

A Dimensão Económica da Contratação Pública: um caso de aplicação no Sistema Nacional de Compras Públicas Portugêses

The economic perspective in Public Procurement: the case of the Portuguese National Public Procurement System

César Pestana, eSPap I.P., Portugal, 2016, cesar.pestana@espap.pt

Resumo

Este artigo pretende mostrar a forma como podem e devem ser aplicados à contratação pública os conceitos de Gestão de Categoria de Compras e Estratégia de Compras, amplamente desenvolvidos por diferentes autores desde a década de 80, que promoveram ganhos de eficiência e de eficácia muito significativos nos setores privados da economia. Para isso utilizaremos o modelo teórico da matriz estratégica de compras, primeiro desenvolvido por [Peter Kraljic 1983] e demonstraremos a sua adequação para a definição da estratégia de aquisição de bens e serviços transversais, no contexto do Sistema Nacional de Compras Públicas Portugêses (SNCP). Apresentaremos as atividades desenvolvidas para a sua implementação, alguns casos práticos de aplicação nos contratos de acordo quadro celebrados pela eSPap assim como os principais impactos e resultados globais obtidos na contratação pública pelo SNCP.

Palavras-chave: Compras Públicas; Sistema Nacional de Compras Públicas; Matriz de Kraljic; Gestão de Categoria de Compras; Custo Total.

Abstract

The purpose of this article is to demonstrate that the concepts of Purchasing Category Management and Supply Management that have been widely discussed by different authors since the 1980's and have proven to contribute with very significant benefits, in efficiency and efficacy, to the private sector can and should also be applied to public procurement. We will use the theoretical framework of the strategic purchasing matrix, first developed by [Peter Kraljic 1983] and show its application in the Portuguese National Public Procurement System. We will discuss the activities developed in the implementation process, some examples already in place in framework agreement contracts awarded by eSPap, their main impacts and the global performance and results obtained in public procurement by the Portuguese National Public Procurement System.

Key Words: Public Procurement; Portuguese National Public Procurement System; Kraljic Matrix; Purchasing Category Management; Total Cost of Ownership.

1. INTRODUÇÃO

No contexto atual em que as organizações aspiram a novas formas de aumentar o valor da sua oferta para os clientes ou cidadãos, a discussão sobre novos e melhores processos de aquisição passaram a ser uma prioridade. Vejam-se, a este respeito o crescimento das iniciativas¹ na área das compras que se refletem nos

¹ Referiremos apenas alguns cursos e conferências realizadas em 2015: Pós-Graduação em “Gestão de Compras e Abastecimentos” na *Porto Business School*, Pós-Graduação em “Direito da Contratação Pública” na Faculdade de Direito de Lisboa, Pós-Graduação em “Direito e Prática da Contratação Pública” na Universidade Católica Portuguesa, Conferência “Os novos desafios das compras públicas” pela ESPAP, “O 9.º Congresso Nacional de Contratação Pública Eletrónica” pela APMEP, Conferência “Que contratação pública queremos?” pela Câmara Municipal do Porto, Conferência “COMPRAS: A evolução em tempo de incertezas” pela APCADEC.

múltiplos grupos de discussão, associações de compradores, cursos profissionais e cursos universitários que incorporam a temática da gestão de compras ou da gestão da contratação nos seus objetivos.

Será, no entanto, importante clarificar a diferença entre a Compra (ou a Contratação) vulgarmente associada às áreas de “compras” e por outro lado a disciplina da Gestão de Categoria de Compras (ou a Gestão Estratégica do Fornecimento). A este propósito referimos a definição de [Monczka et al 2009] que considera a Gestão Estratégica do Fornecimento de uma organização (no nosso artigo chamada de gestão de categoria de compras ou gestão estratégica de compras) como uma abordagem estratégica para planear e adquirir os produtos e serviços para as suas necessidades atuais e futuras, através da gestão efetiva da sua base de fornecedores utilizando uma orientação por processo, em articulação com equipas multidisciplinares, com o propósito de desenvolver a missão.

Na mesma linha de orientação o *Institute for Supply Management* [ISM 2010] define gestão do fornecimento como a identificação, aquisição, acesso, posicionamento, gestão dos recursos e das capacidades com vista a responder às necessidades atuais ou potenciais das organizações para cumprirem os seus objetivos estratégicos.

Neste artigo vamos caracterizar a Gestão de Categorias de Compras recorrendo ao modelo teórico da matriz estratégica de compras de [Peter Kraljic 1983] e demonstrar a sua aplicação à contratação pública, no contexto do Sistema Nacional de Compras Públicas Português (SNCP), apresentando algumas iniciativas já implementadas nos procedimentos de contratação pública assim como na análise do custo total, evidenciando os resultados obtidos.

2. A GESTÃO DE CATEGORIAS DE COMPRAS

Quando [Peter Kraljic 1983] escreveu o seu artigo “*Purchasing Must Become Supply Management*” veio alertar para a necessidade de que a gestão de topo das organizações olhasse para a função de compras de um modo diferente. Seria necessário analisar o mercado para poder identificar os riscos no fornecimento e endereçar as eventuais fraquezas existentes. Construiu uma abordagem pragmática para fazer esta avaliação da base de fornecimento e propôs estratégias diferenciadas para a sua resolução.

Evidenciamos que nesta componente estratégica, revelou a necessidade de as empresas identificarem estratégias formais para fazer face à contínua evolução tecnológica, evitando os custos das interrupções na cadeia de fornecimento. O seu modelo de análise de portfólio de compras conhecido como a Matriz de Kraljic considera que isto é muito mais relevante quanto mais complexa for a cadeia de fornecimento do produto ou serviço considerado.

As organizações devem poder responder a quatro grupos de questões fundamentais:

- A organização usa o máximo potencial da coordenação entre todas as suas estruturas ou subsidiárias? Estão a ser definidos requisitos comuns? Estão a ser identificadas as necessidades

agregadas? Consegue a organização evitar ruturas ou estrangulamentos no fornecimento assim que estas situações são antecipadas ou planeadas?

