

As centrais de compras na administração pública

The purchasing groups in the public administration

Andreia Madalena Magalhães Jesus¹

Patrícia Anjos Azevedo²

Sumário: 1. Âmbito de aplicação do Código dos Contratos Públicos portugueses; 2. Os procedimentos pré-contratuais: Conceitos e Regulamentação Legal; 3. As Centrais de Compras; 4. O Sistema Nacional de Compras Públicas; 5. A Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública; 6. As Centrais de Compras do Sistema de Saúde portugueses.

Resumo: A centralização das compras tem vindo a ser uma tendência estratégica crescente no âmbito organizacional, quer público, quer privado, uma vez que é fulcral existir um melhor planeamento e rigor na aquisição de bens ou serviços. Desta forma, tornou-se essencial, em diversos sectores, nomeadamente na Administração Pública, transferir-se para uma única entidade centralizada as várias atividades que fazem parte do processo completo de compra. O modo como se operacionalizam as compras públicas tem também em vista a prossecução de objetivos políticos, uma vez que as centrais de compras podem ser uma solução que confirmam eficiência às práticas de aprovisionamento público. Assim, o presente contributo visa analisar o regime das centrais de compras na Administração Pública, cujo objetivo máximo é a centralização da contratação de empreitadas de obras públicas, de locação e de aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços, recorrendo ao estudo doutrinário, legal e jurisprudencial. Nesse âmbito, será feita uma abordagem à primeira central de compras formalmente constituída - a Agência Nacional de Compras Públicas, sendo, entretanto, absorvida pela Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública. Do mesmo modo, achamos oportuno analisar o regime das Centrais de Compras do Sistema de Saúde Português, nomeadamente os Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, constituindo-se este como uma central de compras para o setor da saúde.

Palavras-chave: Contratação pública; Procedimentos pré-contratuais; Compras Públicas; Centrais de Compras.

Abstract: The centralization of purchases has been a growing strategic trend in the organizational sphere, both public and private, since it is essential to have better planning and rigor in the acquisition of goods or services. In this way, it has become essential, in several sectors, namely in Public Administration, to transfer to a single centralized entity the various activities that are part of the complete purchase process. The way in which public procurement is made operational is also aimed at pursuing political objectives, since central purchasing bodies can be a solution that makes public procurement practices efficient. Thus, this contribution aims to analyse the regime of purchasing groups in the Public Administration, whose ultimate objective is to centralize the contracting of public works contracts, leasing and acquisition of movable goods and the acquisition of services, using doctrinal study, legal and jurisprudential. In this context, an approach will be made to the first formally constituted purchasing groups - the National Public Procurement Agency, being, however, absorbed by the Public Administration Shared Services Entity. In the same way, the regime of the purchasing groups of the Portuguese Health System will be analysed, namely the Shared Services of the Ministry of Health, constituting this as a purchasing groups for the health sector.

Keywords: Public procurement; Pre-contractual procedures; Public Purchases; purchasing groups.

1 Mestranda em Solicitadoria na Escola Superior de Tecnologia e Gestão – Instituto Politécnico do Porto; Pós-Graduada em Gestão de Recursos Humanos pelo Instituto de Estudos Superiores de Fafe; Licenciada em Solicitadoria pela Escola Superior de Tecnologias e Gestão – Instituto Politécnico do Porto – Prémio de Mérito Académico; Formadora certificada pelo IEFP. E-mail: andreia_madalena1@hotmail.com

2 Licenciada, Mestre e Doutora em Direito – Faculdade de Direito da U. Porto. Pós-Graduada em Direito da Contratação Pública – CEDIPRE/Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Prof.^a Adjunta Convidada - ESTG/P. Porto. E-mail: patricia_anjos_azevedo86@hotmail.com.

