



UNIVERSIDADE DE
COIMBRA

Mariana do Souto Lopes

**A GESTÃO DE PROCESSOS DE NEGÓCIO COMO
UM FATOR INOVADOR PARA A QUALIDADE DA
ADMINISTRAÇÃO LOCAL
APLICAÇÃO DO MODELO BPM NA CONTRATAÇÃO
PÚBLICA**

**Relatório de Estágio no âmbito do Mestrado em Administração
Público-Privada, orientado pela Professora Doutora Maria do Céu
Colaço dos Santos e apresentado à Faculdade de Direito da
Universidade de Coimbra**

maio de 2022



FDUC FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

MARIANA DO SOUTO LOPES

A GESTÃO DE PROCESSOS DE NEGÓCIO COMO UM FATOR INOVADOR PARA A
QUALIDADE DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL: APLICAÇÃO DO MODELO BPM NA
CONTRATAÇÃO PÚBLICA

BUSINESS PROCESS MANAGEMENT AS AN INNOVATIVE FACTOR FOR THE
QUALITY OF LOCAL ADMINISTRATION: APPLICATION OF THE BPM MODEL IN
PUBLIC PROCUREMENT

*Relatório de Estágio apresentada(o) à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra
no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Administração Público-Privada*

Orientadora: Professora Doutora Maria do Céu Colaço dos Santos

Coimbra, 2022

Agradecimentos

Com a elaboração do Relatório de Estágio e perante a finalização de mais uma etapa do meu percurso académico, não poderia deixar de agradecer a um conjunto de pessoas que permitiram a elaboração deste relatório e que me permitiram chegar até aqui.

Primeiramente, quero agradecer à minha família por todo o apoio e confiança que depositaram em mim em todas as escolhas da minha vida e que me permitiram chegar onde estou, sem vocês nada disto era possível.

Quero agradecer também aos meus amigos, que desde sempre me apoiaram e com quem partilhei grandes momentos que tornaram este percurso ainda mais memorável.

Agradeço ao Município de Arganil, em especial à Doutora Ângela Marques, Doutora Paula Duarte e Teresa Pereira, que me forneceram toda a atenção e ajuda possível para a realização deste relatório e que acima de tudo me fizeram sentir bem-vinda no Município e na própria comunidade.

Por fim, agradeço à minha orientadora Doutora Céu Colaço, primeiramente por ter aceitado orientar-me neste projeto; e segundo pela imensa disponibilidade, rapidez que me deu para realizar este relatório da melhor forma possível.

Resumo

Este trabalho aborda a Gestão de Processos no Município de Arganil, através da utilização do modelo *Business Process Management* (BPM) na área da Contratação Pública, com o objetivo da modelação dos fluxos de trabalho que ocorrem na elaboração das Compras Públicas.

Com o desenvolvimento das sociedades, torna-se necessário que as entidades públicas adotem novas abordagens para responder às necessidades emergentes e exigências dos utentes, de forma a tornar os serviços mais eficientes e capazes de transmitir qualidade e valor agregado para os utilizadores.

A Administração Pública em diferentes níveis, tem adotado abordagens baseadas na inovação, na modernização e na gestão da qualidade. Desta forma têm surgido novas formas de gestão de processos de negócio, que se tornam alicerces fundamentais às novas abordagens e que permitem a maior simplificação, a salvaguarda de recursos, a eficiência e a prestação de um serviço de qualidade.

Neste contexto, realizou-se um estudo de caso no Município de Arganil. Numa primeira etapa pretendeu-se avaliar os padrões de qualidade na área da Contratação Pública; e, numa segunda fase analisou-se os procedimentos pré-contratuais, com recurso à modelação dos fluxos de trabalho na área da Contratação Pública, utilizando, para efeito, o modelo *Business Process Management*.

Os resultados obtidos permitem, concluir que as novas formas de gestão de processos alinhadas com a gestão da qualidade possibilitam a simplificação dos procedimentos, uma maior eficiência na utilização dos recursos e na prestação de serviços, assim como a consequente desmaterialização dos serviços.

Palavras-Chave: Administração Pública; Gestão de Processos de Negócio; Contratação Pública; Qualidade; Inovação.

Abstract

This study approaches the Process Management in the Municipality of Arganil, using Business Process Management (BPM) model in the Public Procurement, with the objective of modelling the workflows that occur in the elaboration of Public Procurement.

With the development of societies, it is necessary for public authorities to adopt new approaches to respond to emerging needs and requirements of users in order to make services more efficient, able to transmit quality and added value to users.

Public Administration at different levels has adopted approaches based on innovation, modernization and quality management. In this way, new forms of management of business processes emerge, which become fundamental foundations for new approaches, and which allow for greater simplification, the safeguarding of resources and the provision of a quality service.

In this context, a case study was carried out in the municipality of Arganil. The first step was to evaluate the quality standards in the area of Public Procurement; and, in a second phase, the pre-contractual procedures were analysed, using the modelling of workflows in the area of Public Procurement, using, for this purpose, the Business Process Management model.

The result obtained make it possible to conclude that the new forms of management of processes aligned with the quality make it possible to simplify the procedures, make resource use more efficient and provide services, and the consequent dematerialization of services.

Keywords: Public Administration; Business Process Management; Public Procurement; Quality; Innovation.

Índice de Figuras

Figura 1- Evolução da Qualidade com destaque para as quatro fases principais	7
Figura 2 - Componentes da Gestão de Risco	34
Figura 3- Organigrama dos Serviços Municipais do Município de Arganil.....	37
Figura 4 - Análise SWOT do Município de Arganil	41
Figura 5 - Diagrama de Contexto do Sistema de Contratação Pública.....	48
Figura 6 - Manifestação de Interesse 1	49
Figura 7 - Manifestação de Interesse 2	50

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Procedimentos Pré-Contratuais	26
Tabela 2 - Resumo dos Resultados por Procedimento da Amostragem de 55 contratos.....	43
Tabela 3 -Desempenho do Município de Arganil na Contratação Pública.....	44

Lista de Abreviaturas/Siglas

al – Alínea

AL – Autarquias Locais

art.º - Artigo

BPI - Business Process Innovation

BPM - Business Process Management

BPMM - Business Process Maturity Model

BPMN - Business Process Model and Notation

BPR - Business Process Reengineering

CCP - Código dos Contratos Públicos

CE – Comissão Europeia

CIRC – Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra

CMMI - Capability Maturity Model Integration.

COSO - Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission

CPA - Código do Procedimento Administrativo

CRP - Constituição da República Portuguesa

DDES - Divisão de Desenvolvimento Económico e Social

DAGF - Direção Administrativa Geral e Financeira

DGU - Divisão de Gestão Urbanística

DRE - Diário da República Portuguesa

DMAIC - Definir (“*Define*”), Medir (“*Mensure*”), Analisar (“*Analyse*”), Implementar (“*Improve*”) e Controlar (“*Control*”)

IMPIC- Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção

JOUE - Jornal Oficial da União Europeia

IPQ - Instituto Português da Qualidade

MOPTC- Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações

NGP – *New Public Management*/ Nova Gestão Pública

NIF - Número de Identificação Fiscal

OMG - Object Management Group

PARU - Plano de Ação de Reabilitação Urbana;

PDCA - Planear (“*Plan*”), Executar (“*Do*”), Controlar (“*Check*”), Agir (“*Act*”)

PME - Pequena e Média Empresa

RH - Recursos Humanos

SEI - Software Engineering Institute

SWOT - Forças (Strengths), Fraquezas (Weakness), Oportunidades (Opportunities) e Ameaças (Theaths)

SPSS - Statistical Package for the Social Sciences

TED – Tenders Eletronic Daily

TFUE - Tratado do Funcionamento da União Europeia

TIC - Tecnologias de Informação e Comunicação

TQM – *Total Quality Management/ Gestão da Qualidade Total*

Índice

Agradecimentos	iii
Resumo	iv
Abstract.....	v
Índice de Figuras.....	vi
Índice de Tabelas	vii
Lista de Abreviaturas/Siglas	viii
CAPÍTULO I – Introdução	1
1.1. Contexto:.....	1
1.2. Problemática e objetivos:	2
1.3. Estrutura:.....	3
CAPÍTULO II- Enquadramento Teórico.....	4
2.1. Introdução:	4
2.1. Evolução da Qualidade:	4
2.1.1. Da Divisão do Trabalho à Gestão da Qualidade Total:	6
2.1.2. <i>Lean Production e Six Sigma</i> :.....	9
2.1.3. Reengenharia de Processos e a Maturidade na Gestão de Processos:	10
2.2. Sociedades de Informação vs. Sociedades de Conhecimento:	12
2.3.3. Qualidade de Serviço Público:.....	17
2.4. Contratação Pública:	18
2.4.1. A Contratação Pública no Direito Comunitário e Constitucional:	19
2.4.2. O Código dos Contratos Públicos e o Contrato Público:.....	19
2.4.4. Os Princípios da Contratação Pública:.....	21
2.4.6. Tipos de procedimentos pré-contratuais:	24
2.4.5. As Fases dos Procedimentos Concursais e o Critério da Qualidade-Preço na Seleção dos Fornecedores:.....	27
2.5. <i>Gestão de Processos de Negócio</i> :.....	29
2.5.1. O conceito de gestão de processos de negócio e o modelo <i>BPM</i> :	30
2.5.3. Sistema de Gestão da Qualidade baseada no Risco:.....	33
CAPÍTULO III – Estudo de Caso.....	36
3.1. Introdução:	36
3.2. Entidade de acolhimento:.....	36
3.3. Objetivos do trabalho:	38
3.4. Metodologia:	39
3.4.1. Amostra:.....	39

3.4.2.	Recolha de informação/ dados:.....	40
3.4.3.	Análise e discussão dos resultados:	40
3.4.3.1.	Matriz SWOT:.....	40
3.4.3.1.1.	Análise de Contexto:	41
3.4.3.2.	Avaliação de Desempenho com recurso ao software SPSS:.....	42
3.4.3.2.1.	Desempenho do Município na Área da Contratação Pública:.....	43
3.4.4.	Observação Direta e Participativa:	47
3.4.4.1.	Diagrama de Contexto:	48
3.4.4.2.	Modelação dos Processos da Contratação Pública:	49
3.4.5.	Conclusão:	52
CAPÍTULO IV - Conclusão Geral		55
4.1.	Implicações para a Administração Pública:	56
4.2.	Limitações:	57
4.3.	Orientações para o futuro:	57
VI. Referências Bibliográficas:.....		58
Legislação:		62
ANEXO I –Notação de Processos:		65
ANEXO II – Análise de Dados com o SPSS:.....		69
ANEXO III – Diagrama de Contexto:		75
ANEXO IV - Modelação de Processos:		76

CAPÍTULO I – Introdução

1.1. Contexto:

Com o desenvolvimento das sociedades, surgem novas tecnologias de informação e comunicação (TIC) que permitem uma maior transmissão de dados e de informação, resultando no aumento da complexidade ao nível das relações sociais e organizacionais. Surgem, no contexto atual, polissemias como “qualidade” e “inovação” associadas a este desenvolvimento, destacando a necessidade de as organizações se reinventarem e prestarem serviços mais eficientes que sejam vantajosos a nível social, económico e organizacional (Borrvalho, 2019).

Nos finais do século XX, a importância dada à modernização administrativa reforça a necessidade de as Administrações começarem a incluir nas suas práticas procedimentais, fatores que reflitam a gestão da qualidade e a participação ativa dos cidadãos na tomada de decisão (Carapeto & Fonseca, 2005). Com o aumento das exigências e com o reconhecimento de que cada vez mais os recursos são escassos, torna-se necessário que o Governo e a Administração Pública (AP) apostem num funcionamento mais ágil e eficiente.

A preocupação com a proximidade e prestação de serviços públicos mais eficientes, permitiu a desmaterialização e a descentralização consubstanciadas com a Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro, na qual se prevê a transferência de competências do Estado para as Autarquias Locais (AL), que passam a assumir áreas de grande importância financeira, de forma, a serem capazes de fomentar uma resposta mais ágil, eficiente e com menores recursos à população circunscrita (Assembleia da República, 2013).

Para responder ao aumento das exigências, tais como a responsabilização do Estado perante os serviços públicos prestados, as expectativas para com a qualidade de serviço, o aumento da participação dos utentes na esfera administrativa, a complexidade da estrutura administrativa, e a preocupação com o uso dos recursos, entre outros, torna-se necessário a adoção de novos modelos de otimização e de simplificação (Neves, 2002).

O modelo *Business Process Management (BPM)* surge no final século XX, como uma abordagem multidisciplinar, baseado nas boas práticas de gestão, que interrelaciona indivíduos, processos e tecnologias, permitindo às entidades o estabelecimento de um plano lógico, coerente e adaptável ao contexto e às necessidades emergentes (Borrvalho, 2019).

1.2.Problemática e objetivos:

Reconhecendo a evolução que a área da Contratação Pública têm tido nos últimos anos, quer devido à importância que apresenta para a satisfação das necessidades; quer devido a ser um fator representativo do Produto Interno Bruto (PIB) e, ainda, um vetor competitivo para o aumento do crescimento económico de um país, torna-se necessário garantir que os diferentes procedimentos contratuais sejam realizados de forma ágil, transparente e eficiente, garantindo padrões de qualidade na própria formação e execução do procedimento (Comissão Europeia, 2017).

Devido à área da Contratação Pública ser complexa e repleta de elevados riscos em termos de gestão e transparência e devido à constante volatilidade legislativa, que dificulta a compreensão por parte dos diferentes técnicos; quer ainda por se tratar de uma das principais fontes de despesa de um país, implica que seja uma área regulada para que se comprometa com as boas práticas administrativas. Com a transferência de competências do Estado para as AL, assiste-se a um aumento da complexidade de tarefas para estas últimas e conseqüentemente leva a uma maior necessidade de serem otimizados a gestão dos recursos e o estabelecimento de objetivos lógicos e estratégicos adequados às necessidades.

Este estudo ocorre no Município de Arganil, com foco nos procedimentos contratuais, atendendo à necessária solução que a constante volatilidade legislativa e a complexidade dos procedimentos implicam. Desta forma, importa verificar de que forma os novos modelos de gestão de negócios permitem ser motores de simplificação dos procedimentos contratuais, permitindo uma atividade baseada em padrões de qualidade, na eficiência e na agilidade por parte das Administrações Autárquicas.

O objeto principal desta pesquisa incide primeiramente na avaliação dos padrões de desempenho do Município de Arganil relativo a indicadores da Contratação Pública. Posteriormente, procede-se à aplicação de novas formas de gestão de processos de negócio, através da utilização do modelo BPM, na área funcional da Contratação Pública, de forma a modelar os procedimentos pré-contratuais.

1.3.Estrutura:

Esta investigação divide-se em quatro capítulos, baseando-se nas etapas de um trabalho científico. No primeiro capítulo, apresenta-se de forma breve e concetual o tema, com a definição da problemática, dos objetivos do trabalho e sa estrutura que o trabalho segue. O segundo capítulo, apresenta o enquadramento teórico do tema, com a revisão da literatura na qual o mesmo se insere. O terceiro capítulo, apresenta o estudo de caso, com a identificação da entidade acolhedora, os objetivos de trabalho, a metodologias, os instrumentos de medida e, por fim a apresentação e discussão de resultados. Por último, o quarto capítulo encerra a investigação com a conclusão geral e com a importância do mesmo para a comunidade científica, referindo ainda, as implicações para a Administração Pública, em particular para as AL e as limitações do estudo com as orientações para futuros trabalhos.

CAPÍTULO II- Enquadramento Teórico

2.1. Introdução:

Neste capítulo apresenta-se uma breve contextualização da temática objeto deste trabalho, a Contratação Pública. Numa primeira parte aborda-se os princípios e a evolução da gestão da qualidade e da sua adequação às TIC. Posteriormente, relaciona-se a gestão da qualidade à modernização da AP, de forma a esta responder às necessidades cada vez mais complexas dos utentes. Por fim, aborda-se a Contratação Pública e as novas formas de gestão de negócios, destacando-se o modelo BPM como uma solução para as administrações serem mais ágeis e eficientes na prestação de serviços.

2.1. Evolução da Qualidade:

Desde sempre, a referência à qualidade é inerente e interrelacionada com o indivíduo nas suas mais diversas ações, pelo que, a qualidade tem uma conexão inerente ao próprio indivíduo, que a define e estabelece com base nos requisitos que o próprio valoriza, sendo este que controla a realização dos diferentes processos e experimenta as consequências dos resultados (António & Teixeira, 2007).

A evolução dos mercados, da industrialização resultou numa maior competitividade entre as organizações e na mudança de comportamentos dos consumidores. A qualidade tem sido relacionada com conceitos como excelência, valor, conformidade com as especificações e a capacidade de responder às expectativas (Pinto, 2003).

A problemática da qualidade é intemporal, desde a formação dos primeiros aglomerados que surge a necessidade de servir os produtos e os serviços conforme as necessidades dos indivíduos, mas foi com o despoletar do século XX que foi reconhecido a este conceito uma nova perspectiva baseada numa abordagem sistemática interligada com a gestão das organizações (António & Teixeira, 2007).

Destacam-se como impulsionadores do conceito de qualidade, três autores que são denominados como “Gurus da Qualidade” devido à importância que os seus contributos tiveram para o sucesso das organizações e no ensinamento académico. Estes autores são Edward Deming, Joseph Juran e Philip Crosby.

Deming (2000b) é considerado o autor mais importante da gestão da qualidade. A sua análise debruça-se sobre o controlo estatístico e a variação, considerando que quando as matérias variáveis diminuíssem a produtividade aumentaria, devendo a gestão de uma organização ter um papel ativo. Refere que as causas especiais são facilmente identificadas e solucionadas pelo próprio trabalhador, contrariamente às causas comuns que, devido à sua conceção apenas poderiam ser eliminadas pela gestão. Deming considera que pelo menos, 94% dos problemas existentes na organização são da responsabilidade da gestão, sendo os 6% restantes atribuídos às causas especiais. Por este motivo, Deming apresenta uma abordagem quantitativa e sistemática que permitia identificar e solucionar os problemas através do ciclo PDCA (*Plan, Do, Check, Act*), que se traduzia numa sucessão de ciclos (planear, implementar, verificar/avaliar e corrigir/retificar) que permitiria à gestão repensar sucessivamente a sua abordagem e melhorar continuamente o processo (Deming 2000a; Deming, 2000b).

Juran (Juran & Feo, 2010) considerava a qualidade como aptidão para o uso e que, o objetivo de uma organização seria alcançar o melhor desempenho possível e satisfazer as necessidades dos clientes. Estes objetivos só seriam possíveis através de um programa de qualidade constituído por três fases interrelacionadas: o planeamento (identificação dos clientes e das suas necessidades, para o possível desenvolvimento de planos para criar processos competentes); o controlo da qualidade (avaliação do desempenho da qualidade através do controlo estatístico e comparação com as especificações já traçadas de modo a identificar possíveis erros, que seria acompanhado de um sistema contabilístico que quantificasse o custo dos desperdícios antes de serem entregues ao cliente); e a melhoria contínua (a organização deve oferecer os recursos necessários para aumentar o desempenho da qualidade).

Crosby (1980), apresenta a qualidade como a conformidade com os requisitos, considerando que a qualidade deve ser baseada na ideia de zero defeitos, isto é, produzir bem à primeira permite que a qualidade seja grátis porque compensa todo o investimento. Realça a necessidade de uma cultura organizacional, na qual a existência de uma especificação dos termos das especificações de forma compreensível e a envolvência coletiva organizacional permitiria alcançar a eficiência, melhorar a qualidade e estar em conformidade com os requisitos. Considerou um processo de cinco fases que permitiria às organizações avaliar a posição atual e planear a posição futura: 1) a incerteza (a organização não têm, ainda,

conhecimento sobre a qualidade como uma ferramenta positiva nem sobre os custos da qualidade); 2) o despertar (começa a ser aceite a importância da qualidade, mas a organização não se encontra disposta, ainda, a dedicar tempo e investir); 3) o clarificar (a organização começa a apoiar e investir na qualidade, através de programas formais regulares para resolver os problemas); 4) o saber (a organização participa ativamente, permitindo a possibilidade de serem feitas mudanças permanentes); 5) a certeza (a qualidade é vista como um elemento principal, com objetivo nos zero defeitos).

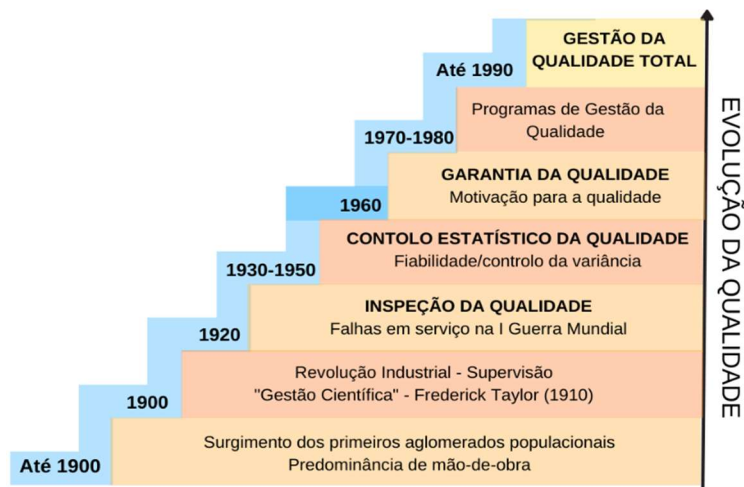
2.1.1. Da Divisão do Trabalho à Gestão da Qualidade Total:

Com a passagem do século XIX para o século XX, com o despoletar da Revolução Industrial e com o desenvolvimento de novas tecnologias, surge um sistema de fábrica baseado na produção em massa, com tarefas simples e divididas pelos diferentes operários (António & Teixeira, 2007).

Frederick Taylor (1919) foi o grande impulsionador deste movimento produtivo, que ficou conhecido como “Gestão Científica” ou “Taylorismo”. Taylor considerava que para eliminar a ineficiência, o sistema produtivo devia basear-se numa gestão sistémica e pormenorizada, baseada em regras e princípios definidos previamente para cada operário. Através da decomposição e racionalização das tarefas em unidades simples, este acreditava que seria o melhor método de trabalho para alcançar um modelo de eficiência com vantagens, quer organizacionais como o aumento da produção, a racionalização dos gestos permitiria eliminar esforços e mão-de-obra desnecessária, quer pessoais através de recompensas e de incentivos aos operários.

A abordagem de Taylor baseava-se num modelo administrativo dividido em quatro etapas: o planeamento (criação de um sistema restrito, previsível e imutável com o estabelecimento dos procedimentos e dos tempos de execução); a preparação do trabalho (seleção através de uma análise minuciosa os operários que seriam conseqüentemente submetidos a uma adaptação adequada e que passariam por uma “revolução mental” em relação aos seus hábitos e funções); a execução (através de um rígido sistema de disciplina de trabalho são distribuídas as responsabilidades e as funções de cada operário); e o controlo (verificação consistente do trabalho dos operários para ver se estão de acordo com as especificações) (Sotomayor, Rodrigues & Duarte, 2018; Taylor, 1919).

Figura 1- Evolução da Qualidade com destaque para as quatro fases principais



Fonte: Elaboração própria, baseado em Pires (2007)

A evolução da qualidade ocorreu em quatro etapas principais: 1) Inspeção da Qualidade; 2) Controlo Estatístico da Qualidade; 3) Garantia da Qualidade; 4) Gestão da Qualidade Total (Dahlgard, Kristensen & Kanji, 1998).

A primeira etapa intitulada de “Inspeção da Qualidade” provém do fim da I Guerra Mundial durante os anos 20 do século XX, derivada de falhas que surgiram com a utilização de equipamento militares, em que os produtos não estavam de acordo com as especificações, que tornou necessário a criação de uma função de qualidade através dos inspetores, que deviam assegurar a conformidade das especificações (Pires, 2007).

Nos anos 30, destaca-se a segunda etapa “Controlo Estatístico da Qualidade”, com a implementação da estatística como controlo da qualidade e a consideração de que todos os processos produtivos criam variabilidade nas componentes da qualidade (Pires, 2007). Durante esta segunda etapa destaca-se como pioneiro Walter Andrew Shewhart que quebra o paradigma da “gestão científica” de Taylor e passa a adotar uma nova prática que passava pela reparação/rejeição dos itens defeituosos.

Shewhart (1939) baseia o seu pensamento no controlo estatístico da qualidade, considerando que deve ser feita uma análise cuidada baseada em três componentes fundamentais interrelacionadas: i) a especificação dos requisitos desejados; ii) a produção é projetada para corresponder aos requisitos; iii) a inspeção da produção para verificar se correspondem às especificações. Considerava que uma abordagem baseada no controlo estatístico, e em mecanismos como as cartas de controlo, seria um meio prático para detetar e eliminar as causas de variação ao longo do processo de produção, permitindo um maior

uso eficiente dos recursos, a garantia da qualidade e a redução dos custos.

A terceira etapa a “Garantia da Qualidade” surge nos anos 60 com os investimentos avultados em tecnologias e indústrias petrolíferas, o que exige a necessidade de garantir a qualidade dos investidores sob os fornecedores (Pires, 2007). Os principais pioneiros desta etapa, Juran e Deming, que se destacaram pelos seus serviços de consultadoria e formação na área da gestão da qualidade e que foram em parte célebres para a ocorrência do “Milagre Japonês”.

Durante esta etapa, destacaram-se autores japoneses. Genichi Taguchi apresenta a qualidade sob o ponto de vista corporativo: a qualidade do produto (relativo à aparência e funções que os consumidores desejam); a qualidade da engenharia (relativo à variabilidade, custos, etc.), considerando a necessidade de controlar os problemas que surgem na qualidade de engenharia. Taguchi cria uma abordagem “*Taguchi Method*” que se baseia na análise e diagnóstico para a melhoria das funções de um processo, para aumentar a produtividade e diminuir os custos (Taguchi, Chowdhury & Yuin, 2005).

Shigeo Shingo, apresenta o “Defeito Zero”, através da utilização de métodos de inspeção “*Poka-Yoke*”, que recorrem a uma sucessão de fases para controlar o processo de produção e evitar a ocorrência de erros que afetem a qualidade (Shingo & Dillon, 1989).

Por sua vez, Masaaki Imai (1986), apresentou a filosofia “*Kaizen*” como um processo de melhorias incrementais, sistemáticas e graduais que engloba toda a organização.

Por fim, Kaoru Ishikawa (1976), introduziu o “Diagrama de Ishikawa” ou “Diagrama de Causa e Efeito”, um diagrama em forma de “espinha de peixe” que permite representar a relação entre as possíveis causas (fatores) que levam a um determinado efeito (características da qualidade).

A quarta etapa a “Gestão da Qualidade Total” (TQM), adota uma abordagem centrada no indivíduo e na cultura organizacional, fornecendo uma visão holística processual da organização no qual todas as pessoas envolvidas na organização trabalham em conjunto e comprometem-se com os requisitos pré-definidos, e cujos requisitos são alvos de análises com recurso a dados mensuráveis, para assegurar a satisfação das necessidades dos clientes e que a organização se torne mais flexível, eficaz e competitiva (Dahlgard et al, 1998; Sotomayor et al., 2018).

Armand V. Feigenbaum foi dos primeiros autores a defender uma abordagem total da qualidade, que englobasse todas as pessoas de uma organização e que trabalhassem sobre

uma abordagem de fornecer valor ao cliente a um preço justo. Feigenbaum (1983) defendia um modelo da gestão dividido em quatro fases: 1) o estabelecimento de requisitos (definição das normas de qualidade, dos custos, da *performance*, etc.); 2) a avaliação da conformidade em relação às normas estabelecidas; 3) a criação de um plano de ação para quando as normas não estejam a ser cumpridas; 4) o planeamento de melhorias contínuas.

Deming, apesar de não defender uma ideia de gestão da qualidade total, influenciou indiretamente a TQM. Segundo Sotomayor et al. (2018) a TQM segue o ciclo PDCA através dos seguintes elementos:

1. Planeamento – realização de um diagnóstico que determina as causas de um problema e planeia um plano de como se pretende mitigar o problema;
2. Execução – escolha das ferramentas e dos modelos de ação que devem seguir e proceder à implementação do plano decidido;
3. Controlo – avaliação e mediação dos resultados obtidos para permitir manter os resultados, mitigar os riscos e proceder a melhorias contínuas;
4. Ação – quando se compreende que um determinado problema não foi eliminado, procede-se à tomada de decisão para encontrar ações necessárias que eliminem o problema.

A aplicação do ciclo PDCA à TQM gera uma constante difusão de informações, pelo que a entidade deve basear-se no planeamento, na organização e na compreensão de cada atividade, no papel de cada indivíduo e nas informações relevantes para a tomada de decisão, como forma de melhorar a competitividade, a eficiência e a flexibilidade organizacional (Sotomayor et al., 2018).

2.1.2. *Lean Production e Six Sigma:*

Nos anos 80/90 do século XX, o Japão destacou-se por uma fase de implementação de práticas diferenciadoras com capacidades de realçar as vantagens competitivas. O “*Lean production*” emergiu como uma filosofia que considera que os problemas emergentes são oportunidades para a melhoria do processo de negócio, no qual através de uma implementação holística, envolvendo todos os intervenientes, é possível alcançar a qualidade total (Borrvalho, 2019).