- Qual o nível de risco que é aceitável? Quais os fornecedores alternativos, os produtos substitutos, as garantias de concorrência no fornecimento? Como são estabelecidas as regras para a sua execução?
- Quais as opções de externalizar os contratos ou fazer a execução interna dos mesmos? Quais as diferenças de custo e flexibilidade que serão obtidas por estas vias?
- Os modelos contratuais antecipam as relações de longo prazo e um carater estável ou promovem a concorrência permanente e a substituição e alternância no fornecimento?

Para isso propõe uma metodologia baseada numa matriz que estuda dois eixos:

- O risco de rutura do fornecimento e a complexidade do mercado de fornecimento: a existência de monopólios ou oligopólios; o ritmo da evolução tecnológica; as barreiras à entrada de novos produtos e fornecedores; a logística do fornecimento; de entre outros fatores;
- O impacto para os resultados, o valor ou a importância da compra: o custo dos produtos e serviços adquiridos para o total dos custos com terceiros; o contributo para o valor acrescentado da oferta ou para a rentabilidade da organização; de entre outros fatores;

Este modelo permitiu que fossem desenvolvidas e apresentadas diversas estratégias de compras com base nos requisitos do mercado de fornecimento assim como nas características do produto ou serviço a adquirir. Inúmeros estudos posteriores vieram a desenvolver este modelo criando análises de portfólio de compras com diversas variantes, indicaremos apenas os estudos de [Dyer, Cho & Chu 1998], [Dubois & Pedersen 2002] ou de [Gelderman & Van Weele 2005].

Com base nestes dois eixos [Kraljic 1983] faz uma caracterização das categorias de compras que apresentamos, de forma simplificada, na figura 1:

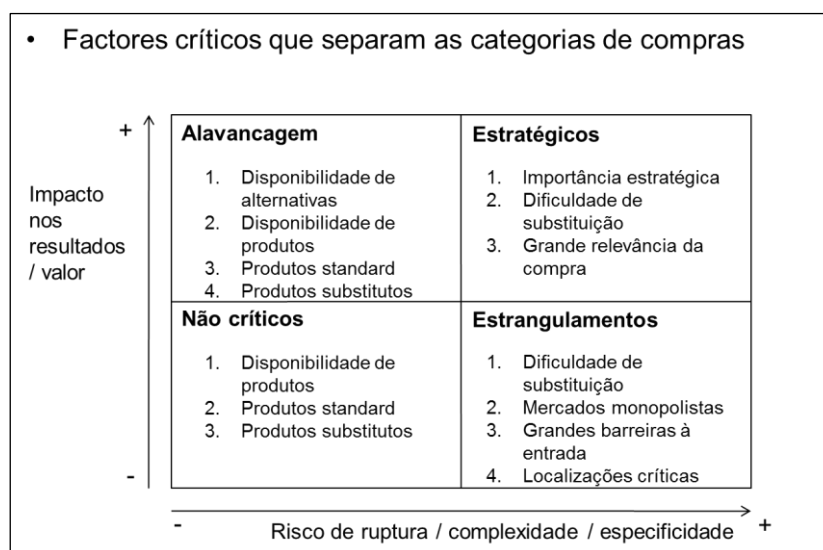


Figura 1 - Caracterização das categorias de compras, [Kraljic 1983]

Os diferentes eixos representam caracterizações de produtos que deverão ter diferentes estratégias de resposta:

- **Produtos ou serviços de Alavancagem:** itens de caráter estandardizado ou normalizado, normalmente tratados como *commodities*, com muitas alternativas de fornecimento, múltiplos fornecedores e abundância no fornecimento. Aqui deverá o comprador exercer todo o seu poder negocial, procurando continuamente o processo competitivo com vista ao melhor custo, qualidade e serviço. Promover leilões competitivos e contratos de curto prazo com possibilidade de rotação do produto e do fornecedor. Em alguns casos pode ser reconhecido o potencial para desenvolver uma parceria, permitindo um maior contributo do fornecedor para uma melhor posição competitiva da empresa, nesses casos espera-se que o fornecedor traga mais inovação aos produtos e serviços.
- **Produtos ou serviços Não Críticos:** à semelhança dos produtos ou serviços de alavancagem são estandardizados ou normalizados, mas cujo volume da compra o classifica como pouco relevantes para a organização. Deve ser analisada a forma comprar, armazenar e consumir o produto porque podem representar uma parte significativa do custo. Ênfase no custo do processo. Juntando volume é possível passar estes itens para um modelo de alavancagem. O volume de compras está muitas vezes tratado de forma dividida por departamento, organização ou filial, por fornecedor ou família de produtos. Por vezes os produtos e serviços tratados como não críticos indiciam a falta de capacidade das organizações para terem uma visão completa das compras efetuadas.
- **Produtos Estratégicos:** com grande relevância para a organização e importância estratégica que se reflete na diferenciação da própria oferta final e grande dificuldade de substituição. Nesta área o fornecedor é um parceiro importante com quem temos que estabelecer uma relação estratégica de confiança e colaboração. As duas partes têm que ter interesse em manter a relação e conhecem-se bem. Nos casos em que a relação com o fornecedor tenha sido “forçada” anteriormente é necessário tentar tornar a relação “positiva”. Nos casos extremos em que o fornecedor, que devia ter uma

postura de desenvolvimento da parceria, não cumpre, a relação pode ter que acabar. O processo de substituição será sempre difícil, demorado e com custos elevados.

- **Produtos de Estrangulamento:** nestes casos tipicamente a empresa é dependente de um determinado produto ou serviço, embora o seu valor seja relativamente baixo. Representa uma vulnerabilidade no fornecimento que é mais importantes pelos impactos indiretos que pode causar do que pela importância do seus custos diretos. É fundamental garantir o fornecimento, eventualmente, com *stock* de reserva ou segurança. Representa uma vulnerabilidade para a qual será necessário procurar alternativas, como produtos ou fornecedores substitutos e alterar a especificação da procura, (p.e. estandardizar).