Recebido em: 19.04.2021
Aprovado em: 31.05.2021

Escola Superior de
Tecnologia e Gestão do
Instituto Politécnico do Porto
Portugal

Volume 2, Número 1,
Ano 2
2021

ISSN 2184-7487
Registado na Biblioteca
Nacional de
Portugal

1. Âmbito de aplicação do Código dos Contratos Públicos português

O Código dos Contratos Públicos português (doravante abreviadamente designado por CCP) foi aprovado pelo Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de janeiro, e teve a sua última alteração no Decreto-Lei nº 111-B/2017, de 31 de agosto.

É importante, desde logo, verificar quem são as entidades adjudicantes previstas no CCP, pois será desta forma que iremos também verificar o âmbito de aplicação do regime das Centrais de Compras. Desta forma, o artigo 2º do CCP refere expressamente que são entidades adjudicante: o Estado; as Regiões Autónomas; as Autarquias Locais; os Institutos Públicos; as entidades administrativas independentes; o Banco de Portugal; as fundações públicas; as associações públicas; as Associações de que façam parte uma ou várias pessoas coletivas referidas anteriormente, desde que sejam maioritariamente financiadas por estas, estejam sujeitas ao seu controle de gestão ou tenham um órgão de administração, de direção ou de fiscalização cuja maioria dos titulares seja, direta ou indiretamente, designada pelas mesmas. Para além destas, de acordo com o artigo 2.º nº 2, alíneas a), b) e d), são ainda entidades adjudicantes: os organismos de direito público, pessoas coletivas e associações, independentemente da sua natureza pública ou privada. Também o artigo 7º, nº 1 estabelece como sendo entidades adjudicantes: as pessoas coletivas que realizam atividades nos setores da água, energia, transportes e dos serviços postais. Por último, o CCP aplica-se também às entidades que se encontrem nas situações previstas no artigo 275.º do CCP e que cumpram os requisitos lá especificados³.

No entanto, o CCP prevê exclusões no que diz respeito à aplicação das regras da contratação pública, prevendo os artigos 4º, 5º, 5º-A e 6º-A do CCP as situações em que a aplicação do CCP está afastado. O legislador pretende assim salvaguardar o princípio da concorrência, tal como refere João Henriques Pinheiro⁴: "(...) no domínio das relações contratuais que se possam estabelecer entre entidades adjudicantes da administração pública, em sentido orgânico, o CCP afirma uma restrição à capacidade jurídica contratual que visa dilatar as margens para a concorrência dos operadores de mercado na formação dos seguintes contratos: empreitadas de obras públicas, concessão de obras públicas, concessão de serviços públicos, locação ou aquisição de bens móveis e aquisição de serviços."

3 Artigo 275.º - Contratos subsidiados

1 - As regras previstas no presente Código relativas à formação de contratos de empreitada de obras públicas são também aplicáveis no caso da formação de contratos de empreitada celebrados por entidades não referidas no artigo 2.º ou no n.º 1 do artigo 7.º, desde que:

a) Sejam financiados diretamente em mais de 50 % por qualquer das entidades adjudicantes referidas no artigo 2.º; e

b) O respetivo preço contratual seja igual ou superior ao valor referido na alínea b) do artigo 19.º

2 - As regras previstas no presente Código relativas à formação de contratos de aquisição de serviços são também aplicáveis no caso da formação de contratos de aquisição de serviços celebrados por entidades não referidas no artigo 2.º ou no n.º 1 do artigo 7.º, desde que:

a) Sejam financiados diretamente em mais de 50 % por qualquer das entidades adjudicantes referidas no artigo 2.º;

b) O respetivo preço contratual seja igual ou superior ao valor referido na alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º; e

c) Sejam complementares, dependentes ou se encontrem, por qualquer forma, relacionados com o objeto de um contrato de empreitada a cuja formação é aplicável o presente Código nos termos do disposto no número anterior.

4 PINHEIRO, João Henriques. Âmbito de aplicação do Código dos Contratos Públicos e Normas Comuns de Adjudicação, Coimbra Editora, 2010.