O “*Lean production*” tem como objetivo primordial a satisfação das necessidades do cliente a um custo menor, em tempo reduzido e sem o desperdício de recursos. Este objetivo apenas pode ser alcançado com o desenvolvimento de uma cultura organizacional baseada numa liderança proactiva que oriente os seus colaboradores para práticas de produção eficiente com otimização de processos e a eliminação de práticas que não criem valor acrescentado ao produto ou ao serviço (Castro, Leal & Cunha, 2008).

Esta filosofia pode ser resumida em cinco princípios fundamentais: 1) a especificação do valor (identificação dos elementos valorizados pelo cliente e as suas necessidades); 2) a identificação das atividades que permitem criar valor (desenvolver apenas as atividades que criem produtos/serviços conforme os requisitos); 3) a otimização do fluxo (eliminar os desperdícios); 4) a permissão de que seja o cliente a determinar o produto; 5) a procura pela perfeição (cultura centrada na mudança) (Borrvalho, 2019).

A metodologia “*Six Sigma*” surgiu também nos anos 80/90 do século XX, com o propósito de utilizar a mensuração e o controlo dos processos no sentido de reduzir a variação dos mesmos e privilegiar a conformidade dos processos e garantir que o sistema de gestão satisfaça o cliente. Esta metodologia baseia-se num ciclo semelhante ao PDCA, que se intitula de DMAIC. Este é constituído por seis fases que corresponde: D (definir as oportunidades), M (medir os indicadores), A (analisar as causas), I (improvisar ações para a resolução de problemas) e C (controlo dos desvios); têm como objetivos centrais: o foco no cliente, uma cultura de gestão baseada em evidências objetivas, a centralização nos processos, proatividade baseada no planeamento claro, a colaboração entre pessoas e uma disposição para assumir a excelência (Borrvalho, 2019).

2.1.3. Reengenharia de Processos e a Maturidade na Gestão de Processos:

Nos anos 90 do século XX, surgem dois modelos relacionados com a reengenharia de processos que visava o redesenhar e redefinir dos processos de negócio. Estes modelos apesar de apresentarem as suas contrariedades têm um destaque relevante no desenvolvimento e na difusão de novos modelos de maturidade de processos de negócio.

O primeiro modelo surge com os autores Michael Hammer e James Champy que apresentam uma versão radical intitulada de *Business Process Reengineering* (BPR) que visa repensar e redesenhar radicalmente os processos de negócio com o objetivo de atingir

melhorias dramáticas, tendo por base indicadores como o custo, a qualidade e a velocidade (Hammer & Champy, 2002).

O BPR destaca a importância de haver um alinhamento entre pessoas, processos e tecnologias, com o propósito de eliminar completamente as ineficiências e as regras ultrapassadas (Borrvalho, 2019).

Com o decorrer dos anos 90, a reengenharia deixa de ter a sua ênfase no caráter radical para colocar o seu foco nos processos, no qual a cultura organizacional começa a incluir nos seus métodos de trabalho valores com a flexibilidade, a agilidade e a inovação para dar resposta à situação emergente (Castro, Leal & Cunha, 2008).

Thomas Davenport em 1993 apresenta o “*Business Process Innovation*” (BPI) uma versão semelhante do BPR, que se destaca por apresentar uma visão abrangente que engloba não apenas o retratar de um novo processo, mas as novas estratégias de trabalho, a atividade de redesenhar o processo real e a implementação da mudança nos recursos tecnológicos, humanos e organizacionais (Davenport, 1993).

Com o desenvolvimento dos conceitos supramencionados, edificaram-se diferentes modelos de maturidade de gestão de processos de negócio, como o “*Capability Maturity Model Integration*” (CMMI). Este modelo tem como objetivo a criação de um sistema de desenvolvimento, através da aplicação de uma abordagem baseada no “*Software Engineering Institute*” (SEI), que permite analisar os diferentes propósitos que cada nível do processo define e criar medidas que inspecionem e mensurem os graus de qualidade (Shang & Lin, 2009).

O BPM (Business Process Maturity Model) criado pela *Object Management Group* (OMG), foi influenciado pela CMMI, destacando-se como um modelo de maturidade orientado para os processos (Harmon, 2015).

As sociedades atuais começam a apresentar uma configuração organizativa baseada no conhecimento, consequências do desenvolvimento acelerado das novas tecnologias de informação e de novos modelos de maturidade de gestão, priorizando a especialização e a capacidade de criar valor através da qualidade e da inovação.

2.2. Sociedades de Informação vs. Sociedades de Conhecimento:

Uma sociedade é considerada um artefacto comunicacional, dinâmico, amplo e complexo, constituído por um enquadramento espacial e temporal específicos. A globalização, o desenvolvimento das tecnologias digitais e a facilidade na transmissão de dados, são variáveis associadas ao aumento da complexidade da sociedade, quer a nível das relações sociais, quer a nível das relações organizacionais, destacando uma necessidade de agilizar os processos de negócio, bem como de compreender as decisões tomadas e as consequências das mesmas (Borrvalho, 2019).

Segundo Castells (2005), a transformação estrutural das últimas décadas, deveu-se à emergência de novos paradigmas tecnológicos que se difundiram a nível global de forma desigual, contudo não é a tecnologia que determina a sociedade, mas a própria sociedade é que dá forma à tecnologia conforme as necessidades, os valores e os interesses de quem se serve destas.

Com o desenvolver das sociedades surgiram dois termos comuns, ainda que não sejam consensuais, que se intitulam por “sociedade de informação” e “sociedade de conhecimento”.

As sociedades de informação, são consideradas uma tendência em que as tecnologias digitais têm a primazia e nas quais as diferentes empresas sabem incorporar as TIC nos seus processos produtivos, organizativos e distributivos (Borrvalho, 2019). Esta denominação teve a sua preponderância nos países mais desenvolvidos, tendo por base uma perspectiva político-ideológica baseada nos desenvolvimentos da globalização, proclamada neoliberal, que acentuava a necessidade de instaurar um mercado global aberto e autorregulado (Burch, 2005).

Com a mudança dos focos simbólicos e da perceção de que se deve ter capacidades para saber usar e produzir informação, surge a sociedade do conhecimento baseada numa produção de informação suportada por computadores e redes tecnológicas (Borrvalho, 2019).

Peter Drucker (1993) foi dos primeiros autores a teorizar sobre as sociedades de conhecimento, considerando que a transformação do conhecimento numa habilidade permitiu a construção de um novo tipo de sociedade especializada, por pessoas com conhecimento, bem como, aumenta a preocupação e a responsabilidade que os valores e crenças têm sobre uma sociedade unida.

Esta noção teve o seu auge no final dos anos 90 do século XX, como uma dimensão que vai para além das tecnologias para focar no progresso social, cultural, económico, tecnológico e político-institucional (Burch, 2005). Baseia-se numa lógica de privilegiar o trabalho coletivo e diferenciado, destacando-se, por vezes, as polissemias “inovação” e “qualidade” que são referidas como formas de usar a informação e demonstrar conhecimento (Borrvalho, 2019).

Borrvalho (2019), realça a importância de entender a sociedade como uma vivência coletiva constituída por informações/desinformações, conhecimento/ignorância, de forma a tomar decisões conscientes e a reduzir os silos da desinformação. Deve estar sempre presente na organização uma consciência e uma racionalidade ao pensar antes de agir, a necessidade de haver informação clara e fidedigna para limitar a desinformação, de forma a que os comportamentos sejam orientados para a máxima transparência e para o alinhamento entre pessoas, tecnologias e processos.

2.3. A Administração Pública e Qualidade de Serviço:

Com o desenvolver das sociedades, a AP teve de se reinventar e adaptar-se às novas práticas sociais, organizacionais e económicas, aproximando-se cada vez mais das necessidades e ensejos dos cidadãos através da prestação de um serviço de qualidade eficiente.

2.3.1. A Administração Pública e os modelos de governação:

A AP apresenta uma estrutura e uma evolução complexa, que assume um papel importante como suporte operacional do Governo ao assegurar as funções de gestão, implementar as políticas e as decisões tomadas e ao assumir o regime de tributação, de fiscalização e de regulamentação (Tavares, 2019).

As administrações públicas, no geral, baseiam-se num modelo de organização tipicamente burocrático, que teve o seu apogeu no século XIX e que apesar das diversas falhas, destaca-se por apresentar uma influência dominante na estruturação dos serviços públicos (Tavares, 2019).

O modelo burocrático foi, inicialmente, delineado pelo sociólogo alemão Max Weber ao analisar o surgimento da estrutura e do funcionamento da dominação em diversas sociedades. Este considerava que as organizações administrativas quando baseadas no estilo burocrático, assumiam uma natureza puramente técnica e alcançariam a eficiência no desenvolvimento das tarefas administrativas, a estabilidade e a organização. Este modelo baseia-se em premissas como o formalismo eliminando a arbitrariedade, a necessidade da definição das regras e das funções que cabe a cada funcionário, da constante despersonalização e subordinação do funcionário à autoridade como forma de assegurar o bem-estar, no constante cálculo dos resultados, na otimização e precisão das tarefas, como forma de alcançar uma ordem social racionalmente organizada baseada na necessidade de alcançar os melhores resultados (Weber, 1978).

Com o crescimento contínuo das tarefas, às quais a Administração deveria dar respostas e com a extensão dos domínios da intervenção do Estado, aumentou a dependência ao modelo burocrático. Esta dependência foi acompanhada por uma maior necessidade de incluir padrões de qualidade na provisão de bens e de serviços, de desenvolver o comércio destes, tornando-se necessário uma reposta mais eficaz e rápida da Administração (Tavares, 2019).

Com o desenvolvimento do século XX, o modelo burocrático começa a ser descredibilizado e criticado, em consequência da criação de uma AP demasiado grande e ineficiente, que apresentava uma sobrecarga excessiva nos recursos financeiros e humanos. Perante isto, destacava-se a necessidade de se proceder a uma reforma de modernização que deveria resolver os problemas: dos gastos sociais e do aumento das despesas; a complexidade do funcionamento do modelo administrativo; a satisfação as exigências dos cidadãos; e a reestruturação para novas tendências de transformação, menos centralizadas, flexíveis e transparentes (Carapeto & Fonseca, 2005).

Com a crise económica, os diferentes Governos da década de 80 começam a notar as consequências económicas e sociais, bem como o aumento da necessidade de assegurar maiores níveis de transparência e de responsabilização, que leva ao surgimento do termo “governança” como um processo político, no qual o poder passa-se a concentrar em instituições a nível nacional/local, entre o setor privado/público, na sociedade civil através de organizações não-governamentais e nos próprios cidadãos. Surge também, a preocupação

com o mercado e as preferências dos cidadãos enquanto clientes, destacando-se a necessidade de haver concorrência, inovação e flexibilidade (Carapeto & Fonseca, 2005).

Para responder a estes problemas, surge um novo modelo organizacional, a “Nova Gestão Pública” (NGP) que introduz princípios da gestão privada na gestão pública, tais como: o controlo interno ativo e discricionário nas organizações pela gestão de topo; a definição de objetivos claros e de padrões de desempenho; a descentralização de serviços para unidades mais pequenas; a abertura à competição dentro dos serviços públicos e a concessão de serviços através de contratos por via competitiva ao setor privado; a orientação da prestação de serviços para o utente e a responsabilização para com este; e a preocupação com fazer mais com menos recursos (Hood, 1991).

A articulação dos mecanismos de mercado, sem a remoção dos velhos hábitos burocráticos levou a um aumento das disfunções, refletindo que a administração não se deve basear apenas nos princípios da gestão privada, mas sim orientar-se pelos princípios constitucionais e basear-se na conceção de “setor público” de forma a não colocar em causa os princípios e os valores democráticos (Tavares, 2019).

Na década de 90, o modelo da NGP começa a perder credibilidade e surge um novo modelo baseado na reinvenção, que interrelaciona os conceitos de TQM, de reengenharia e o modelo NGP, contudo rejeita a privatização dos serviços do Estado como um fator primordial na reforma. Este novo modelo defende a desregulamentação da administração e centra-se na posição do funcionário, através do estabelecimento de uma cultura organizacional que deve ser flexível, inovadora, empreendedora, orientada para os processos e capaz de satisfazer as necessidades dos cidadãos (Carapeto & Fonseca, 2005).

Perante esta diversidade de modelos, surgem dois tipos de correntes: as gestionárias e as participativas. A primeira é centrada no modelo da NGP, cujo objetivo seria tentar assimilar as organizações públicas à estrutura das organizações privadas e, no qual o cidadão é visto como um cliente que financia. As correntes participativas ganharam destaque com a fase de “Reinvenção”, na qual as organizações públicas operam num ambiente político e respondem perante os cidadãos. Esta última corrente foi a principal impulsionadora da modernização administrativa, e a predominante na Europa, que levou à criação de uma cultura organizacional e à inclusão dos cidadãos nas decisões (Carapeto & Fonseca, 2005).

No contexto português, as alterações começaram a desenrolar-se no final do século XX, apresentando-se, por vezes, de forma bastante acelerada e pouco planeada. Estas

ocorreram inicialmente por via legislativa, primeiramente na Constituição da República Portuguesa (CRP), no qual o n.º 1 do art.º 267º determina que a estrutura da administração deve evitar a burocratização (Assembleia da República, 1976).

Mais tarde, esta necessidade é reforçada no Código do Procedimento Administrativo (CPA), que exige a existência de um comportamento e de uma cultura organizacional adequada, através de princípios. O CPA compreende nos art.º 3º a 19º, os princípios gerais da atividade administrativa segundo Ministério da Justiça (2015), a entidade emitente, destacando-se os referentes à modernização administrativa:

- “*Princípio da boa administração*” presente no art.º 5º do CPA – a administração deve ser estruturada com base em princípios de celeridade, de economia e de eficiência, de forma a ser feita para os cidadãos e de forma desburocratizada;
- “*Princípio de colaboração da administração com particulares*” presente no art.º 11º do CPA - através da prestação de informações e de esclarecimentos, bem como no apoio das suas iniciativas e da aceitação de sugestões e de informações;
- “*Princípio da participação*”, presente no art.º 12º do CPA – deve ser assegurada a participação dos particulares na formação de decisões que lhes dizem respeito;
- “*Princípio da administração aberta*” presente no art.º 17º do CPA – deve ser assegurada a todos os cidadãos o direito a aceder a arquivos e registos administrativos, mesmo que o procedimento não lhes seja diretamente afeto.

A modernização administrativa destacou-se, ainda, na necessidade de se apostar na importância da governação eletrónica, baseada nas TIC, como forma de virtualizar e tornar os serviços públicos mais próximos dos cidadãos¹. Em 2006, surge o programa “SIMPLEX”², que se baseia na simplificação, na eficiência e na importância da gestão da qualidade, assegurando a necessidade de serem utilizadas as TIC como forma de inovar a AP. Recentemente com o “*Plano de Ação para a Transição Digital*” aprovado pela

¹ A Lei n.º 61/2021 de 19 de agosto, define os princípios gerais de ação a que devem obedecer os organismos da AP, destacando-se o art.º 13.º-A que reforça a necessidade da simplificação administrativa. O Decreto-Lei n.º 74/2014, reforça a necessidade de existirem serviços públicos digitais, estipulando como devem ser organizados e quais os princípios que ditam a sua atividade (Assembleia da República, 2021; Presidência do Conselho de Ministros, 2014).

² O programa “Simplex” surge em 2006 como uma iniciativa de Governo, que através de medidas de simplificação administrativa e legislativa visa a satisfação das necessidades dos cidadãos e das diversas entidades. Para contribuir para uma eficiência administrativa, privilegia-se a simplificação dos procedimentos e a inserção de melhorias baseadas na qualidade nos serviços públicos, como fatores potenciais para fomentar a concorrência no mercado nacional, reduzir os encargos administrativos, aumentar a transparência e agilizar os procedimentos (Agência para a Modernização Administrativa [AMA], 2011).

Resolução do Conselho de Ministros n.º30/2020, define-se no n.º2, três pilares deste plano: “*Capacitação e inclusão digital das pessoas*”, “*Transformação digital do tecido empresarial*” e “*Digitalização do Estado*”, que reforçam a importância da desmaterialização, da simplificação e de uma administração conectada e aberta (Presidência do Conselho de Ministros, 2020).

2.3.3. Qualidade de Serviço Público:

Um serviço pode ser entendido como um conjunto de processos e atividades realizadas por uma organização de forma a suprir as necessidades do utente. Este último têm um papel participativo no processo de produção do serviço, visto que o mesmo é produzido e, simultaneamente, consumido por um utilizador (Pinto, 2003).

As principais características associadas aos serviços, segundo Pinto (2003) são:

- é um processo no qual são transformados *inputs* em *outputs*;
- a simultaneidade, em que um serviço é produzido e consumido simultaneamente;
- a perecibilidade, este esgota-se no ato da sua distribuição;
- a heterogeneidade, a prestação de um serviço varia conforme o grau de interação entre o prestador e o recetor;
- a intangibilidade, os serviços em que é difícil demonstrar os seus atributos, tornam a mensuração mais morosa.

A qualidade é um fator relevante em qualquer organização, destaca-se como uma ferramenta competitiva quer no setor público, quer no setor privado. Desta forma, uma organização que queira apresentar padrões de qualidade de serviço, deve ter em conta os processos de prestação de serviço e as interações pessoais para além do resultado. Assim sendo, salientam-se cinco indicadores que permitem medir a qualidade de serviço: a tangibilidade (a aparência das infraestruturas, dos produtos, dos recursos humanos e dos meios de comunicação); a confiança (forma como é apresentado o serviço, se é independente e claro na comunicação); a recetividade (disponibilização de ajuda e a rapidez da prestação desta); a garantia (conhecimentos dos trabalhadores e a capacidade de transmitir confiança); a empatia (atenção individualizada por parte da organização em relação aos utentes) (Carapeto & Fonseca, 2005).

Os serviços devem ter como principal objetivo o servir as necessidades dos utentes, contudo este deve ter sempre em conta os atributos e a necessidade de incluir a visão da cultura organizacional, tendo em conta os requisitos dos mercados, as especificações dos utilizadores e permitir a criação de indicadores que a longo prazo permitam avaliar a qualidade de serviços (Pinto, 2003).

Na AP, a qualidade encontra-se relacionada com a cidadania, na qual os cidadãos ao elegerem os representantes políticos para gerir os assuntos do Estado, têm consciência de quais as formas mais eficientes de atuação, pelo que exigem, cada vez mais, uma atuação eficaz e que justifique as contribuições fiscais realizadas por estes (Carapeto & Fonseca, 2005).

Com o ritmo acelerado das transformações a nível global, as exigências dos cidadãos alteram-se e tornam necessário uma AP capaz de gerir e proceder a melhorias contínuas na prestação de serviços. Estas necessidades, levam a que sejam exigidos na prestação de serviços níveis de qualidade superiores, porque os cidadãos passam a precisar de procedimentos mais simples e rápidos, baseados nos valores democráticos (a imparcialidade, a transparência, a igualdade e a equidade) e que sejam serviços que permitam a obtenção de informações, de forma a demonstrar a existência de um serviço responsivo e que permita salvaguardar a imagem externa da organização (Carapeto & Fonseca, 2005; Neves, 2002).

Por este motivo, o setor público deve proceder a mudanças contínuas, através de análises periódicas e de mecanismos que avaliem as necessidades e expectativas dos utentes, como forma de identificar as áreas suscetíveis de melhorias. Acrescenta-se, a nível interno a necessidade de conhecimento dos próprios processos produtivos, do estado de espírito dos recursos humanos e da integração de normas e critérios de qualidade no sistema de gestão, de forma a permitir uma maior viabilidade na atuação e na prestação de serviços públicos eficientes (Neves, 2002).

2.4. Contratação Pública:

A Contratação Pública apresenta-se como um vetor fulcral para o desenvolvimento económico e social de um país, para influenciar certas decisões políticas e permitir um melhor desempenho das entidades públicas, melhores infraestruturas, fomentar a

competitividade e melhorar o equilíbrio das finanças públicas (Fernández, 2013).

O Estado é o principal adquirente de bens e serviços na economia nacional, destacando-se o consumo por parte da AP que representa cerca de 18% do Produto Interno Bruto (PIB), e destaca-se que a aquisição de compras públicas por parte dos Estados Nacionais representa 14% do PIB da União Europeia (UE). (Comissão Europeia, 2017; Silva, 2018).

2.4.1. A Contratação Pública no Direito Comunitário e Constitucional:

A Contratação Pública apresenta-se como um conjunto de procedimentos administrativos derivado do Direito Administrativo, com o objetivo de regular as aquisições de diferentes tipos de compras que as diversas entidades e serviços públicos realizam para garantir uma resposta às necessidades emergentes (Silva, 2018).

A Contratação Pública encontra-se regulada essencialmente no Código dos Contratos Públicos (CCP) que teve a sua aprovação com o Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro³, um diploma que regula a formação e execução dos contratos públicos impondo aspetos importantes para o cumprimento adequado dos contratos (Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações [MOPTC], 2008).

2.4.2. O Código dos Contratos Públicos e o Contrato Público:

O CCP apresenta-se como o diploma que reúne a informação referente à matéria da Contratação Pública, encontrando-se atualizado conforme as reformas legislativas, em especial a derivada do programa “Simplex” que foca a necessidade de os procedimentos se basearem na simplificação, na transparência, na agilidade dos processos, na concorrência, no assegurar da boa gestão do dinheiro público e na responsabilização perante os cidadãos (Silva, 2018).

³ O CCP já teve 8 revisões, sendo a última a publicada conforme o Decreto-Lei n.º 111-B/2017 de 31 de agosto. Este transpõe as Diretivas n.º 2014/25/CE e 2014/24/CE de 26 de fevereiro, sendo a primeira referente aos contratos estabelecidos em setores de energia, água, transportes e serviços postais e a segunda referente a contratos de bens e serviços e de empreitadas de obras públicas; e apresenta uma linha de continuidade com os principais regimes jurídicos presentes no Decreto-Lei n.º 59/99 de 2 de março referente às empreitadas de obras públicas, o Decreto-Lei n.º 197/99 referente ao regime de realização de despesas públicas e da contratação pública relativa à locação e aquisição de bens e serviços e o Decreto-Lei n.º 223/2001 de 9 de agosto, atualmente revogado, relativo ao regime dos setores especiais.

Com a aprovação do CCP, Portugal sofreu grandes mudanças administrativas tornando-se no primeiro país da UE a consagrar um regime de contratação eletrónica que se tornou obrigatório a partir de novembro de 2009, no qual a contratação pública deveria ser desmaterializada. A utilização dos meios eletrónicos permitiu a diminuição dos custos, a diminuição do tempo de duração dos procedimentos, uma maior igualdade nas oportunidades entre empresas, um maior grau de transparência e uma desburocratização dos processos⁴ (Silva, 2018).

No art.º 4º do CCP encontra-se expressa a utilização obrigatória de plataformas eletrónicas nos processos de aquisição públicos. Tais plataformas, devem ter a licença do IMPIC, I.P Instituto dos Mercado Públicos, do Imobiliário e da Construção (IMPIC, I.P) conforme explicito na Lei n.º 96/2015 de 17 de agosto, que entrou em vigor a 16 de outubro de 2015, estando presente o objeto da lei no art.1º que visa a regulação, a disponibilização e a utilização das plataformas eletrónicas da contratação pública previstas no CCP e impondo os requisitos e as condições que devem ser tidas em conta, bem como a obrigação de haver interoperabilidade com o Portal dos Contratos Públicos e outros sistemas relevantes (Assembleia da República, 2015; MOPTC, 2008).

No contexto português existem diversas plataformas e portais eletrónicos conhecidas pelo IMPIC, IP⁵, destacando-se, devido à relevância para este estudo, a Acin.Gov, uma plataforma, que comunica diretamente ao Portal Base (Base.gov), que permite suportar as formatações correspondentes à Contratação Pública; e o Portal Base, que divulga informações aos diferentes cidadãos, referentes à formação e execução dos contratos públicos realizados em Portugal (Azevedo & Carneiro, 2020).

Um contrato público constitui-se como um instrumento jurídico de atuação, sendo um elemento da categoria geral de direito⁶, no qual se destaca por ser um acordo formado

⁴ A UE lançou o “*Livro Verde relativo ao alargamento da utilização da contratação pública eletrónica na UE*” como uma forma de impulsionar os diferentes Estados-Membros a aderirem à Contratação Pública eletrónica como instrumento para melhorar a eficiência das aquisições, o funcionamento dos mercados, a gestão total dos contratos públicos e para melhorar o desempenho e funcionamento das AP (Comissão Europeia, 2010).

⁵ As plataformas que se encontram reconhecidas pela IMPIC, IP são: a Academia de Informática, Lda. (acinGov), a Ano-Sistema de Informática e Serviços, Lda. (anoGov), a Miroma – Serviços e Gestão de Participações, Lda. (ComprasPT), a Saphety Level – Trusted Services, S.A (saphetygov), e a Vortal, Comércio Eletrónico Consultadoria e Multimédia, S.A (vortalGOV) (IMPIC, 2015).

⁶ É um conceito central da ordem jurídica, pertencente ao Direito Administrativo, como um instrumento capaz de produzir efeitos jurídicos, tendo a capacidade de constituir e regular as relações jurídicas quer no direito privado (a nível laboral, comercial e civil), quer no direito público (a nível administrativo, constitucional, económico e fiscal) e a sua aplicabilidade não se limita apenas à esfera do direito nacional e europeu, mas também à esfera do direito internacional (Gonçalves, 2018).

por duas ou mais declarações de vontade, na qual uma delas é uma entidade adjudicante, que se ajustam e permitem a produção de efeitos de direito. É a partir do contrato que é possível a constituição, modificação e extinção das relações jurídicas entre as partes (Gonçalves, 2018).

Nas diretivas da Contratação Pública, o contrato público assume por um lado, um carácter orgânico com a identificação das entidades adjudicantes, ou seja os sujeitos do contrato; e por outro lado, um carácter substancial com referência ao objeto do contrato, sendo o caso do “contrato de aquisição” que envolve a escolha de um contratante para a execução de obras públicas, fornecimento de bens ou prestação de serviços. (Azevedo & Carneiro, 2020).

O contrato público⁷ assume-se como um instrumento necessário na vida atual quer para representar um papel estratégico nas privatizações orgânicas, quer nas tarefas públicas funcionais, tendo vindo a impor-se como um mecanismo alternativo ao ato administrativo. No contexto da AP, o contrato apresenta-se como um instrumento fundamental quer para aplicação direta como na aquisição de compras e a realização da gestão pública, quer para uma ação indireta no momento em que presta serviços aos cidadãos (Gonçalves, 2018).

2.4.4. Os Princípios da Contratação Pública:

Um dos principais objetivos do CCP é a aplicação de matérias em conformidade com o Direito Comunitário Europeu, por esta razão o n.º 1 do art.º 1.º- A do CCP menciona a necessidade de que na formação e na execução dos contratos públicos sejam respeitados os princípios gerais da CRP, os do CPA e os princípios do Tratado do Funcionamento da União Europeia (TFUE) (MOPTC, 2008).

Os princípios caracterizam-se por: uma estrutura que assenta no delinear de um objetivo ou resultado que deve ser atingido; a necessidade de ponderar; a existência, por vezes, de conflitos entre os diferentes princípios e destes com as normas jurídicas, que leva

⁷O contrato público não deve ser confundido com contrato da AP, o primeiro integra entidades adjudicantes que não constituem a estrutura da Administração. Estas entidades, encontram-se identificadas no art.º 2º e 7º do CCP, devendo possuir os requisitos necessários relativos ao conceito de organismo de direito público. Um contrato da AP, não se entende como contrato público, devido a elencar o estabelecimento de contratos entre sujeitos que não são considerados entidades adjudicantes pelo CCP, assumindo, apenas, funções materialmente administrativas, sendo considerados sujeitos da AP em sentido funcional (Gonçalves, 2018; MOPTC, 2008).

ao consequente recuo de um dos princípios para que não sejam postos em causa os valores (Gonçalves, 2018).

Existem diversos princípios na legislação portuguesa e diretivas europeias, sendo de destacar sete princípios que afetam diretamente os procedimentos pré-concursais: o da concorrência; o da prossecução do interesse público; o da igualdade e não-discriminação; o da transparência; o da imparcialidade; o da proporcionalidade; e o da legalidade e discricionariedade.

O princípio da concorrência apresenta uma grande relevância na dimensão normativa, quer em diplomas comunitários, quer na legislação interna⁸, conferindo unidade de sentido ao CCP e surgindo como expressão da necessidade de ser assegurada a igualdade no tratamento entre todos os operadores económicos. Este princípio têm um efeito direto na organização administrativa, assumindo-se por vezes como um critério de decisão para situações em que não havendo regras explícitas, a maximização da concorrência e a abertura ao mercado acaba por ser um fator de preferência, sendo por vezes, um justificativo para certas decisões das entidades adjudicantes⁹ (Gonçalves, 2018).

