantagens das aquisições centralizadas

Fonte: Adaptado a partir de Raimundo (2019).

Já na visão de Chiavenato (2009, p. 365), o conceito de centralização implica poder, e a centralização pode implicar a transferência desse mesmo poder para uma determinada autoridade hierárquica dentro ou fora de uma organização.

Carvalho (2004, p. 180), defende ainda que a centralização pode conduzir a tomadas de decisão bastante mais acertadas, uma vez que a estrutura central da organização dispõe, normalmente, de competências especializadas, capazes de conduzirem mais eficientemente o procedimento.

Também nas FFAA se tem assistido a uma evolução do conceito de aquisições centralizadas, percecionada através da implementação de medidas que permitem um maior controlo e operacionalização deste tipo de aquisições.

Assim, para o presente trabalho será considerado o conceito como um “Processo que assegura a obtenção de ganhos de eficácia e eficiência, através da utilização racional de recursos públicos comuns e da prestação de serviços partilhados, contribuindo para um Estado mais ágil e direcionado para o desenvolvimento sustentável do país.” (Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública [ESPAP], 2019).



2.1.4. Aquisições descentralizadas

Segundo Raimundo (2019, p. 73), as aquisições descentralizadas oferecem um maior grau de autonomia às entidades da Administração Pública (AP), favorecendo a sua gestão.

Como tal, para Carvalho (2004, p.180), se uma instituição apresentar um espírito de delegação, as responsabilidades logísticas poderão estar dispersas pela organização.

Já Pintel e Diamond (cit. por Carvalho, 2004, p. 180), advogam que independentemente da importância que as aquisições descentralizadas tenham para a organização, apresentam sempre vantagens e inconvenientes.

A descentralização, é um processo pelo qual se delega a autoridade, através do qual se atribuem ou delegam responsabilidades em especialistas para se encurtarem tempos de resposta e se desburocratizarem processos (Carvalho, 2004 p.183).

Carvalho (2004, p. 181), defende a contribuição da descentralização para uma maior responsabilização dos gestores periféricos, originando um maior envolvimento dos mesmos e um acréscimo de motivação e incentivo, na busca de aumento de proveitos e rentabilidades ótimas.

Na figura seguinte indicam-se as vantagens e desvantagens usualmente associadas à descentralização aquisitiva.

Vantagens	Desvantagens
Fortalecimento da economia local.	Ausência de economias de escala.
Redução da necessidade de deslocamento dos vendedores a um centro distante.	Replicação de estruturas institucionais.
Melhor conhecimento do mercado local por parte do comprador.	Falta de uniformização procedimental.
Redução dos custos de transporte.	Baixa capacidade técnica dos intervenientes no processo aquisitivo.
Acesso facilitado a pequenas e médias empresas.	
Redução dos riscos de impacto de rutura de <i>stocks</i> dos vendedores.	Baixos níveis de profissionalização.
Maior autonomia e facilidade de gestão para as entidades da Administração Pública.	Maior risco de corrupção.

Figura 3 – Vantagens e desvantagens das aquisições descentralizadas

Fonte: Adaptado a partir de Raimundo (2019).

Desta forma, assume-se para o presente trabalho que aquisições descentralizadas são processos aquisitivos que valorizam a autonomia das entidades responsáveis pela sua aplicação, agilizando a sua gestão, em detrimento das potenciais vantagens associadas à centralização do mesmo (Raimundo, 2019, p. 73).

2.2. Modelo de análise

A presente investigação teve como base de trabalho o modelo de análise presente no Apêndice A.



Destaca a pergunta de partida (PP) que originou as seguintes perguntas derivadas (PD) como orientadoras da investigação:

PP: De que forma a centralização do sistema de aquisições de géneros alimentares concorre para um aumento de eficiência da FA?

PD1: Como se caracteriza o atual sistema descentralizado de aquisições de géneros alimentares na FA?

PD2: Quais as vantagens e constrangimentos da centralização do sistema de aquisições de géneros alimentares na FA?



3. Metodologia e método

“The line between disorder and order lies in logistics...!”

Sun Tzu

Seguidamente serão apresentados a metodologia e método pelos quais se regeu a atual investigação.

3.1. Metodologia

Tal como preconizado por Santos e Lima (2019, p.41), a presente metodologia de investigação segue um percurso constituído por três fases.

A fase exploratória, com recurso a análise documental, entrevistas exploratórias, enquadramento conceptual, formulação do problema, objetivos e as perguntas inscritas no modelo de análise (Apêndice A).

Na fase analítica aprofundou-se a análise documental e procedeu-se à realização de entrevistas a elementos: da DAT (Apêndice B), do Departamento Jurídico da Força Aérea (DJFA) (Apêndice C), das SA de Unidades Base (UB) da FA (Apêndice D), da Divisão de Obtenção da Base Naval de Lisboa (DOB) (Apêndice E) e da Subsecção de Alimentação da Direção de Material e Transportes do Comando da Logística do Exército (Apêndice E). Estas entrevistas foram conduzidas de forma semiestruturada de acordo com o caracterizado por Pardal e Correia (1995, cit. Santos & Lima, 2019, p.85), procurando seguir a seguinte metodologia: na FA procurou-se entrevistar as pessoas diretamente envolvidas no processo aquisitivo de géneros alimentares ou com algum elo de ligação ao processo em determinado momento; na Marinha e no Exército, procurou-se entrevistar as entidades responsáveis pelo processo aquisitivo de géneros alimentares do respetivo ramo por forma a obter um ponto de comparação. As entrevistas em questão (Figura 4) foram essenciais para a elaboração desta investigação.



Código Entrevista	Identificação	Função/Cargo	Data
A1	MGEN/ENGAER José Santiago	Diretor DAT	18NOV2019
A2	COR/ADMAER José Matos	Sub-Diretor DAT	04NOV2019
A3	TCOR/ADMAER Paula Pires	Chefe da Repartição de Material e Intendência	11NOV2019
A4	MAJ/TABST Samuel Colaço	Chefe da Secção de Subsistências da DAT	11NOV2019
B1	TCOR/JUR Nuno Costa	Chefe da Secção de Assuntos Logísticos e Financeiros do Departamento Jurídico da Força Aérea	29DEZ2019
C1	CAP/TABST Pedro Marques	Chefe da Secção de Aquisições da BA1	04NOV2019
C2	ALF/TABST Hugo Sousa	Chefe da Secção de Aquisições da BA4	13NOV2019
C3	CAP/TPAA Vera Monteiro	Chefe da Secção de Aquisições da BA5	04NOV2019
C4	ALF/TABST José Maciel	Chefe da Secção de Aquisições da BA6	04NOV2019
C5	TEN/TABST Paulo Amaro	Chefe da Secção de Aquisições da BA11	11NOV2019
C6	CAP/TABST Leandro Faria	Chefe da Secção de Aquisições da CFMTFA	05NOV2019
C7	ALF/TPAA Filipe Rocha	Chefe da Secção de Aquisições da UAL	15NOV2019
D1	CAP/TEN/AN Bruno Lúcio	Chefe da Divisão de Obtenção da Base Naval de Lisboa	07DEZ2019
D2	MAJ/AdMil Castro Leite	Chefe da Subsecção de Alimentação da Direção de Material e Transportes do Comando da Logística do Exército	06DEZ2019

Figura 4 - Entidades entrevistadas

A análise das entrevistas, foi realizada seguindo a metodologia de Guerra (2006, cit. por Santos & Lima, 2019, p. 122) dividindo a análise em cinco etapas: transcrição; leitura; construção de sinopses; análise descritiva; e análise interpretativa.

Por fim, a fase conclusiva, com a avaliação e discussão dos resultados, apresentação das conclusões, contributos para o conhecimento, limitações, sugestões para estudos futuros e recomendações.

A presente investigação foi desenvolvida com base num tipo de raciocínio dedutivo, uma vez que parte da lei geral para o particular, ou seja, raciocinar dedutivamente, partindo da teoria em busca de uma verdade particular (Santos & Lima, 2019, p. 19).

Foi fundamentada com base numa estratégia de investigação qualitativa, tendo incidido o desenho da pesquisa num estudo de caso (Freixo, 2011, p. 110, cit. por Santos & Lima, p. 37).

3.2. Método

Ao nível metodológico, são identificados os participantes, o procedimento, o instrumento de recolha de dados e as técnicas de tratamento dos dados.



3.2.1. Participantes e procedimentos

A investigação integra diversos participantes com experiência diversificada em múltiplas áreas relacionadas com a contratação pública e com os sistemas aquisitivos, tendo a escolha recaído sobre critérios de conhecimento e perceção da problemática em causa.

A recolha de dados baseou-se numa estratégia qualitativa, suportada em entrevistas semiestruturadas (Vilelas, 2009, p. 105, cit. por Santos & Lima, 2019, p. 27).