A gestão destas diferentes categorias de compras obrigará ao desenvolvimento de estratégias de compras que se apresentarão de forma mais adequada para os objetivos em questão, [Kraljic 1983] chamou-lhes estágios de maturidade da compra, mais recentemente autores como [Caniëls & Gelderman 2005] consideram que as diferentes estratégias coexistem dependendo do tipo de compra que está a ser endereçado (conforme figura 2:

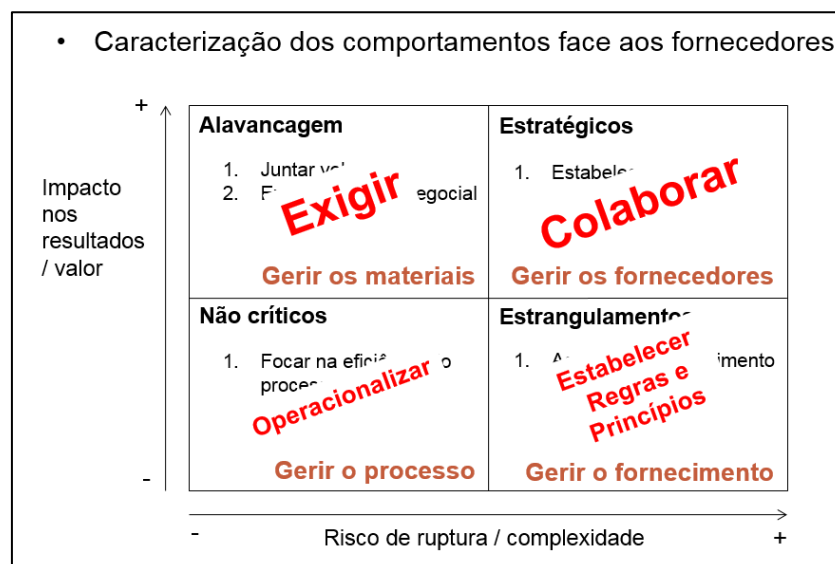


Figura 2 - Estratégia e comportamento face aos fornecedores [Kraljic 1983]

A estratégia a desenvolver depende das características próprias da compra e deverá ser considerada aos diversos níveis da organização. Por outro lado, o nível de comportamento a adotar face aos fornecedores também deverá ter em consideração este posicionamento.

As compras de alavancagem serão as que poderão ter abordagens mais associadas às “compras tradicionais” com maior agressividade na relação, muito focada na gestão dos materiais e na transação da aquisição. A estratégia passa por juntar volume e exercer o poder negocial.

Nos itens não críticos o processo é muitas vezes mais relevante do que o custo da compra. O foco na eficiência do processo e na operacionalização são os componentes mais importantes.

Para os itens de estrangulamento a estratégia passará por gerir o cuidadosamente o processo de fornecimento e estabelecer as regras e os princípios que permitam ultrapassar as limitações que este processo de aquisição envolve.

Finalmente, os itens estratégicos obrigam à gestão não só dos produtos ou serviços, mas principalmente dos fornecedores. Trata-se de um processo que deverá envolver a gestão de topo uma vez que irão estabelecer relações de mais longo prazo com os parceiros mais relevantes para a organização e que necessitarão de maior e mais detalhada análise e partilha de informação de negócio. A estratégia terá que passar por colaborar e estabelecer parcerias. Muitas dessas parcerias podem trazer vantagens competitivas para as organizações e poderão ser pontos relevantes para o processo de inovação dos produtos e dos serviços prestados.

3. A CONTRATAÇÃO PÚBLICA

A aplicabilidade destes conceitos à contratação pública, sendo um grande desafio, não é contudo uma iniciativa totalmente nova, na medida em que são conhecidas algumas primeiras tentativas de aplicação dos modelos apresentados desde 2004 preconizadas pela UMIC - Unidade de Missão Inovação e Conhecimento e posteriormente, e de forma mais estruturada, no contexto da criação em 2007 da Agência Nacional de Compras Públicas (ANCP) pelo Decreto-Lei n.º 37/2007 de 19 de Fevereiro. No entanto, ainda hoje não são aplicadas de forma sistemática e completa. Para isso será preciso entender que a reforma do sistema de contratação pública português iniciada em 2007, tinha os objetivos de:

- Contribuir para o reequilíbrio das Contas Públicas, racionalizando e reduzindo a despesa em bens e serviços transversais e gerando poupanças;
- Contribuir para a modernização, eficiência e eficácia da Administração Pública, através da profissionalização e centralização das funções compras e gestão de veículos;
- Promover a transparência nos processos de contratação;
- Promover a competitividade económica entre fornecedores do Estado.

Esta reforma assentou em 3 pilares:

- Integração de entidades compradoras por imposição legal e de entidades compradoras de adesão voluntária de base contratual;
- Segregação das funções de contratação e de compras e pagamentos assente na adoção de procedimentos centralizados, aos níveis global e sectorial;
- Formação de Acordos Quadro (AQ) ou outros contratos públicos.

A adoção das ferramentas eletrónicas de contratação (eProcurement) constituiu também um ponto central de uma reforma mais vasta abrangendo também o sistema legal, de regulação e económico associados à Contratação Pública.

O enquadramento jurídico da contratação pública, a responsabilização financeira pessoal dos gestores e quadros da administração pública e o julgamento moral da sociedade (baseado em muitos e recentes escândalos públicos) faz com que, por um lado se procurem leis muito procedimentais para evitar a responsabilização e a litigância, e por outro, critérios para decisão muito simples e unificados.

No entanto, a busca de um processo único, otimizado, que antecipe a incerteza do futuro e preconize a solução para todas as situações, numa lógica de manual de procedimentos é um caminho que estimamos estará condenado ao insucesso. A incorporação desta “herança taylorista” de processos definidos de forma muito detalhada e única, deixando pouca flexibilidade e adaptação, para numa função de compras que deverá ser cada vez mais de carater estratégico, com uma lógica de processo da cadeia de fornecimento e não apenas na aquisição, com o envolvimento de equipas multidisciplinares, e com recursos humanos cada vez mais qualificados é uma contradição em si mesmo.

Reforçamos o nosso argumento ao consideramos que na contratação pública a natureza do mercado de fornecimento não é diferente quando comparado com o caso da contratação no setor privado, particularmente quando falamos de bens e serviços de carater transversal como é o objeto da gestão do SNCP.