O princípio da prossecução do interesse público, destaca-se como a razão de ser da atividade da AP, que deve garantir a regulação do interesse público financeiro e a boa gestão do erário público. Alicerçada a uma boa gestão financeira, acresce a necessidade de uma utilização estratégica da contratação pública através da aposta na inovação e na sustentabilidade (Azevedo & Carneiro, 2020).

O princípio da igualdade e não-discriminação¹⁰, incide no acesso aos procedimentos de adjudicação, sendo imposto às entidades adjudicantes a necessidade de igualdade de tratamento dos concorrentes na apresentação, na comparação e avaliação das propostas; e na

⁸Destaca-se em a matéria referente à Contratação Pública e matéria referente à concorrência, apesar de apresentarem intenção normativa diferente. No caso da Contratação Pública, reforça a primazia de um tratamento igualitário nas condições de participação a todos os operadores económicos, através de procedimentos abertos de seleção concorrencial e na proteção do interesse público financeiro através de subprincípios: o da estabilidade das regras, o das propostas e dos concorrentes; e da comparabilidade das propostas (Azevedo & Carneiro, 2020; Gonçalves, 2018).

⁹Esta justificativa assume valor, quando se considera: a primazia da concorrência ou a infração por este princípio como critério de decisão da entidade adjudicante; a decisão de recusar acesso a informações coloquem em perigo os valores da concorrência e da igualdade nos procedimentos de adjudicação; a exclusão de um consórcio de empresas que atuam no mesmo setor da economia, coloquem em causa a competição entre os respetivos membros (Gonçalves, 2018).

¹⁰O princípio da não-discriminação não se encontra referenciado no CCP, mas deduz-se do conceito de igualdade que encontra expressão no art.º 13º da CRP e no art.º 6 do CPA (Assembleia da República, 1976; Ministério da Justiça, 2015).

igualdade perante os concorrentes quando formularem os termos das suas propostas, no qual, devem estar todos submetidos às mesmas regras e condições¹¹ (Azevedo & Carneiro, 2020; Gonçalves, 2018).

O princípio da transparência visa garantir a inexistência de riscos de favoritismo ou de arbítrio por parte das entidades adjudicantes, considerando a necessidades de todas as condições e modalidades do procedimento de adjudicação serem formuladas e identificadas de forma clara, precisa e inequívoca. Também todas as informações de natureza técnica para a compreensão do anúncio e peças de procedimento devem ser disponibilizadas aos diferentes operadores económicos para compreensão e, para permitir que as entidades adjudicantes tenham condições de verificar se as propostas correspondem aos critérios pré-estabelecidos e fundamentar as decisões que tomam durante o procedimento de formação do contrato. Relacionado à transparência encontra-se a necessidade de publicitar, isto é, materializar o acesso quer dos concorrentes, quer dos cidadãos às decisões adotadas desde a adjudicação (Azevedo & Carneiro, 2020).

O princípio da transparência alicerça-se com o princípio da concorrência e o da imparcialidade, destacando-se o n.º 3 do art. º1.-A do CCP, que reforça a importância de prever eventuais conflitos de interesse, de violações à imparcialidade e na consideração objetiva de todos os aspetos relevantes no contexto decisório (MOPTC, 2008).

O princípio da proporcionalidade impõe a necessidade de as entidades adjudicantes adotarem comportamentos adequados, proporcionais e exigíveis aos fins propostos. Este princípio pode constituir-se como um critério para aferir e reprimir abusos de posição dominante por parte das entidades adjudicantes (Gonçalves, 2018).

O último princípio, é o da legalidade e discricionariedade, no qual a legalidade constitui-se um princípio geral da contratação pública, desde a escolha do procedimento à adjudicação, que se baseia no conformismo com a lei ou com um padrão normativo estabelecido. Contudo as entidades dispõem de uma “discricionariedade de conformação normativa” em relação ao nível da definição das regras do procedimento, garantindo uma certa liberdade de conformação das regras (Gonçalves, 2018).

¹¹A Diretiva 2014/24/UE relativa aos contratos públicos reforça no n.º 1 do art.º 18º, a proibição de favorecer/desfavorecer indevidamente, mas não coloca em causa os “contratos reservados” conforme expressos no artigo 54º-A e artigo 250º-D do CCP (MOPTC, 2008; Parlamento Europeu e Conselho, 2014).

2.4.6. Tipos de procedimentos pré-contratuais:

Os procedimentos pré-concursais que antecedem a formação e execução dos contratos públicos encontram-se expressos no n.º 1 do art.º 16º do CCP, segundo a entidade emitente MOPTC (2008), que compreende como procedimentos:¹²

1. Ajuste Direto Geral - procedimento em que as entidades adjudicantes realizam um convite à apresentação de propostas a uma entidade à sua escolha (n.º 2 do art.º 112º do CCP);
 - 1.1. Ajuste Direto Simplificado – quando o contrato de aquisição de bens ou de serviços não ultrapassa os 5.000€ ou quando o contrato de empreitadas de obras públicas não ultrapassa os 10.000€, a adjudicação pode ser feita diretamente sobre uma fatura ou documento equivalente pela entidade adjudicada sem necessitar de ocorrer via eletrónica (art.º 128º do CCP);
2. Consulta Prévia – procedimento em que as entidades adjudicantes realizam um convite à apresentação de propostas, no mínimo a três entidades à sua escolha, tendo a possibilidade de negociar os aspetos relativos à execução do contrato a celebrar, desde que tais requisitos se encontrem expressos no convite (n.º 2 do art.º 112º e n.º 2 do art.º 115º do CCP);
3. Concurso Público – procedimento anunciado no Diário da República (Dre) e no Jornal da União Europeia (JOUE), quando o valor do contrato for superior aos limiares europeus, em que os concorrentes apresentam propostas sem ser necessário a realização de uma fase prévia relativa às capacidades habilitacionais e financeiras (art.º 130º e art.º 131º do CCP);
 - 3.1. Concurso Público Urgente – procedimentos em caso de urgência que se rege pelos princípios do concurso público com as necessárias adaptações (art.º 155º e art.º 156º);
4. Concurso Público Limitado por Prévia-Qualificação – procedimento anunciado no Dre e no JOUE, quando o valor do contrato a celebrar for superior aos limiares europeus. O procedimento é constituído por duas fases: a apresentação das

¹² A utilização de expressões como “candidaturas/candidatos” é utilizada apenas para o concurso público de prévia qualificação, para os restantes procedimentos pré-contratuais são utilizadas as expressões “propostas/concorrente”.

candidaturas e qualificação dos candidatos; e a apresentação e análise das propostas e adjudicação (art.º 162º e art.º 163º do CCP);

5. Procedimento de Negociação – o procedimento apresenta a fase de qualificação, mas os concorrentes podem desenvolver as suas propostas na fase da negociação (art.º 193º e art.º 194º do CCP);
6. Diálogo Concorrencial – procedimento em que são apresentadas soluções por parte de propostas qualificadas para satisfazer as necessidades do adjudicante. Este procedimento integra as fases: de apresentação das candidaturas e qualificação dos concorrentes; de apresentação de soluções e diálogo com os concorrentes; e de apresentação, análise das propostas e adjudicação (art.º 204º e art.º 205º do CCP);
7. Parceria para a Inovação – procedimento que visa a prossecução de atividades complexas de investigação e desenvolvimento de obras, bens e serviços inovadores, com o objetivo de, a longo prazo, as entidades adjudicantes adquirirem as inovações quando cumpram os níveis de desempenho adequados (art.º 218º-A do CCP).

A seleção por parte das entidades de qual o tipo de procedimento a utilizar dependerá do valor contratual e dos critérios materiais, mas podem existir diferentes questões de natureza técnica que influenciam a escolha de determinado tipo (tabela 1).

Tabela 1 - Procedimentos Pré-Contratuais

PROCEDIMENTO	CONTRATO	CRITÉRIO VALOR	CRITÉRIO MATERIAL	PEÇAS CONCURSAIS
AJUSTE DIRETO GERAL	Empreitada de obras públicas	≤ 30.000 € (art. 19º al d) do CCP)	Art. 24º e 25º do CCP	Convite à apresentação de propostas; Caderno de Encargos;
	Aquisição de bens móveis e aquisição de serviços	≤ 20.000 € (art. 20º n.1 al d) do CCP)	Art. 24º, 26º e 27º do CCP	
	Outros contratos	≤ 50.000 € ou sem valor (art 21º n.1 al c) e n.2 do CCP)	Art.24º do CCP	
AJUSTE DIRETO SIMPLIFICADO	Empreitada de obras públicas	≤ 10.000 € (art. 128º do CCP)	-	-
	Aquisição de bens móveis e aquisição de serviços	≤ 5.000 € (art. 128º do CCP)		
CONSULTA PRÉVIA	Empreitada de obras públicas	≤ 150.000 € (art. 19º al c) do CCP)	Art. 24º, 25º e 27.º - A do CCP	Convite à apresentação de propostas; Caderno de Encargos;
	Aquisição de bens móveis e aquisição de serviços	≤ 75.000 € (art. 20º n.1 al c) do CCP)	Art. 24º, 26º, 27º e 27º-A do CCP	
	Outros contratos	≤ 100.000 € (art. 21º n.1 al b) do CCP)	Art.24º e 27.º - A do CCP	
CONCURSO PÚBLICO	Empreitada de obras públicas	Limiaries Europeus >= 5225 000,00 € (art. 19º al a) e b) e art. 474º n.3 a)	Art.28º do CCP	Anúncio; Programa do Procedimento; Caderno de Encargos;
	Aquisição de bens móveis e aquisição de serviços	Limiaries Europeus >= 135 000 € (E) e >= 209 000 € (O) (art. 20º al a) e b) e art. 474º n.3 b) e c))		
	Serviços Sociais e outros Serviços Especificos	Limiaries Europeus >= 750 000 (art. 21º al a) e art. 474º n.3 d))		
CONCURSO PÚBLICO LIMITADO POR PRÉVIA QUALIFICAÇÃO	Empreitada de obras públicas	Limiaries Europeus >= 5225 000,00 € (art. 19 al a) e b) e art. 474º n.3 a)	Art.28º do CCP	Anúncio; Programa do Procedimento; Convite à Apresentação de Propostas; Caderno de Encargos;
	Aquisição de bens móveis e aquisição de serviços	Limiaries Europeus >= 135 000 € (E) e >= 209 000 € (O) (art. 20º al a) e b) e art. 474º n.3 b) e c))		
	Serviços Sociais e outros Serviços Especificos	Limiaries Europeus >= 750 000 (art. 21º al a) e art. 474º n.3 d))		
CONCURSO PÚBLICO URGENTE	Empreitada de obras públicas	≤ 300.000 € (art. 155º a) do CCP)	-	-
	Aquisição de bens móveis e aquisição de serviços	< € 135 000,00 (art.º 155º al a do CCP)		

DIÁLOGO CONCORRENCIAL	Empreitada de obras públicas	Limiares Europeus >= 5225 000,00 € (art. 474º n.3 a))	Art.29º do CCP	Anúncio; Programa de Procedimento; Memória Descritiva; Convite à Apresentação de Propostas; Caderno de Encargos;
	Aquisição de bens móveis e aquisição de serviços	Limiares Europeus >= 135 000 €(art. 474º n.3 b) do CCP)		
	Serviços Sociais e outros Serviços Específicos	Limiares Europeus >= 750 000 (art. 474º n.3 d))		
PROCEDIMENTO DE NEGOCIAÇÃO	Empreitada de obras públicas	Limiares Europeus >= 5225 000,00 € (art. 474º n.3 a))	Art.29º do CCP	Anúncio; Programa do Procedimento; Convite à apresentação de propostas e o Caderno de Encargos;
	Aquisição de bens móveis e aquisição de serviços	Limiares Europeus >= 135 000 €(art. 474º n.3 b) do CCP)		
	Serviços Sociais e outros Serviços Específicos	Limiares Europeus >= 750 000 (art. 474º n.3 d))		
PARCERIA PARA A INOVAÇÃO	Empreitada de obras públicas	Limiares Europeus >= 5225 000,00 € (art. 474º n.3 a))	Art. 30.º - A do CCP	Anúncio; Programa do Procedimento;Convite à Apresentação de Propostas; Caderno de Encargos;
	Aquisição de bens móveis e aquisição de serviços	Limiares Europeus >= 135 000 €(art. 474º n.3 b) do CCP)		
	Serviços Sociais e outros Serviços Específicos	Limiares Europeus >= 750 000 (art. 474º n.3 d))		

Fonte: Elaboração Própria baseado em MOPTC (2008)

2.4.5. As Fases dos Procedimentos Concursais e o Critério da Qualidade-Preço na Seleção dos Fornecedores:

O procedimento que constitui a formação do contrato, apresenta uma sucessão longa e complexa de atos preparatórios que preparam a fusão entre as duas entidades que declaram intenções de vontade e que visam conferir eficácia jurídica ao contrato. A formação dos contratos públicos destaca-se por ser um procedimento legalmente regulado, devido à preocupação em reger-se pelos princípios da adequação procedimental (Gonçalves, 2018).

As fases típicas dos procedimentos de formação de contratos públicos segundo (Azevedo & Carneiro, 2020; Gonçalves, 2018) são:

1. Fase preparatória – é uma fase longa e complexa, constituída por todos os atos jurídicos prévios orientados à conclusão do contrato. Esta fase apresenta duas subfases: a fase de iniciativa do procedimento que engloba a decisão de contratar, a decisão de escolha do procedimento a adotar, o aviso de abertura, a elaboração das peças do procedimento e a publicitação que pode ser pública ou particular; e a fase

de instrução que inclui a apresentação das candidaturas, a qualificação dos concorrentes, as fases de negociação e avaliação das propostas, em muitos contratos é a fase de adjudicação;

2. Fase principal ou conclusiva – etapa do procedimento em que a entidade adjudicante escolhe entre as propostas admitidas aquela que lhe traz maiores vantagens para a elaboração do contrato e são apresentados os documentos de habilitação da entidade adjudicatária. Nesta fase o contrato público conclui-se com a celebração e outorga através da assinatura do contrato;
3. Fase integrativa de eficácia ou complementar – quando o contrato após a outorga não fica em condições de produzir efeitos jurídicos, porque a lei faz depender a eficácia jurídica de atos complementares ou integrativos.

Na fase de adjudicação, a seleção entre as propostas deve ser a que se mostre ser economicamente mais vantajosa. Atualmente o CCP apenas reconhece dois critérios de adjudicação possíveis, no artigo 74º, que são: o multifator, que implica a relação qualidade-preço; e o monofator, que privilegia, exclusivamente, o preço. (MOPTC, 2008).

A avaliação do preço mais baixo, enquanto critério monofator, presente na al b) do artigo 74º do CCP, é o maioritariamente mais utilizado e pode sempre ser utilizado quando as peças do procedimento definam todos os restantes aspetos relativos à execução do contrato a celebrar (MOPTC, 2008).

A avaliação conjunta da melhor relação qualidade-preço, assenta numa análise multifatorial relativo a diversos aspetos da execução do contrato a celebrar. Este método, presente na al a), n.1º do art.74º do CCP, pode incidir que a proposta mais vantajosa não seja a com um menor preço nem a com um menor custo, mas que quando conjugados diversos fatores de avaliação, apresenta um melhor resultado global (MOPTC, 2008).

A Diretiva 2014/24/UE, têm vindo a reforçar a importância de haver um critério relativo à qualidade, considerando no n. 92 a capacidade de os operadores económicos concorrerem exclusivamente em termos de critérios de qualidade (Parlamento Europeu e Conselho,2014). No contexto português, este critério pode apenas ser utilizado em casos devidamente fundamentados, expressos no n. 2 do art.74º do CCP, e quando já estiver estipulado um preço fixo, sendo apenas um aspeto a considerar na execução do contrato (MOPTC, 2008).

A aquisição de serviços, de bens e a realização de empreitadas e obras implica a seleção dos fornecedores que passam por diferentes fases: a avaliação dos fornecedores existentes; a consulta do mercado; a apreciação e discussão das propostas; a triagem dos fornecedores; a negociação; a seleção dos fornecedores; a adjudicação e assinatura do contrato; e o controlo *ex post* do cumprimento das cláusulas pré-definidas (Sotomayor et al., 2018).

A utilização de um critério baseado na qualidade, ainda que se destacando a relevância da estipulação do preço, apresenta vantagens como: permite proceder a uma melhor análise de custo-benefício com uma estrita relação com o objeto do contrato; reforça a necessidade de serem garantidos padrões de qualidade; permite uma previsibilidade e garantias quanto ao que decorrerá ao longo da execução do procedimento.

A constante preocupação com a qualidade dos fornecedores pode, e deve, ser reforçada ao longo da fase de adjudicação, com especificações técnicas e através de critérios fundamentados na realização das peças de adjudicação, permitindo à entidade adjudicante à partida ter uma previsibilidade relativo a aspetos consagrados ao longo da formação do contrato (como por exemplo: condições e prazos de entrega, utilização de produtos com determinadas especificações e baseados em sistemas de certificação, a qualificação da equipa que executa), que em contrapartida com a exclusiva e única utilização de um unifator baseado no preço não permitiria reforçar o cuidado entre os fatores de avaliação e o objeto do contrato.

De forma a garantir este cuidado com o cumprimento e bom funcionamento do estipulado no contrato, as entidades adjudicantes devem, proceder a inspeções e controlos de rotina quanto ao serviço e até relativo às certificações dos bens e produtos utilizados, como forma de garantir maiores índices de qualidade (Sotomayor et al., 2018).

2.5. Gestão de Processos de Negócio:

A gestão de processos de negócio surge como um modelo que interrelaciona pessoas, processos e tecnologias de forma a permitir a reunião de esforços, e traduz-se no desenhar de um plano lógico e coerente, permitindo, através de uma análise detalhada, que as entidades se coordenem e melhorem os seus processos, de forma a atingir os objetivos estratégicos pré-definidos e entregar valor ao cliente (Borrvalho, 2019).

2.5.1. O conceito de gestão de processos de negócio e o modelo *BPM*:

Com a popularidade que os processos de negócio têm tido nas diferentes organizações, conceitos como método, sistema, processo e atividade apresentam-se como causas explicativas para o alcance destes resultados. Destaca-se em especial o conceito de método que coloca foco nas fases sequenciais e organizadas das ações de uma organização para atingir determinado resultado; e o processo que especifica como são realizadas as fases, com a articulação do fator indivíduo com o fator tecnologias como forma de atingir uma eficiência na prestação de serviços e bens (Borrvalho, 2019).

A gestão de processos de negócio, baseia-se em uma compreensão sistémica e holística no qual são compreendidos os elementos que entram, como é feita essa entrada e como se processa, bem como, quais os elementos que saem, de que forma e quando. Para além desta compreensão, em cada fase deve ser entendida a quantidade de valor que é criada ou eliminada (Borrvalho, 2019).

O modelo BPM apresenta-se como uma abordagem multidisciplinar. Harmon (2015), considera que este modelo foi influenciado: pelo controlo da qualidade, devido à necessidade de os processos estarem baseados em graus de qualidade como forma de resultarem na produção de valor e eficiência; pela gestão, com a tentativa de alinhar o desempenho organizacional com uma estratégia delineada que permita uma redução na utilização de recursos e no alcance de uma vantagem competitiva; e pelas TIC como um alicerce ao processos, através da automação, permite uma maior simplificação da informação e uma aumento da flexibilidade e agilidade. Hammer (2015) considera que o BPM apenas foi influenciado: pelo controlo da qualidade, com a necessidade de os processos para além de serem orientados para a qualidade, deverem ser monitorizados e mensurados; e pela reengenharia de processos que influenciou a forma de desenhar os processos e realçar o que não permite a criação de valor.

O modelo BPM, surge no final do século XX, como um modelo baseado nas boas práticas da gestão, orientado para o processo, permitindo que as diferentes entidades tenham uma vantagem competitiva e adaptativa, que reduzam a quantidade de recursos utilizados, que aumentem a eficiência na resposta à pressão dos mercados e clientes, através de processos ágeis e eficientes (Wong, 2013).

Este modelo pretende interpretar todos os fluxos de trabalho que ocorrem até a entrega de um bem ou serviço, independentemente de quais as áreas funcionais e níveis em que ocorrem. Esta interpretação inicia-se no nível em que se realiza o trabalho, subdividindo-se em processos que são realizados por uma ou mais áreas funcionais (Association of Business Process Management Professionals [ABPMP], 2013).

O BPM, permite a uma organização uma maior capacidade de acesso, de compreensão e de melhorias no desempenho organizacional. Segundo Panagacos (2012), subdivide-se em cinco tipo de análises:

- Função – identifica as funções desempenhadas a nível macro organizacional, para reconhecer as oportunidades de crescimento e orientar para o estabelecimento de objetivos estratégicos;
- Serviço – identifica os processos manuais, que podem e devem, ser integrados pelas plataformas das TIC;
- Processo – avalia o desempenho do processo de início ao fim, de forma a identificar possíveis necessidades de melhoria;
- Informação – define e melhora os processos de partilha de informação entre os *stakeholders*, identificando falhas e otimizando os canais de comunicação;
- *Workflows* – define e avalia os fluxos de trabalho entre os diferentes níveis organizacionais.

Este modelo baseia-se num ciclo contínuo, similar ao apresentado por Deming, no qual são incluídas atividades como: o desenho e modelação do processo atual, a análise de situação, o desenho de um novo processo, a implementação, a monitorização através de medidas de desempenho e a constante melhoria contínua. Contudo, a inserção apenas do ciclo PDCA também se destaca como uma prática comum na gestão de processos de negócio (ABPMP, 2013).

Uma entidade no seu plano de negócio deve ter sempre em conta a tríade angular: clientes, resultados e processos. Para uma organização prosperar deve ter sempre em conta estes três princípios, porque se apenas se focar num deles, não consegue atingir os objetivos a que se propôs (Hammer, 2015).

2.5.2. Vantagens do BPM e a sua atuação no setor público:

Um dos principais objetivos do BPM é a habilidade de permitir que as diferentes organizações produzam serviços e produtos com maior qualidade, com menos recursos e custos (Panagacos, 2012).

De uma forma geral as principais vantagens do BPM, segundo Panagacos (2012) são:

- Otimização de tempo e dinheiro – eliminação de tarefas repetidas e redundantes, permite a diminuição de custos e tempo;
- Agilidade e eficiência – permite a uma organização analisar as suas oportunidades e fraquezas, priorizando uma estratégia responsiva, que responda às necessidades e expectativas dos consumidores;
- Articulação com as TIC – permite a disseminação de informação, através de plataformas que permitem tomar decisões em tempo útil;
- Melhora a *accountability* – garante altos níveis de responsabilização entre os departamentos, que devem monitorizar as suas próprias atividades;
- Melhoria contínua – permite a melhoria contínua, bem como possibilita a aplicação de formas inovadoras de responder às necessidades;
- Maior regulação e conformidade – devido à complexidade normativa e legislativa que as diferentes organizações devem seguir, uma correta utilização do BPM, permite perceber o processo de forma clara e de se estabelecer em conformidade;
- Mensuração efetiva do ciclo e da gestão de risco – o BPM permite através de ferramentas de mensuração como o Lean e o Six Sigma mensurar o ciclo de atividade, bem como a existência de uma análise do processo permite reduzir os riscos e aproveitar as oportunidades;
- Efetiva gestão operacional e uma melhor *performance* – uma melhor compreensão do processo, permite definir uma estratégia de gestão operacional, clara, monitorizada, permitindo uma melhor performance.

Com o aumento das inovações no ramo das TIC, aumenta a dependência que o diferente indivíduo tem pelas mesmas. Por este motivo, a necessidade de ter uma visão global dos fluxos de trabalho, surge como uma necessidade que as diferentes entidades públicas devem ter em conta devido: a permitir que os serviços se tornem mais digitais, com melhores canais de comunicação; e a consequente entrega de valor com menores recursos e com maior valor (Tregear & Jenkins, 2007).

Os processos são a forma pela qual as diferentes entidades entregam valor aos clientes, sendo necessário que as entidades do setor público, em última análise, cumpram os objetivos estipulados. Por este motivo, torna-se necessário que os diferentes envolvidos nos processos sejam estimulados a desenvolver as suas capacidades, explorar as suas próprias fontes de conhecimento de forma a resultar em melhores processos e na capacidade de prestar serviços mais eficientes (Baldam, Valle & Rozenfeld, 2014).

A implementação de um modelo BPM no setor público, permite: uma maior capacidade de acesso à informação e a consequente ampliação de partilha de ideias a nível interno que cria oportunidades de dinamização no ato de prestação; uma maior simplificação de processos e consequente diminuição da necessidade de recursos; a criação de procedimentos padronizados, que resulta numa facilidade de organização e compreensão dos dados a nível interno; o constante desenhar e monitorização dos processos permite prevenir riscos e desvios que possam estar a ocorrer nos processos; e permite uma modernização e inovação relevante para com a sociedade atual e capaz de apoiar as plataformas *e-governement*, aumentando os graus de confiança do cidadão na AP (Baldam et al., 2014).

2.5.3. Sistema de Gestão da Qualidade baseada no Risco:

A NP ISO 9001:2015 “*Sistemas de Gestão da Qualidade*”, reforça a importância de as diferentes organizações adotarem uma abordagem por processos baseada num sistema de gestão da qualidade, como forma de permitir que sejam criadas vantagens para o contexto organizacional, através: i) da criação de valor para o clientes; ii) da capacidade de interpretar e aproveitar a gestão de risco e oportunidades que surjam no contexto organizacional; iii) e a capacidade de se desenvolver um contexto organizacional, através da gestão de topo que

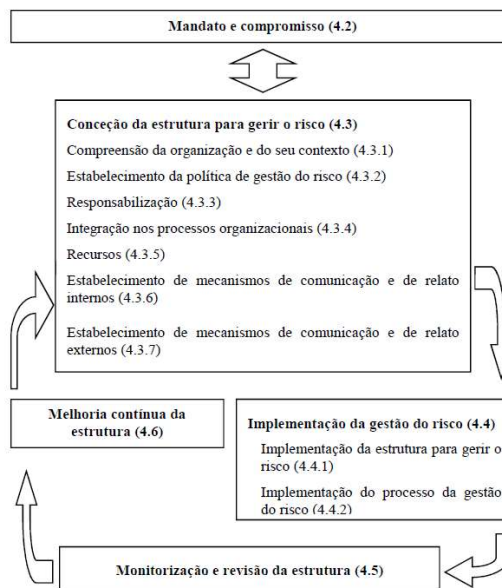
orientar para a criação das competências e do conhecimento necessário para agir em conformidade com os requisitos, permitindo a obtenção de resultados eficientes (Instituto Português da Qualidade [IPQ], 2015).

Todas as organizações enfrentam influências internas e externas, que torna incerto quando obterão os objetivos delineados, a esta incerteza que marca o contexto de todas as organizações chama-se “risco”. Por este motivo, todas as organizações devem controlar este risco, através da sua identificação e análise, como forma de alcançar uma vantagem competitiva na sua própria atividade. A gestão do risco pode ser aplicada em toda uma organização, pelo que se torna necessário que para uma gestão da qualidade eficaz e coerente, sejam desenvolvidos processos consistentes, como forma de concretizar os objetivos, melhorar o desempenho e, conseqüentemente, criar valor (IPQ, 2012).

Segundo o COSO (2004), *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*, cada entidade deve aplicar a gestão de riscos nos diversos níveis que a compõe, identificando nas suas estratégias e comunicando corretamente a todos os envolvidos, permitindo que ao longo dos processos a organização seja capaz de identificar potenciais riscos e administrá-los de modo a que sejam capazes de garantir os objetivos já definidos.

O IPQ (Instituto Português da Qualidade) apresenta na NP ISO 31000:2012, como as diferentes entidades devem integrar na sua constituição a gestão de risco, através de adaptações conforme as necessidades. (figura 2)

Figura 2 - Componentes da Gestão de Risco



Fonte: IPQ (2012)

Desta forma as diferentes organizações devem ter sempre por base a implementação de uma gestão de risco e proceder a constantes “*processos de pesquisa, de reconhecimento e de descrição de riscos*”, com a descrição da fonte do risco (o elemento que tem o poder de originar um risco), do evento (circunstância em que ocorre o risco) e as principais consequências (que coloquem em causa os objetivos) para que seja possível proceder ao consequente controlo do mesmo (IPQ, 2012).

CAPÍTULO III – Estudo de Caso

3.1. Introdução:

Neste capítulo, apresenta-se uma breve contextualização do presente estudo. Desta forma, inicia-se com a apresentação da entidade acolhedora, a qual me permitiu a inserção e me orientou para a realização do Estágio Curricular. Posteriormente, apresenta-se os objetivos de trabalho e a metodologia de investigação que direciona à concretização dos objetivos propostos. Seguidamente, far-se-á a análise e discussão dos resultados.

3.2. Entidade de acolhimento:

O Município de Arganil, situado no distrito de Coimbra, na organização administrativa portuguesa integra-se na Administração Autónoma do Estado mais concretamente, como uma Autarquia Local, estando na CRP na Epígrafe “Poder Local” estabelecido o regime jurídico desta, destacando-se o artigo 235º que consagra a existência de AL e define-as como uma pessoa coletiva dotada de órgãos próprios representativos que visam a realização do interesse público da população circunscrita (Assembleia da República, 1976).