No que concerne aos entrevistados, foram inicialmente contactados pessoalmente, por telefone ou por *email* com o objetivo de confirmar a disponibilidade para participar a presente investigação. Após a respetiva confirmação, foi enviado novo *email* (Apêndices B a E) com o guião da entrevista semiestruturada e correspondente autorização de utilização no trabalho. Nos casos possíveis, foi agendada reunião para entrevista presencial. No final, todas as entrevistas utilizadas, foram devidamente validadas e autorizadas pelos interlocutores.

3.2.2. Instrumentos de recolha de dados

Foram utilizados essencialmente como instrumentos de recolha de dados, os diversos guiões das entrevistas semiestruturadas, adaptados ao conhecimento que se pretendia adquirir com a variada experiência de cada interveniente (Apêndices B a E), bem como a análise legislativa sobre a temática e a recolha bibliográfica de artigos e trabalhos científicos sobre o tema em causa.

3.2.3. Técnica de tratamento de dados

A correta interpretação dos dados recolhidos, reveste-se de inquestionável importância para os objetivos da investigação, alcançando então a necessária correspondência entre teoria e factos (Vilelas, 2009, p. 265, cit. por Santos & Lima, 2019, p. 91). Segundo Albarello et al. (1997, cit. por Santos & Lima, 2019, p.118), o processo de análise compreende três etapas, a redução de dados com a elaboração de uma grelha de análise, a posterior comparação sistemática do material e finalmente a validação das interpretações testadas na análise.



4. Apresentação dos dados e discussão dos resultados

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

4.1. Caracterização do atual processo aquisitivo de géneros alimentares na FA.

Para compreender a forma como se caracteriza o atual processo aquisitivo de géneros alimentares na FA, tentou-se perceber qual a legislação que serve de base para guiar os referidos processos, quais os tipos de procedimentos habitualmente utilizados para garantir o fornecimento dos géneros, o nível de profissionalização dos agentes envolvidos e a real forma como o procedimento é desenvolvido.

4.1.1. Legislação aplicada.

À contratação pública, enquanto procedimento administrativo, é aplicável a generalidade dos princípios da atividade administrativa, designadamente o princípio da legalidade (Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P., 2019).

Tendo em conta a obrigação da FA, como órgão da AP, do cumprimento dos normativos legais, constata-se que na generalidade, em resposta à pergunta “Qual a legislação que serve de base em termos de processos aquisitivos de géneros alimentares?”, os entrevistados consideram ser o CCP a principal base legislativa de referência.

Segundo J. Santiago (entrevista por *email*, 18 de novembro de 2019), para além do CCP, a Lei n.º 34/2019 de 22 de maio, que define os critérios de seleção e aquisição de produtos alimentares em cantinas e refeitórios públicos, reveste-se de igual importância.

Já P. Pires (entrevista presencial, 11 de novembro de 2019) e S. Costa (entrevista presencial, 11 de novembro de 2019) fizeram referência também a toda a legislação associada à Despesa Pública bem como os regulamentos internos, nomeadamente o Regulamento da FA (RFA) 424-2(B) e às Circulares da DAT e Direção de Finanças da Força Aérea (DFFA) sobre o processo de despesa e ainda à Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2020, conforme Resolução de Conselho de Ministros n.º 38/2016.

Foi ainda referido como basilar o Código do Procedimento Administrativo (CPA) por H. Sousa (entrevista por *email*, 13 de novembro de 2019) e L. Faria (entrevista por *email*, 5 de novembro de 2019).

No caso da Marinha, B. Lúcio (entrevista por *email*, 7 de dezembro de 2019) apenas indica o CPP e no Exército, C. Leite (entrevista por *email*, 6 de dezembro de 2019) sublinha ainda, para além do referido código, a utilização de normativos internos emitidos pela Direção de Saúde do respetivo Ramo.



4.1.2. Tipos de procedimentos utilizados

Quando questionados os interlocutores da FA, acerca de “Qual o tipo de procedimento adotado na generalidade da aquisição de géneros alimentares?” o resultado foi praticamente unânime em indicar o Concurso Público (CP), podendo este ser complementado por ajustes diretos pontuais por forma a colmatar alguma necessidade extraordinária (P. Pires, *op. cit.*).

No entanto as UB que não apresentam dimensão suficiente como é o caso da Base Aérea nº4 (BA4), Aeródromo de Trânsito nº 1 (AT1), Campo de Tiro (CT) e Depósito Geral de Material da Força Aérea (DGMFA), realizam consultas prévias (S. Costa, *op. cit.*).

Também na Marinha, cuja centralização da aquisição de géneros alimentares é já uma realidade, foi dada preferência, ao CP, sendo que quando as necessidades reais ultrapassam as quantidades planeadas e se não houver outra solução, efetua-se um procedimento urgente, por CP urgente ou Consulta Prévia (B. Lúcio, *op. cit.*).

Neste ponto o Exército, baseia a satisfação das suas necessidades num Concurso Público Internacional (CPI) que garante a quase totalidade dos géneros com exceção de casos esporádicos (C. Leite, *op. cit.*).

4.1.3. Profissionalização

Em resposta à questão “Os elementos da sua Secção, responsáveis pelo procedimento aquisitivo em causa, têm formação em compras públicas e plataformas eletrónicas de contratação pública?” verificou-se que no que toca a este ponto e em termos gerais, na FA os elementos das SA, como principais intervenientes no desenrolar do processo aquisitivo, não são possuidores de valências académicas derivando os seus conhecimentos da prática diária, sendo a exceção dois elementos da Base Aérea nº 1 (BA1) (P. Marques, entrevista presencial, 4 de novembro de 2019) e alguns da Base Aérea nº 11 (BA11) (P. Amaro, entrevista por *email*, 11 de novembro de 2019).

A situação é muito semelhante na Marinha tendo apenas alguns elementos tido a oportunidade para frequentar *workshops* após a sua colocação, os quais se consideram insuficientes (B. Lúcio, *op. cit.*), por outro lado, no caso do Exército a situação é diametralmente oposta, uma vez que todos os elementos ligados às aquisições têm formação em compras públicas bem como na utilização de plataformas eletrónicas (C. Leite, *op. cit.*).

No seguimento desta temática e solicitada a opinião referente à relevância da “profissionalização” dos elementos ligados à área de contratação pública, a mesma foi totalmente concordante, reconhecendo a sua extrema importância e destacando-se alguns pontos quer ao nível da formação, quer ao nível do tempo de permanência em funções.



Para J. Matos (entrevista por *email*, 4 de novembro de 2019) e tal como recomendam as Diretrizes Europeias sobre o assunto, a profissionalização dos elementos ligados aos processos aquisitivos é imprescindível, devido principalmente a “ser uma área com grande especificidade e com uma tramitação processual burocratizada, com prazos a cumprir, tornando-se essencial o domínio de todas as situações previstas no CCP, para se completarem os processos a tempo de se assegurarem os prazos de entrega e o pagamento das faturas dentro do ano económico”.

Também no entendimento do DJFA esta questão reveste-se de acentuada relevância (N. Costa, entrevista por *email*, 29 de dezembro de 2019).

Já P. Pires (*op. cit.*) e S. Costa (*op. cit.*) concordam com a importância da formação e especialização na área, por forma a garantir o incremento dos níveis de eficiência e eficácia, demonstrando, no entanto, preocupações com eventuais permanências prolongadas no desempenho das referidas funções, essencialmente pelo potencial de desmotivação e desinteresse associados a tarefas rotineiras ao longo do tempo e por outro lado pelo risco associado à prática de fraude e conluio.

No entanto, tal como defendido por H. Sousa (*op. cit.*), o tempo de permanência no desempenho de funções na área da contratação pública, potencia o aumento dos níveis de proficiência beneficiando a Instituição, otimiza a gestão do Orçamento de Estado (F. Rocha, entrevista por *email*, 15 de novembro de 2019), ajudando ainda a combater as dificuldades relativas aos escassos recursos humanos (J. Maciel, entrevista por *email*, 4 de novembro de 2019).

Em relação ao tipo de formação essencial em concreto, a área que teve mais referências foi a legislativa, em grande parte devido à sua importância e também volatilidade e por outro lado a área da utilização de plataformas eletrónicas.

B. Lúcio (*op. cit.*) considera que devido à extrema exigência da área, vasta em legislação e em permanente alteração, uma comissão de três a quatro anos não será suficiente para garantir a especialização de um militar em contratação pública.

Na opinião de C. Leite (*op. cit.*) outra das principais razões da relevância da profissionalização, para além da especificidade da área, é a grande responsabilidade exigida aos agentes.

4.1.4. Complexidade e “*time consuming*”

Com exceção dos Chefes de SA da BA4 e Base Aérea nº 5 (BA5), os restantes quando questionados se “Considera serem procedimentos com maior grau de complexidade e com



maior grau de “*time consuming*” que os restantes processos aquisitivos sob a sua responsabilidade?” concordam que, devido a se tratarem de procedimentos que obrigam a um acompanhamento diário, com dezenas de lotes e centenas de linhas de artigos envolvidas têm um grande impacto no tempo dispensado para os mesmos (P. Marques, *op. cit.*).