Assim sendo, consideramos que a escolha dos modelos contratuais previstos no Código dos Contratos Públicos Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, deve estar em consonância com as características dos produtos e serviços necessários, com a natureza dos mercados de fornecimentos e com os objetivos e missão das entidades compradoras. A escolha do modelo contratual vai necessariamente condicionar o resultado da negociação e da compra. Esta decisão deve ser abordada dentro das organizações públicas com a importância que a opção estratégica obriga. Não deve ser vista como mera aplicação administrativa com base nos limites financeiros estabelecidos e autorizados para cada tipo de procedimento.

Para demonstrar esta visão adaptamos a matriz de Kraljic aplicando aos diversos quadrantes os modelos contratuais que consideramos mais apropriados para as tipologias de compras estudadas e que apresentamos na figura 3:

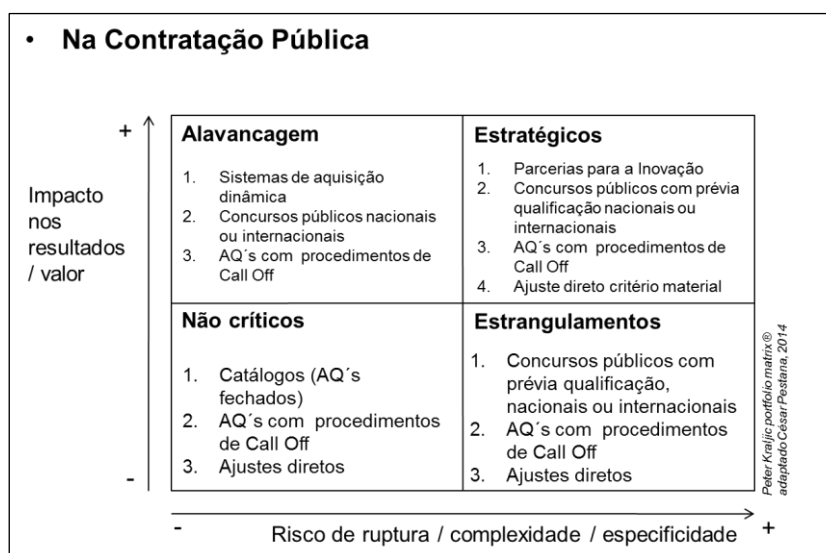


Figura 3 - Modelos de contratação pública aplicados às categorias de compras

Procuramos mapear o procedimento de aquisição a adotar com base nas características do tipo de compra, assim:

- Produtos ou serviços de Alavancagem: a execução de concursos públicos (sem prévia qualificação) nacionais ou internacionais irão promover o acesso de mais fornecedores neste tipo de itens de caráter estandardizado ou normalizado, com a desvantagem eventual dos prazos de contratualização se as necessidades de aquisição não forem fáceis de estimar ou antecipar, uma vez que cada aquisição poderá obrigar a um novo procedimento de concurso. A utilização do acordo quadro (AQ) aberto, com procedimentos de aquisição ao abrigo destes AQ (designados de *call off*), com prazos e procedimentos simplificados que resultam da anterior seleção do conjunto de fornecedores, assim como da caracterização e estandardização dos produtos e serviços já efetuados, reduz muito os prazos de aquisição. A utilização dos sistemas de aquisição dinâmicos, ainda muito pouco utilizados em Portugal, podem apresentar-se como uma solução interessante para os produtos muito estandardizados uma vez que permitem a atualização de algumas das características do contrato, como p.e. o preço, de acordo com regras pré definidas. O Alinhamento entre estes modelos contratuais e a ênfase na agregação das necessidades e no foco no preço de aquisição que é característica destes itens é a principal causa para a sua recomendação;
- Produtos ou serviços não críticos: a utilização de acordos quadro fechados (normalmente chamados de catálogos) ou acordos quadro abertos através dos procedimentos de *call off* apresentam-se como os mais adequados para este quadrante cujo custo do processo pode ser muito superior ao custo de aquisição imediato. O processo logístico de entrega e distribuição pode, por exemplo, apresentar-se como um custo muito relevante destes itens, daí que a utilização de plataformas eletrónicas é muito recomendável quer nas componentes dos procedimentos de aquisição (através das plataformas eletrónicas de contratação ou de ferramentas de catálogo eletrónico) mas também de controlo e

monitorização dos contratos (através de plataformas de gestão logística como *Enterprise Resource Planning* ou sistemas integrados de contabilidade). O recurso ao procedimento de ajuste direto com convite a uma ou mais entidades pode também ser uma solução contratual, necessariamente menos aberta à concorrência mas porventura com um processo de aquisição menos complexo e mais rápido, no caso do ajuste direto com apenas uma entidade;

- Produtos de estrangulamento: o recurso aos concursos públicos com prévia qualificação, aos acordos quadro abertos através dos procedimentos de *call off* ou aos ajustes diretos a uma ou mais entidades são os modelos contratuais que permitem ajustar a necessidade mais complexa e tipicamente mais específica com algumas alternativas de competitividade. Algumas vezes nesta área existem limitações ao uso de produtos ou serviços por questões de propriedade intelectual, por exemplo, que levam a procedimentos de ajuste direto com base em critérios materiais;
- Produtos Estratégicos: são talvez os casos mais complexos para a contratação pública e a utilização dos procedimentos de concursos públicos com prévia qualificação, da utilização dos acordos quadro abertos assim como dos ajustes diretos com base no critério material serão aqueles que permitirão incorporar a componente diferenciadora da relação de longo prazo que se procura com o fornecedor. Modelos mais complexos como as parcerias para a inovação podem também incorporar os fatores diferenciadores destes contratos.