A Administração Central, o Governo, exerce sobre as AL certas competências administrativas, como é o caso da tutela administrativa presente no n.º 1 do art.º 242 da CRP, isto é, fiscaliza o cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos. A existência da capacidade de fiscalização e a prestação de subsídios do Estado às AL não retira a estas a condição de autonomia, que se destaca como um princípio fundamental da organização Administrativa de um Estado Descentralizado¹³ (Assembleia da República, 1976).

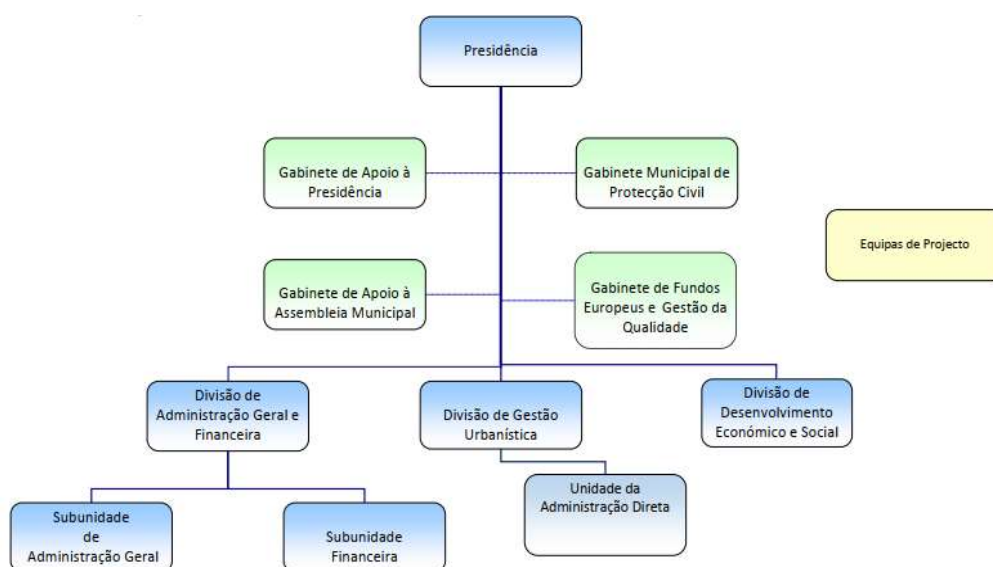
Esta autonomia, e conseqüente descentralizada administrativa, foi reforçada com a Lei nº75/2013 de 12 de setembro que estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais, como forma de salvaguarda dos interesses próprios das populações circunscritas (Assembleia da República, 2013).

¹³ O princípio da autonomia local encontra-se consagrado no art.º 6º, no art.º 235º e art.º 241º da CRP (Assembleia da República, 1976). As autarquias locais têm ainda reforço da sua posição administrativa na Lei n.º 169/99 de 18 de setembro que estabelece o quadro de competências, o regime jurídico de funcionamento dos órgãos.

O Município de Arganil regula-se pelo Regulamento dos Serviços Municipais, presente no Despacho n.º 2070/2011, no qual considera que a autarquia apresenta como objetivos estratégicos a modernização administrativa e a maior eficácia na prestação das melhores condições aos cidadãos e para o interesse público, encarregando-se para a realização destas funções de uma equipa multidisciplinar que procura promover uma resposta rápida e eficaz às necessidades dos seus utentes (Assembleia Municipal, 2011).

O Município apresenta uma estrutura hierarquizada constituída pela Presidência, quatro gabinetes de apoio, dois deles ao Presidente da Câmara e à Assembleia Municipal e os outros dois à Proteção Civil e Fundos Europeus. As unidades orgânicas flexíveis dividem-se em quatro divisões: a Divisão de Administração Geral e Financeira (DAGF), a Divisão de Gestão Urbanística (DGU) e a Divisão de Desenvolvimento Económico e Social (DDES). Existem ainda duas subunidades orgânicas afetas à DAGF e uma unidade afeta à DGU e a possibilidade de existência de equipas de projeto. Engloba no total 216 técnicos municipais a exercer funções na organização. (Município de Arganil, 2021)

Figura 3- Organigrama dos Serviços Municipais do Município de Arganil



Fonte: Município de Arganil (2015)

O estudo de caso desenvolveu-se na área da Contratação Pública e Aprovisionamento que pertence à Subunidade Financeira e que se enquadra na Divisão de Administração Geral Financeira (DAGF).

3.3. Objetivos do trabalho:

Reconhecendo as novas formas de gestão de processos e a complexidade da área da Contratação Pública, que resulta na constante necessidade das entidades públicas se adaptarem e procederem a melhorias contínuas para satisfazer as necessidades emergentes, o objetivo central desta investigação incide na modelação dos procedimentos pré-contratuais, através da utilização do modelo BPM na área funcional da Contratação Pública. Para permitir uma análise detalhada, tornou-se necessário primeiramente proceder a uma série de etapas que permitissem recolher informações claras para o objetivo central.

Como primeira etapa, procedeu-se a realização de uma matriz SWOT, como forma de identificar os pontos fortes/ fracos que o Município apresenta, bem como quais as ameaças/oportunidades relevantes, possibilitando a obtenção de uma análise detalhada do contexto específico do Município.

Para as seguintes etapas, e conseqüentemente para o objetivo central, recolheu-se uma amostragem quantitativa dos procedimentos concursais mais utilizados (Ajuste Direto, Consulta Prévia e Concurso Público), permitindo primeiramente através do tratamento de dados com recurso ao *Statistical Package for the Social Sciences (SPSS)* realizar a análise descritiva do desempenho do Município, tendo por base doze indicadores estabelecidos pela Comissão Europeia, de forma a verificar se são tidos em conta os princípios da Contratação Pública expressos no CCP.

Através do recurso a amostragem e em congruência com a interação com as funcionárias da área funcional da Contratação Pública segue-se a segunda etapa através da realização de um diagrama de contexto do Sistema de Contratação Pública, demonstrando quais as entradas e saídas que marcam o funcionamento da Contratação Pública, bem como, os seus atores principais.

Por fim, procede-se ao objetivo final, com a modelação e notação dos fluxos dos procedimentos pré-contratuais mais utilizados no Município, através da descrição detalhada desde a fase de manifestação de interesse até a publicitação na plataforma oficial de Contratação Pública, possibilitando uma informação mais detalhada, com a demonstração dos principais riscos que podem colocar em causa os objetivos estratégicos do Município.

3.4. Metodologia:

Dado ao carácter da investigação, utiliza-se o método estudo de caso, por se tratar de uma ferramenta fulcral para coletar e analisar dados de abordagens específicas de um determinado contexto. Tal como refere Yin (2018), este método permite analisar um fenómeno em profundidade, tendo em conta as diferentes condições contextuais pertinentes para o fenómeno.

O tipo de pesquisa desta investigação, baseia-se no carácter exploratório e descritivo, devido a realizar-se em contexto prático, torna-se necessário uma maior proximidade com o ambiente e a consequente exploração de como se procedem os fluxos de trabalho; e assume um carácter descritivo para permitir a descrição do próprio contexto e dos fluxos existentes.

Devido ao carácter da pesquisa, são utilizados dados qualitativos e quantitativos. Os dados qualitativos resultam da necessidade de haver uma constante interação entre o próprio tema com os funcionários técnicos que integram o Município de Arganil, de forma a permitir a descrição detalhada dos acontecimentos e resultam do levantamento e organização da informação quantitativa, através da recolha de dados do portal Base.Gov e da plataforma Acin.Gov, sendo posteriormente tratados com recurso ao software SPPS.

3.4.1. Amostra:

De forma a realizar o objetivo principal proposto no início da investigação, foi usado o catálogo de contratos públicos realizados no ano de 2021, através da recolha de uma amostra de 55 contratos cuja população de estudo são os contratos desde o início de janeiro de 2021 até outubro de 2021, como forma de permitir uma análise mais adequada, por já estarem em fase de adjudicação/ou celebração de contrato no momento da recolha.

Esta amostragem, serve de base para três etapas desta investigação: para a interpretação dos dados quantitativos relativamente à performance do Município de Arganil em relação à área da Contratação Pública; para a realização do diagrama de contexto do Sistema de Contratação Pública; e por fim, para a modelação detalhada dos fluxos de trabalho ao longo da formação e execução dos principais procedimentos contratuais utilizados no Município.

3.4.2. Recolha de informação/ dados:

Para a recolha de dados foram utilizadas quer fontes primárias quer secundárias. Inicialmente, recorreu-se às fontes secundárias, bibliografia, artigos científicos e o enquadramento legislativo constitucional e comunitário que interferiram diretamente sobre as atividades desenvolvidas pelo Município de Arganil.

No desenvolvimento da parte empírica, foram inicialmente utilizados, materiais e técnicas como é o caso de relatórios e documentos do Município de Arganil, presentes no site oficial, o Mapa de Pessoal com a última alteração e, ainda, o “*Relatório de Orçamento e Grandes Opções do Plano*” para 2021.

Relativamente aos dados relativos aos Contratos Públicos (procedimentos, fornecedores, tempo de adjudicação, critério de escolha, existência de identificação fiscal) estes foram recolhidos no portal oficial de Contratação Pública, Base.Gov, que disponibiliza os dados publicamente e também na plataforma Acin.Gov, com recurso e autorização da própria entidade. De forma a permitir uma melhor avaliação da performance, foram recolhidos doze indicadores relevantes à Contratação Pública do site oficial da Comissão Europeia.

Na última etapa, para a realização do diagrama da Contratação Pública e da modelação dos procedimentos pré-concursais, recorreu-se primeiramente, ao CCP e posteriormente, à observação direta “*in loco*” e interação/ comunicação com duas funcionárias técnicas superiores de carreira geral da área de Compras Públicas e Aprovisionamento, identificados no mapa de pessoal.

3.4.3. Análise e discussão dos resultados:

Para a realização da análise e discussão de dados, foram utilizadas diversas ferramentas de análise para a análise e tratamento dos dados recolhidos.

3.4.3.1. Matriz SWOT:

A análise de contexto, foi elaborada com recurso à matriz *SWOT* (*Strengths, Weakness, Opportunities, Threats*). Esta permite realizar uma análise externa e interna de

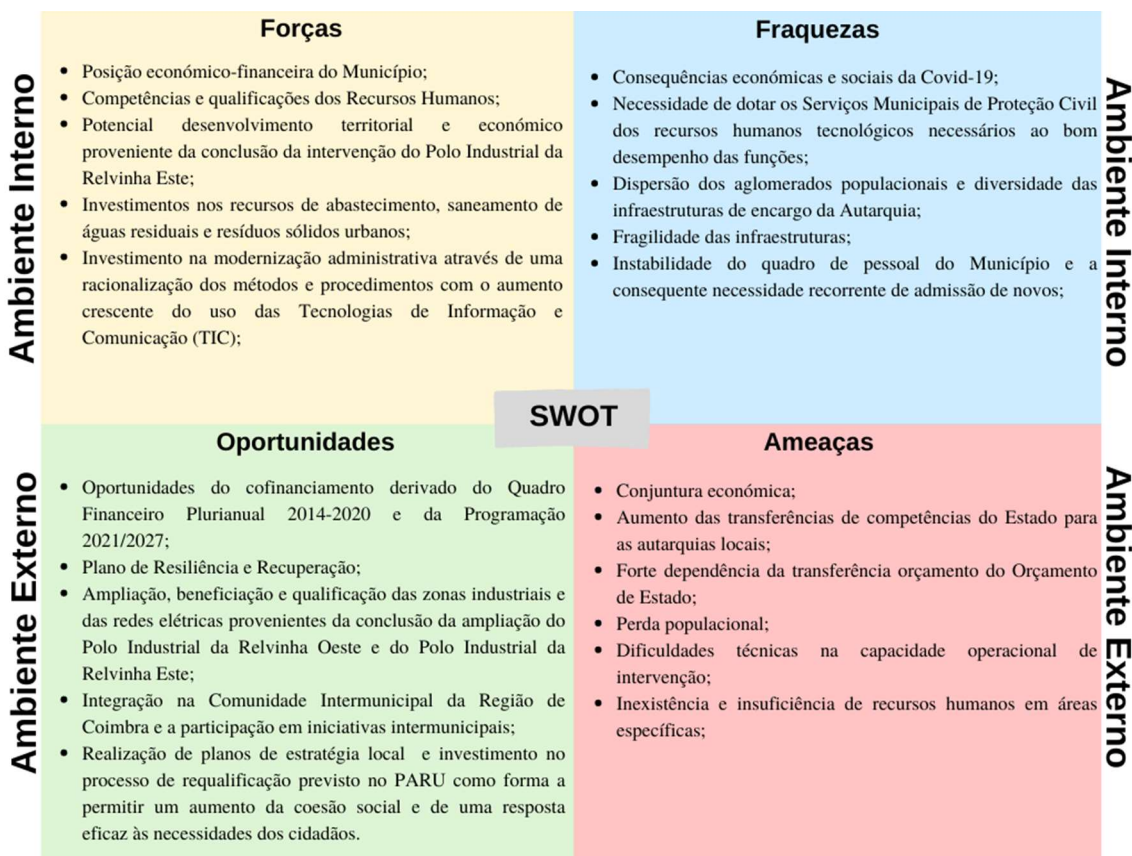
forma a identificar do lado externo as possíveis ameaças e oportunidades e do lado interno os pontos fracos e pontos fortes da organização, permitindo a planificação das estratégias que conduzem à maximização das oportunidades (Teixeira, 2019).

3.4.3.1.1. Análise de Contexto:

Reconhecendo a importância de se conhecer e observar os fatores contextuais que marcam um determinado contexto, a primeira etapa desta investigação passou por analisar o ambiente interno e externo que marcam o Município de Arganil.

A análise do contexto do Município de Arganil foi realizada através do acesso ao “Relatório de Orçamento e Grandes Opções do Plano” de 2021 e do “Mapa de Pessoal”, sendo a informação observada e contextualizada numa figura de elaboração própria, sendo posteriormente levado à apreciação da Diretora da Unidade da Administração Geral e Financeira (Município de Arganil,2015; Município de Arganil, 2020).

Figura 4 - Análise SWOT do Município de Arganil



Fonte: Elaboração Própria

Na matriz SWOT realça-se como pontos fortes do Município a aposta na competência e na qualificação dos RH e o investimento nas TIC como forma de racionalização dos procedimentos existentes. Relativo aos pontos fracos, destaca-se a instabilidade do quadro pessoal do Município e a fragilidade social e das infraestruturas que alicerçada às possíveis ameaças derivadas da conjuntura económica e da forte dependência dos Municípios do Orçamento de Estado, pode dificultar a capacidade de resposta.

Uma forma de contrabalançar estas ameaças é focar nas oportunidades que surgem como o caso dos Planos de Resiliência e a integração e participação na Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra (CIRC) que permitem a difusão de novas informações e de novas oportunidades, que podem reforçar a posição do Município na Região e aumentar os benefícios para a população local.

3.4.3.2. Avaliação de Desempenho com recurso ao software SPSS:

A segunda etapa desta investigação, visa avaliar o desempenho do Município de Arganil no contexto da área da Contratação Pública, tendo por base doze indicadores propostos pela Comissão Europeia. (ver tabela 2: p. 43).

De forma a proceder a uma análise do desempenho, foi utilizada a amostragem como forma de aferir o cumprimento dos princípios basilares consagrados na legislação comunitária e constitucional por parte do Município. Devido a esta necessidade, é utilizado o software SPSS, para a realização de estatísticas descritivas e de frequências de cada variável do tipo de procedimento com cada um dos doze indicadores, Por fim, fez-se a representação gráfica agrupada (ver Anexo II: pp.63-68).

A estatística descritiva, permite a descrição, a caracterização e a classificação dos dados, através da apresentação dos dados em informações simples e de fácil compreensão sem qualquer distorção de informação. Estas permitem traduzir estes dados em tabelas de resumo e gráficos, como forma de demonstrar a ocorrência de frequências, percentagens, medidas de tendência central e de variabilidade (Abu-Bader, 2021).

3.4.3.2.1. Desempenho do Município na Área da Contratação Pública:

Tendo por base a análise descritiva realizada no *software SPSS*, apresenta-se uma tabela resumo com os resultados por procedimento de cada indicador, propostos pela Comissão Europeia (2021) para medir o desempenho na área da Contratação Pública.

Tabela 2 - Resumo dos Resultados por Procedimento da Amostragem de 55 contratos

Indicadores	Procedimentos					
	Ajuste Direto		Consulta Prévia		Concurso Público	
	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
Indicador 1 - A existência de um só candidato	23	-	4	7	2	19
Indicador 2 - publicação do anúncio/ ou convite realizado antes da abertura do procedimento	23	-	11	-	21	-
Indicador 3 – Taxa de Publicitação no <i>Tenders Eletronic Daily (TED)</i>	-	23	-	11	-	21
Indicador 4 – Realização de Aquisição Cooperativa	-	23	2	9	-	21
Indicador 5 – Utilização do critério unifator do preço;	19	4	9	2	20	1
Indicador 6 – Tempo de adjudicação (desde a receção das propostas até à data de decisão de adjudicação)	22	1	11	-	19	2
Indicador 7 – Adjudicatário Pequena e Média Empresa (PME)	18	5	6	5	18	3
Indicador 8 – Propostas apresentadas por PME's	18	5	7	4	20	1
Indicador 9 – Utilização do procedimento de divisão por lotes	-	23	2	9	8	13
Indicador 10 – Clareza nos processos (publicação dos documentos de formação/execução do contrato e publicitação no Portal Base.Gov)	22	1	11	-	15	6
Indicador 11 – Número de Identificação Fiscal (NIF) do Adjudicatário está referido	23	-	11	-	21	-
Indicador 12- NIF do Adjudicante está referido	23	-	11	-	21	-

Fonte: Elaboração Própria, com base nos indicadores apresentados pela Comissão Europeia (2021)

De forma a verificar os procedimentos que o Município tem em conta relativamente aos princípios da Contratação Pública, foi realizada uma tabela (tabela nº3) que demonstra

de forma simplificada quais os indicadores que são cumpridos, bem como apresenta as vantagens que cada indicador oferece. Salva-se que o facto de que certos indicadores do CCP não são de cumprimento obrigatório, por esse motivo na tabela (tabela nº3) exposta os indicadores não cumpridos não expressam uma irregularidade para com a lei.

Tabela 3 -Desempenho do Município de Arganil na Contratação Pública

Indicadores	Vantagens:	Cumprido	Não Cumprido (recomendado)
1.Único Concorrente	- Permite a criação de taxas altas de concorrência;	X	
2.Publicação/Realização Convite	- A publicação/convite antes de se iniciarem os procedimentos demonstra o cumprimento do princípio da legalidade e grau de transparência;	X	
3.Publicitação no TED	-A utilização de plataformas europeias de publicitação, permite um acesso diversificado aos mercados;		X
4.Aquisição Cooperativa (Acordo-Quadro)	- A realização de compras conjuntas permite melhores oportunidades e partilha de informações;		X
5.Utilização para além do critério preço	- A utilização de critérios para além do preço, permite melhores análises de benefícios que se traduzem em maiores vantagens;		X
6.Velocidade de Decisão	- Velocidade de Decisão, permite melhores procedimentos, maior confiança e maior vantagens em termos de custos;	X	
7.Adjudicatários PME's	- Concorrentes e Adjudicatários PME's demonstra uma maior abertura à concorrência e igualdades de acesso e não-discriminação;	X	
8.Concorrentes PME's		X	
9.Procedimentos Divididos em Lotes	- A existência de procedimentos divididos em lotes, possibilita às PME's terem mais capacidades de apresentar propostas;		X
10.Clareza nos Procedimentos		X	
11.NIF do Adjudicatário	- Maior transparência e partilha de informações.	X	
12.NIF do Adjudicante		X	

Fonte: Elaboração Própria

Dos doze indicadores indicados, o Município de Arganil cumpre oito de forma cabal.

No caso do primeiro indicador, demonstra a preocupação com o princípio da concorrência, ao primarem pela formação de contratos com mais que um concorrente. Contudo, neste indicador, deve-se ter em conta que na tabela 2 verifica-se que existe mais “um único concorrente” do que “vários concorrentes”, pelo que se torna necessário proceder

à análise do gráfico de dados agrupados, pela razão que o procedimento por “Ajuste Direto” estipula no n.º 2 do art.º 112º do CCP, que apenas pode haver um único concorrente (MOPTC, 2008). O gráfico, demonstra que no caso dos procedimentos por “Ajuste Direto”, apenas houve sempre um concorrente, pelo que se verifica que o Município de Arganil para além de demonstrar a preocupação em garantir a concorrência, apresenta também o cumprimento com o princípio da legalidade. (Anexo II: p.67) Desta forma, excluindo o tipo “Ajuste Direto”, devido à sua condição prevista na lei, certifica-se o cumprimento do princípio da concorrência, ao serem apresentados maioritariamente mais que um único concorrente.

O princípio da legalidade demonstra-se, mais uma vez, na execução e formação dos contratos, com a publicação no caso do procedimento por “Concurso Público” no DRE e nos casos de “Ajuste Direto” e “Consulta Prévia” com a realização de um convite prévio ao início das fases de seleção dos concorrentes.

Em relação ao princípio da igualdade e não-discriminação, o Município de Arganil, apresenta a existência de candidaturas e adjudicação a PME’s, verificando-se a consideração por procedimentos abertos à concorrência, com igualdades de oportunidades e na imparcialidade na escolha dos concorrentes, optando sempre pelo concorrente que apresente melhores vantagens para a aquisição de serviços.

Demonstra-se que para além da defesa do princípio da concorrência e do princípio da igualdade e não discriminação, a entidade apresenta também conformidade com a transparência através da existência de clareza na prestação de informações sobre os procedimentos, que se encontram maioritariamente¹⁴ publicados no Portal Base.Gov de livre acesso a todo o indivíduo, bem como em todos os contratos estão explícitos os NIF quer do adjudicante, quer do adjudicatário.

O tempo de adjudicação, apesar de não estar diretamente ligado ao princípio da prossecução do interesse público, demonstra que procedimentos realizados com uma maior rapidez, traduzem-se em respostas mais rápidas em relação às necessidades emergentes, em menores custos e no aumento da confiança dos utentes para com a Administração.

Relativo aos outros quatro indicadores, não se considera neste estudo como indicadores de desempenho negativo, devido às condições que o próprio CCP estipula para

¹⁴ Relativo à publicação no Portal Base.Gov dos contratos elaborados, destaca-se a importância do artigo nº1 do art.º 127º do CCP, que apenas impõe a publicação e conseqüente eficácia dos contratos aos procedimentos por “Ajuste Direto” e “Consulta Prévia” (MOPTC,2008).

cada caso. Por esse motivo, expõem-se os motivos de não utilização e quais são as vantagens que se demonstrariam aquando da utilização.

Na publicitação internacional, encontra-se estipulado no CCP os limiares europeus para a publicitação obrigatória. No caso concreto, nenhum dos contratos presentes apresenta um valor superior aos estipulados, pelo que a entidade não se encontra obrigada a proceder à publicitação. Contudo, a existência de uma publicitação internacional, permitiria a possibilidade de serem apresentadas propostas mais diversificadas, e por vezes, mais inovadoras e vantajosas que às já existentes.

A predominância da utilização do critério do preço na maioria da amostragem é notável no Município de Arganil, ainda que esta utilização esteja em conformidade com a legislação e que apresente a curto prazo vantagens económicas, a longo prazo, em contrapartida, a não inclusão de outros fatores em maior parte dos contratos impossibilita determinar se haveriam propostas mais vantajosas a nível de qualidade e benefícios a longo prazo.

Referente à aquisição cooperativa, o Município efetuou duas compras conjuntas com a CIRC. A utilização deste tipo de aquisição apresenta-se como um fator que pode aumentar os graus de desempenho ao possibilitar uma partilha de informações e permitir uma aquisição mais vantajosa em relação ao preço. Destaca-se que a inexistência de mais casos de aquisição cooperativa nesta amostragem, deve-se, ao facto de por vezes o próprio Município não reunir as condições necessárias, no seu limite geográfico, para efetuar tais aquisições.¹⁵

Relativamente, aos procedimentos divididos em lotes, destaca-se o n.º 2 do art.º 46º-A do CCP que apenas se torna obrigatório a utilização deste procedimento, quando ultrapasse os 135.000€ para bens e serviços e os 500.000€ para as empreitadas e obras públicas (MOPTC, 2008). No caso concreto, verifica-se que no caso do “Concurso Público”, que são os contratos com um preço base mais elevado, a entidade realizou mais contratos baseados em procedimentos divididos em lotes. Esta evidência, demonstra a preocupação em realizar concursos abertos à concorrência, igualitários em termos de oportunidades e imparciais. Os procedimentos divididos em lotes apresentam como um fator de vantagem

¹⁵ Um exemplo desta limitação, cuja informação foi obtida a partir da interação com as funcionárias encarregadas da área das Compras Públicas e Aprovisionamento, foi a incapacidade de o Município no ano de 2021 participar numa aquisição cooperativa da CIRC relativo a combustíveis, devido à inexistência de um reservatório e de recursos que fornecessem a toda a população circunscrita.

para as PME's na apresentação de propostas, contudo, por vezes em algumas áreas geográficas torna-se uma desvantagem, pelo facto de existir apenas um fornecedor para determinado serviço, impossibilitando o aparecimento de propostas diversificadas e economicamente vantajosas. No caso do Município, verifica-se ainda que, foram realizados procedimentos divididos em lotes abaixo dos limiares estipulados, como é o caso do transporte de refeições escolares, de forma a apresentar uma resposta mais eficiente e rápida às necessidades, no qual com apenas um fornecedor não seria possível prestar um serviço tão ágil devido às dimensões da área geográfica.

De forma conclusiva, apesar de o Município de Arganil não apresentar o cumprimento em todos os indicadores, salvaguardando-se a não obrigatoriedade de cumprimento de certos indicadores, demonstra a preocupação em agir em conformidade com a lei e em aplicar os princípios da Contratação Pública na sua prática diária em termos de formação e execução dos contratos públicos.

3.4.4. Observação Direta e Participativa:

Para a realização das duas etapas finais, teve-se em conta a amostragem dos 55 contratos, cuja informação foi retirada do portal Base.Gov e da plataforma Acin.Gov, de forma a perceber-se quais os tipos de procedimentos mais utilizados. Através dessa compreensão, as duas etapas seguintes, foram concretizadas através do acesso e consulta do CCP e da observação direta, participativa (*in loco*) e da interação com as funcionárias técnicas encarregadas da área das Compras Públicas e Aprovisionamento, que explicaram através da exposição oral com recurso a documentos, quais as fases e atores envolvidos ao longo do procedimento contratual.

A construção do diagrama de contexto do sistema da Contratação Pública, objetivo deste trabalho de pesquisa, permite perceber, antes de tudo, a complexidade que retrata esta área; segundo, permite funcionar como um mecanismo sistémico que explicita as entradas e saídas durante a formação e execução dos contratos, bem como os atores envolvidos ao longo do procedimento.

A modelação de processos, resulta na representação dos processos de forma completa e precisa (ABPMP, 2013). Neste trabalho é utilizada a notação *Business Process*

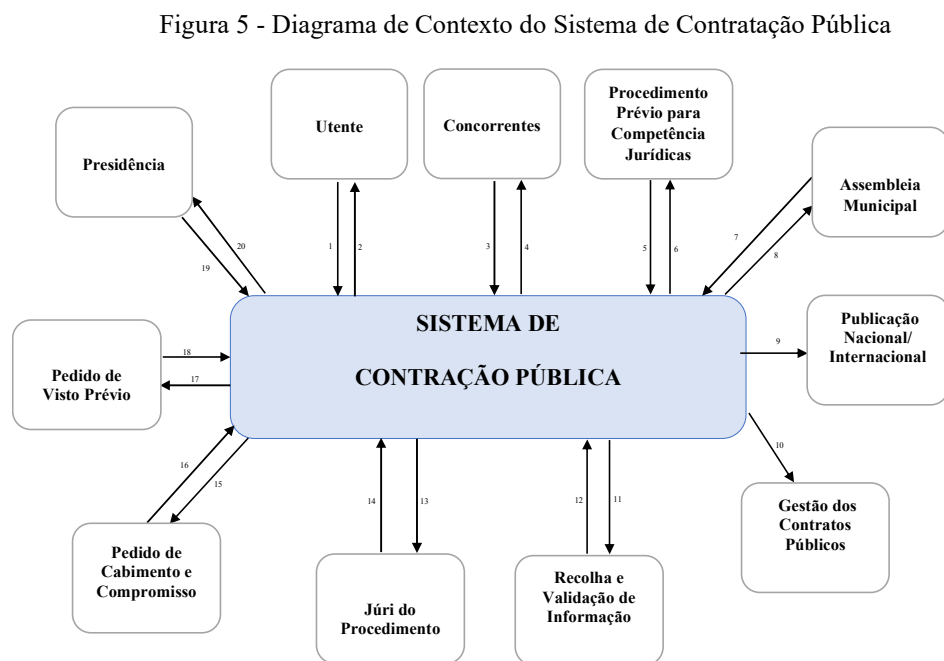
Model and Notation (BPMN), versão 2.0., criada pela OMG, que permite apresentar um modelo simplificado e de fácil compreensão para diversos públicos-alvo.