J. Maciel (*op. cit.*) sublinha ainda o impacto da necessidade do desenvolvimento de várias peças procedimentais e conseqüentemente de análise e avaliação de inúmeras propostas submetidas pelos concorrentes.

É importante salientar que estes procedimentos são realizados redundantemente em cada Unidade e diversas vezes ao ano.

4.1.5. Processo aquisitivo

Após a análise da conjugação de todas as entrevistas verifica-se que o processo aquisitivo em causa na FA, nomeadamente o CP, pode ser explanado transversalmente da forma abaixo indicada.

O processo inicia-se com o levantamento das necessidades pela Secção de Subsistências, tendo a Secção de Aquisições que realizar as seguintes ações:

- Elaborar informação de início de procedimento, programa e caderno de encargos, criar o Número de Processo de Despesa (NPD) para a Esquadra de Administração e Intendência (EAI) associar número de cabimento;
- Enviar as peças do procedimento ao DJFA;
- Após validação, levar a despacho (comandante da EAI (cEAI), comandante do Grupo de Apoio (cGA) e Comandante da Unidade (CMDT));
- Publicar o procedimento na plataforma pública de aquisições (ACINGOV);
- Realizar a abertura das propostas, avaliação e elaboração do Relatório Preliminar pelo respetivo júri;
- Enviar o respetivo relatório para o DJFA;
- Publicar relatório na plataforma ACINGOV, devidamente verificado e validado pelo DJFA e aguardar 5 dias de audiência prévia;
- Elaborar o relatório final caso não existam reclamações ou as mesmas não alterem a decisão do júri, caso contrário é feito o primeiro relatório final e assim consecutivamente até não haver mais alterações à decisão;
- Elaborar a informação de adjudicação e respetiva minuta do contrato (caso o valor do contrato seja superior a 10.000,00 € + IVA);



- Enviar as peças do procedimento ao DJFA;
- Criar pedidos de compra (PC) no Sistema Integrado de Gestão (SIG), com os preços e respetivos fornecedores;
- Após validação, levar a despacho (cEAI, cGA e CMDT);
- Publicar na plataforma ACINGOV as adjudicações, enviar minutas aos respetivos concorrentes, solicitar documentos de habilitação (dados dez dias);
- Rececionar os documentos de habilitação, confirmar e elaborar contrato;

Após assinatura do contrato e assinatura do PC, a SA faz a gestão de encomendas e respetivas entregas, dentro das quantidades adjudicadas.

De seguida demonstra-se graficamente o atual processo aquisitivo descentralizado.

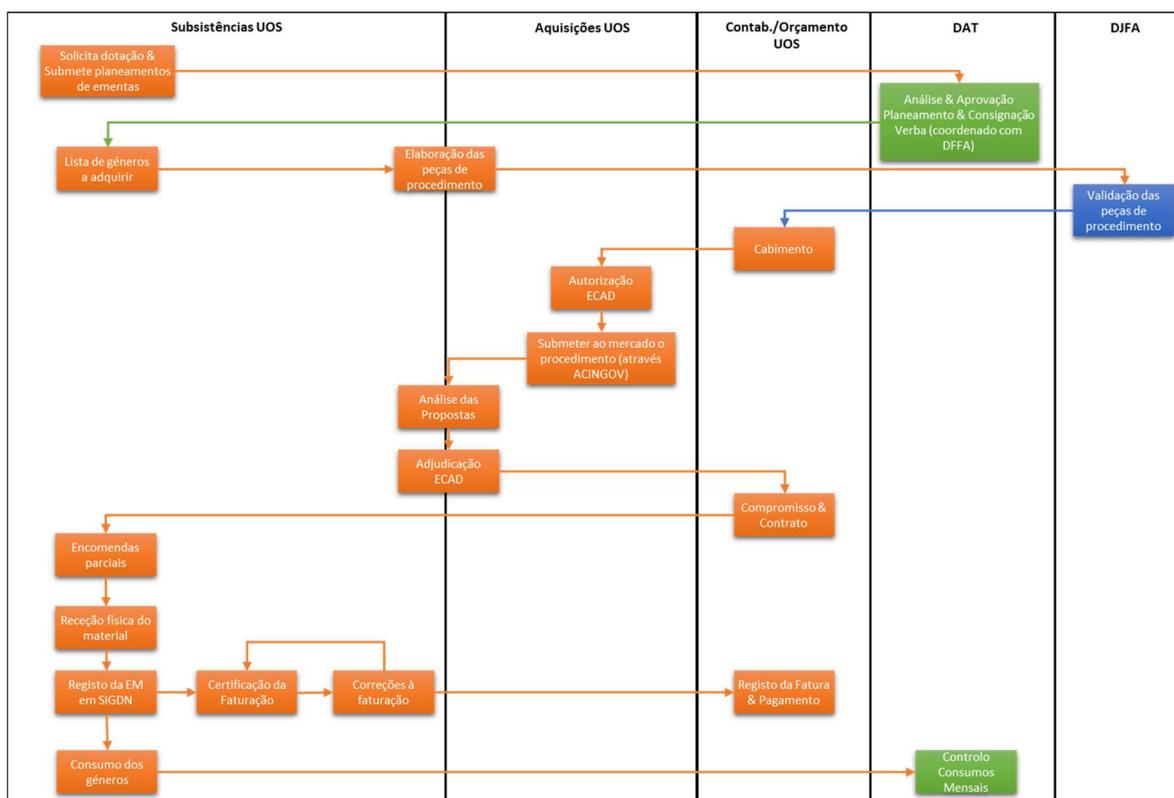


Figura 5 - Fluxo do processo aquisitivo descentralizado de géneros alimentares

Fonte: DAT (2019)

No caso das UB cuja dimensão reduzida leva à opção por Consulta Prévia, o processo é em tudo semelhante ao acima indicado, substituindo o Programa do Procedimento por um Convite que é enviado a um determinado número de concorrentes pré-selecionados (H. Sousa, *op. cit.*).

O procedimento por concurso público inicia-se sensivelmente três meses antes do mesmo entrar em vigor (J. Maciel, *op. cit.*).



Na Marinha, segundo B. Lúcio (*op. cit.*), o processo desenrola-se da seguinte forma:

- A Seção de Alimentação da DOB determina as necessidades e elabora a Requisição de Compra (RC);
- A Divisão Operacional e Técnica (DOT) elabora as peças do procedimento, a Proposta para Adoção do Procedimento e Autorização da Despesa (PAP), a Proposta para Adjudicação da Despesa (PAD), o Programa do Procedimento, o Caderno de Encargos e o PC;
- Dependendo do tipo de procedimento, a DOB elabora ainda, os eventuais, relatórios preliminar e final, a minuta de contrato e o respetivo contrato, registando todos os passos na Plataforma ACINGOV;
- As especificações técnicas e o parecer técnico são da responsabilidade da Seção de Alimentação, assim como a receção quantitativa e qualitativa do material;
- Na plataforma eletrónica BASEGOV são registados todos os contratos.

Já no Exército e de acordo com C. Leite (*op. cit.*) o processo é dirigido pela Direção de Aquisições do Comando Logístico por forma a garantir os princípios de segregação de funções, isenção e transparência, a qual após a receção da indicação dos artigos e quantidades a serem concursados, é responsável por todo o processo aquisitivo referente ao CPI respetivo, até à assinatura dos contratos com as entidades vencedoras.

4.1.6. Uniformização procedimental

Ao nível da questão “Considera que existe uma uniformização procedimental em todas as Unidades, em relação à aquisição dos géneros em causa?” verificou-se a mais acentuada divergência de opiniões, ao nível da DAT a opinião generalizada é que não existe uniformização sendo “os requisitos técnicos definidos por cada Unidade/Órgão da FAP” (J. Matos, *op. cit.*).

Ainda assim, e apesar da Secção de Subsistências (SS) da DAT não ser parte envolvida no processo, solicitou às UB exemplos dos cadernos de encargos, “tendo-se chegado à conclusão que embora exista uniformização em termos jurídicos, continuam-se a verificar bastantes diferenças ao nível das peças procedimentais, encontrando-se bastante incompletas” (S. Costa, *op. cit.*).

O DJFA, no entanto, considera na generalidade que sim, visto que as unidades recorrem ao mesmo tipo de procedimento, o concurso público, decorrendo as etapas dos mesmos de forma a assegurar o cumprimento das formalidades exigidas pelo CCP. As tipologias de géneros a adquirir estão uniformizadas uma vez que decorrem das ementas



aprovadas pela DAT, e a sua distribuição pelos concursos realizados, em diversos lotes, é efetuada em função dos respetivos códigos *Common Procedure Vocabulary* (CPV) (N. Costa, *op. cit.*).