No mesmo sentido, “em matéria de contratação pública, a interpretação das exceções à obrigatoriedade de utilização de procedimentos concursais deve ser “estrita” e rigorosa de modo a garantir a máxima salvaguarda da concorrência.”⁵ Quer isto dizer que, de forma a garantir a prossecução do princípio da concorrência, deverão ser criadas oportunidades iguais de contratar entre pessoas coletivas públicas ou privadas.

2. Os procedimentos pré-contratuais: Conceitos e Regulamentação Legal

No âmbito dos procedimentos pré-contratuais, ou seja, os procedimentos que antecedem a realização do contrato público, deveremos ter em conta o artigo 16º, nº 1 do CCP que, de forma taxativa, estabelece os procedimentos pré-contratuais admissíveis no Direito português na formação de contratos cujo objeto abranja prestações que estão ou sejam suscetíveis de estar submetidos à concorrência de mercado⁶, a saber: o Ajuste direto (Geral ou Simplificado) – artigo 112º, nº 2 e artigo 128º e seguintes, respetivamente; a Consulta prévia – artigo 112º, nº 1; o Concurso público (Normal ou Urgente) – artigos 130º e 155º, respetivamente; o Concurso limitado por prévia qualificação – artigo 162º e seguintes; o Procedimento de negociação – artigo 193º e seguintes; o Diálogo concorrencial – artigo 204º e seguintes e a Parceria para a inovação – artigo 218-A e seguintes⁷. Cada procedimento tem as suas próprias características e âmbito de aplicação, sendo que a escolha dos procedimentos do ajuste direto, de consulta prévia, de concurso público ou de concurso limitado por prévia qualificação deve ser feita tendo por base o valor do contrato a celebrar - artigo 18º do CCP.

3. As Centrais de Compras

O Decreto-Lei nº 200/2008 de 9 de outubro veio aprovar o regime jurídico aplicável à constituição, estrutura orgânica e funcionamento das centrais de compras, em cumprimento do disposto no nº 3 do artigo 260º do CCP.

De acordo com o artigo 260º, nº 1 do CCP, as entidades adjudicantes referidas no ponto 1, podem constituir centrais de compras para centralizar a contratação de empreitadas de obras públicas, de locação e de aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços. Desta forma transpõe-se o estabelecido no artigo 11 da Diretiva 2004/18/CE: “Os Estados-Membros podem prever a possibilidade de as entidades adjudicantes contratarem empreitadas de obras, fornecimentos e/ou serviços recorrendo a uma central de compras.”,

5 Acórdão do Tribunal de Contas nº 16/2015, de 09/06/2015; Processo 23/2014-R; Relatora: Helena Abreu Lopes.

6 Consideram-se submetidas à concorrência de mercado, designadamente, as prestações objeto dos seguintes contratos: a empreitada de obras públicas; a concessão de obras públicas; a concessão de serviços públicos; a locação ou aquisição de bens móveis; a aquisição de serviços; e as sociedades – de acordo com o número 2 do art. 16º do CCP.

7 Para maiores desenvolvimentos e noções sobre o contrato administrativo e os tipos de procedimentos previstos no CCP, cfr., por exemplo, ANJOS AZEVEDO, Patrícia. Lições de Direito Administrativo. Editora Primeira Edição, 2020, pp. 313-366.

O nº 2 do artigo 1º do Decreto-Lei nº 200/2008 de 9 de outubro excecionava do âmbito da constituição das centrais de compras as entidades referidas no nº 3 do artigo 2º do CCP (entretanto revogado)⁸, isto é, das pessoas coletivas com direitos especiais ou exclusivos na atividade dos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais. Contudo, tal exceção já não se mantém desde a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 149/2012. No mesmo sentido: “Podem assumir a função de centrais de compras quaisquer entidades, públicas ou privadas, as quais são consideradas como entidades adjudicantes para os efeitos previstos no CCP, sujeitas às regras da contratação pública no exercício da sua atividade⁹.”