Para a modelação, foi utilizada a plataforma “*Bizagi Modeler*”, que assume a notação BPMN 2.0 apresentando um *template* e simbologia de fácil utilização e que permite a sistematização dos dados em diferentes idiomas (Anexo I, pp.59-62).

Este trabalho permite, ainda, fornecer, um guia sistematizado da informação, isto é, uma metodologia com utilidade prática para o Município, na medida que esta ferramenta não é ainda aplicada no mesmo.

3.4.4.1. Diagrama de Contexto:

O diagrama de contexto, permite descrever o objetivo do sistema, através da descrição das entradas/saídas e dos atores envolvidos (Project Management Institute[PMI],2013). Apresenta-se a versão resumida do diagrama de contexto do sistema de Contratação Pública que o Município de Arganil prossegue (a legenda detalhada de cada um dos fluxos de informação encontra-se no Anexo III, p.69).



Fonte: Elaboração Própria

3.4.4.2. Modelação dos Processos da Contratação Pública:

O Município de Arganil, nos últimos anos, tem apostado na modernização administrativa e tecnológica, em especial na vertente da gestão documental, porém, ainda não possui um elemento de modelação de processos. Neste estudo, utiliza-se o modelo BPM, como uma forma de permitir a modelação dos procedimentos e possibilitar uma maior facilidade em recolher conclusões relativas à formação e execução dos procedimentos, tendo por base o auxílio da representação prática.

A modelação de processos, permite identificar de forma mais concreta os atores envolvidos e os papéis desenvolvidos por estes ao longo do processo, mas permite também diagnosticar possíveis falhas que fragilizem a obtenção dos objetivos estratégicos e que resultem em níveis de desempenho menores, servindo por este motivo como uma ferramenta de otimização, de demonstração dos pontos mais fortes e que devem ser tidos em conta em futuras aplicações.

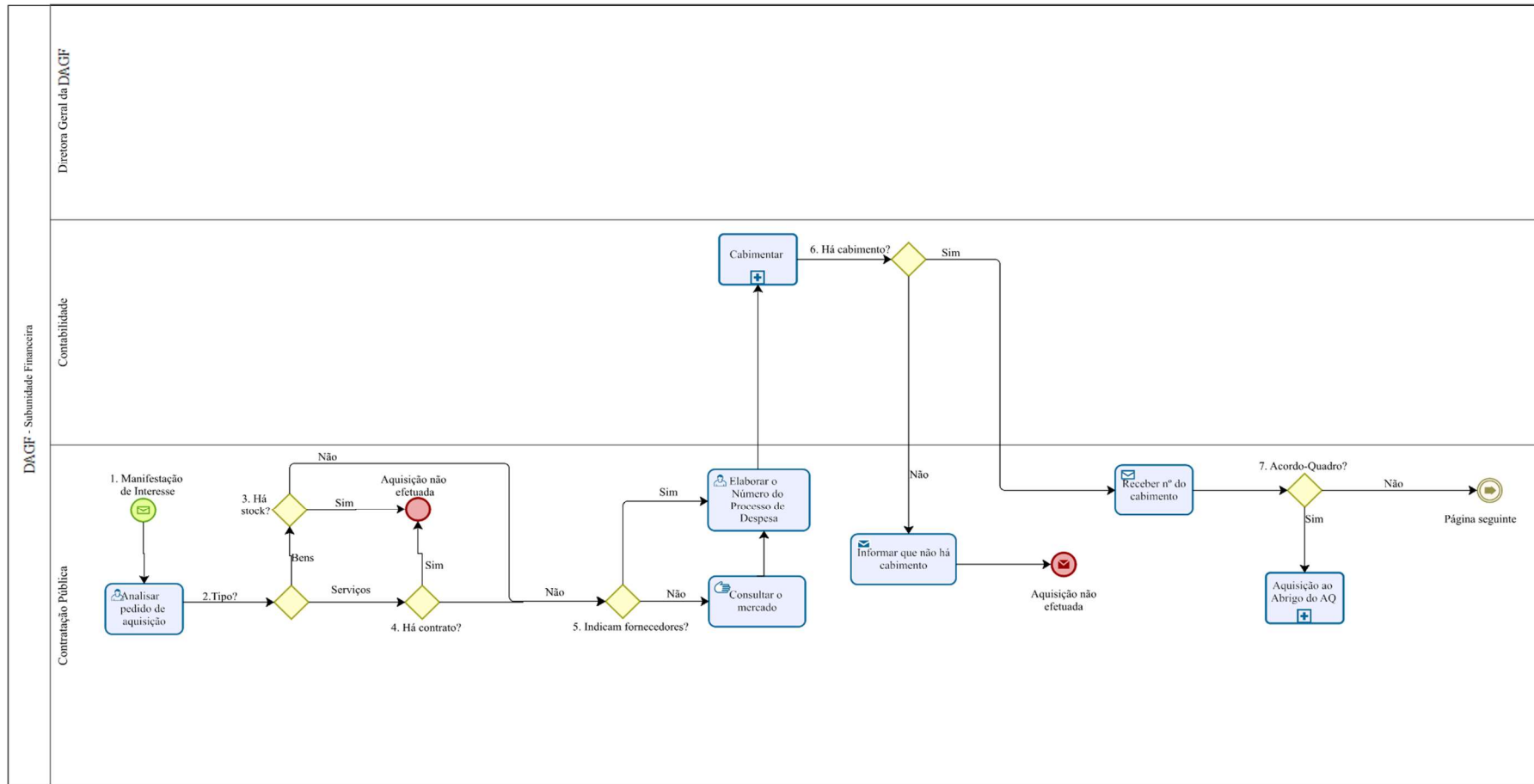
A identificação dos processos a modelar, foi feita através da base de dados recolhida e tratada para avaliar os desempenhos da Município de Arganil em relação aos doze indicadores. Desta forma, determinou-se que os três procedimentos concursais utilizados com maior frequência são: o “Ajuste Direto”, a “Consulta Prévia” e o “Concurso Público”.

Conforme explícito no Diagrama de Contexto, à formação de um procedimento antecede sempre uma necessidade expressa de aquisição de compras públicas. Ao longo do processo, surge também a necessidade de ser nomeado um júri do procedimento, que exerce tarefas importantes quer na fase de seleção dos concorrentes, na participação no relatório preliminar e no relatório final que antecede a publicação do contrato.

Devido à importância destas fases, esta investigação visa a modelação dos seguintes procedimentos:

1. Demonstração da necessidade de aquisição de compras públicas (figura 6: pp.49-50);
2. Ajuste Direto;
3. Nomeação do Júri do Procedimento;
4. Consulta Prévia;
5. Concurso Público (Anexo IV).

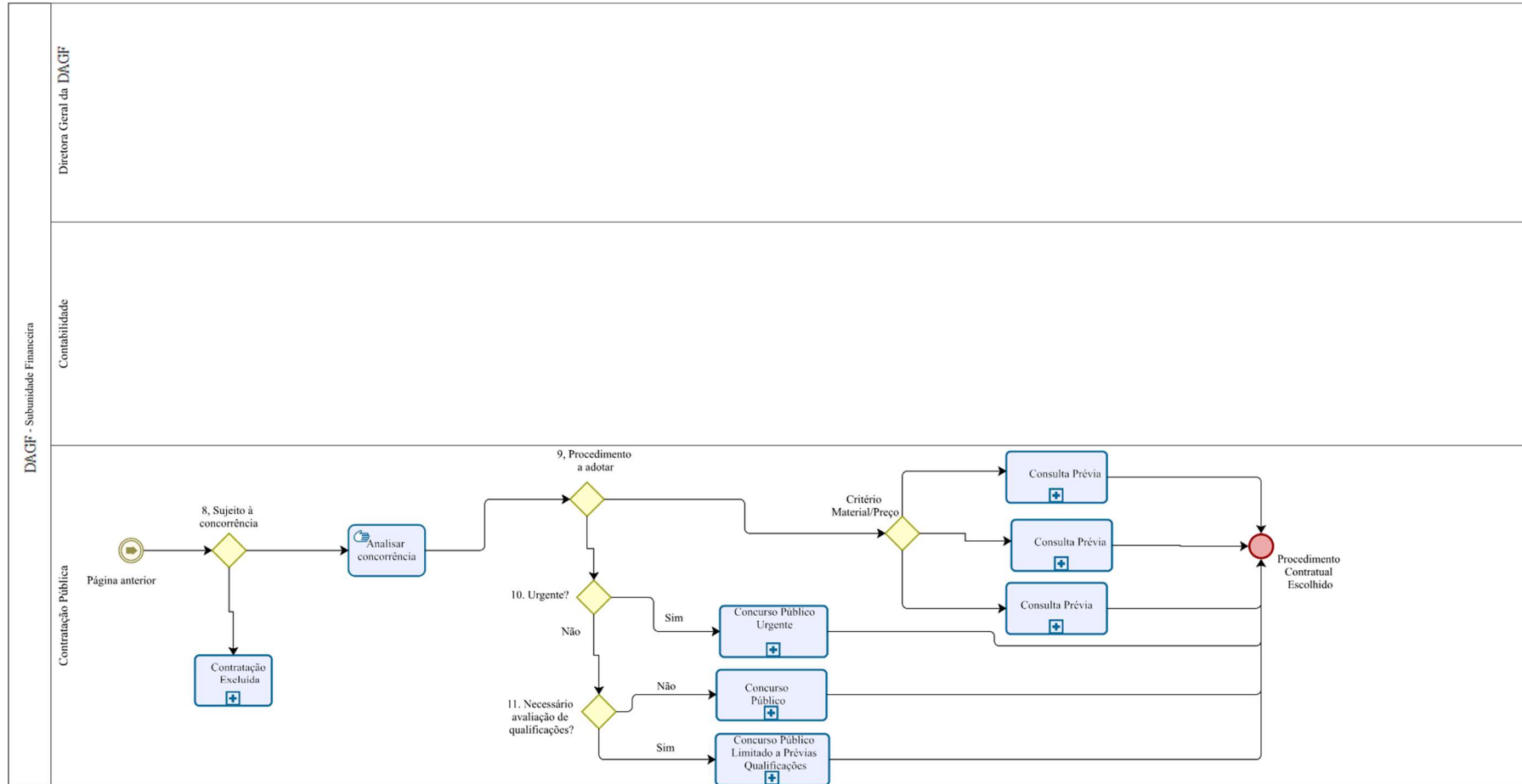
Figura 6 - Manifestação de Interesse 1



Fonte: Elaboração Própria com apoio da observação direta e participativa, com recurso à plataforma *Bizagi Modeler*



Figura 7 - Manifestação de Interesse 2



Fonte: Elaboração Própria com apoio da observação direta e participativa, com recurso à plataforma *Bizagi Modeler*

A modelação de processos, no caso concreto, permitiu para efeitos de estudo: a explicitação de como se distribuem a gestão de competências em uma estrutura hierarquizada e a forma como os diferentes funcionários aplicam a legislação relacionada com a contratação pública; a identificação que devido à complexidade da área da contratação pública, quando existem necessidades de proceder a esclarecimentos/erros ou omissões relativas aos concorrentes, torna o procedimento mais longo e conseqüentemente mais moroso; e por fim, destaca-se a quantidade de documentos envolvidos que se não forem continuamente rastreados e conciliados com plataformas eletrónicas, pode fragilizar os padrões de qualidade da entidade.

Reconhecendo os objetivos do Município de Arganil que visam principalmente, a prestação de serviços eficientes e de qualidade à população circunscrita, a aposta na modernização administrativa, o investimento em infraestruturas e qualificação, torna-se necessário devido às conseqüentes normas legislativas que têm incentivado à otimização e simplificação administrativa, a identificação de potenciais riscos que coloquem em causa estes princípios.

Reconhecendo a importância que tanto a norma ISO 9001:2015 relativo a um sistema de gestão de qualidade e a ISO 3100:2012 relativa à gestão de risco, o Município de Arganil, apresenta como principal risco em termos de formação dos procedimentos contratuais, riscos comunicacionais.

Esta ocorrência, destaca-se principalmente na fase de “Manifestação de Interesse” (figura 6: pp.49-50), quando os diferentes setores que constituem o Município necessitam de adquirir um serviço, mas não manifestam atempadamente a necessidade de o adquirir, não dando as informações necessárias ao setor das Compras Públicas e de Aprovisionamento que está encarregue de elaborar as aquisições. A principal dificuldade que interfere na capacidade deste setor lançar um procedimento é não ser capaz de reunir todas as condições necessárias, em tempo útil, para prestar um serviço público eficiente.

Esta carência leva à evolução para riscos operacionais ao destacar-se a incapacidade, de por vezes, os procedimentos não serem concluídos atempadamente, tornando necessário recorrer à eficácia retroativa, presente no artigo 287º do CCP, que antecipa os efeitos do contrato para satisfazer as necessidades do interesse público, sendo disponibilizado mais tarde o contrato de forma a adquirir a plena eficácia (MOPTC, 2008).

O recurso à eficácia retroativa pode trazer consequências quer a nível social ao contribuir para a conseqüente diminuição da avaliação da qualidade de serviço, devido à necessidade de os procedimentos necessitarem de ser apressados e, por esse motivo, não incluírem todas as informações relativas às necessidades da população; quer a nível organizacional, que em caso de não haver uma justificação coerente pode resultar na ineficácia do procedimento contratual e colocar em causa os interesses financeiros assumidos e na recusa do visto prévio pelo Tribunal de Contas (Assembleia da República,1997).

3.4.5. Conclusão:

Tendo por base a exposição realizada neste capítulo e reconhecendo as etapas seguidas para a obtenção de resultados, importa destacar que esta investigação permitiu expor como são delegadas as competências e as responsabilidades a nível da Contratação Pública, como são interpretadas e aplicadas as exigências legais e como a aposta numa modernização administrativa e numa abordagem de processos permitiria o aproveitamento de oportunidades de risco e, conseqüentemente, um aumento da eficiência por parte das autarquias locais.

Conclui-se que o Município de Arganil apresenta certas fragilidades, mas também potencialidades.

Da análise SWOT, conclui-se, resumidamente que a entidade apresenta fraquezas e ameaças em relação aos recursos humanos. Este facto explica-se pela instabilidade no quadro de pessoal, conseqüência da rotatividade, e dificuldades técnicas em responder às necessidades que surgem a nível interno. Outra dificuldade que apresenta é o limite geográfico do Município que devido à dispersão entre os diversos aglomerados populacionais impossibilita uma resposta mais rápida e coesa e que apesar da participação e integração na CIRC, esta não maximiza no seu exponencial as oportunidades, devido à inexistência de recursos.

Considerando o levantamento e tratamento da informação relativa à análise de dados do desempenho do Município na Contratação Pública, um fator de sucesso que se destaca é a existência de um cuidado em fazer cumprir os princípios da Contratação Pública: da concorrência, da transparência, da igualdade de tratamento e em criar procedimentos

baseados na prossecução do interesse público, e por isso, ágeis, rápidos e capazes de serem consultados pela população. Destaca-se a inevitabilidade de as entidades terem de adotar soluções estratégicas, inovadoras de forma a garantir a sustentabilidade e continuidade do seu plano de negócios, pelo que se torna mais que necessário, comecem a ser privilegiados elementos como a qualidade, não apenas na execução dos procedimentos, mas aquando da aquisição de bens e serviços, como um fator de eficiência dos processos e capaz de diminuir riscos futuros. A elementos como a qualidade, acrescem a constante cooperação entre entidades, a consideração de outras plataformas como fatores fulcrais na procura de novas soluções inovadoras, a partilha de informações e a abertura a um maior leque de oportunidades que se resultem vantajosas para a aquisição de serviços.

Em relação às últimas etapas desta investigação, relativo ao diagrama de contexto, destaca-se a importância da realização deste previamente, que reúne de forma resumida e sistémica as principais atividades e atores envolvidos nos procedimentos contratuais, e que se tornou um guia de extrema importância que alicerçado com a participação e o diálogo com as encarregadas da contratação pública, permitiu a descrição e modelação dos procedimentos, como forma de perceber como se desenvolvem os procedimentos nesta entidade.

Por fim, reconhecendo o grande objetivo de modelar os procedimentos contratuais detetou-se que apesar de a estrutura organizacional do Município ser hierarquizada, existe um envolvimento e comprometimento por parte do executivo municipal, em apresentar uma resposta rápida ao longo dos procedimentos, permitindo uma maior agilidade nos procedimentos e possibilitando o evitar de problemas de redefinição de funções e de desperdício de recursos. Destacou-se, contudo que existe uma dificuldade de gestão das competências, com falhas comunicacionais entre diferentes áreas funcionais, que resulta por vezes na incapacidade de apresentar uma resposta atempada às necessidades dos utentes.

Embora o Município não se guie, até à presente data de elaboração de uma abordagem de processos, esta experiência permitiu destacar que a modelação dos processos traz vantagens, simplifica as diferentes tarefas levadas a cargo pelos diferentes atores envolvidos, demonstrando quais as principais fases que podem causar problemas. Destaca-se ainda, que devido à constante volatilidade e exigências legislativas articuladas com o aumento das competências para a realidade autárquica evidencia a importância de a nível local, adotarem ferramentas tecnológicas e melhorarem a sua estrutura funcional e a

comunicação entre unidades, como forma de permitir um melhor aproveitamento dos recursos e de maior agilidade na reposta de serviços públicos.

CAPÍTULO IV - Conclusão Geral

Face ao contexto atual marcado pelo acesso e difusão da informação e de conhecimento, assume-se como uma das principais preocupações a capacidade de recolher, processar, interpretar e distribuir essa informação. Os cidadãos, com a evolução complexa das sociedades, diversificam as suas necessidades e assumem uma posição mais participativa nas tomadas de decisão pública.

Neste contexto coexiste a necessidade de AP se modernizar e se reinventar, para tal, devendo assumir uma nova postura, na qual os serviços públicos devem ser mais eficientes e baseados em parâmetros de qualidade no decorrer dos seus procedimentos, de forma a apresentar soluções adequadas ao contexto e necessidades atuais.

Como forma de garantir a criação de um sistema de gestão de qualidade sustentável surgem novos modelos, baseados em abordagens de processos, que visam fomentar a adoção de estratégias inovadoras que possibilitem uma melhor coordenação das atividades de trabalho e uma melhor gestão comunicacional, interpretação e aproveitamento de oportunidades, monitorização e reorganização dos fluxos de trabalho e a atuação em conformidade com os requisitos, a menores custos e com menos recursos.

No contexto atual, com a transferência de competências do Estado para a Administração Local, devido à insuficiência do mesmo gerir setores económicos inteiros e de responder às necessidades dos cidadãos em tempo útil, torna-se necessário que as AL assumam um compromisso para com os cidadãos e que procedam a melhorias contínuas baseadas num sistema de qualidade, tornando a prestação de serviços públicos eficientes.

Com o aumento das competências, as AL assumem áreas de grande complexidade e com encargos económicos avultados para o PIB do país, como a área da Contratação Pública, pelo que se torna necessário que seja uma área regulada e alvo de várias análises de desempenho.

Devido à constante matéria legislativa que caracteriza a área da Contratação Pública, tornou-se necessário uma constante interligação com os diferentes diplomas que envolvem esta área funcional. Associada a esta necessidade de analisar diferentes diplomas, considerou-se como fator indispensável para a concretização desta pesquisa o envolvimento e a cooperação das funcionárias responsáveis pela área da Contratação Pública, que

permitiram o acesso a informação e a documentos necessários, além de relatos na primeira pessoa relativos à experiência acumulada.

No decorrer desse estudo, retiraram-se conclusões relativas ao funcionamento do Município de Arganil, destacando-se que, apesar da dependência orçamental do Estado e do aumento das competências, existe a preocupação constante em serem realizados procedimentos ágeis e em conformidade com a legislação, existe uma preocupação com a modernização administrativa, de forma a permitir que as entidades apresentem novos meios de responder às necessidades e às exigências e elevados níveis de transparência.

Importa, realçar que esta pesquisa se desenvolveu num contexto em que a desmaterialização e a descentralização marcam o funcionamento das entidades públicas locais, acabando por ter implicações para o próprio funcionamento da AP.

Devido à necessidade de assegurarem os poderes democráticos através da representação da comunidade circunscrita, as entidades necessitam de se reinventarem, de procederem a melhorias contínuas para assegurar níveis de qualidade de serviço de assumirem uma gestão baseada nas competências e no *empowerment* dos funcionários, tornando a oferta do serviço mais próxima das necessidades locais atuais.

Contudo apesar da importância atual da Administração Autárquica, proceder a melhorias contínuas, denota-se ainda como uma das principais implicações, a dificuldade em apresentar soluções tecnológicas, o que dificulta a aproximação das TIC aos próprios utilizadores. Outra é a dificuldade na gestão de competências, denotando-se uma falta de conhecimento amplo por parte dos recursos humanos relativamente a novas formas de sistema de gestão, às abordagens por processos e à interação destas com a qualidade, o que dificulta a concretização a análise dos próprios procedimentos.

4.1. Implicações para a Administração Pública:

Em face desta exposição cabe à Administração Local realizar esforços de mudança no sentido de prover capacidades adequadas às funcionalidades atuais, devendo começar a apostar na dinamização e no investimento de uma abordagem baseada em processos para a melhoria da comunicação interna do Município, na aposta de um sistema de gestão de qualidade coerente, como forma de dar continuidade à sua atuação e permitir a presença de

melhores práticas de modernização, possibilitando elevados níveis de agilidade e eficiência na concretização dos objetivos estratégicos.

Por fim, torna-se importante, a análise da gestão de risco das entidades públicas através dos seus procedimentos, como forma de permitir a mitigação de riscos que estejam a afetar o funcionamento dos objetivos estratégicos, bem como permitir ampliar e aproveitar as oportunidades e pontos fortes que estas entidades concentram, como forma de aumentar a importância que o poder local tem para o desenvolvimento de uma região e de um país permitindo uma melhor resposta às necessidades dos cidadãos.

4.2. Limitações:

A principal limitação desta investigação, prende-se com o facto de esta se realizar numa realidade concreta, o que não permite extrapolar resultados e consequentemente conclusões generalizadas para as restantes AL. A segunda limitação, ainda que não tenha posto em causa a realização desta investigação, prende-se com o contexto pandémico em que aconteceu este estágio, o que impossibilitou um maior contacto com outras departamentos e funcionários que poderiam ser úteis para esta investigação.

4.3. Orientações para o futuro:

No que respeita à gestão de processos de negócio, e à utilização do modelo BPM, importa continuarem a desenvolverem-se projetos e abordagens que articulem este modelo com as entidades públicas, como capazes de compatibilizar, simplificar os procedimentos, e permitir a monitorização de possíveis preocupações com a melhoria contínua, para suprir limitações como as dificuldades comunicacionais entre níveis, a constante volatilidade legislativa, a dependência orçamental do poder central, bem como o reforço da necessidade de se adotarem soluções inovadoras.

VI. Referências Bibliográficas:

- Agência para a Modernização Administrativa [AMA]. (2011, n.d.). *O que é o Simplex?*.
<http://historico.simplex.gov.pt/#1>
- António, N. S., & Teixeira, A. (2007). *Gestão da Qualidade: De Deming ao modelo de excelência da EFQM* (1st ed.). Edições Sílabo.
- Association of Business Process Management Professionals [ABPMP]. (2013). *BPM CBOOK: Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio* (1st ed.). Association of Business Process Management Professionals Brasil.
- Azevedo, P. A., & Carneiro, D. R. (2020). A Relevância do Portal Base, à Luz dos Princípios Fundamentais da Contratação Pública do Procedimento de Formação dos Contratos Públicos em Portugal. *Dereito*, 29(2), 9–27.
<https://doi.org/http://dx.doi.org/10.15304/dereito.29.2.7144>.
- Bader-Abu, S. H. (2021). *Using Statistical Methods in Social Science Research* (3rd ed.). Oxford University Express.
- Baldam, R., Valle, R., & Rozenfeld, H. (2014). *Gerenciamento de processos de negócio - BPM Uma referência para implantação Prática* (1st ed.). Elsevier.
- Borrvalho, C. (2019). *Informação e Gestão de Processos de Negócio* (M. Robalo (ed.); 1st ed.). Edições Sílabo.
- Burch, S. (2005). Sociedade da Informação/Sociedade do Conhecimento. In A. Alain, V. Peugeot, & P. Daniel (Eds.), *Desafios de Palavras: Enfoques Multiculturais sobre as Sociedades da Informação*. (1st ed.). C& F Éditions.
- Carapeto, C., & Fonseca, F. (2005). *Administração Pública: Modernização, Qualidade e Inovação* (1st ed.). Edições Sílabo.
- Castells, M. (2005). A Sociedade em Rede: do Conhecimento à Ação Política. In Castells, M. & Cardoso, G. (Eds.), *A Sociedade em Rede: do Conhecimento à Ação Política* (1st ed., pp. 17–30). Imprensa Nacional-Casa da Moeda.
- Castro, J. A. T. de, Cunha, A. C., & Leal, M. J. (2008). *Organizações em Tempo Real: O*

- Papel dos Sistemas de Informação* (1st ed.). Edições Sílabo.
- Comissão Europeia. (2010, 18 de outubro). *Livro Verde relativo ao alargamento da utilização da contratação pública eletrónica na UE*. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0571:FIN:PT:PDF>
- Comissão Europeia. (2017, 22 de novembro). *Ficha Temática Do Semestre Europeu - Contratos Públicos*, 1–14. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_public-procurement_pt.pdf
- Comissão Europeia. (2021, n.d.). *Public Procurement*. https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/policy_areas/public-procurement_en
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission [COSO]. (2004). *Enterprise Risk Management — Integrated Framework Executive Summary*. PricewaterhouseCoopers LLP.
- Crosby, P. B. (1980). *Quality is Free: The Art of Making Quality Certain* (1st ed.). Signet.
- Dahlgaard, J. J., Kristensen, K., & Kanji, G. K. (1998). *Fundamentals of Total Quality Management* (1st ed.). Springer Science + Business Media, B.V. <https://doi.org/10.1007/978-1-4899-7110-4>.
- Davenport, T. H. (1993). *Process Innovation: Reengineering Work through Information Technology*. (1st ed.). Harvard Business School Press.
- Deming, W. E. (2000a). *Out of the Crisis* (1st ed.). The MIT Press.
- Deming, W. E. (2000b). *The New Economics for Industry, Government, Education* (2nd ed.). The MIT Press.
- Drucker, P. F. (1993). The rise of the knowledge society. *WQ Spring*, 17(2), 52–71.
- Feigenbaum, A. V. (1983). *Total Quality Control* (3rd ed.). McGraw-Hill.
- Fernández, P. V. (2013). ¿Favorece la colaboración público-privada el principio de estabilidad en los presupuestos del sector público? - Reflexiones desde una coyuntura de crisis? *Revista de Contratos Públicos - RCP*, 2(3), 173–199.
- Gomes, P. J. P. (2004). A evolução do conceito de qualidade: dos bens manufacturados aos

- serviços de informação. *Cadernos BAD*, 2, 6–18.
<https://doi.org/10.48798/cadernosbad.826>
- Gonçalves, P. C. (2018). *Direito dos Contratos Públicos* (2nd ed.). Edições Almedina.
- Juran, J. M., & Feo, J. A. De. (2010). *Juran 's Quality Handbook* (6th ed.). McGraw-Hill.
- Hammer, M., & Champy, J. (2002). *Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution* (1st ed.). HarperCollins Publisher, Inc.
- Hammer, M. (2015). What is Business Process Management?. In J. vom Brocke & M. Rosemann (Eds.), *Handbook on Business Process Management 1: Introduction, Methods, and Information Systems* (2nd ed., pp.3-16). Springer.
<https://doi.org/10.1007/978-3-642-45100-3>
- Harmon, P. (2015). The Scope and Evolution of Business Process Management. In J. vom Brocke & M. Rosemann (Eds.), *Handbook on Business Process Management 1: Introduction, Methods, and Information Systems* (2nd ed., pp. 37–80). Springer.
<https://doi.org/10.1007/978-3-642-45100-3>
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19.
- Imai, M. (1986). *Kaizen: The Key to Japan's Competitive Success*. (1st ed.). McGraw-Hill.
- Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção[IMPIC]. (2015, 24 de setembro). *Plataformas Eletrónicas de Contratação Pública*.
<https://www.impic.pt/impic/pt-pt/consultar/plataformas-eletronicas-de-contratacao-publica>
- Instituto Português da Qualidade [IPQ]. (2012, agosto). *Norma Portuguesa: ISO 31000:2012*.
http://qualitividade.pt/wp-content/uploads/2016/04/NPISO031000_2012.pdf
- Instituto Português da Qualidade [IPQ]. (2015, setembro). *NP ISO 9001:2015*.
<https://pt.scribd.com/document/306630981/NP-EN-ISO-9001-2015-pdf>
- Ishikawa, K. (1976). *Guide to Quality Control* (1st ed.). Asian Productivity Organization.
- Município de Arganil. (2015, n.d.). *Organigrama dos Serviços Municipais de*

- Arganil*. <https://www.cm-arganil.pt/wp-content/uploads/2015/10/estrutura-organica-do-municipio.pdf>
- Município de Arganil. (2020, n.d.). *Relatório Orçamento Grandes Opções do Plano 2021*. <https://www.cm-arganil.pt/wp-content/uploads/2020/12/ORCAMENTO-2021.pdf>
- Município de Arganil. (2021, n.d.). *Mapa de Pessoal Ano 2021* <https://www.cm-arganil.pt/wp-content/uploads/2021/09/PubQuartaAlteracaoMP2021.pdf>
- Neves, A. (2002). *Gestão na Administração Pública* (1st ed.). Bertrand. <http://hdl.handle.net/10174/2514>.
- Object Management Group [OMG]. (2011). *Business process model and notation (BPMN) Version 2.0* (1st ed.). Group, Object Management.
- Panagacos, T. (2012). *The Ultimate Guide to Business Process Management*. (1st ed.). Createspace Independent Publishing Platform.
- Pinto, S. S. (2003). *Gestão dos Serviços: A Avaliação da Qualidade* (1st ed.). Verbo.
- Pires, A. R. (2007). *Qualidade: Sistemas de Gestão da Qualidade* (3rd ed.). Edições Sílabo.
- Project Management Institute [PMI]. (2013). *Um Guia do Conhecimento em Gerenciamento de Projetos (Guia PMBOK)* (5th ed.). Project Management Institute.
- Shang, S. S. C., & Lin, S.F. (2009). Understanding the effectiveness of Capability Maturity Model Integration by examining the knowledge management of software development processes. *Total Quality Management & Business Excellence*, 20(5), 509–521. <https://doi.org/10.1080/14783360902863671>.
- Shewhart, W. A. (1939). *Statistical Method: From the Viewpoint of Quality Control* (1st ed.). The Graduate School: The Department of Agriculture.
- Shingo, S., & Dillon, A. P. (1989). *A Study of the Toyota Production System* (Revised Ed). Productivity Press.
- Silva, C. B. (2018, junho). *Manual De Procedimentos Contratação Pública De Bens E Serviços*.116.<https://www.eng.uminho.pt/pt/divulgacaoinstitucional/downloads/Documents/Downloads/GAEF/ManualProcedimentosCCP.pdf>
- Sotomayor, A. M., Rodrigues, J., & Duarte, M. (2018). *Princípios de Gestão das*

- Organizações* (3rd ed.). Rei dos Livros.
- Taguchi, G., Chowdhury, S., & Wu, Y. (2005). *Taguchi's Quality Engineering Handbook* (1st ed.). John Wiley & Sons, Inc.
- Tavares, A. (2019). *Administração Pública Portuguesa* (1st ed.). Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Teixeira, S. (2019). *Gestão das Organizações* (3rd ed.). Escolar Editora.
- Tregear, R., & Jenkins, T. (2007). Government Process Management : A review of key differences between the public and private sectors and their influence on the achievement of public sector process management . *BPTrends*.
- Taylor, F. W. (1919). *The Principles of Scientific Management* (1st ed.). Harper & Brothers Publishers.
- Weber, M. (1978). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology* (1st ed.). University of California Press.
- Wong, W. P. (2013). Business-process management: a proposed framework for future research. *Total Quality Management and Business Excellence*, 24(5–6), 719–732. <https://doi.org/10.1080/14783363.2013.776773>
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). SAGE Publications, Inc.