Na opinião dos chefes das SA, relativamente aos procedimentos legais (informações, programas, cadernos de encargos, catalogação de artigos, tramitação dos procedimentos, etc) “existe garantidamente uniformização” (P. Marques, *op. cit.*), relacionada com a comunicação feita pelo DJFA, que procura harmonizar os documentos produzidos, assim como alguma partilha entre estas secções que adaptam alguns dos seus procedimentos entre as diferentes UB (H. Sousa, *op. cit.*).

Para L. Faria (*op. cit.*) e F. Rocha (*op. cit.*) existe apenas uma uniformização parcial enquanto P. Amaro (*op. cit.*) é o único a considerar que existe na totalidade.

Foi ainda referido que a uniformização processual viu um maior reforço durante o ano de 2019, devido essencialmente aos esforços desenvolvidos pela SS da DAT (V. Monteiro, entrevista por *email*, 4 de novembro de 2019 e J. Maciel, *op. cit.*).

4.1.7. Síntese conclusiva e resposta à PD1

Pelo exposto e em resposta à PD1, “Como se caracteriza o atual sistema descentralizado de aquisições de géneros alimentares na FA?”, conclui-se que, existe uma grande preocupação no cumprimento das normas legislativas, sendo o principal elemento orientador legal utilizado o CCP, devidamente apoiado pelo CPA, pela Lei n.º 34/2019, bem como por regulamentos internos, nomeadamente o RFA 424-2(B) e Circulares da DAT. Na Marinha e no Exército verifica-se situação análoga.

O CP é o principal tipo de procedimento utilizado nas Unidades da FA para satisfazer a esmagadora maioria das necessidades de aquisição de géneros alimentares, complementando as restantes com ajustes diretos pontuais. A exceção a esta situação verifica-se nas UB cuja dimensão é reduzida, motivo pelo qual utilizam por norma as Consultas Prévias. Neste caso a Marinha assemelha-se à FA, optando o Exército por um CPI para a satisfação das suas necessidades.

No que concerne à profissionalização dos elementos das SA das Unidades, ligados à Contratação Pública, verifica-se que salvo raras exceções, não têm qualquer tipo de formação na área nem na utilização de plataformas eletrónicas da área, estando a Marinha em situação semelhante. No caso do Exército o panorama é totalmente o contrário, tendo todos os elementos formação específica para o desempenho das suas funções. Qualquer das formas é transversalmente reconhecido por todos os Ramos a extrema importância da



formação dos elementos ligados à Contratação Pública, tendo surgido, no entanto algumas reservas acerca da sua permanência prolongada no desempenho das funções.

Em relação ao grau de complexidade e ao tempo consumido com este tipo de procedimentos, a maioria dos entrevistados concorda que são de facto processos que implicam um maior impacto em volume de trabalho.

O processo aquisitivo é bastante semelhante em todas as Unidades em termos das etapas exigidas para o seu processo e conclusão, verificando-se, no entanto, uma considerável divergência de opiniões acerca da existência ou não de uniformização procedimental, concordando a maioria na sua existência em termos jurídicos, contrariamente à questão das peças procedimentais.

4.2. Vantagens e constrangimentos da centralização do sistema de aquisições de géneros alimentares na FA.

Para compreender as potenciais vantagens e constrangimentos da centralização de aquisições de géneros alimentares na FA, analisou-se se a opção indicada já tinha sido equacionada, quais as alterações necessárias para a sua implementação, quais as vantagens e constrangimentos dessa alteração e por fim qual o órgão que poderia assumir essa função.

4.2.1. Opção centralização

Ao nível da DAT e dentro das responsabilidades da entidade que os interlocutores representam, questionou-se se já teria sido considerada a centralização deste tipo de bem.

A resposta foi transversalmente afirmativa a todos eles, havendo referência ao acentuar dos estudos a partir de agosto de 2019, não sendo alheio a isto o Despacho Ministerial dos processos plurianuais de 2019/2020, e posteriormente a Auditoria realizada pela Inspeção Geral da Defesa Nacional (IGDN) nos meses de setembro e outubro de 2019 (P. Pires, *op. cit.*).

Também ao nível do DJFA a resposta foi afirmativa, estando mesmo a ser atualmente considerada.

Como tal, questionou-se aos entrevistados da FA se consideravam viável a aquisição de géneros alimentares de forma centralizada.

Na opinião dos interlocutores da DAT e segundo J. Santiago (*op. cit.*) há toda a viabilidade para que possa acontecer, estando concluídos já alguns estudos e caso sejam superiormente aprovados, será necessário avançar para uma reestruturação dos processos bem como para uma reafectação de recursos.



J. Matos (*op. cit.*) considera que para além de viável é também desejável, no entanto P. Pires (*op. cit.*) alerta para o facto de ser uma decisão de nível estratégico que implica uma grande mudança do paradigma atual, reforçando S. Costa (*op. cit.*) que carece de uma análise de impactos operacionais, logísticos, financeiros e jurídicos, chamando ainda a atenção que atualmente a FA é o único Ramo que não adquire os géneros alimentares centralmente.

De igual forma o DJFA concorda, considerando relativamente simples a sua implementação devido precisamente ao nível de uniformização que já considera ser bastante avançado, facilitando dessa forma o processo de centralização, reforçado com o facto de se verificar que normalmente os possíveis fornecedores concorrem aos concursos de todas as Unidades, independentemente da localização geográfica, o que demonstra a sua capacidade logística de efetuar entregas descentralizadas (N. Costa, *op. cit.*).

Ao nível das SA das Unidades, a opinião é unânime na viabilidade da centralização do processo, ressalvando P. Marques (*op. cit.*) que esta deveria ser restringida apenas à elaboração e condução dos procedimentos (concursos públicos e consultas prévias) até à fase de adjudicação, ficando a fase da gestão do contrato sob a responsabilidade de cada Unidade.

Efetivamente e tal como referido por S. Costa (*op. cit.*), nos restantes Ramos a aquisição deste tipo de artigos é feita de forma centralizada.

Na Marinha, através do Organismo Abastecedor, a Direção de Abastecimento, no entanto, as Unidades em terra que têm rancho e verbas próprias, no seu orçamento, podem efetuar aquisições pontuais ao mercado, principalmente para géneros frescos (alfaces, tomates, etc.), que não ultrapassem os 8% da despesa total (B. Lúcio, *op. cit.*).

Já no Exército, as necessidades das Unidades, baseado numa plataforma integrada, são levantadas de forma descentralizada, sendo que a compilação e agregação dessas mesmas necessidades são efetuadas de forma central pela Direção de Material e Transportes e enviadas aos fornecedores para entrega em cada uma das respetivas Unidades (C. Leite, *op. cit.*).

4.2.2. Alterações necessárias

Quanto às alterações necessárias para a implementação de um novo sistema de aquisições centralizadas de géneros alimentares, J. Matos (*op. cit.*) destaca a importância do reforço de pessoal habilitado, a criação de um plano de ementas centralizado com produtos e quantidades definidos e a elaboração dos cadernos de encargos com as especificações técnicas necessárias.



Foi igualmente referenciado por P. Pires (*op. cit.*), para além do reforço de pessoal, a necessidade de “criar uma área específica na Sub-Repartição de Subsistências da Repartição de Material e Intendência (RMI) para desenvolver os cadernos de encargos e as especificações dos géneros, numa primeira fase. Posteriormente, a missão passaria a ser a gestão das encomendas de material a serem entregues nas unidades e numa fase final a certificação das faturas”.

Um dos pontos que se considera revestir de acentuada importância é a revisão das captações, das refeições previstas e até mesmo do tipo de refeições e organização do plano, isto é, uma revisão nutricional de ementas. Para além disso, visto que em termos orçamentais a aquisição dos géneros alimentares chega a traduzir-se em mais de 30% do orçamento das Unidades, rondando os 6.500.000€ anuais para toda a FA, com a consequente carga burocrática associada ao processamento das guias e notas de entrega, bem como das faturas associadas, totalizando mais de doze mil ao ano, a reafecção do pessoal deveria ser não só ao nível da DAT mas também do Serviço Administrativo e Financeiro (SAF) (S. Costa, *op. cit.*).

Do ponto de vista do DJFA seria necessário implementar uma alteração metodológica na forma como as Unidades tratam estes processos, uma vez que passariam a estar mais distantes dos fornecedores, e consequentemente de todo o processo logístico associado aos géneros. Idealmente estes deveriam passar a ser realizados de forma mais robusta e documentada, com *checklists* únicos para todas as Unidades, de forma a não existirem discrepâncias de critérios, apostando ainda na criação de planos alternativos para o caso de atrasos e incumprimentos, incluindo ao nível da qualidade dos géneros (N. Costa, *op. cit.*).

No decorrer dos recentes estudos da viabilidade de implementação de um novo sistema de aquisições centralizado, a DAT desenvolveu o esquema de um potencial fluxo do referido processo por forma a ser mais facilmente explanado o novo procedimento, bem como para concorrer para a eventual implementação em caso de decisão superior.