As principais funções das centrais de compras consistem na adjudicação de propostas, a pedido e em representação das entidades adjudicantes, na locação ou aquisição de bens e serviços destinados a entidades adjudicantes, bem como na celebração de acordos quadro¹⁰. No mesmo sentido, refere o nº 1 do art. 263º do CCP que as centrais de compras podem celebrar acordos quadro, em qualquer das modalidades previstas no artigo 252º do CCP, que tenham por objeto a futura celebração de contratos de empreitada de obras públicas, de locação ou de aquisição de bens móveis ou de aquisição serviços.

As centrais de compras têm assim a natureza de entidade adjudicante.

De acordo com o artigo 10 da Diretiva 2004/18/CE, as centrais de compras são entidades adjudicantes que: adquirem fornecimentos e/ou serviços destinados a entidades adjudicantes ou procedem à adjudicação de contratos públicos ou celebra acordos-quadro de obras, de fornecimento ou de serviços destinados a entidades adjudicantes, sendo esta norma transporta para o artigo 261º do CCP, o qual refere expressamente que: “As centrais de compras destinam-se a: a) Adjudicar propostas de execução de empreitadas de obras públicas, de fornecimento de bens móveis e de prestação de serviços, a pedido e em representação das entidades adjudicantes; b) Locar ou adquirir bens móveis ou adquirir serviços destinados a entidades adjudicantes, nomeadamente por forma a promover o agrupamento de encomendas; c) Celebrar acordos quadro, designados contratos públicos de aprovisionamento, que tenham por objeto a posterior celebração de contratos de empreitadas de obras públicas ou de locação ou de aquisição de bens móveis ou de aquisição de serviços; d) Instituir sistemas de aquisição dinâmicos para utilização por parte das entidades adjudicantes pelos mesmos abrangidos; e) Instituir catálogos eletrónicos para utilização por parte das entidades adjudicantes; f) Adjudicar contratos públicos de prestação de atividades auxiliares de aquisição, que consistam no apoio às atividades de aquisição.

Assim, as Centrais de Compras têm como objetivo concentrar numa entidade a

8 Redação anterior - Alterado pelo/a Artigo 2.º do/a Decreto-Lei n.º 149/2012: “3 - Para os efeitos do disposto na subalínea i) da alínea a) do número anterior, são consideradas pessoas coletivas criadas especificamente para satisfazer necessidades de interesse geral, sem carácter industrial ou comercial, aquelas cuja atividade económica se não submeta à lógica do mercado e da livre concorrência.”

9 Acórdão nº 171 /2009 de 4 de dezembro -1.ª S/SS - Processo nº 1615/2009 do Tribunal de Contas.

10 Acordo quadro é o contrato celebrado entre uma ou várias entidades adjudicantes e uma ou mais entidades, com vista a disciplinar relações contratuais futuras a estabelecer ao longo de um determinado período de tempo, mediante a fixação antecipada dos respetivos termos – artigo 251º do CCP.

celebração de determinados contratos que, se assim não fosse, iriam ser distribuídos por várias entidades. Desta forma, as entidades aderentes podem adquirir quaisquer bens ou serviços centralizados de uma forma mais simples e célere.

Tal como refere Pedro Fernández Sánchez: “São igualmente conhecidas as vantagens adicionais envolvidas nessa centralização. Por um lado, ela permite que uma entidade adjudicante ou um grupo de entidades adjudicantes que não disponham de meios (humanos, logísticos e técnicos) para adquirirem prestações no mercado recorram a uma entidade que justamente dispõe desses meios por ter o seu escopo vocacionado para a centralização de contratos públicos, formando um corpo profissional de compradores especializados. É a essas vantagens que se refere o legislador europeu no Considerando 69 da Diretiva 2014/24: a centralização de compras pode contribuir não só para o aumento da concorrência como também “para profissionalizar as aquisições públicas.”¹¹

Adquirindo-se os bens e serviços através da Central de Compras, a entidade adjudicante pode obter vários benefícios: economia de procedimentos, preços, prazos de obtenção de bens ou serviços, simplificando os processos de aquisição.