Legislação:

- Assembleia da República. (1976). “Constituição da República Portuguesa”. *Diário da República* 1º série, 86(abril): 738 – 775. <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-aprovacao-constituicao/1976-34520775>
- Assembleia da República. (1997). “Lei n.º 98/97”. *Diário da República* 1º série, 196 (agosto): 4401-4450. <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/1997-66689638>
- Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território. (1999). “Decreto-Lei n.º 59/99”. *Diário da República* 1º série, 51 (março): 1102 – 1156. <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/59-1999-152526>

Ministério das Finanças. (1999). “Decreto-Lei n.º 197/99”. Diário da República 1º série, 132 (junho): 3171 – 3210. <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/197-1999-311259>

Ministério do Equipamento Social (2001). “Decreto-Lei n.º 223/2001”. Diário da República 1º série, 184 (agosto): 5002 – 5019. <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/223-2001-521867>

Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (2008). “Decreto-Lei n.º 18/2008”. Diário da República 1º serie, 20 (janeiro): 753 – 852. <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/2008-34455475>

Assembleia Municipal de Arganil. (2011). “Despacho n.º 2070/2011”. Diário da República 2º série, 19 (janeiro): 5532-5545. <https://www.cm-arganil.pt/wp-content/uploads/2015/11/regulamento-da-organizacao-dos-servicos-municipais-de-arganil.pdf>

Assembleia da República. (2013). “Lei n.º 75/2013”. Diário da República 1º serie, 176(setembro): 5688 – 5724. <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/75-2013-500023>

Parlamento Europeu e Conselho (2014). “Diretiva 2014/24/UE”. Jornal Oficial da União Europeia OJ L94(março): 65–242. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0024>

Parlamento Europeu e Conselho (2014). “Diretiva 2014/25/ UE”. Jornal Oficial da União Europeia OJ L 94(março): 243–374. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0025>

Presidência do Conselho de Ministros (2014). “Decreto-Lei n.º 74/2014”. Diário da República 1º série, 91 (maio): 2765 – 2768. <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/2014-108074407>

Ministério da Justiça (2015). “Decreto-Lei n.º 4/2015”. Diário da República 1º série, nº 94 (janeiro): 50-87. <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/4-2015-66041468>.

Assembleia da República (2015). “Lei n.º 96/2015”. Diário da República 1º serie, 96 (agosto): 5983 – 6007. <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/96-2015-70025051>.





Planeamento e das Infraestruturas (2017). “Decreto-Lei n.º 111-B/2017”. Diário da República 1º série, 168 (agosto): 1894 – 2052. <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/111-b-2017-108086621>










Presidência do Conselho de Ministros (2020). “Resolução do Conselho de Ministros n.º 30/2020”. Diário da República 1º série, 78 (abril): 6 – 32. <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/30-2020-132133788>






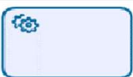









Assembleia da República (2021). “Lei n.º 61/2021”. Diário da República 1º série, 161 (agosto): 5-32. <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/61-2021-169832468>


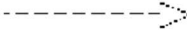

ANEXO I –Notação de Processos:

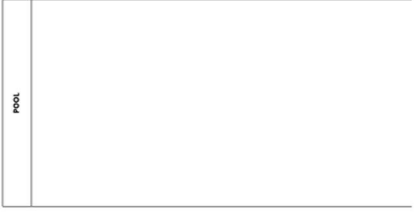

Objetos	Tipo	Subtipo	Significado	Notação
Evento	Inicial	Nenhum	Início do fluxo, sem qualquer motivo determinado;	
		Mensagem	Início do fluxo, após a receção de uma informação;	
		Tempo	Início do fluxo, numa data-hora específica ou num ciclo específico pré-determinado;	
		Condicional	Início do fluxo, ao fim de ter sido cumprida determinada condição;	
		Sinal	Início do fluxo, após a transmissão de um alerta entre os níveis do processo;	
		Múltiplo	Início do fluxo, por diferentes <i>triggers</i> (sendo apenas necessário um para iniciar);	
		Paralelo Múltiplo	Início do fluxo, com a combinação de diferentes <i>triggers</i> ;	
		Evento	Intermediário	Nenhum
Mensagem	A receção de determinada mensagem ou o envio de uma mensagem;			
Tempo	Serve para determinar exceções ao fluxo, ou para, estabelecer restrições temporais ao fluxo			
Escalonamento	Colocação ordenada dos dados do processo;			
Compensação	A necessidade de ser feita uma compensação;			
Condicional	O fluxo prossegue, com o cumprimento de determinada condição;			


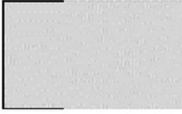

		Ligação	O fluxo prossegue;	
		Sinal	O fluxo recebe um sinal de alerta entre os níveis de processo;	
		Múltiplo	O fluxo depende de um dos diversos <i>triggers</i> para continuar;	
		Paralelo Múltiplo	O fluxo depende da combinação de diversos <i>triggers</i> para continuar;	

Evento	Final	Nenhum	O fluxo termina sem nenhum envio de sinal;	
		Mensagem	O fluxo termina com o envio de uma mensagem;	
		Erro	O fluxo termina devido à existência de um erro, reiniciando o fluxo para o corrigir;	
		Escalonamento	O fluxo envia uma mensagem de ativar o escalonamento, para que eventos de escalonamento que se tenham iniciado nas outras fases, prossigam para fluxos complementares;	
		Cancelamento	Indica que deve ser cancelada a transação de um subprocesso do próprio fluxo;	
		Compensação	Indica que deve haver uma compensação sobre uma atividade, visando desfazer ações realizadas no processo;	
		Sinal	O fluxo termina e transmite um alerta para outros processos iniciem fluxos;	
		Término	O fluxo termina com o processo e todas as atividades que possam estar a ocorrer;	
		Múltiplo	O fluxo pode terminar de diversas formas;	

Atividades	Tarefa (atômica)	Simple	Tarefa genérica;	
	Marcadores Internos	Utilizador	Tarefa executada por um indivíduo com recurso a software;	
		Manual	Tarefa executada por um indivíduo manualmente;	
		Regras de Negócio	Atividade que inicia uma regra de negócio que retorna com valor para comparação;	
		Execução de Script	Atividade que necessita de consultar um roteiro;	
		Automática ou Serviço	Atividade automática;	
		Envio	Atividade que corresponde ao envio de uma mensagem;	
		Receção	Atividade que corresponde à receção de uma mensagem;	
		Subprocesso	Atividade que incorpora um conjunto de outras atividades.	
Gateways	Ponto de Direção do Fluxo	Exclusivo	O fluxo segue apenas por um dos fluxos de saída;	
	Marcadores Internos	Evento	Depende de um evento intermédio ou da receção de uma mensagem para prosseguir;	
		Paralelo baseado em evento	Os fluxos podem ocorrer ao mesmo tempo, mas dependem de eventos.	
		Inclusivo	O fluxo segue uma condição inclusiva, para cada fluxo de saída é avaliada uma fórmula de retorno, caso seja verdadeira, o fluxo prossegue.	
		Complexo	Apresenta condições específicas para que os diferentes caminhos do fluxo sejam seguidos;	
		Paralelo	Criação de caminhos paralelos, voltando a sincronizar-se mais à frente;	

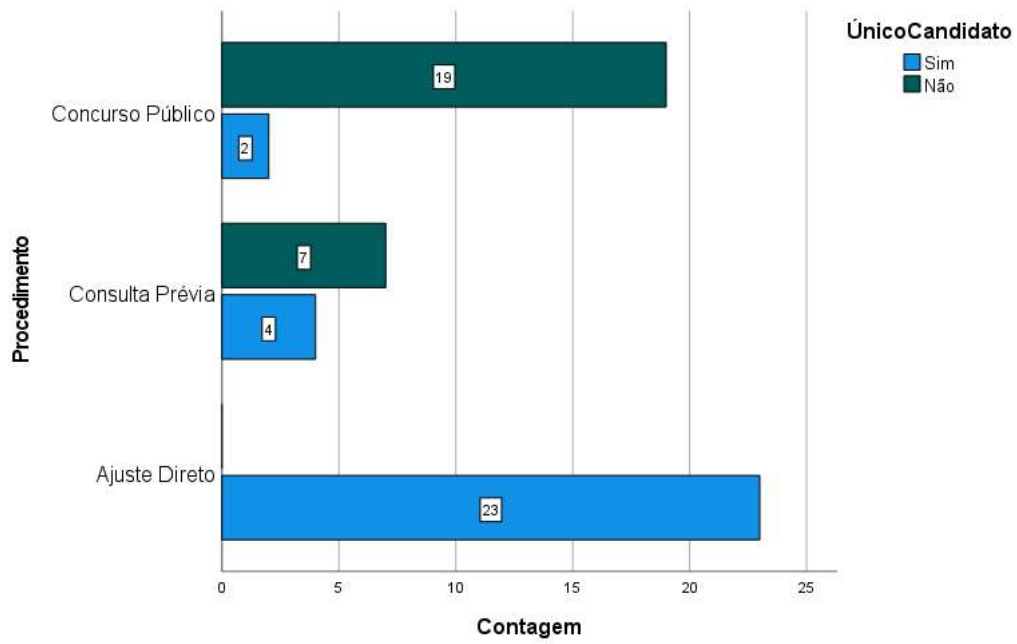
Conectores	Fluxo de Sequência	Conecta objetos de fluxos em uma ordem sequencial própria;	
	Fluxo de Mensagens	Representa as mensagens entre os participantes dos processos que se encontram em pools separadas;	
	Associação	Mostra a ligação entre os objetos de fluxo e artefactos;	

Linhas de delimitação	Piscina	A piscina delimita as fronteiras do processo com o exterior	
	Raias	As raias inserem-se dentro da piscina e servem para organizar os aspetos de um processo;	

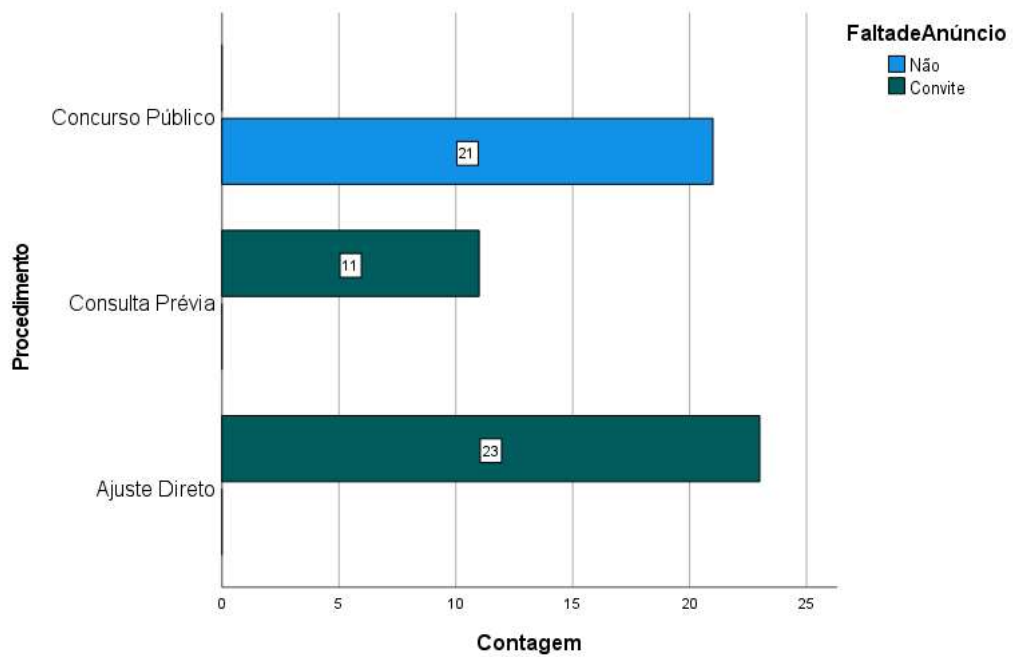
Conectores	Objetos de Dados	Representa os dados colocados no processo, que fornecem informações de como os dados são usados, de como devem ser recolhidos e quais devem ser armazenados;	
	Anotações	Permite acrescentar informações adicionais;	
	Grupos	Organizam tarefas e processos que possuem relevância para o processo;	

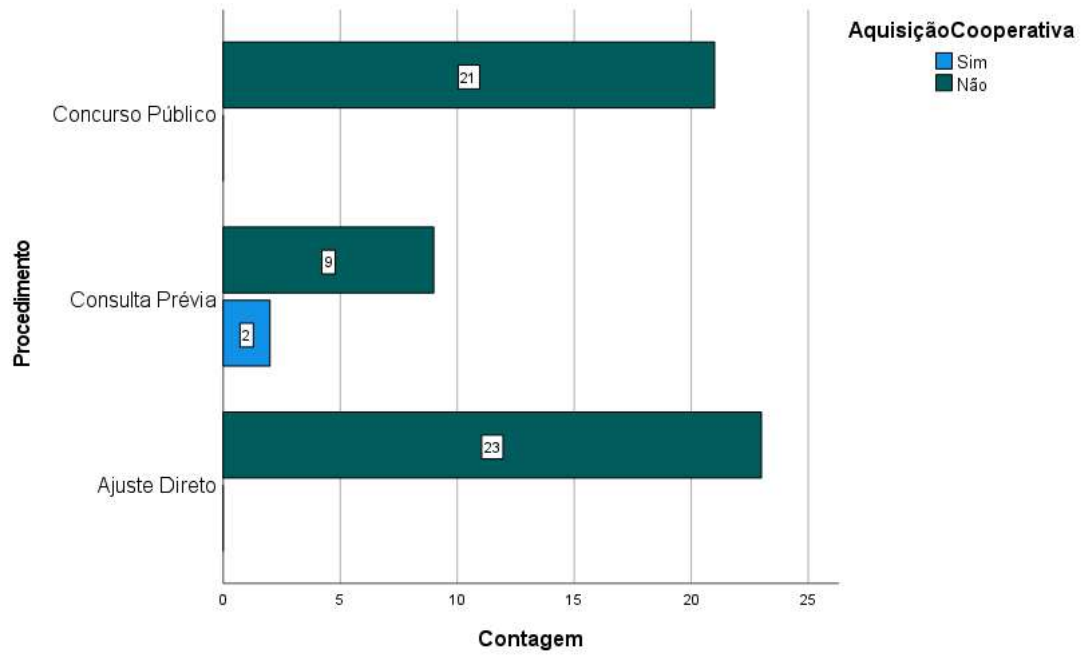
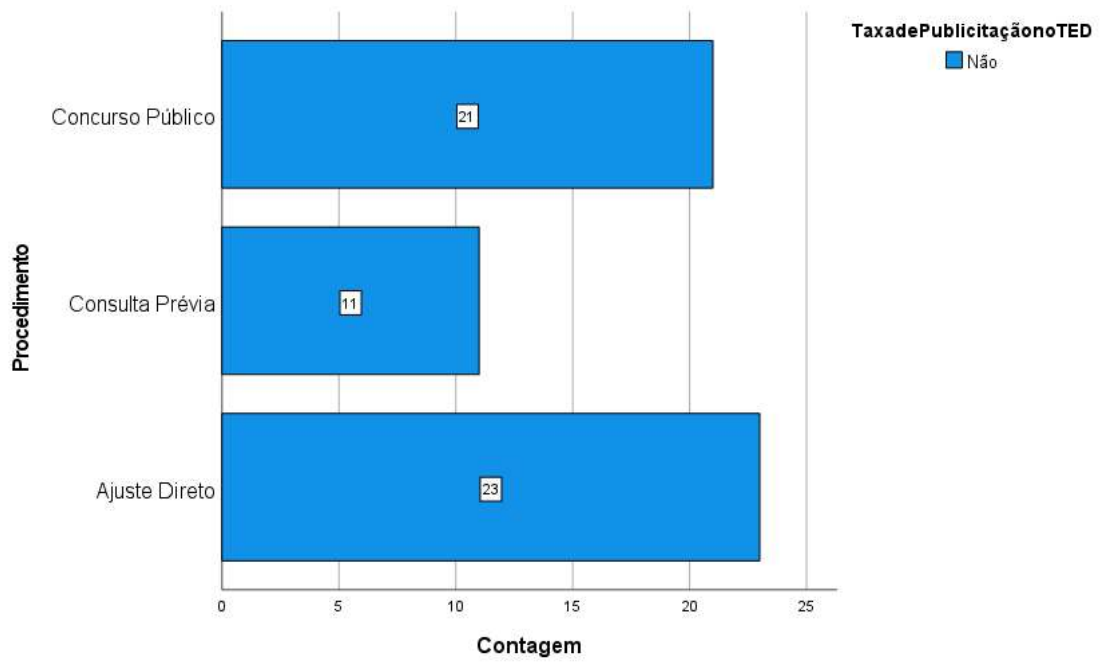
Baseado em: (Object Management Group[OMG],2011) e (Bizagi Modeler)

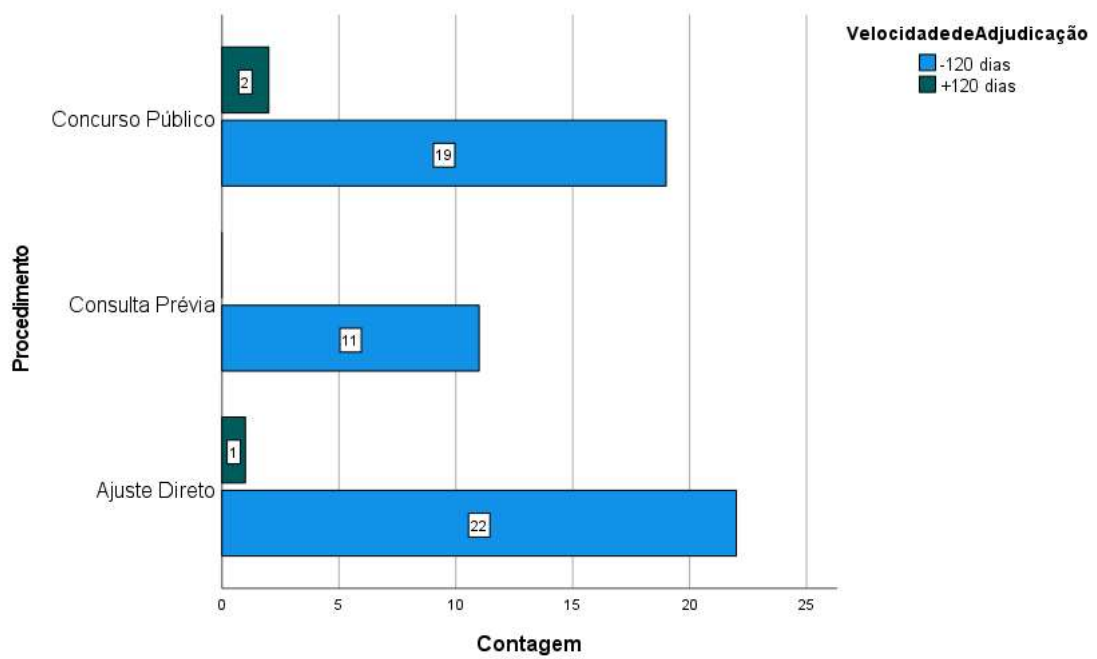
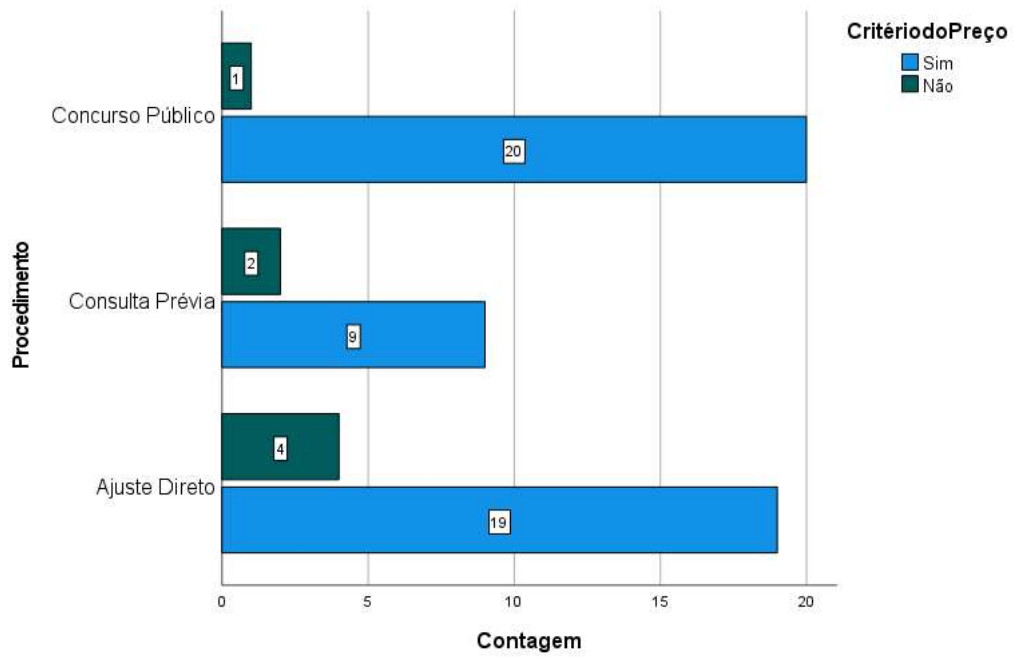
ANEXO II – Análise de Dados com o SPSS:

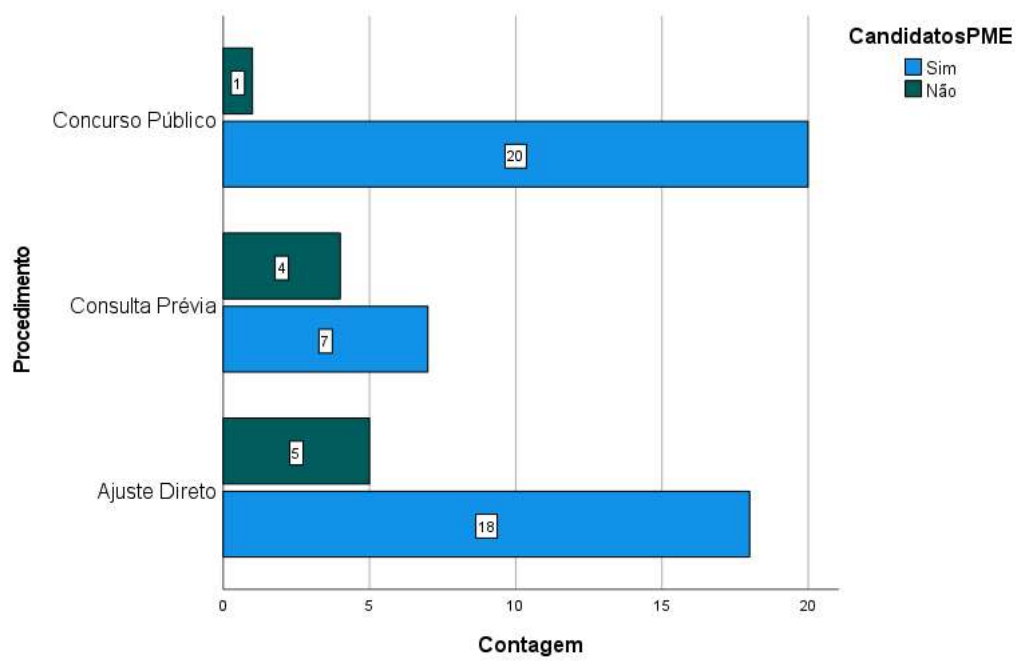
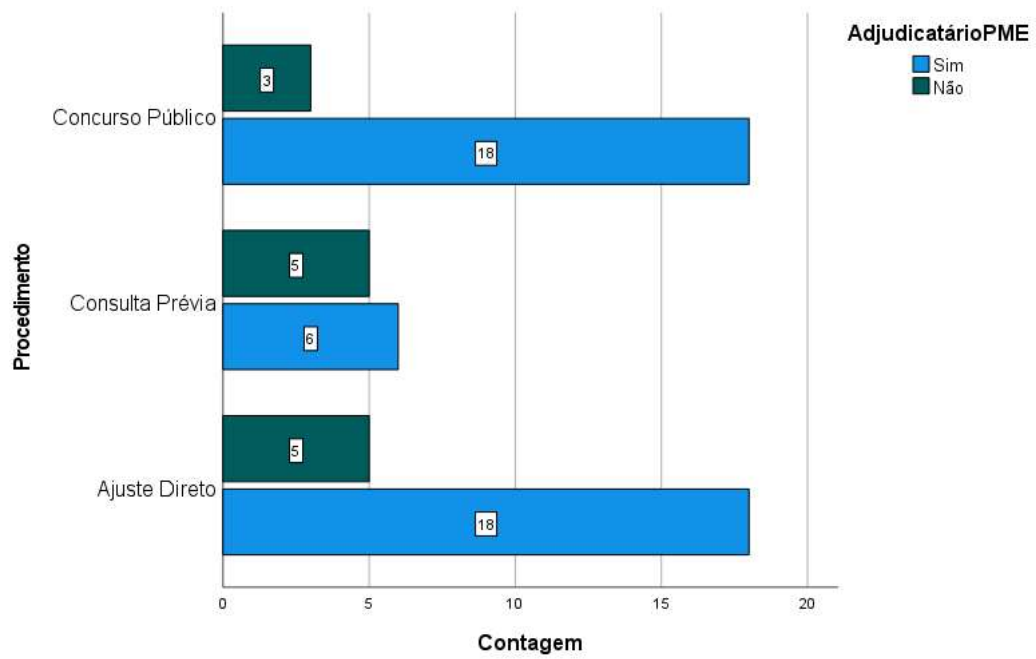