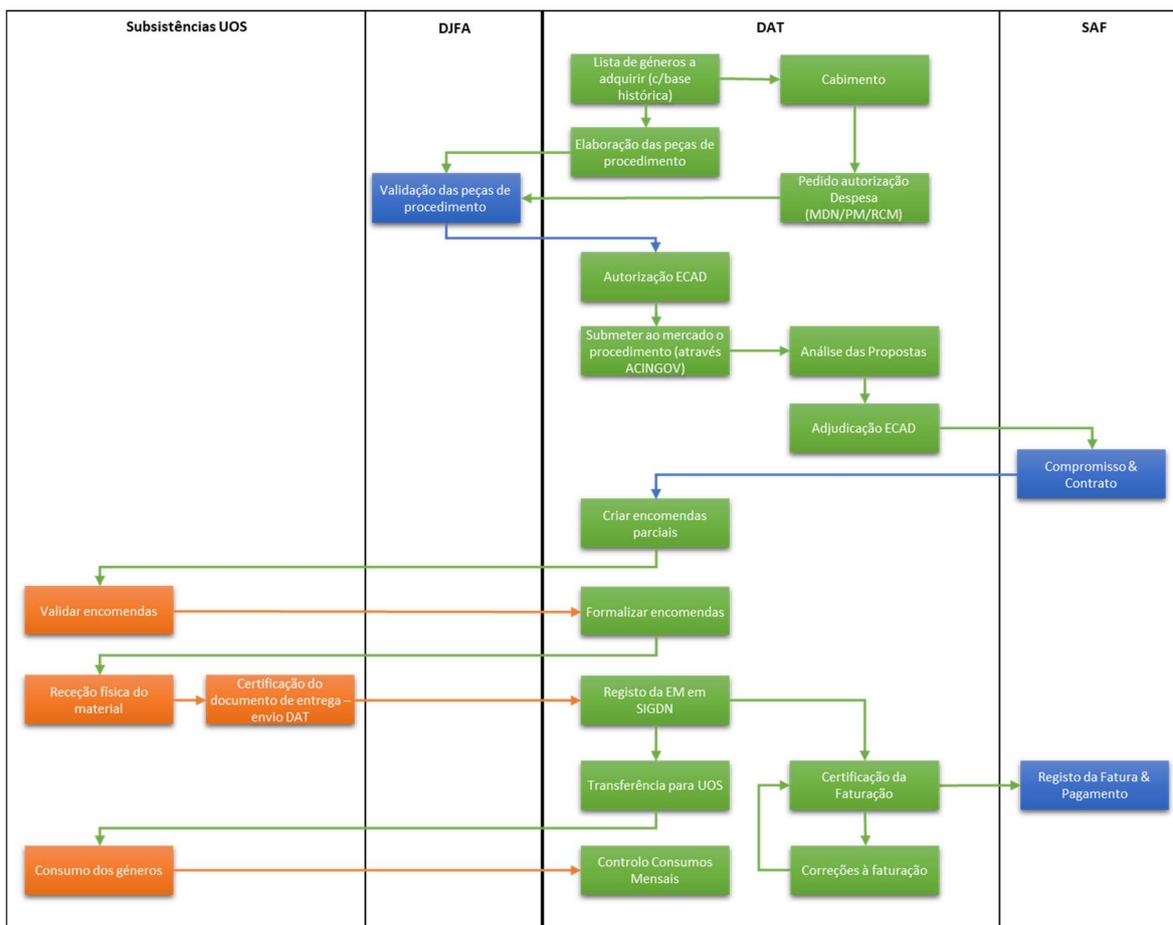


Figura 6 - Fluxo do processo aquisitivo centralizado de géneros alimentares

Fonte: DAT (2019)

4.2.3. Vantagens

Por forma a melhor analisar as perceções dos vários entrevistados em relação às vantagens que um processo centralizado poderia trazer, considerou-se que a sistematização num quadro como se pode verificar na figura seguinte, facilitaria a perceção dos resultados obtidos. Com o intuito de não influenciar os intervenientes, apenas foi questionado qual ou quais consideravam ser as principais vantagens de um processo de aquisições centralizados de géneros alimentares, passando depois à agregação de respostas e cálculo das percentagens das referidas indicações em relação à totalidade das vantagens identificadas. As respostas foram aglomeradas em três grupos distintos que correspondem essencialmente aos interlocutores do grupo de decisão (DAT), aos do grupo de execução (Bases) e aos dos restantes Ramos das FFAA onde o sistema centralizado já está implementado.



Vantagens	DAT	Bases	Ramos
Aumento da eficiência	0%	20%	0%
Economia de escala	20%	7%	33%
Gestão de recursos mais eficiente e eficaz	0%	10%	0%
Maior controlo do processo	15%	3%	0%
Maior poder negocial perante o fornecedor	5%	0%	0%
Maior segregação de funções	5%	0%	0%
Melhoria das definições técnicas dos géneros	5%	3%	0%
Menor carga administrativa/burocrática	15%	7%	0%
Otimização na agregação de necessidades	5%	3%	17%
Redução de custos	10%	10%	0%
Redução de erros procedimentais	0%	3%	0%
Redução do tempo consumido	0%	3%	0%
Redução do trabalho	5%	17%	17%
Uniformização processual	15%	13%	33%

Figura 7 – Vantagens identificadas

Assim constata-se que existem diferenças consideráveis nos graus de importância atribuídos às vantagens de um processo de aquisição centralizada de géneros alimentares consoante o grupo em que os entrevistados estão inseridos.

Enquanto que a um nível superior, considera-se que as principais vantagens estão relacionadas com economias de escala, maior controlo do processo, menor carga administrativa/burocrática e uniformização processual, ao nível da execução, nomeadamente das SA, considera-se que as vantagens estão maioritariamente associadas a aumentos de eficiência e redução do trabalho.

O DJFA destaca a gestão de recursos mais eficiente e eficaz, a menor carga administrativa/burocrática e a redução do trabalho.

No caso dos Ramos onde a centralização é já uma realidade, destacam-se também as economias de escala e a uniformização processual, indo ao encontro da opinião dos interlocutores da DAT.

4.2.4. Constrangimentos

Seguindo a lógica adotada anteriormente e para melhor analisar quais os constrangimentos indicados pelos entrevistados associados à implementação de um sistema centralizado, elaborou-se um quadro, representado pela figura 8, com o intuito de sistematizar os dados recolhidos.



Constrangimentos	DAT	Bases	Ramos
Adversidade à mudança	0%	0%	10%
Aumento da burocracia	14%	0%	10%
Aumento dos custos de transporte	0%	7%	0%
Aumento dos prazos processuais	21%	14%	0%
Dificuldade na determinação das necessidades	0%	0%	10%
Dificuldades de execução para as SSUB	0%	7%	0%
Dificuldades nas ligações DAT/UB	7%	0%	0%
Dificuldades nos mecanismos de controlo	14%	0%	20%
Diminuição do nº de concorrentes	0%	7%	0%
Dispersão geográfica das UB	0%	14%	0%
Especificidade culturais de cada UB	0%	7%	20%
Fornecimento de géneros mais complexo	0%	7%	0%
Maior distanciamento cliente/fornecedor	7%	7%	0%
Maiores dificuldades de cumprimentos contratuais	7%	0%	0%
Necessidade de recursos humanos especializados	7%	0%	10%
Obrigatoriedade de CPI	14%	14%	0%
Peças processuais mais complexas	7%	0%	20%
Perdas de incentivo ao mercado local	0%	7%	0%
Redução da qualidade dos artigos	0%	7%	0%

Figura 8 – Constrangimentos identificados

Constatou-se que também aqui existem diferenças assinaláveis nos graus de importância atribuídos aos constrangimentos na implementação de um processo de aquisição centralizada de géneros alimentares, consoante o grupo em que os entrevistados estão inseridos.

Enquanto que a um nível superior, verificou-se uma maior incidência para a preocupação com o aumento dos prazos contratuais, com as dificuldades no controlo da execução e com a obrigatoriedade da aquisição ser garantida através de um CPI, ao nível da execução, nomeadamente das SA, a incidência recaiu principalmente sobre o aumento dos prazos processuais, a dispersão geográfica das UB e coincidentemente a preocupação com a necessidade de um CPI.

O DJFA é o único que destaca a adversidade à mudança, sendo normalmente um dos principais fatores identificados em situações análogas. Identifica ainda o aumento dos prazos processuais e as especificidades culturais de cada Unidade.

No caso dos Ramos, destacam-se como principais constrangimentos as dificuldades nos mecanismos de controlo, as especificidades culturais de cada Unidade associadas aos hábitos alimentares e a maior complexidade das peças processuais.