As entidades não abrangidas pela contratação centralizada a efetuar por uma determinada central de compras podem dela beneficiar, para a aquisição da totalidade ou de apenas algumas categorias de obras, de bens móveis ou de serviços, nos termos previstos no diploma que regula o funcionamento da mesma – n.º 2 do art. 262.º do CCP.

No desenvolvimento das suas atividades, as centrais de compras devem orientar-se pelos princípios orientadores expressamente referidos no artigo 3.º daquele Decreto-Lei n.º 200/2008:

- Segregação das funções de contratação, de compras e de pagamentos;
- Utilização de ferramentas de compras eletrónicas com funcionalidades de catálogos eletrónicos e de encomenda automatizada;
- Adoção de práticas aquisitivas por via eletrónica baseadas na ação de negociadores e especialistas de elevada qualificação técnica, com vista à redução de custos;
- Preferência pela aquisição dos bens e serviços que promovam a proteção do ambiente e outros interesses constitucionalmente protegidos;
- Promoção da concorrência.

4. O Sistema Nacional de Compras Públicas

No que diz respeito à centralização de compras do Estado¹², temos o Sistema Nacional de Compras Públicas (doravante designado por SNCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, abrangendo dois principais núcleos

11 SÁNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública, Vol. II., AAFDL Editora, 2020, p. 805

12 “No que toca ao Estado em especial, estabelece-se que as respetivas centrais de compras são as plasmadas no mencionado diploma, apenas podendo ser criadas outras em casos excecionais, no âmbito de um sector específico e mediante autorização prévia do membro do Governo responsável pela área das finanças e do membro do Governo responsável pelo respetivo sector.” – Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 200/2008 de 9 de outubro.

orgânicos: a Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E., e as unidades ministeriais de compras, atualmente tudo fundido na Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública I.P. (ESPA).

Integram o SNCP, na qualidade de entidades compradoras vinculadas, os serviços da administração direta do Estado e os institutos públicos (com exceção das instituições de ensino superior públicas previstas na Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro)¹³.

Assim, o Decreto-Lei n.º 37/2007 de 19 de fevereiro de 2007 veio criar a Agência Nacional de Compras Públicas (ANCP), aprovando os respetivos estatutos, sendo esta a primeira central de compras formalmente constituída para cumprir o exposto na referida Diretiva 2004/18/CE.

A ANCP tinha objeto: conceber, definir, implementar, gerir e avaliar o sistema nacional de compras públicas, com vista à racionalização dos gastos do Estado, à desburocratização dos processos públicos de aprovisionamento, à simplificação e regulação do acesso e utilização de meios tecnológicos de suporte e à proteção do ambiente e assegurar, de forma centralizada, a aquisição ou a locação, em qualquer das suas modalidades, a afetação, a manutenção, a assistência, a reparação, o abate e a alienação dos veículos que compõem o parque de veículos do Estado.

Contudo, a regulamentação da ANCP e os seus respetivos estatutos foram revogados pelo artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 117-A/2012 de 14 de junho, sendo a ANCP formalmente extinta, conforme decorre do artigo 19.º do referido Decreto-Lei n.º 117-A/2012 de 14 de junho, sucedendo-lhe a Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (ESPAP) e mantendo-se o Sistema Nacional de Compras Públicas, assumindo a ESPAP as funções de entidade gestora daquele sistema.

“A contratação centralizada é obrigatória para as entidades compradoras vinculadas ao Sistema Nacional de Compras Públicas, sendo-lhes vedada a adoção de procedimentos tendentes à contratação direta dos bens e serviços abrangidos, salvo mediante a autorização indicada atrás referida.