Neste ponto será importante destacar que a aplicação deste modelo à contratação pública, as suas consequências quer na organização da função de compras, quer no desenho das estratégias de compras e dos respetivos modelos contratuais, tem um caso muito interessante na marinha dos EUA apresentado por [Rendon 2005] em que partindo do modelo de Kraljic estabelece um conjunto de planos de ação para a aquisição de produtos de alavancagem. Este projeto do ministério da defesa dos EUA identificou quatro ações principais como fatores de sucesso:

- A utilização de processos e ferramentas comuns: o processo de agregação de necessidades em contextos distribuídos funcionalmente e geograficamente obriga à utilização de plataformas eletrónicas e de um vocabulário comum de relacionamento;
- A criação de equipas multidisciplinares: estas equipas com múltiplas competências técnicas representando os diversos *stakeholders* do processo puderam antecipar, discutir e incorporar as necessidades dos departamentos respondendo a dúvidas e incertezas que um processo de centralização sempre inclui;
- A responsabilização e o apoio da gestão de topo: identificado como especialmente relevante a definição clara da autoridade delegada e das responsabilidades. Mais importante o acompanhamento direto da gestão de topo como desbloqueador rápido dos problemas que surgem necessariamente num processo de mudança;

- A gestão cuidadosa dos requisitos de negócio: os ganhos relativos aos itens de alavancagem dependem fortemente na capacidade do comprador de standardizar também a necessidade negócio e manter a base de fornecimento muito alargada. É crítico que as alterações aos requisitos dos produtos ou serviços a adquirir mantenham a abertura das especificações para todos os potenciais fornecedores. Este é muitas vezes o momento em que a gestão de topo tem que intervir porque deste ponto vai resultar muita da capacidade de criar a alavancagem pretendida.

Em Portugal, em 2012, no âmbito do Compromisso Eficiência, o XIX Governo Constitucional determinou no contexto das linhas gerais do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), a criação da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P. (eSPap), que assumiu a missão e atribuições do Instituto de Informática, da Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, E. P. E. (GeRAP), e da Agência Nacional de Compras Públicas, E. P. E. (ANCP), que foram extintos, por fusão.

Como entidade gestora do Sistema Nacional de Compras Públicas Português (SNCP), cabe à eSPap a celebração de Acordos Quadro (AQ) ou outros contratos previstos no Código de Contratos Públicos para um conjunto de categorias de bens e serviços definidas em Portaria e considerados transversais às necessidades de todas entidades que integram ou podem vir a integrar o SNCP.

As categorias consideradas transversais e para as quais a eSPap celebra acordos quadro são, entre outras, as de veículos automóveis, combustíveis, energia (eletricidade, gás), equipamento informático, licenciamento de software, comunicações fixas, comunicações móveis, serviços de higiene, produtos de limpeza, serviços de vigilância e segurança, refeições confeccionadas, papel e economato e consumíveis de escritório, equipamento de cópia e impressão, mobiliário de escritório e serviços de viagens e alojamento.

Um acordo quadro é um contrato celebrado entre as entidades adjudicantes e as entidades fornecedoras de bens ou prestadoras de serviços adjudicatárias, com vista a disciplinar as condições jurídicas, técnicas e económicas de aquisição futura de bens ou serviços, ao longo de um determinado período de tempo.

Os acordos quadro pré-qualificam os operadores económicos selecionados através de concurso limitado por prévia qualificação ou concurso público (conduzidos pela eSPap) para fornecerem bens e/ou prestarem serviços à Administração Pública e estabelecem as condições e requisitos que aqueles são obrigados a cumprir, em termos de preços (máximos) ou descontos (mínimos), prazos (de vigência de contratos, de entrega, etc.), níveis de serviço (mínimos), qualidade de serviço, sanções a aplicar em caso de incumprimento no estabelecido no acordo quadro e nos contratos celebrados pelas entidades adjudicantes, entre outros aspetos.

Será ao abrigo destes acordos quadro que as entidades compradoras que integram o SNCP comprarão os bens e serviços de que necessitam, nos termos definidos nesses acordos, sendo que nessa altura as condições de fornecimento poderão ser ainda melhoradas, elevando o nível de competitividade entre fornecedores, por um lado, e o potencial de poupanças do Estado, por outro.

A eSPap disponibiliza gratuitamente às cerca de 1800 entidades públicas vinculadas e às 587 entidades públicas voluntárias que em abril de 2015 integram o SNCP uma plataforma eletrónica de contratação para a condução dos procedimentos de contratação ao abrigo dos seus acordos quadro. A monitorização do SNCP é feita através de informação recolhida diretamente pela eSPap quer dos cocontratantes que integram cada acordo quadro quer das entidades adjudicantes.

É neste contexto que em diversos momentos a eSPap procurou defender a integração desta dimensão económica para a contratação pública, este modelo foi por nós primeiro apresentado no ciclo de seminários da Associação Portuguesa dos Mercados Eletrónicos Públicos (APMEP) em Lisboa, em Dezembro de 2014, posteriormente no encontro das Centrais de Compras Públicas Europeias (Central Procurement Bodies Network) em Zagreb, em Outubro de 2015 e na conferência sobre European Procurement Best Practices, promovida pela Comissão Europeia e pelo Parlamento da República Checa, em Praga, em março de 2016.

O nosso propósito principal é o de promover a discussão da contratação pública, incorporando esta dimensão económica, indo para além do foco eminentemente jurídico-administrativo que assistimos frequentemente nos fóruns públicos.

Os acordos quadro como instrumentos contratuais muito relevantes para o SNCP mostram também ser muito flexíveis para os diversos tipos de produtos que contemplam. Obviamente que também estes se devem ajustar às características específicas dos produtos e serviços a adquirir, conforme pode ser representado, de forma simplificada, na figura 4:

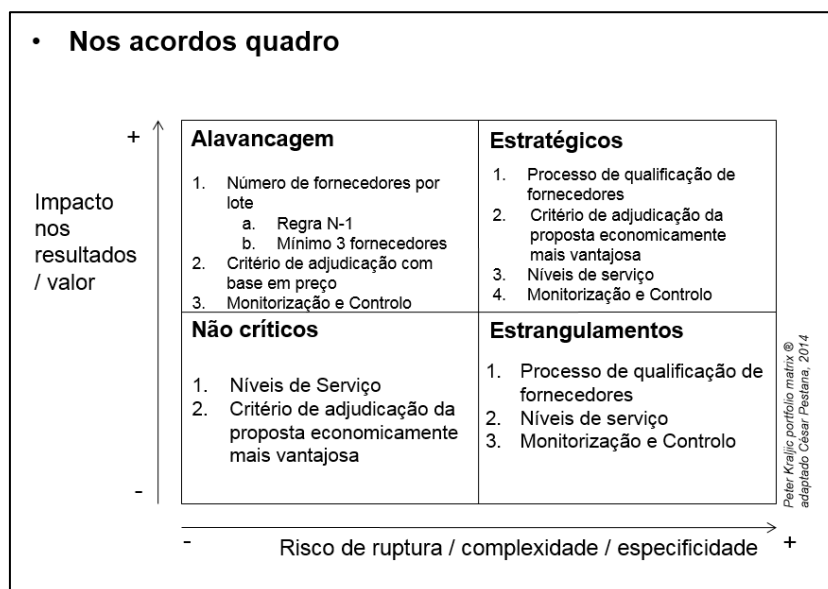


Figura 4 - Adaptação dos acordos quadro às categorias de compras

Os acordos quadro que tratam itens de alavancagem devem apresentar regras para aumentar o leque de fornecedores e o efeito da concorrência e da competitividade de preço, daí que sejam elaborados com base em concursos públicos e em que no próprio processo de celebração dos contratos levará sempre à eliminação

de pelo menos uma proposta (definida como Regra N-1) assim como não serão adjudicados lotes com menos de três fornecedores, são os casos do acordo quadro de eletricidade e do acordo quadro de manutenção de sistemas de ar condicionado. O critério de adjudicação pode ser mais ponderado em preço, ou mesmo exclusivamente baseado em preço, uma vez que a corresponde a produtos ou serviços standard e normalizados.

Para os itens não críticos a ênfase deve ser colocada nos níveis de serviço, como montantes mínimos de aquisição, tempos de entrega e locais de entrega. Os critérios de adjudicação ao abrigo do acordo quadro devem incorporar outros requisitos que não apenas o custo direto da aquisição. É o exemplo do atual acordo quadro de papel e economato.

Para os produtos e serviços de estrangulamento o processo de qualificação de fornecedores é muito importante e deverá apresentar-se como fator diferenciador da qualidade do contrato. Por outro lado a cuidadosa gestão dos níveis de serviço e a monitorização e controlo é muito relevante. Podemos aqui mencionar o caso do acordo quadro de consumíveis de impressão ou o de equipamento informático.

Nos itens estratégicos o desafio passa pela adequada combinação na qualificação dos fornecedores com a correta definição dos requisitos pretendidos para os produtos ou serviços a adquirir. Talvez um exemplo interessante desta aplicação seja o acordo quadro de consultoria que estabelece um conjunto de parceiros para o desenvolvimento de projetos definindo os perfis de competências necessárias com diferentes exigências de senioridade ou mesmo com a certificação destas competências. Para estes, os custos indiretos associados à compra podem ser relevantes, outro exemplo a destacar é o acordo quadro de licenciamento de software que apresenta no critério de aquisição não apenas o preço imediato, mas também, os custos de manutenção e os custos de instalação associados ao software.

4. O CUSTO TOTAL

Particularmente relevante quando tratamos de produtos e serviços complexos e com ciclos de vida mais longos e com muitos impactos o Custo Total (TCO – *Total Cost of Ownership*) pode ser definido, de acordo com [Ellram & Siferd 1998] como uma metodologia que procura identificar os custos relevantes da compra de um bem ou serviço de um determinado fornecedor. É uma metodologia que considerará os custos mais significativos de aquisição, posse, utilização e subsequente destruição dos produtos e serviços. Além do preço de aquisição o TCO inclui os custos do processo de compra, logísticos, financeiros e outros.

[Porter 1980] com o seu trabalho sobre estratégias competitivas apresentou a estratégia pela liderança pelo custo total e que desta forma promove o estudo detalhado das atividades desenvolvidas nas organizações com vista à perceção do custo total envolvidos.

O custo total incorpora o conceito de ciclo de vida do produto e serviço e associa os custos a cada uma destas fases, conforme representado na figura 5.

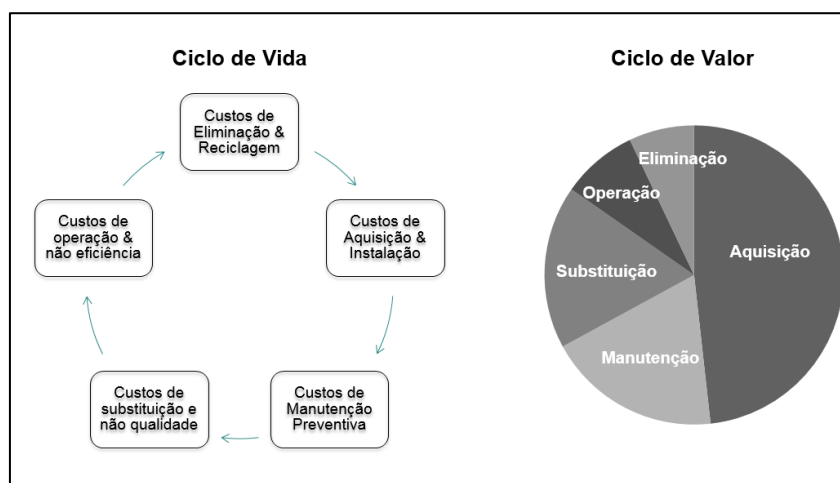


Figura 5 - Caraterização do ciclo de vida e de valor dos produtos e serviços

[Rappaport 1986] vem desenvolver e reforçar esta ideia ao fazer ligação entre a análise da cadeia de valor identificada por [Porter 1980] e o processo de criação de valor nas organizações criando uma metodologia para a decisão financeira baseada na análise do valor.

Referiremos a este propósito que, em muitos casos, os custos associados ao ciclo de vida dos produtos e serviços podem ser consideravelmente superiores aos custos diretos da sua aquisição. Razão pela qual a sua consideração é de grande relevância e deve estar suportada em modelos de decisão testados, com base em compras anteriores ou em estudos de mercado.

Na contratação pública o Código dos Contratos Públicos no seu artigo 74º nº1, diz que a adjudicação é feita segundo um dos seguintes critérios: a) o da proposta economicamente mais vantajosa para a entidade adjudicante ou b) o do mais baixo preço.