4.2.5. Órgão centralizador

Em resposta à questão “Que órgão considera que poderia centralizar o processo aquisitivo de géneros alimentares em análise?”, a totalidade dos entrevistados da FA concordou em indicar a DAT, devido essencialmente aos conhecimentos técnicos na área de subsistências e na área de aquisições (P. Pires, *op. cit.*) mas também por atualmente ser o órgão que efetua as aquisições centralizadas do fardamento, combustíveis, lubrificantes, produtos químicos e publicações técnicas para toda a FA (S. Costa, *op. cit.*), o que lhe confere os *know-how* e experiência necessários para assumir a missão.

Assim sendo, questionou-se os diversos elementos da DAT acerca da competência da mesma para agregar este tipo de aquisição, sendo opinião do Diretor que “Com a formação adequada dos seus elementos e com o reforço de recursos humanos, seremos capazes de levar a bom termo este desiderato, à semelhança do que já acontece na Marinha e no Exército, ainda que com diferentes particularidades.” (J. Santiago, *op. cit.*).

J. Matos (*op. cit.*) partilha da opinião anterior, prevendo um aumento da economia, eficiência e eficácia dos recursos atribuídos à FA.

Apesar de atualmente existirem pessoas com conhecimentos na área de subsistências com competência para agregar este tipo de aquisição, é fundamental o reforço de pessoal, com conhecimentos na área das Subsistências e das Aquisições para levar avante o processo da centralização (P. Pires, *op. cit.*), nomeadamente para cumprimento do exposto na legislação específica (S. Costa, *op. cit.*).

4.2.6. Síntese conclusiva e resposta à PD2

Pelo exposto, em resposta à PD2: “Quais as vantagens e constrangimentos da centralização do sistema de aquisições de géneros alimentares na FA?”, podemos concluir que a alteração ao atual sistema descentralizado já foi equacionada pela FA, tendo vindo cada vez mais a hipótese da centralização a aumentar a sua relevância no ano de 2019. O intensificar da referida opção prendeu-se com o Despacho Ministerial nesse sentido, com a Auditoria realizada pela IGDN e por a FA ser o único Ramos das FFAA que ainda não garante a aquisição dos géneros alimentares de forma centralizada.

É opinião unânime de todos os entrevistados da FA que há viabilidade e necessidade de avançar para o novo modelo de aquisição.

No entanto, para tal, são necessárias alterações, nomeadamente a reestruturação de todo o procedimento, o reforço e qualificação de pessoal, a criação de uma área específica na Sub-Repartição de Subsistências da RMI para desenvolver os cadernos de encargos e as



especificações dos géneros, a revisão das capitações, das refeições previstas e até mesmo do tipo de refeições bem como um plano de ementas centralizado.

Relativamente às vantagens identificadas, centram-se essencialmente em economias de escala, maior controlo do processo, menor carga administrativa/burocrática, uniformização processual, aumentos de eficiência, redução do trabalho e uma gestão de recursos mais eficiente e eficaz.

Em contrapartida, consideram-se que os principais constrangimentos associados a uma potencial implementação do sistema centralizado seriam o aumento dos prazos contratuais, com as dificuldades no controlo da execução e com a obrigatoriedade da aquisição ser garantida através de um CPI, o aumento dos prazos processuais, a dispersão geográfica das Unidades, as dificuldades nos mecanismos de controlo, as especificidade culturais de cada Unidade associadas aos hábitos alimentares, a maior complexidade das peças processuais e a adversidade à mudança.

No que concerne ao potencial órgão centralizador para o processo em estudo, não houve qualquer tipo de dúvida que deveria ser a DAT, devido essencialmente aos conhecimentos técnicos na área de subsistências e na área de aquisições, mas também por atualmente ser o órgão que efetua as aquisições centralizadas do fardamento, combustíveis, lubrificantes, produtos químicos e publicações técnicas para toda a FA, agregando desta forma as competências necessárias. Conclui-se ainda que é entendimento da DAT, ser o órgão competente para assumir tal responsabilidade.

4.3. Centralização

Em resposta à PP: “De que forma a centralização do sistema de aquisições de géneros alimentares concorre para um aumento de eficiência da FA?”, constata-se que apesar de atualmente vigorar um sistema descentralizado, transversalmente implementado em todas as Unidades, a opinião generalizada dos entrevistados da FA é concordante em relação aos potenciais ganhos de eficiência com a implementação de um sistema centralizado, sendo esta conclusão reforçada com as intervenções dos representantes da Marinha e do Exército que já operam num sistema com este cariz, e dos quais destacam bastantes vantagens.

Verifica-se que a implementação de um sistema centralizado já foi equacionada pela FA estando presentemente em estudo a capacidade e a forma de o implementar, derivando estas orientações de origem interna, obedecendo aos objetivos estratégicos de melhoria contínua, mas também pela sugestão da Tutela em uniformizar o tipo de procedimento ao nível dos três Ramos.



Uma parte considerável do atual sistema pode ser aproveitada para um novo sistema, nomeadamente a base legislativa seguida que se considera robusta e a utilização de CP através das plataformas eletrónicas de contratação pública.

Naturalmente que este tipo de implementação carece de alterações consideráveis destacando-se a necessidade de reforço de pessoal qualificado que possa contribuir para uma mudança com o mínimo impacto possível para o normal funcionamento da FA, uma vez que é uma área bastante sensível.

Assim pode-se afirmar que, mesmo tendo em conta alguns possíveis constrangimentos associados à centralização do sistema de aquisições de géneros alimentares, as vantagens identificadas demonstram concorrer de forma bastante mais acentuada para o aumento da eficiência da FA, através do acesso a economias de escala, controlo processual superior, menor carga administrativa/burocrática, maior uniformização processual, redução do trabalho e uma gestão de recursos mais eficiente e eficaz.



5. Conclusões

“Les amateurs discutent de tactique, les professionnels discutent de logistique.”

Napoleon Bonaparte

A motivação do presente estudo teve origem essencialmente na experiência profissional do autor nos últimos dez anos da sua carreira. Estando dois terços desse período ligados à contratação pública e o último terço à gestão de géneros alimentares, a percepção da extrema necessidade da criação e implementação de novos procedimentos, que possam concorrer para os objetivos estratégicos bem como para o aumento da eficiência da FA, foi crescendo tentando desta forma perceber qual a melhor forma de contribuir para os mesmos.

As cada vez mais acentuadas restrições orçamentais que a FA tem sido alvo a par do restante panorama nacional, as crescentes exigências burocráticas associadas a toda uma panóplia de novas regras e em permanente mudança, bem como a premente necessidade de implementação de mecanismos de controlo que consigam garantir de forma inquestionável, todos os parâmetros de transparência e legalidade, contribuíram de igual forma para a importância atribuída à presente investigação.

A referida experiência permitiu constatar o que inúmeros autores apontam como uma das soluções atuais mais eficientes para a contratação pública, a centralização, tal como referido por exemplo por Karjalainen (2009, p. 6) *“Centralization of purchasing activities is an escalating trend for both public and private organizations.”*

De igual forma, a União Europeia acredita que a contratação pública desempenha um papel fundamental na Estratégia Europa 2020, aconselhando mesmo à evolução para sistemas de aquisição centralizados, com mecanismos de controlo apertado por forma a garantir uma utilização mais eficiente dos fundos públicos (Diretiva 2014/24/UE).

Também a FA expressa através dos seus objetivos estratégicos a extrema importância da busca incessante do aumento da eficiência da organização, potenciando a gestão eficiente dos recursos humanos, garantindo uma logística robusta e dinâmica, bem como investindo em métodos de trabalho e processos inovadores.

A relevância da temática alvo da presente investigação acabou por ser culminada precisamente com a orientação do MDN, o qual através de despacho Ministerial sugere que a FA equacione a alteração do atual sistema de aquisições descentralizadas para centralizadas como existe nos restantes Ramos das FFAA.



Assim é fundamental perceber que a centralização das compras tem vindo a ser cada vez mais uma tendência estratégica das organizações públicas ou privadas podendo trazer vantagens, como o aumento da eficiência do processo de compras, mas também desvantagens, como a possibilidade de oligopólio por parte dos fornecedores, gerada pela concorrência imperfeita, e uma resposta mais demorada às Unidades mais descentralizadas (Aperta, 2015).

Metodologicamente este estudo caracteriza-se por um raciocínio dedutivo, baseado numa estratégia de investigação qualitativa e no estudo de caso como desenho de pesquisa.

Neste sentido procurou-se analisar de que forma a centralização do sistema de aquisições de géneros alimentares poderia concorrer para um aumento de eficiência da FA, através da resposta às questões definidas inicialmente.

Para tal incidiu-se inicialmente a investigação numa análise documental à legislação existente e posteriormente na prossecução de diversas entrevistas com elementos considerados relevantes em diversos níveis de interveniência e decisão no processo na FA, nomeadamente a elementos de direção da DAT, ao DJFA, a Chefes de SA de Unidades, bem como a elementos da Marinha e do Exército por forma a obter a visão de quem já funciona com um sistema centralizado, garantindo desta forma um conhecimento de causa mais profundo, baseado em factos e experiências, por forma a garantir um maior fundamento das conclusões alcançadas.