Podem, adicionalmente, integrar os procedimentos de contratação centralizada de eletricidade, gás natural e combustíveis rodoviários as entidades voluntárias aderentes ao SNCP que pretendam beneficiar das vantagens decorrentes da adoção de procedimentos centralizados, designadamente, as poupanças geradas pelo efeito de escala.”¹⁴

Importa ainda salientar que “a falta de fundamento legal e dos elementos referidos traduz-se na ausência de elementos essenciais exigidos por lei para a criação de uma central de compras, o que configura nulidade nos termos do artigo 133.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo.”¹⁵

13 Podem integrar o SNCP, na qualidade de entidades compradoras voluntárias, os serviços e entidades públicas não referidos no número anterior, incluindo a Presidência da República, a Assembleia da República, a Procuradoria-Geral da República, os tribunais, as entidades administrativas independentes com funções de regulação, as entidades do setor público empresarial e as instituições de ensino superior públicas previstas na Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, independentemente da sua natureza (art. 3.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro).

14 Orientação Técnica n.º 01/ENE/2021 de 17/03/2021 da ESPAP.

15 Acórdão do Tribunal de Contas número 171 /2009 de 4 de dezembro de 2009, Processo número 1615/2009

5. A Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública

A ESPAP foi criada pelo Decreto-Lei nº 117-A/2012 de 14 de junho e trata-se de um instituto público integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e de património próprio.

Trata-se assim de atuar no sentido de tornar a Administração Pública mais eficaz, mais eficiente e coerente na utilização dos recursos públicos e com o objetivo de reduzir as despesas públicas do país.

De acordo com o referido Decreto-Lei, a ESPAP vem assumir e centralizar a missão e atribuições do Instituto de Informática, da Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública (GERAP), e da Agência Nacional de Compras Públicas (ANCP), que foram extintos, por fusão, de modo a melhorar o desempenho das funções ligadas ao desenvolvimento e à gestão dos serviços partilhados prestados à Administração Pública, reunindo numa só entidade, todas as valências que até então estavam distribuídas por três realidades organizacionais.

“Com a prestação de serviços partilhados reduzem-se custos de funcionamento e criam-se oportunidades de melhoria, traduzidas, entre outras, em aproveitamento de soluções e capacidades de serviço de uso comum, em redução de esforço administrativo promovida pela uniformização, integração e automatização dos processos, em disponibilização de ferramentas adequadas ao processo de tomada de decisão e em partilha de informação com os diversos serviços da Administração Pública que dela necessitam no âmbito das suas atribuições.”¹⁶

No âmbito das suas atribuições, a ESPAP pode estabelecer parcerias ou associar-se com outras entidades do setor público ou privado, com ou sem fins lucrativos. Assim, de acordo com o nº 4 do artigo 3º do referido Decreto Lei, no âmbito das compras públicas, a ESPAP tem as seguintes atribuições: a) Negociar e celebrar acordos quadro ou outros contratos públicos de obras e de fornecimento de bens ou de serviços destinados às entidades públicas adjudicantes compradoras; b) Acompanhar e apoiar as Unidades Ministeriais de Compras (UMC) nas negociações dos contratos públicos a celebrar ao nível ministerial; c) Agregar e tratar a informação relativa às compras públicas; d) Definir, desenvolver e implementar estratégias de compra e negociação para as aquisições centralizadas, preservando e incrementando os níveis de concorrência nos respetivos setores de atividade; e) Elaborar propostas de legislação, de procedimentos e de adoção de sistemas de informação de suporte relacionados com as compras públicas; f) Apoiar o membro do Governo da tutela na definição de políticas e linhas de orientação para as compras públicas; g) Coordenar e apoiar os serviços, organismos e entidades públicas e seus fornecedores na adoção das normas e procedimentos definidos para o aprovisionamento público; h) Promover a adoção de procedimentos de natureza normativa relativos à aquisição e utilização de sistemas informáticos de suporte ao aprovisionamento público; i) Implementar e manter uma plataforma que permita assegurar o suporte ao ciclo integral de compras,

16

Preâmbulo do Decreto-Lei nº 117-A/2012 de 14 de junho

privilegiando o relacionamento desmaterializado entre as empresas fornecedoras e a Administração Pública; j) Gerir as aplicações centralizadas que integram o Sistema de Compras Públicas Eletrónicas; k) Adotar práticas e privilegiar a aquisição de bens e serviços que promovam o equilíbrio adequado entre a eficiência financeira e a proteção do ambiente; l) Avaliar permanentemente o desempenho do Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP), designadamente mediante a promoção da realização de auditorias pelos serviços de inspeção e controlo competentes para o efeito.