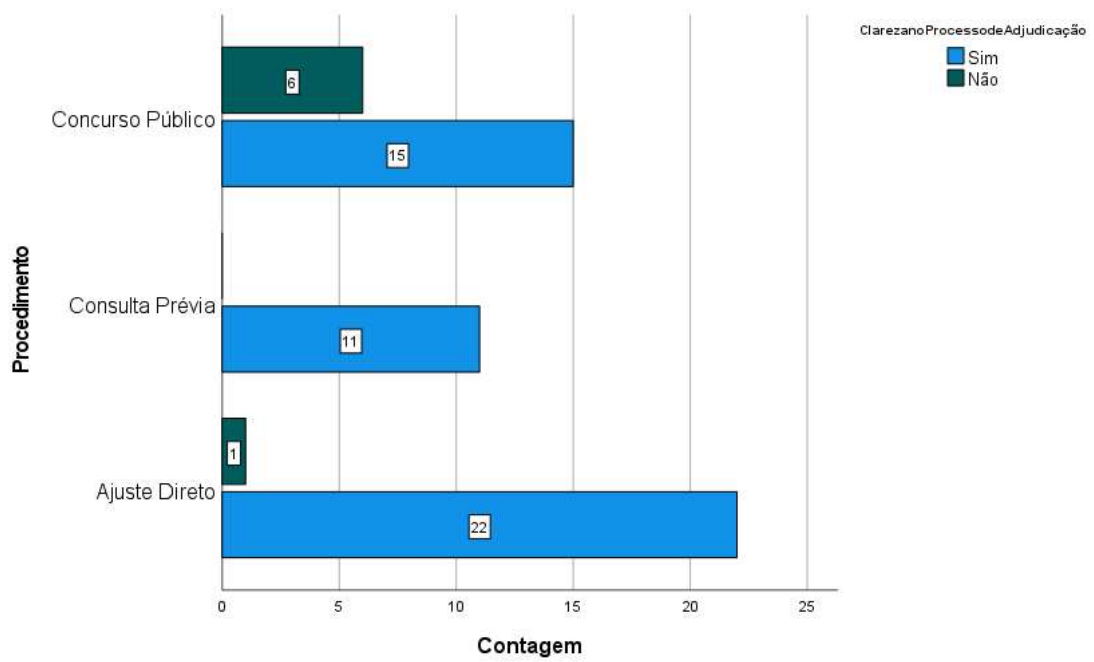
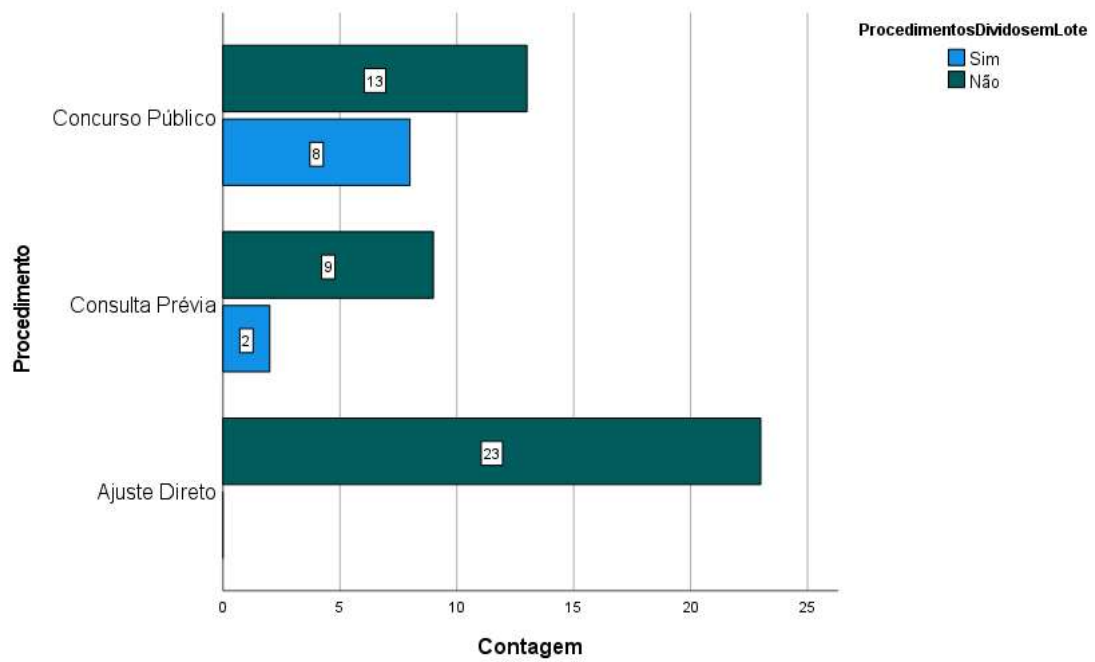
No caso do "Ajuste Direto", este procedimento apenas admite um candidato (n.º2 do artigo 112º do CCP)

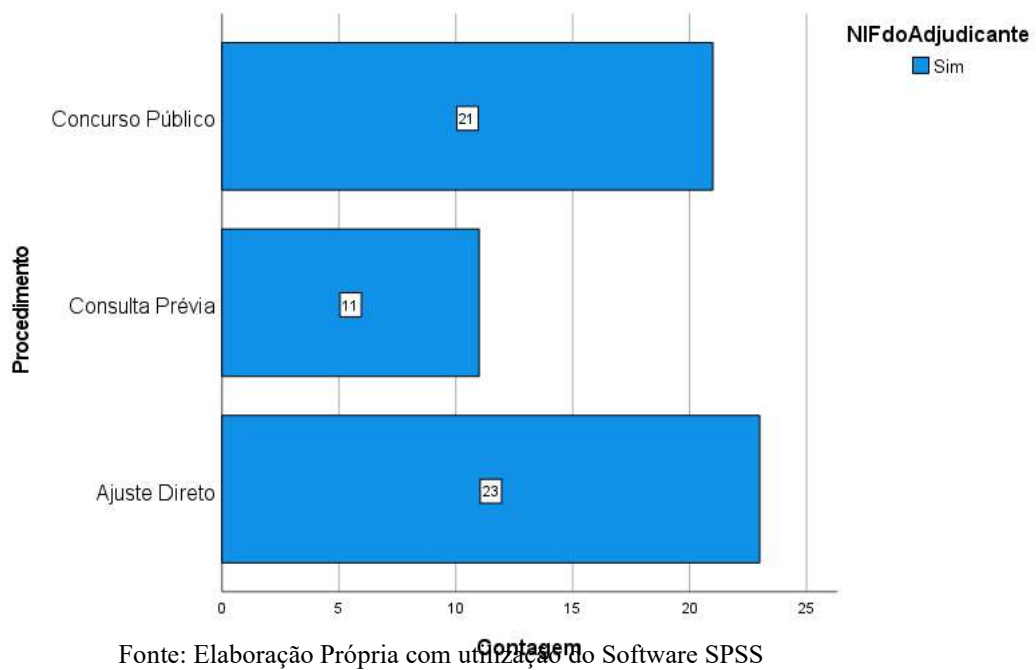
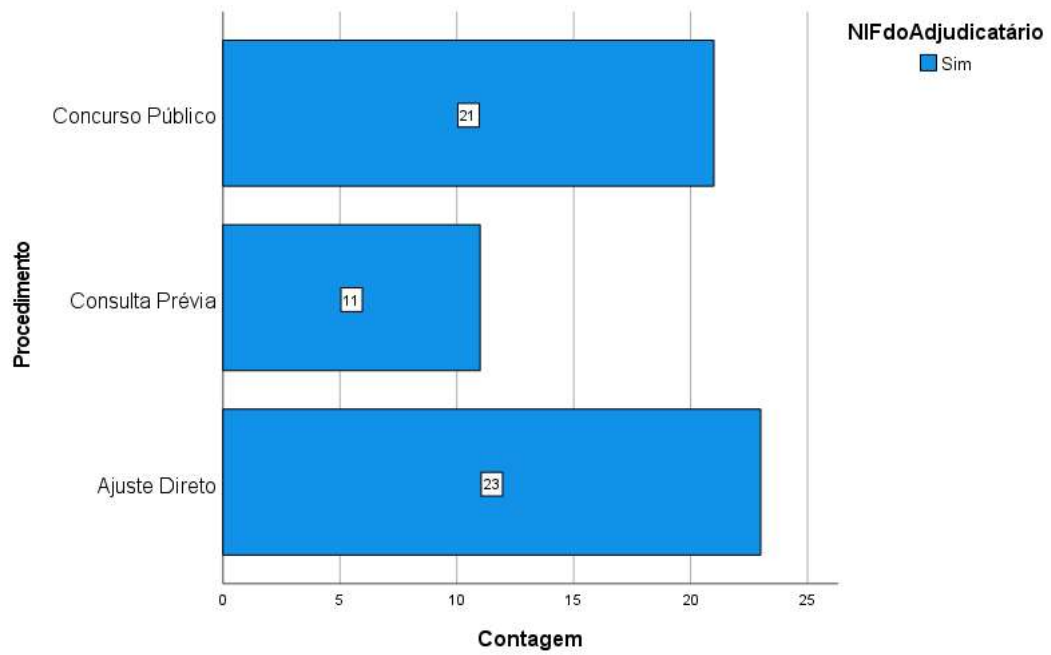












Fonte: Elaboração Própria com utilização do Software SPSS

ANEXO III – Diagrama de Contexto:

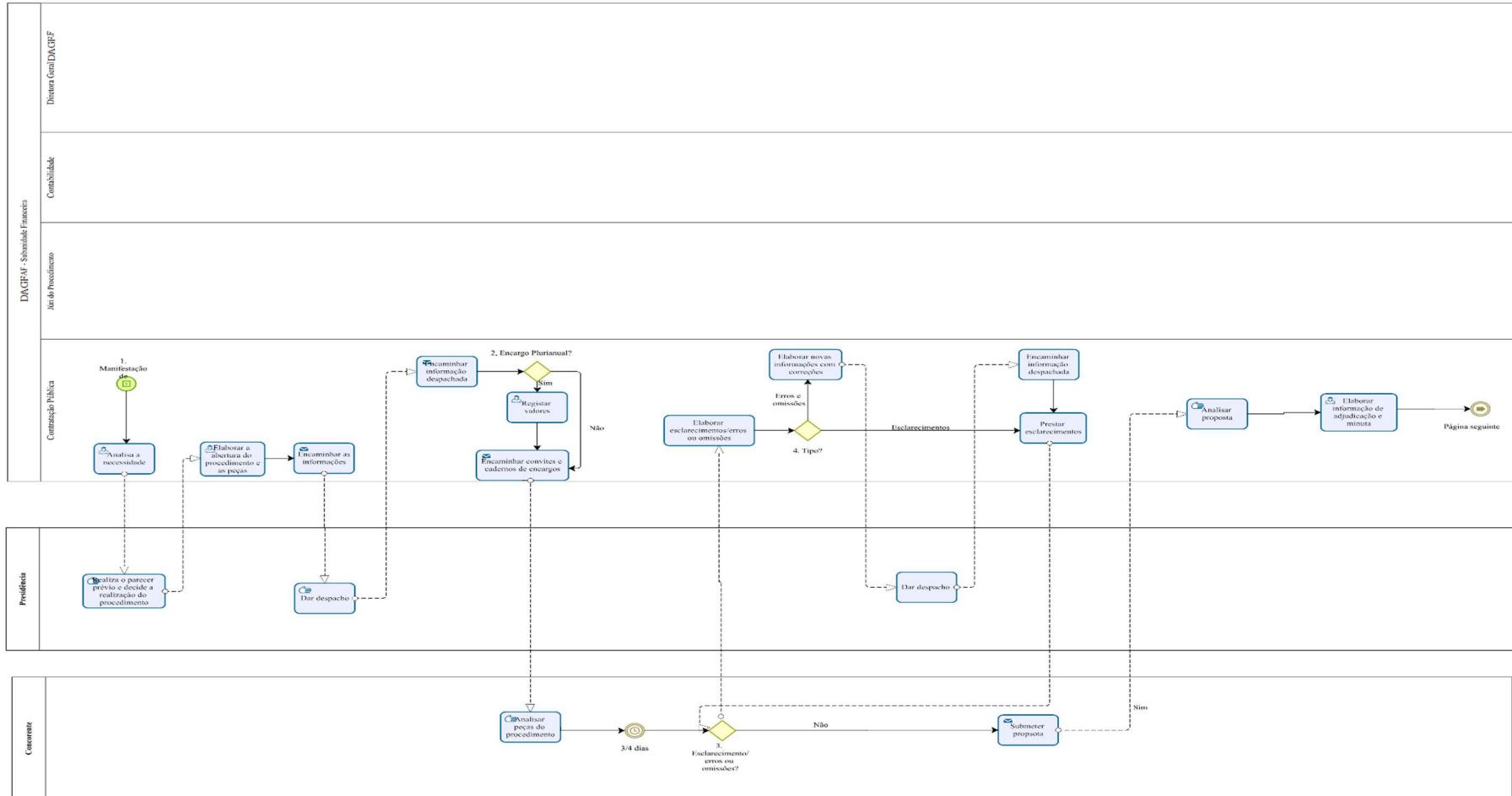


Fonte: Elaboração Própria

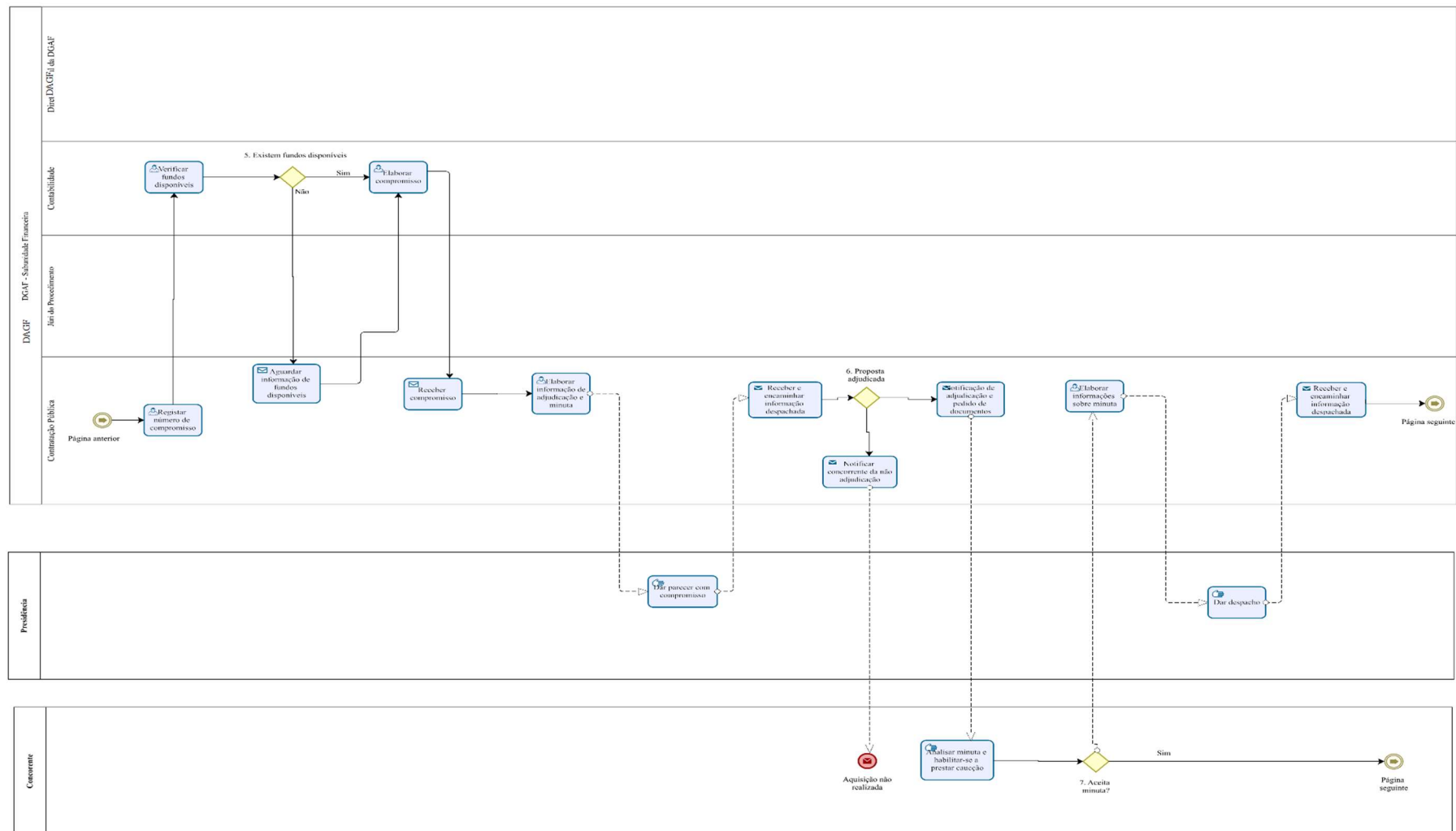
Legenda:

1. Indicação de necessidade por parte dos serviços; Elaboração do Caderno de Encargos e das peças do procedimento;
2. Pedido do Caderno de Encargos; Realização do Convite e N.º de Cabimento;
3. Apresentação das Propostas e do Preço; Pedidos de Esclarecimento; Apresentar erros e omissões; Pronúnciação na Audiência de Interessados; Envio dos Documentos de Habilitação; Celebração e Assinatura do Contrato;
4. Envio de Convites/Aceitação de Propostas; Envio do Caderno de Encargos; Envio do Esclarecimento de Adjudicação; Envio de Minuta de Contrato;
5. Pedido do parecer prévio à aquisição de serviços jurídicos (Direção Superior);
6. Envio do parecer prévio referente aquisição de serviços jurídicos;
7. Pedido de autorização para Compromisso Plurianual (decisão nas Reuniões da Assembleia Municipal);
8. Despacho de autorização do Compromisso Plurianual;
9. Envio para publicação no Dre/JOUE; Possível publicitação no TED;
10. Envio de dados referentes à formação e execução do contrato para o Portal Base (reconhecido pelo IMPIC, IP.); Envio de cópia do contrato após a celebração;
11. Pedido de exceção para Acordo-Quadro (CIRC);
12. Envio do Pedido de exceção para Acordo-Quadro;
13. Pedido de Esclarecimentos relativo à nomeação e escolha dos concorrentes; Resposta às questões colocadas na Audiência de Interessados;
14. Esclarecimento sobre as peças do concurso; Realiza o convite à melhoria das propostas; Participa no Relatório Preliminar e no Relatório Final;
15. Pedido do n.º de cabimento e do n.º de compromisso;
16. Envio do n.º de cabimento e do n.º de compromisso;
17. Envio do processo para fiscalização prévia; Pedido de Visto Prévio ao Tribunal de Contas;
18. Envio do Visto Prévio;
19. Pedido da Nomeação do Júri do Procedimento; Assinatura de Contratos;
20. Autoriza a despesa e o procedimento; Aprova as peças do procedimento; Decreta a autorização de adjudicação através de um despacho; Nomeia o Júri; Assina o Contrato.

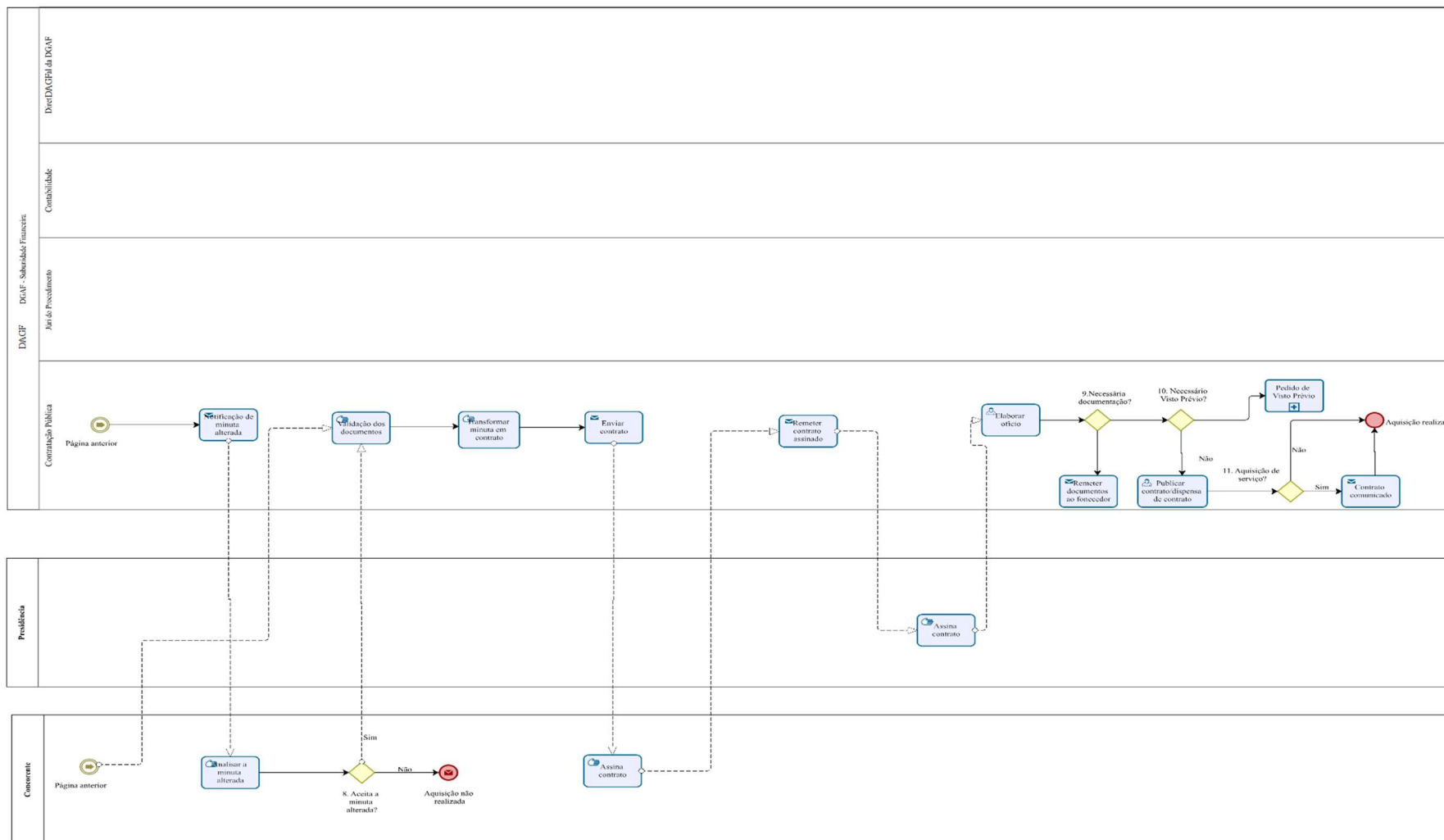
ANEXO IV - Modelação de Processos: Ajuste Direto:



Fonte: Elaboração Própria com apoio da observação direta e participativa, com recurso à plataforma *Bizagi Modeler*

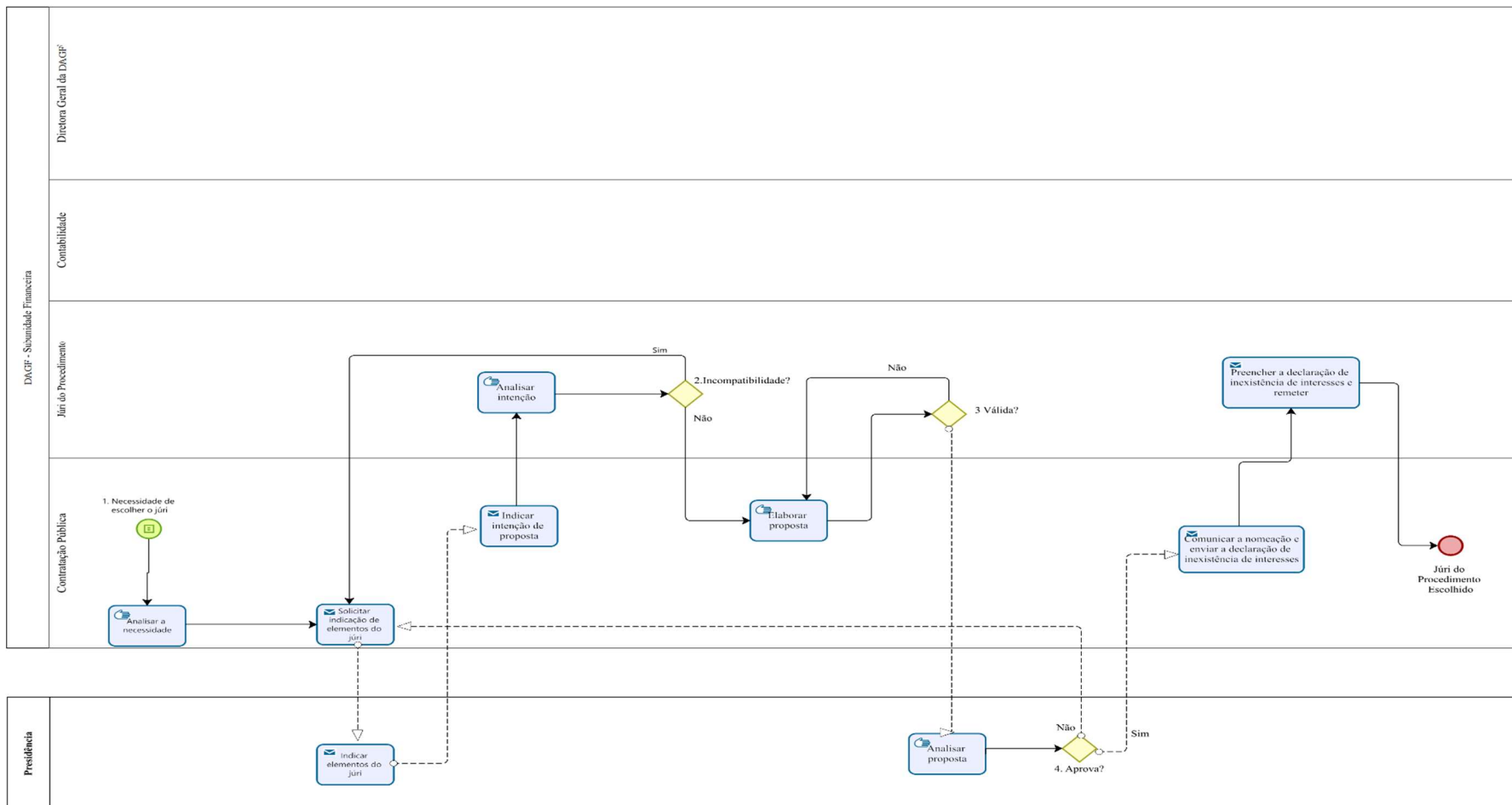


Fonte: Elaboração Própria com apoio da observação direta e participativa, com recurso à plataforma *Bizagi Modeler*



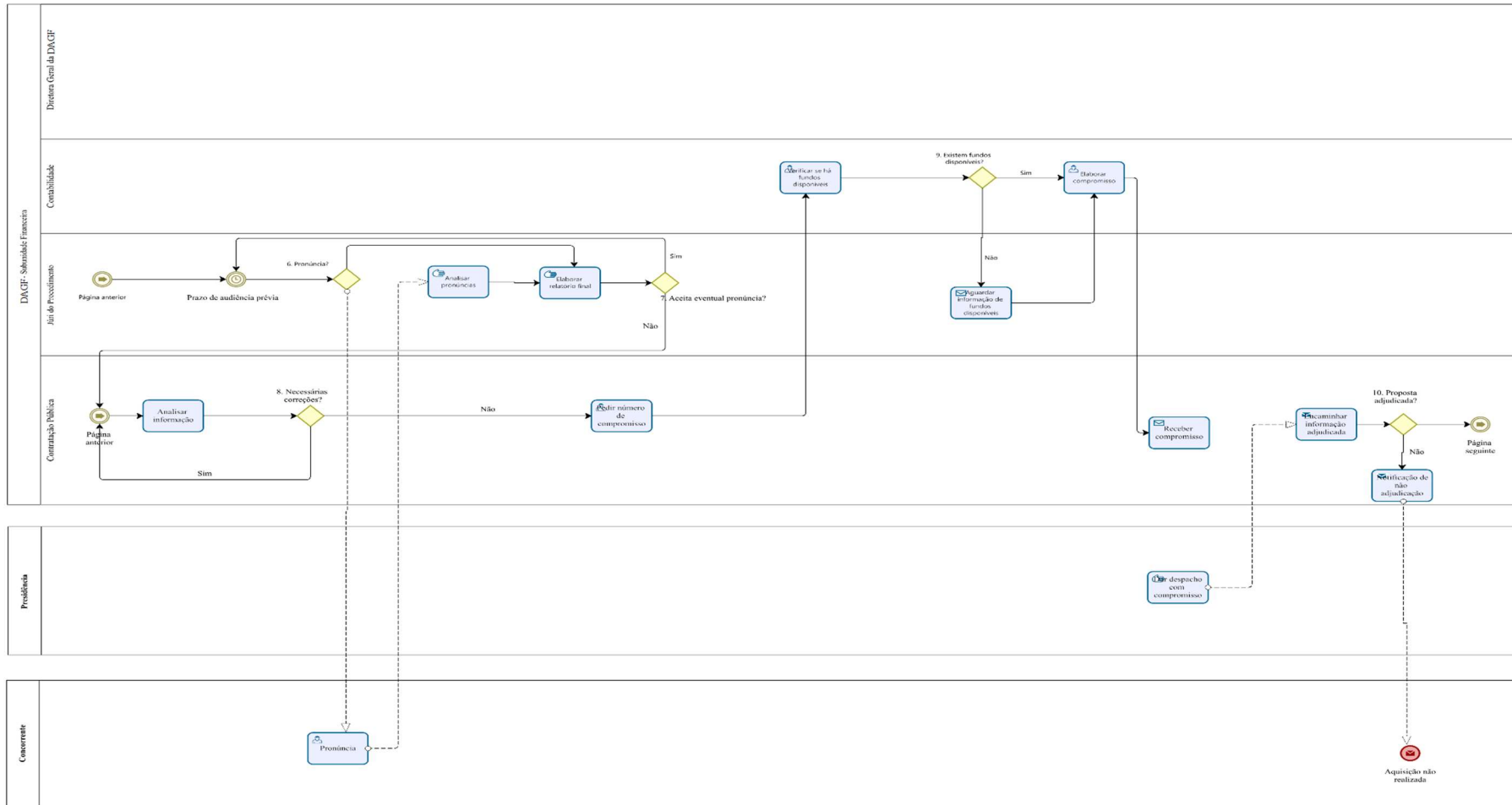
Fonte: Elaboração Própria com apoio da observação direta e participativa, com recurso à plataforma *Bizagi Modeler*