Com a finalidade de estudar o OG e a correspondente PP que conduziu a investigação, foram apresentados dois OE e as duas respetivas PD.

Neste âmbito, para responder à PD1 e conseqüentemente ao OE1: *Caracterizar o atual sistema descentralizado de aquisições de géneros alimentares na FA*, foi possível concluir que o cumprimento das normas legislativas referentes à contratação pública, é totalmente verificado, sendo mesmo de salientar a extrema preocupação demonstrada por todos os intervenientes na íntegra execução das mesmas, verificando-se o mesmo em todos os Ramos. A utilização do CP como principal tipo de procedimento aquisitivo está transversalmente implementado na FA, verificando-se exceções pontuais e devidamente justificadas, quer pela dimensão de algumas Unidades, quer por motivos de inopinada necessidade. Esta situação é também apanágio dos restantes Ramos com o pormenor de, no caso do Exército, ser utilizado o CPI para a satisfação global das necessidades. Verifica-se que com exceção do Exército, os restantes Ramos continuam a necessitar de investir na formação das pessoas ligadas à contratação pública por forma a garantir maiores níveis de conhecimento e desempenho,



sendo de salientar que apesar desta carência, ser reconhecida a importância de desenvolver as referidas competências. Em suma, foi possível constatar que o atual processo aquisitivo é bastante semelhante em todas as Unidades da FA, apesar de necessitar ainda de uniformização a diversos níveis, tendo mesmo sido possível elaborar um esquema do seu funcionamento (figura 5).

Já no que concerne a responder à PD2 e cumprir o OE2: *Identificar as vantagens e constrangimentos da centralização do sistema de aquisições de géneros alimentares na FA*, chegou-se à conclusão que a FA está atualmente a estudar a viabilidade da referida mudança, devido tal como indicado por um lado à procura de sistemas mais otimizados e eficientes e por outro lado seguindo as orientações da Tutela, tendo sido inclusivamente a DAT identificada como o órgão mais competente para assumir a centralização da aquisição dos géneros alimentares, principalmente devido aos conhecimentos técnicos que possui nas áreas aquisitivas e de subsistências. Ainda assim o processo carece de significativas alterações, tendo sido destacadas o reforço de pessoal em quantidade e com qualificações específicas, a revisão das especificações dos géneros bem como de toda a estrutura de ementas desde as captações até às próprias refeições servidas.

Em relação às vantagens identificadas como mais importantes durante a realização da investigação, salientam-se as que foram destacadas pelos interlocutores intervenientes nas entrevistas uma vez que são os que maior perceção têm do potencial para o incremento da eficiência, nomeadamente as economias de escala, o maior controlo do processo, a menor carga administrativa/burocrática, a uniformização processual, redução do trabalho e uma gestão de recursos mais eficiente e eficaz, resumidamente traduzindo-se em consideráveis aumentos de eficiência.

Qualquer das formas é importante não descurar que um processo de centralização não acarreta só vantagens, tendo sido igualmente identificados alguns constrangimentos associados dos quais foram principalmente focados a dispersão geográfica das Unidades associada às dificuldades de garantia da perfeita execução dos mecanismos de controlo, as especificidades culturais de cada Unidade associadas aos atuais hábitos alimentares que seriam mais difíceis de satisfazer, a maior complexidade das peças processuais e a natural adversidade à mudança.

As compras públicas constituem uma das áreas mais sensíveis e importantes da atividade logística que movimenta a AP, pelo carácter estratégico com que se revestem



associado ao conturbado e recorrente momento político, económico e social do país, cujas repercussões estão a ser fortemente sentidas no meio militar.

Face ao exposto, em resposta à PP e ao correspondente OG: *Analisar de que forma um sistema de aquisição de géneros alimentares centralizado concorre para o aumento da eficiência da FA.* verifica-se com a concretização desta investigação, que a centralização do sistema de aquisições de géneros alimentares, apesar de poder envolver alguns possíveis constrangimentos para a FA, associados à sua implementação e adaptação, tem um potencial bastante considerável para concorrer para o aumento de eficiência da Instituição, essencialmente pela expectativa de acesso a economias de escala, maior controlo processual, menor carga administrativa/burocrática, maior uniformização processual, redução do trabalho e uma gestão de recursos materiais, financeiros e humanos mais eficiente e eficaz. Em suma, considera-se que no mínimo, devido ao potencial associado a uma mudança do sistema aquisitivo em causa, deve ser analisada de forma bastante profunda e sustentada a sua implementação.

Esta conclusão reveste-se de um fundamento mais acentuado devido à possibilidade de comparação com os sistemas centralizados atuais dos restantes Ramos, os quais comprovam de facto que as vantagens superam desvantagens, indicando ser esta uma alternativa viável e a mais correta a seguir, consubstanciando-se num inegável aumento de eficiência.

A presente investigação contribui para o conhecimento, em termos teóricos, com um estudo que permite identificar o estado do atual sistema de descentralizado de aquisição de géneros alimentares, bem como as vantagens e constrangimentos da mudança para um sistema centralizado, resultando no incremento de eficiência para a FA. O contributo prático da investigação prende-se com o facto da informação recolhida poder ser utilizada pelos responsáveis na área da gestão de recursos materiais, na vertente processual e aquisitiva de géneros alimentares.

Desta forma sugere-se que deve a FA equacionar realmente a implementação de um sistema centralizado de aquisição de géneros alimentares por forma a aumentar os seus níveis de eficiência, bem como o garantir uma melhor gestão dos seus escassos recursos.

No decorrer da realização do presente trabalho foram identificadas algumas limitações, motivadas essencialmente por condicionantes temporais bem como de conteúdo. Devido à profundidade que o tema em si revela, não foi possível estudar de forma exaustiva alguns conceitos que se julgam ter potencial para poderem vir reforçar as conclusões atingidas,



nomeadamente a quantificação do impacto ao nível dos recursos humanos e financeiros que esta alteração poderia vir a refletir em termos de uma mais parcimoniosa gestão e eficiência da FA.

Assim, no que respeita a pesquisas futuras, sugere-se a investigação de todas as áreas que não tenham sido contempladas na presente, como é o caso do acima referido impacto nos recursos humanos e financeiros ou o estudo do desenvolvimento da DAT como órgão centralizador geral da FA para todo o tipo de aquisições.

Por último, sugere-se como recomendação de ordem prática, a distribuição dos resultados da presente investigação às áreas responsáveis pela gestão da aquisição de géneros alimentares na FA, contribuindo desta forma para o processo de análise de novas opções ao atual sistema de aquisições dos referidos géneros.

O sucesso da implementação de um novo sistema centralizado apenas se verificará, se houver o contributo total de todos os intervenientes nos diversos níveis, ajudando a ultrapassar o principal constrangimento, a resistência à mudança, sendo parte fundamental do processo de melhoria contínua e de otimização dos recursos da FA, catapultando desta forma o seu desempenho e os níveis de eficiência.

Fica assim a expectativa do autor, em ter participado com o seu contributo para uma FA mais moderna e eficiente para todos os Portugueses.



Referências Bibliográficas

- Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. (2019). Autoavaliação em Contratação Pública [versão PDF]. Retirado de https://www.compete2020.gov.pt/admin/fileman/Uploads/publicacoes/Provisorios/Auto_avaliacao_contratacao_publica.pdf
- Aperta, J. et al., (2015). *Compras Centralizadas Na Saúde*. Revista Portuguesa de Farmacoterapia, Volume 7, pp. 14-20.
- Baily, P. (2000). *Compras Princípios e Administração*. São Paulo: Editora Atlas.
- Carvalho, J. M. C. (2004). *Logística* (3ª ed.). Lisboa: Edições Sílabo.
- Carvalho, J. M. C. (2010). *Logística e Gestão da Cadeia de Abastecimento*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Chiavenato, I. (2009). *Administração Geral e Pública* (2 ed.). Rio de Janeiro: Elsevier Editora.
- Decreto-Lei n.º 28/1984, de 20 de janeiro (1984). Diário da República, 1.ª Série, 17, 257. Lisboa: Ministérios da Justiça, da Saúde, da Agricultura, Florestas e Alimentação, do Comércio e Turismo e da Qualidade de Vida.
- Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro (2008). *Aprova o Código dos Contratos Públicos, que estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo*. Diário da República, 1.ª Série, 20, 753-852. Lisboa: Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.
- Decreto-Lei n.º 111- B/2017, de 31 de agosto (2017). *Procede à nona alteração ao Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, e transpõe as Diretivas n.os 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, todas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014 e a Diretiva n.º 2014/55/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014*. Diário da República, 1.ª Série, 168, 5250-(1894)-5250-(2052). Lisboa: Ministério do Planeamento e das Infraestruturas.
- Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de fevereiro de 2014. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia.
- Estado Maior da Força Aérea. (s.d. a). CLAFA. [Página *online*]. Retirado de <https://www.emfa.pt/unidade-28-comando-da-logistica-forca-aerea>