O artigo 139º dispõe que no caso do critério de adjudicação adotado ser o da proposta economicamente mais vantajosa, para cada fator ou subfactor elementar, deve ser definida uma escala de pontuação através de uma expressão matemática ou em função de um conjunto ordenado de diferentes atributos suscetíveis de serem propostos para o aspeto da execução do contrato submetido à concorrência pelo caderno de encargos respeitante a esse fator ou subfactor.

A nova diretiva comunitária 2014/24/EU relativa aos contratos públicos vem alargar a clarificação da proposta economicamente mais vantajosa no seu art.67.º (*MEAT - most economically advantageous tender*) ao referir que do ponto de vista da entidade adjudicante no caso a MEAT deve ser identificada com base no preço ou custo, utilizando a abordagem de custo-eficácia, como os custos do ciclo de vida, e pode incluir a melhor relação qualidade/preço, que deve ser avaliada com base em critérios que incluam aspetos qualitativos, ambientais e/ou sociais ligados ao objeto do contrato público em causa.

Podemos assim afirmar que existem já hoje os instrumentos legais para construir critérios de adjudicação mais completos incorporando as noções de ciclo de vida dos produtos ou serviços adquiridos. A este respeito

apresentamos alguns exemplos de critérios de adjudicação nos acordos quadro que incorporam a noção de ciclo de vida e que exemplificam a sua aplicação no contexto do SNCP:

- No acordo quadro de cópia e impressão: as componentes do custo total consideradas para o critério de adjudicação correspondem ao valor da renda mensal a pagar, o custo das paragens para manutenção e reparação e o valor dos consumos energéticos associados;
- No acordo quadro de *software*: no lote de *software de desktop* as componentes do custo total consideradas para o critério de adjudicação correspondem aos custos de instalação, manutenção, suporte, *upgrade*, migração e licenciamento do software;
- No acordo quadro de equipamento informático: as componentes do custo total consideradas nos critérios de adjudicação incluem não só o custo de aquisição mas também o custo dos periféricos, das componentes adicionais, e da pré-instalação do sistema operativo ou dos serviços adicionais anuais (no caso de existirem).

5. A ATIVIDADE DA ESPAP NA GESTÃO ESTRATÉGICA DAS COMPRAS PÚBLICAS

Nesta linha eSPap tem vindo a desenvolver a sua atividade no sentido de reforçar o papel do SNCP no processo de aquisição de bens e serviços transversais para o Estado Português, com as seguintes ações:

- Reforçando o número e a abrangência dos Acordos Quadro, procurando na sua renovação torná-los mais adequados, flexíveis e competitivos e ajustados à tipologia de produtos e serviços a adquirir;
- Promovendo iniciativas de centralização e agregação de necessidades, estimulando a partilha de *know-how* e o apoio ao desenvolvimento de estratégias de aquisição por parte das entidades públicas adjudicantes;
- Desenvolvendo os sistemas de informação de suporte, de forma centralizada, que permitam a execução eficiente dos processos ao menor custo;
- Contribuindo para a evolução do SNCP e da Contratação Pública Portuguesa através da sua participação em múltiplos grupos de discussão e normalização, nacionais e internacionais.

No sentido de reforçar a integração da dimensão económica na contratação pública em 2015 foram tomadas diversas iniciativas, de entre as quais se destacam:

- Com vista a implementar uma maior competitividade foi introduzido em critério de adjudicação a decisão de não adjudicar lotes em concurso em que o número de cocontratantes contratualizados por lote corresponde a um número inferior a três, sendo que também foi estabelecida para a adjudicação a Regra N-1, sendo o N o número total de proposta admitidas por lote, por exemplo para o AQ de Serviços de Cópia e Impressão em regime de *outsourcing* assim como para o AQ de Serviços de manutenção de sistemas de Aquecimento, Ventilação e Ar Condicionado;

- Em fevereiro de 2015, foi criado o Fórum Operacional de Compras que visa abordar, difundir e analisar em conjunto com os Gestores de Categoria da eSPap, das Unidades Ministeriais de Compras (UMC) e das restantes entidades públicas, as melhores práticas de contratação. Estas iniciativas já envolveram mais de 120 compradores públicos;
- Foram realizadas ações de formação sobre a gestão e preparação de procedimentos de aquisição ao abrigo dos AQ, com mais de 180 participantes;
- Foram criadas Comissões Técnicas (CT) para a preparação dos acordos quadro de eletricidade e de gás natural, de viagens e alojamentos e de combustíveis rodoviários, que têm como principal objetivo apresentar um conjunto de recomendações técnicas que visam, consoante os casos, melhorias quer na utilização, quer na abrangência de acordos quadro existentes aquando da sua renovação, ou o alargamento de categorias de bens e/ou serviços abrangidas por acordos quadro;
- Foi mantida a boa prática da realização das Consultas Públicas antes do lançamento dos procedimentos concursais para a formação dos Acordos Quadro. Estas Consultas Públicas têm como objetivos principais:
 - i. Partilhar com cidadãos, empresas, associações do sector e entidades do SNCP as linhas gerais dos Concursos Públicos previstos para a celebração de Acordos Quadro;
 - ii. Incentivar a participação construtiva e criativa na preparação do procedimento através da realização de comentários e de sugestões apelando à experiência e ao conhecimento direto que os interessados detêm do mercado, das práticas aquisitivas e administrativas e das normas e regulamentos, tratando-se de aspetos essenciais para a identificação de constrangimentos, a definição de prioridades e a procura das melhores soluções para as necessidades da Administração Pública.

Em 2015, a eSPap tendo como objetivo aumentar o número e a abrangência dos Acordos Quadro, procurando na sua renovação torná-los mais adequados, flexíveis e competitivos disponibilizou para a Administração Pública Portuguesa mais 7 Acordos Quadro, dos quais 4 renovações e 3 para novas categorias de compras.

Resultou da nova oferta, um aumento para mais do dobro do número de cocontratantes, atingindo em dezembro de 2015 cerca de 270 fornecedores, sendo que mais de 75% destes são Pequenas e Médias Empresas.