1. Nomeação do Júri do Procedimento:

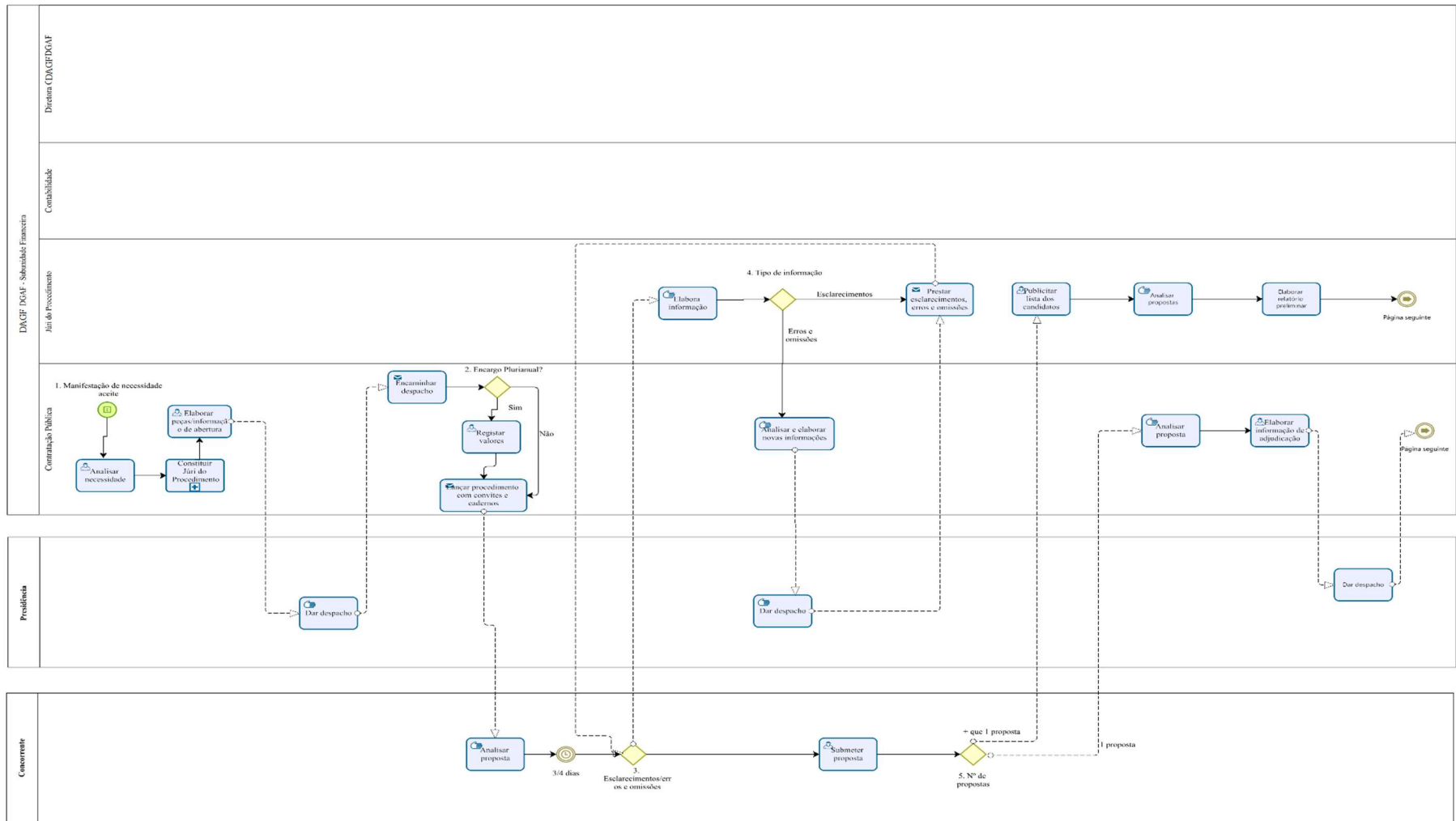


Fonte: Elaboração Própria com apoio da observação direta e participativa, com recurso à plataforma Bizagi Modeler

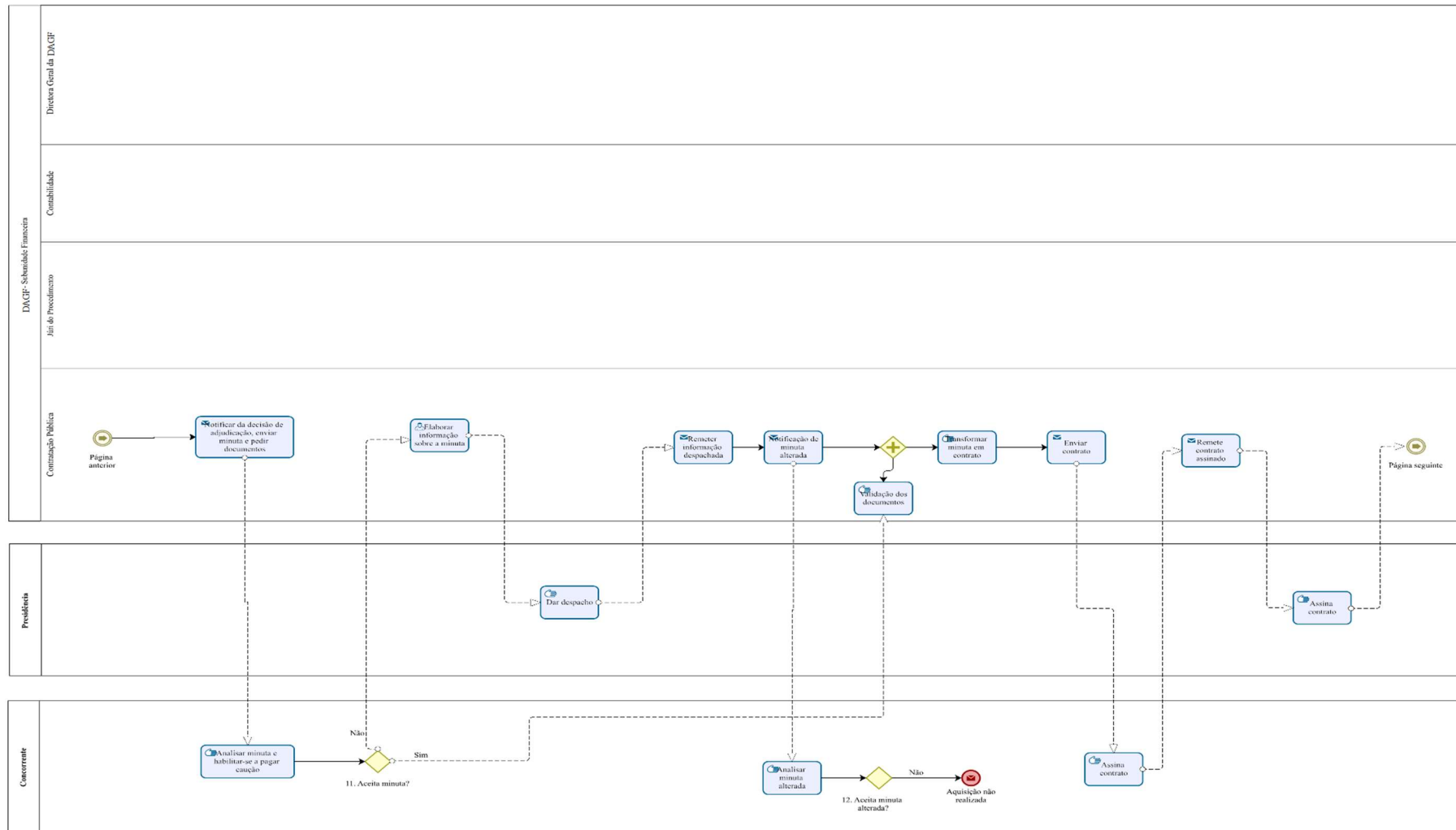
2. Consulta Prévia:



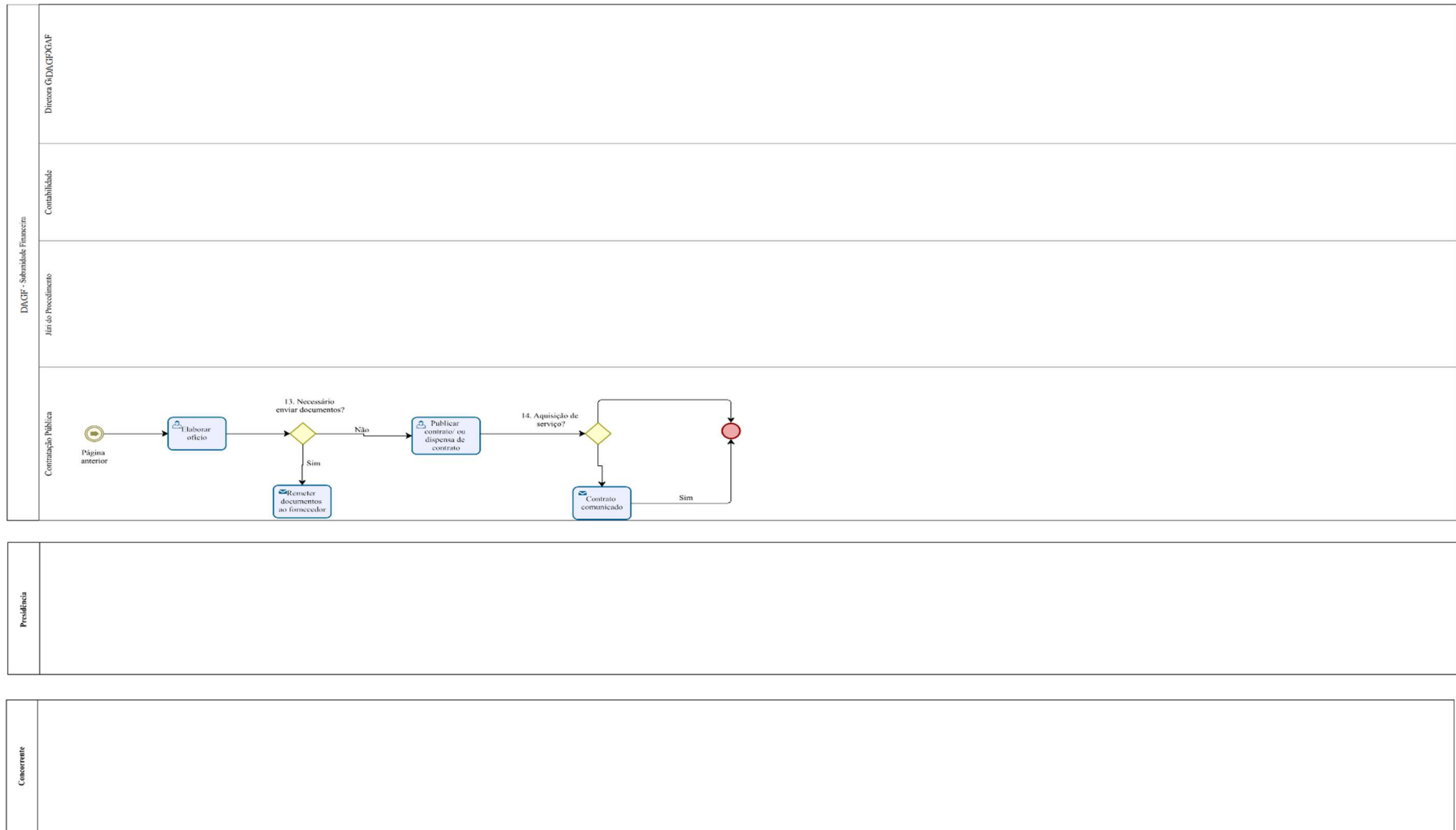
Fonte: Elaboração Própria com apoio da observação direta e participativa, com recurso à plataforma *Bizagi Modeler*



Fonte: Elaboração Própria com apoio da observação direta e participativa, com recurso à plataforma *Bizagi Modeler*

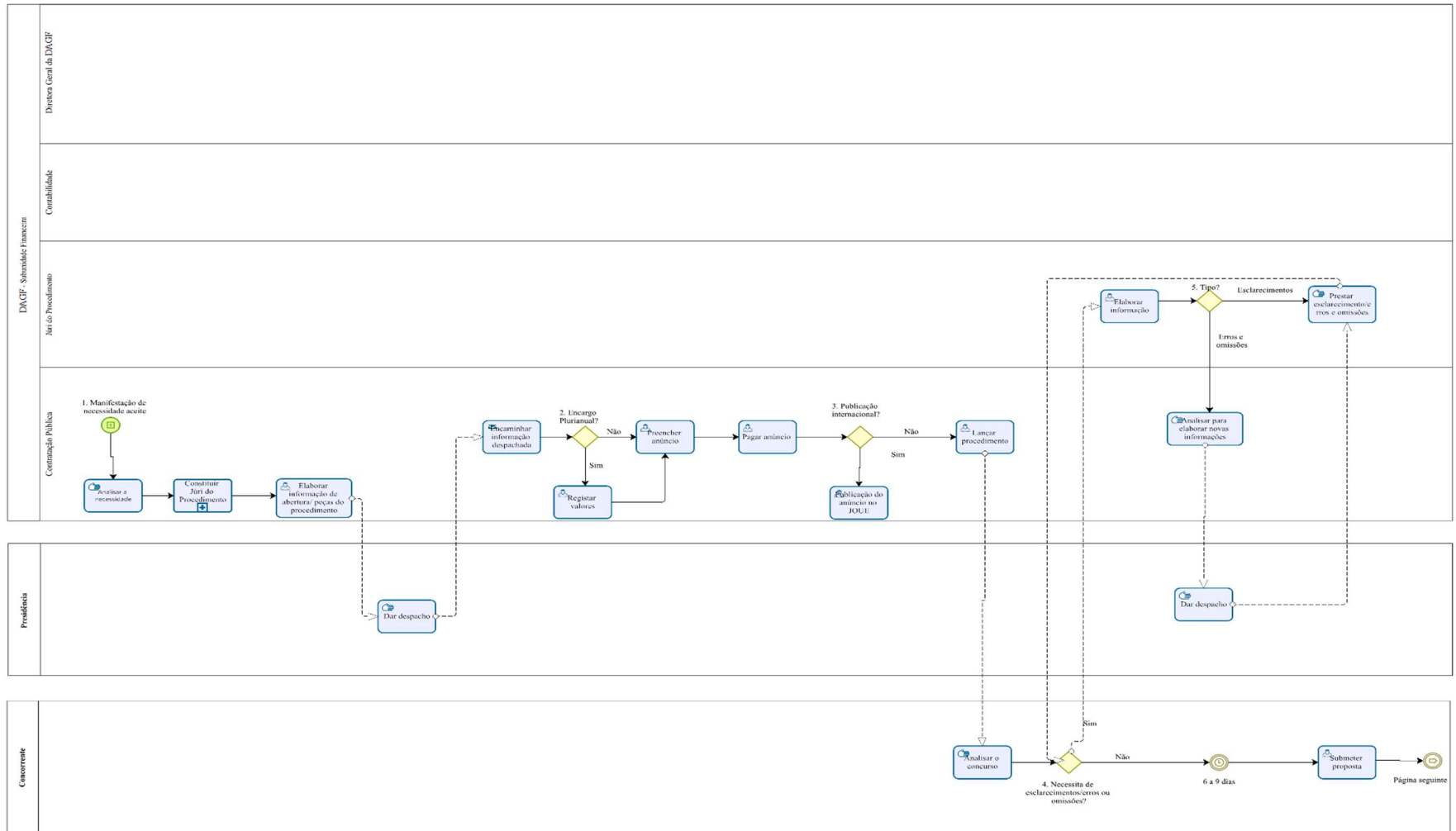


Fonte: Elaboração Própria com apoio da observação direta e participativa, com recurso à plataforma *Bizagi Modeler*

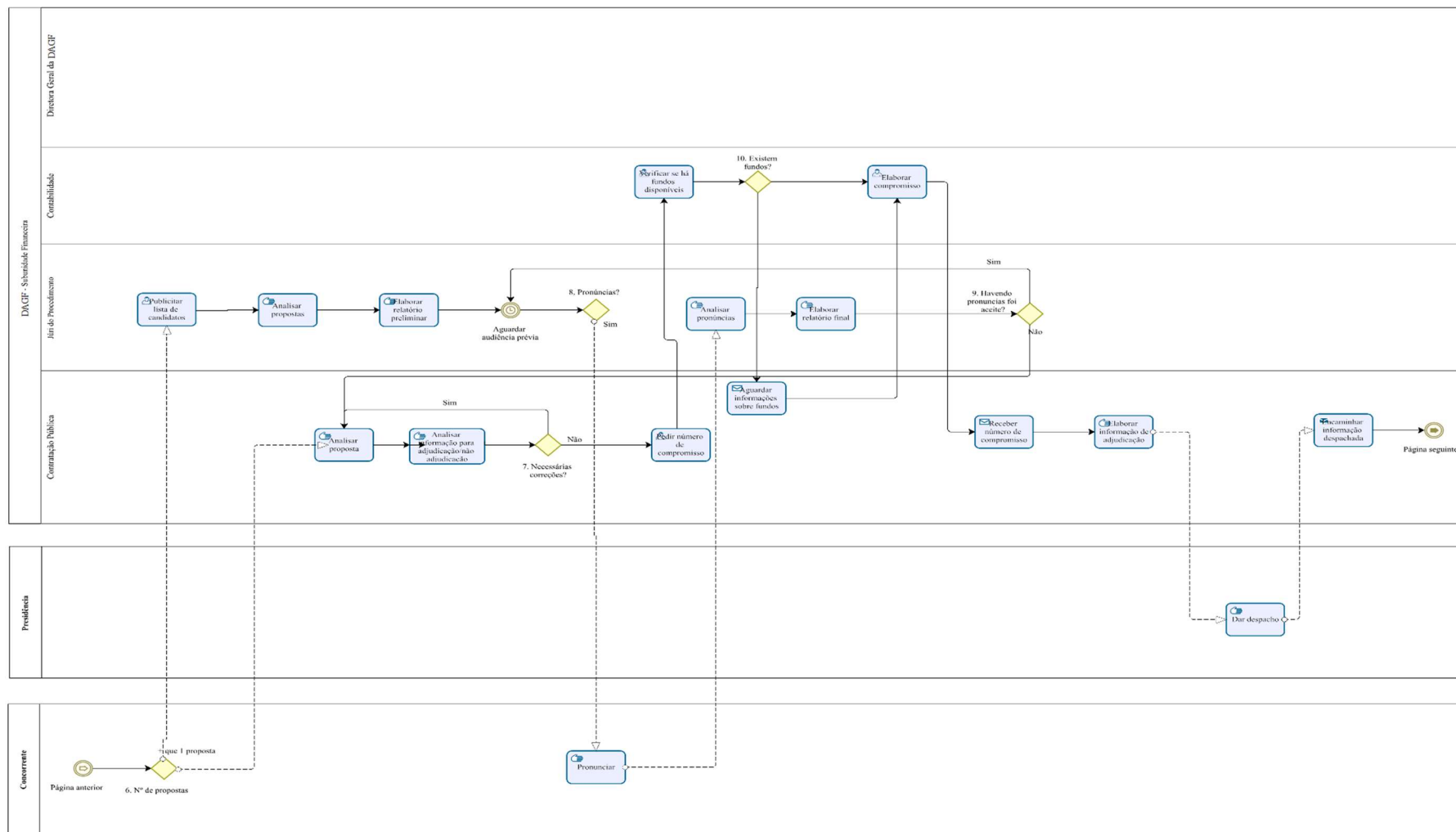


Fonte: Elaboração Própria com apoio da observação direta e participativa, com recurso à plataforma *Bizagi Modeler*

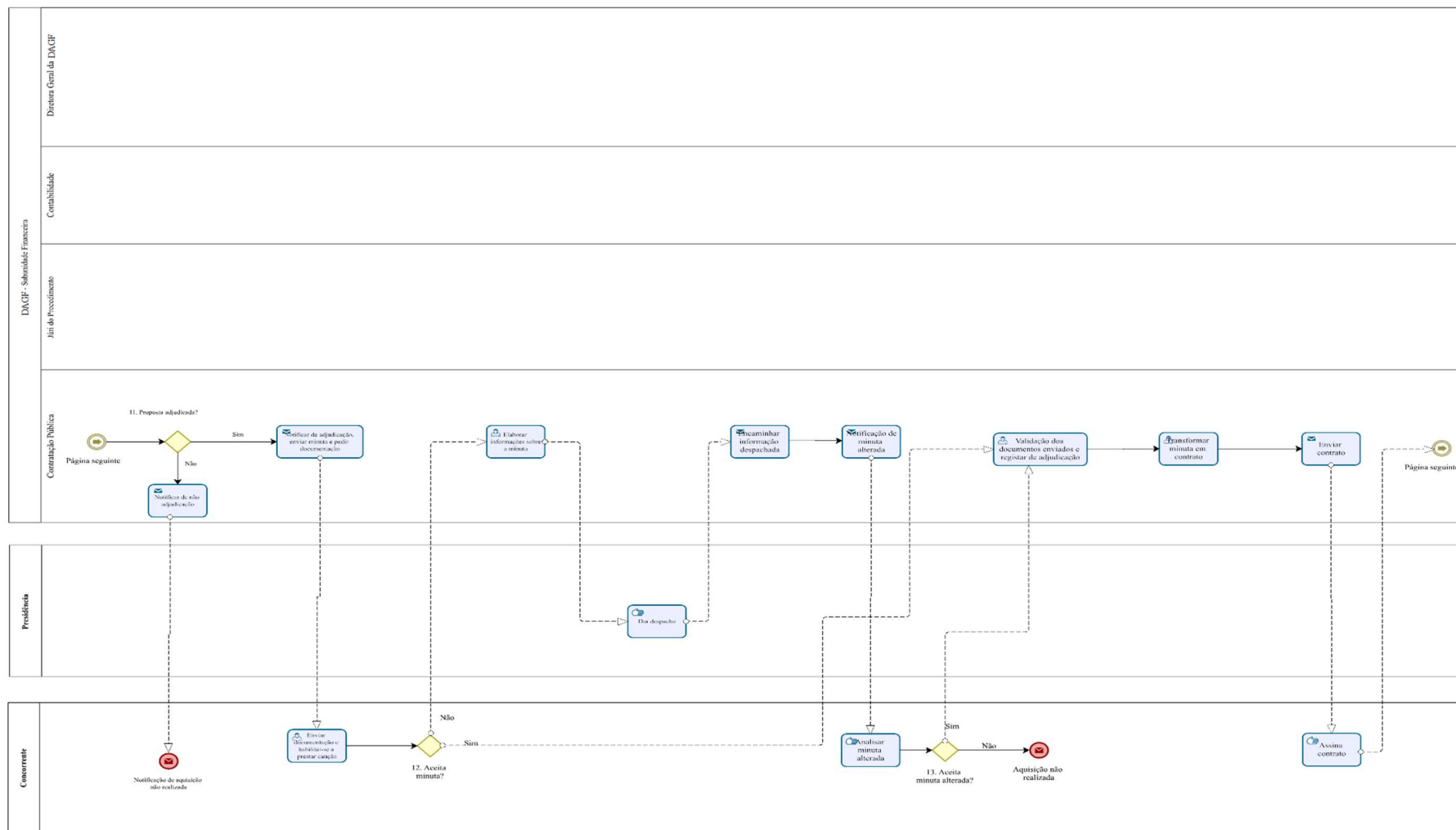
3. Concurso Público:



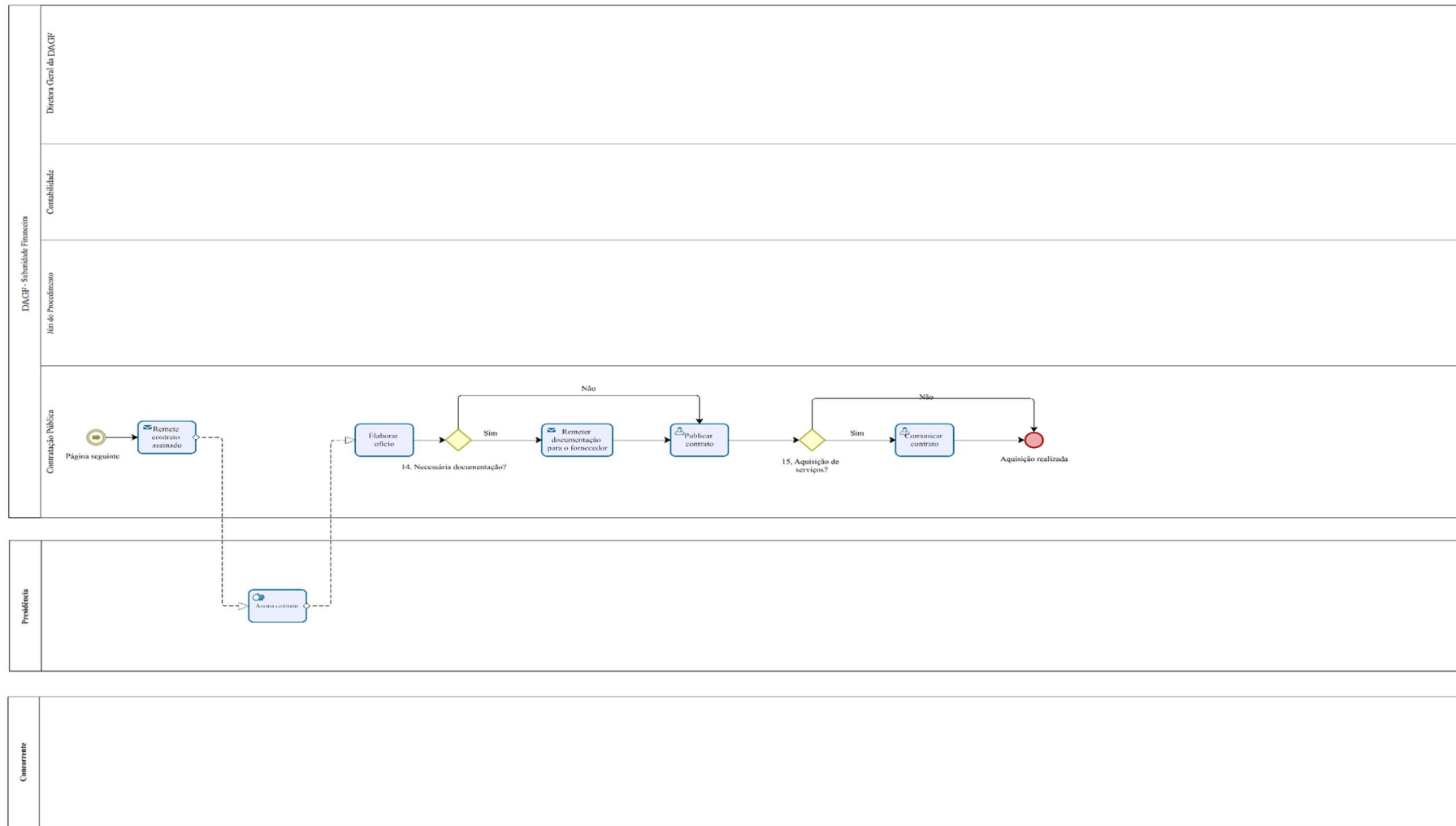
Fonte: Elaboração Própria com apoio da observação direta e participativa, com recurso à plataforma *Bizagi Modeler*



Fonte: Elaboração Própria com apoio da observação direta e participativa, com recurso à plataforma *Bizagi Modeler*



Fonte: Elaboração Própria com apoio da observação direta e participativa, com recurso à plataforma *Bizagi Modeler*



Fonte: Elaboração Própria com apoio da observação direta e participativa, com recurso à plataforma *Bizagi Modeler*