- Estado Maior da Força Aérea. (s.d. b) DAT [Página *online*]. Retirado de <https://www.emfa.pt/unidade-30-direcao-de-abastecimento-e-transportes>
- Estado Maior da Força Aérea. (2018). *Relatório de Gestão 2018*. [versão PDF]. Retirado de https://www.emfa.pt/paginas/institucional_fap/ficheiros/Relatório_gestão_2018_a_ssinado.pdf
- ESPAP. (2019). Missão, Visão e Valores [Página *online*]. Retirado de <https://www.espap.gov.pt/quemsomos/Paginas/missao.aspx>
- Karjalainen, K. (2009). *Challenges of purchasing centralization - empirical evidence from public procurement*, Helsinki: School of Economics.
- Karjalainen, K., 2011, Estimating the cost effects of purchasing centralization-Empirical evidence from framework agreements in the public sector: *Journal of Purchasing and Supply Management*, v. 17.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. (2015). *Recomendação do Conselho em Matéria de Contratos Públicos* [versão PDF]. Retirado de <https://www.oecd.org/gov/ethics/Recomendação-conselho-contratos.pdf>.
- Raimundo, M. (Coord.) (2019). *Centralização e Agregação de Compras Públicas*. Coimbra: Edições Almedina.
- Santos, A. J. R. (2008). *Gestão Estratégica – Conceitos, modelos e instrumentos* (5ª ed.). Santana: Penso Editora.
- Santos, L.A.B., & Lima, J.M.M. (Coord.) (2019). *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação* (2.ª ed., revista e atualizada). Cadernos do IUM, 8. Lisboa: IUM.
- União Europeia. (2017). *Recomendação (UE) 2017/1805 da Comissão, de 3 de outubro de 2017, sobre a profissionalização da contratação pública - Criar uma estrutura para a profissionalização da contratação pública*. [versão PDF]. Retirado de <http://www.base.gov.pt/mediaRep/inci/files/recomendestuduee/UE20171805.pdf>
- VORTAL. (s.d.). Glossário Contratação Pública [Página *online*]. Retirado de <http://pt.vortal.biz/glossario-contratacao-publica>



Apêndice A — Modelo de análise

Tema	Alimentação: aquisição centralizada ou descentralizada na Força Aérea.				
Objetivo Geral	Analisar de que forma um sistema de aquisição de géneros alimentares centralizado concorre para o aumento da eficiência da FA.				
Objetivos Específicos	Pergunta de Partida	De que forma a centralização do sistema de aquisições de géneros alimentares concorre para um aumento de eficiência da FA?			
	Perguntas Derivadas	Conceitos	Dimensões	Indicadores	Técnicas de recolha de dados
OE1 Caracterizar o atual sistema descentralizado de aquisições de géneros alimentares na FA.	PD1 Como se caracteriza o atual sistema descentralizado de aquisições de géneros alimentares na FA?	Aquisições descentralizadas	Organização	Estrutura	Análise documental
				Funções	
			Procedimentos	Processos	Entrevistas semiestruturadas
Recursos	Financeiros				
			Tempo		
OE2 Identificar as vantagens e constrangimentos da centralização do sistema de aquisições de géneros alimentares na FA.	PD2 Quais as vantagens e constrangimentos da centralização do sistema de aquisições de géneros alimentares na FA?	Aquisições Centralizadas	Organização	Estrutura	Análise documental
				Funções	
			Procedimentos	Processos	Entrevistas semiestruturadas
Recursos	Financeiros				
			Tempo		



Apêndice B — Guião da entrevista semiestruturada a elementos da DAT

1. Qual a função que desempenha?
2. Que relação tem a sua função com a aquisição de géneros alimentares?
3. Qual a legislação que serve de base em termos de processos aquisitivos de géneros alimentares nas Unidades da FAP?
4. Qual o tipo de procedimento adotado na generalidade da aquisição de géneros alimentares nas Unidades da FAP?
5. Considera que existe uma uniformização procedimental em todas as Unidades, em relação à aquisição dos géneros em causa?
6. Relativamente à aquisição de géneros alimentares na FA, considera viável que a aquisição seja efetuada de forma centralizada?
7. Quais as vantagens que um processo centralizado poderia trazer?
8. Quais os constrangimentos inerentes à implementação deste tipo de processo?
9. Que órgão considera que poderia centralizar o processo aquisitivo de géneros alimentares em análise?
10. Quais as alterações necessárias para a implementação de um novo sistema de aquisições centralizadas de géneros alimentares?
11. Dentro das responsabilidades da entidade que representa, já foi considerada a centralização deste tipo de bem?
12. No caso de se adotar um sistema de aquisições centralizadas de géneros alimentares, qual seria a sua responsabilidade neste processo?
13. Como decorreria o processo aquisitivo no caso da sua centralização?
14. Considera relevante a “profissionalização” (leia-se formação específica na área e permanência prolongada no desempenho de funções) dos elementos ligados à área de contratação pública?
15. Considera que a entidade que representa tem competência para agregar este tipo de aquisição?



Apêndice C — Guião da entrevista semiestruturada ao DJFA

1. Qual a função que desempenha?
2. Que relação tem a sua função com a aquisição de géneros alimentares?
3. Qual a legislação que serve de base em termos de processos aquisitivos de géneros alimentares na FAP?
4. Qual o tipo de procedimento adotado na generalidade da aquisição de géneros alimentares nas Unidades da FAP?
5. Considera que existe uma uniformização procedimental em todas as Unidades, em relação à aquisição dos géneros em causa?
6. Relativamente à aquisição de géneros alimentares na FA, considera viável que a aquisição seja efetuada de forma centralizada?
7. Quais as vantagens que um processo centralizado poderia trazer?
8. Quais os constrangimentos inerentes à implementação deste tipo de processo?
9. Que órgão considera que poderia centralizar o processo aquisitivo de géneros alimentares em análise?
10. Quais as alterações necessárias para a implementação de um novo sistema?
11. Dentro das responsabilidades da entidade que representa, já foi considerada a centralização deste tipo de bem?
12. No caso de se adotar um sistema de aquisições centralizadas de géneros alimentares, qual seria a sua responsabilidade neste processo?
13. Considera relevante a “profissionalização” (leia-se formação específica na área e permanência prolongada no desempenho de funções) dos elementos ligados à área de contratação pública?



Apêndice D — Guião da entrevista semiestruturada a Chefes de SA de Unidades Base

1. Qual a função que desempenha?
2. Que relação tem a sua função com a aquisição de géneros alimentares?
3. Qual a legislação que serve de base em termos de processos aquisitivos de géneros alimentares?
4. Qual o tipo de procedimento adotado na generalidade da aquisição de géneros alimentares?
5. Descreva o procedimento aquisitivo em causa, desde o momento da identificação das necessidades até ao fim da sua ação perante o mesmo.
6. Considera que existe uma uniformização procedimental em todas as Unidades, em relação à aquisição dos géneros em causa?
7. Considera serem procedimentos com maior grau de complexidade e com maior grau de “*time consuming*” que os restantes processos aquisitivos sob a sua responsabilidade?
8. Os elementos da sua Secção, responsáveis pelo procedimento aquisitivo em causa, têm formação em compras públicas e plataformas eletrónicas de contratação pública?
9. Considera relevante a “profissionalização” (leia-se formação específica na área e permanência prolongada no desempenho de funções) dos elementos ligados à área de contratação pública?
10. Relativamente à aquisição de géneros alimentares na FA, considera viável que a aquisição seja efetuada de forma centralizada?
11. Quais as vantagens que um processo centralizado poderia trazer?
12. Quais os constrangimentos inerentes à implementação deste tipo de processo?
13. Que órgão considera que poderia centralizar o processo aquisitivo de géneros alimentares em análise?



Apêndice E — Guião da entrevista semiestruturada à Marinha e Exército

1. Qual a função que desempenha?
2. Que relação tem a sua função com a aquisição de géneros alimentares (qual a sua responsabilidade no processo)?
3. Qual a legislação que serve de base em termos de processos aquisitivos de géneros alimentares?
4. Qual o tipo de procedimento adotado na generalidade da aquisição de géneros alimentares?
5. Na Marinha, a aquisição de géneros alimentares é feita de forma centralizada ou descentralizada?
6. Pode descrever o procedimento aquisitivo em causa, desde o momento da identificação das necessidades até à satisfação das mesmas?
7. Quais considera serem as vantagens e desvantagens de um processo centralizado deste género?
8. Quais considera serem os principais constrangimentos à implementação de um sistema aquisitivo centralizado?
9. Os elementos da sua Divisão, responsáveis pelo procedimento aquisitivo em causa, têm formação em compras públicas e plataformas eletrónicas de contratação pública?
10. Considera relevante a “profissionalização” (leia-se formação específica na área e permanência prolongada no desempenho de funções) dos elementos ligados à área de contratação pública?