Na mesma medida, o Catálogo Nacional de Compras Públicas (CNCP), disponibilizado aos utilizadores do SNCP através das ferramentas eletrónicas de contratação apresentava mais de 23.000 bens e serviços disponíveis correspondendo a mais de 177 000 combinações de preço.

Também se verificou que o número de entidades públicas adjudicantes que aderiram ao SNCP de forma voluntária subiu novamente em 2015 atingindo 609 entidades (mais 5,4% do que em 2014).

Entre 2010 a 2013 foram geradas pelo SNCP poupanças que ascenderam a 205 milhões de euros, em 2014 apenas foram reportadas poupanças de 47,7 milhões de euros.

6. CONCLUSÕES

Os conceitos de gestão da categoria de compras e de estratégia de compras estão a ser aplicados no contexto da contratação pública e podem contribuir de forma muito significativa para a melhoria dos resultados podendo os diversos instrumentos jurídicos disponíveis ser adaptados às necessidades concretas de aquisição.

A gestão das compras públicas não pode ser vista como a gestão de contratos mas antes como a gestão das categorias de compras numa perspetiva estratégica. O estudo da despesa nas categorias de despesa transversal, conforme demonstramos no presente artigo já incorpora este modelo conceptual. Os novos acordos quadro do SNCP já refletem nos exemplos enumerados os resultados desta modelização mas será necessário aprofundar a sua aplicação, monitorar os seus efeitos e incorporar esta informação no processo de melhoria continua.

A este propósito recorremos ao modelo de [Monczka *et al* 2009] que define quatro pilares fundamentais para uma Gestão de Categorias de Compras e uma Gestão Estratégica de Compras:

- Recursos humanos: a função de compras deve ter uma equipa de profissionais com capacidade para avaliar a cadeia de fornecimento de uma forma global, gerir relações complexas, gerir o processo de tomada de decisão, ter conhecimentos profundos na área da análise financeira e capacidade de trabalhar com plataformas eletrónicas de contratação e sistemas de suporte às compras;
- Modelo organizacional: a organização deve facilitar a constituição de equipas multidisciplinares, a responsabilização e a autoridade para desenvolver projetos transversais. A autonomia organizacional e a articulação com os *stakeholders* relevantes para o processo de são também essenciais;
- Sistemas de informação: o desenvolvimento de sistemas de informação que permitam integrar em tempo real a informação relevante dos sistemas transacionais. As plataformas de contratação eletrónica, os *marketplaces* e o acesso a bases de dados de contratação, são hoje componentes em constante evolução e cujo impacto para a organização é muito importante;
- Métricas de avaliação do desempenho: a criação de métricas e *scorecards* com a informação de compras e o alinhamento das metas estabelecidas com os objetivos organizacionais permite a melhoria contínua dos modelos implementados e a sua avaliação.

Em síntese, considera-se fundamental que para atingir os objetivos cada vez mais exigentes para a contratação pública será necessário implementar nas entidades públicas a prática da disciplina de Gestão de Categorias de Compras (ou Gestão Estratégica do Fornecimento).

Isso torna-se mais urgente na medida em que hoje à gestão da compra pública são pedidos contributos adicionais para a redução da despesa pública, para a otimização dos processos na promoção da sua eficiência e eficácia assim como para o aumento da qualidade e da concorrência nos fornecimentos.

Assim, o desenvolvimento e a capacidade de resposta da compra pública têm um desafio importante na qualificação da função do comprador público, que ainda se encontra muitas vezes reduzido a um papel de gestor administrativo do processo de compra. Será importante promover a sua valorização e profissionalização nas diversas dimensões, jurídicas, administrativas, tecnológicas, sociais mas também na sua dimensão económica.

Reforçamos a ideia de que a contratação pública para atingir os ambiciosos objetivos que se propõe deve evoluir para uma gestão estratégica do fornecimento definindo estratégias deliberadas para cada aquisição, com processos negociais cuidadosamente planeados e, finalmente, com critérios de adjudicação baseados no estudo do custo do fornecimento que será sempre mais relevante do que apenas o preço da aquisição.

7. BIBLIOGRAFIA

- Caniëls, C.J. Gelderman, "Purchasing strategies in the Kraljic Matrix", / Journal of Purchasing & Supply Management 11, 141–155, 2005;
- Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, Código dos Contratos Públicos;
- Decreto-Lei n.º 117-A/2012 de 14 de Junho, Criação da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública;
- Decreto-Lei n.º 37/2007 de 19 de Fevereiro, Criação da Agência Nacional de Compras Públicas e do Sistema Nacional de Compras Públicas;
- DIRETIVA 2014/24/UE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE, de 26 de fevereiro de 2014;
- Dubois, A., Pedersen, A., "Why relationships do not fit into purchasing portfolio models: a comparison between the portfolio and industrial network approaches". European Journal of Purchasing & Supply Management 8, 35–42, 2002;
- Dyer, J.H., Cho, D.S., Chu, W., "Strategic supplier segmentation: the next 'best practice' in supply chain management". California Management Review 40 (2), 57–77, 1998.
- Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, www.espap.pt, 2015.
- Gelderman, C.J., Van Weele, A.J., "Purchasing portfolio models: a critique and update". Journal of Supply Chain Management 41 (3), 19–28, 2005;
- Institute for Supply Management, "Supply Management defined", www.instituteforsupplymanagement.org, 2010.
- Kaplan & Norton, "The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action", Harvard Business Review Press 1996;
- Kraljic, P., "Purchasing must become supply management", Harvard Business Review 61 (5), 109–117, 1983;
- Monczka, Handfield, Giunipero & Patterson, "Purchasing and Supply Chain Management", 4ed, South-Western, 2009;
- Portaria 103/2011 de 14 de Março, Categorias de bens e serviços cujos acordos quadro e procedimentos de contratação da aquisição são celebrados e conduzidos pela ANCP;
- Porter, M. E., "Competitive Strategy: Techniques for Analysis Industries and Competitors", Macmillan, 1980;
- Rappaport, Alfred, "Creating Shareholder Value", Free Press, 1986;
- Rendon, Rene, "Commodity Sourcing Strategies: Process, Best Practices and Defense Initiatives", Journal of Contract Management, 7-20, 2005.