6. As Centrais de Compras do Sistema de Saúde Português

No âmbito da reestruturação operada no Ministério da Saúde, foi criada, pelo Decreto-Lei n.º 219/2007 de 29 de maio, a Administração Central do Sistema de Saúde, IP (doravante designada por ACSS), como organismo da administração indireta do Estado com funções de administração dos recursos do Serviço Nacional de Saúde e de planeamento e gestão da qualidade organizacional dos serviços e estabelecimentos que constituem o sistema de saúde.

A unidade ministerial de compras assegurada pela ACSS, e o agrupamento complementar de empresas Somos Compras, ACE, autorizado por despacho conjunto dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da saúde, são consideradas centrais de compras, tal como refere expressamente o artigo 10º do Decreto-Lei nº 200/2008 de 9 de outubro, sendo que a articulação entre as atividades das referidas centrais de compras cabe à ACSS, mediante a celebração de protocolo.

Compete assim à ACSS, assegurar as funções de unidade ministerial de compras relativamente aos bens e serviços das instituições do Serviço Nacional de Saúde (SNS).

O SNS tem como finalidade a efetivação, por parte do Estado, da responsabilidade que lhe cabe na proteção da saúde individual e coletiva. A forte componente pública do sistema de saúde determina a necessidade de uma gestão eficiente, por via da otimização dos meios existentes, criando-se mais valor com os recursos de que se dispõe¹⁷. Para tal, o Decreto-Lei nº 19/2010, de 22 de março, alterado, entre outros, pelo Decreto-Lei nº 108/2011, de 17 de novembro e pelo Decreto-Lei nº 69/2017, de 16 de junho, criou os Serviços Partilhados do Ministério da Saúde (doravante designado por SPMS), constituindo-se como uma central de compras para o setor da saúde, transferindo-se assim as atribuições da ACSS para a SPMS.

De acordo com o referido Decreto-Lei, o SPMS tem por missão a “prestação de serviços partilhados específicos da área da saúde em matéria de compras e logística, de serviços financeiros, de recursos humanos e de sistemas e tecnologias de informação e comunicação aos estabelecimentos e serviços do Serviço Nacional de Saúde, independentemente da sua natureza jurídica, bem como aos órgãos e serviços do Ministério da Saúde e a quaisquer outras entidades, quando executem atividades específicas da área da saúde.”

O grande fundamento para a criação de um serviço partilhado no Ministério da

17

Preâmbulo do Decreto-Lei nº 108/2011, de 17 de novembro.

Saúde, prende-se com o facto de deixar de “pender sobre o Estado e as instituições e serviços do SNS a responsabilidade pelo fornecimento de serviços que, pela sua natureza e relevância estratégica, podem e devem ser garantidos por um único fornecedor a todas as entidades do sistema de saúde, o que permite a sua libertação para se concentrarem na prossecução das suas atividades nucleares: a prestação de cuidados de saúde aos cidadãos.”¹⁸

Assim, também as posições jurídicas dos Agrupamentos Complementares de Empresas “Somos Compras”, “Somos Contas” e “Somos Pessoas”, bem como as estruturas do SUCH - Serviço de Utilização Comum dos Hospitais para a prossecução das atividades daqueles agrupamentos, foram transmitidas para a SPMS. “O Somos Compras é a entidade gestora da unidade de serviços partilhados denominada “Central de Compras e Logística”, criada e instituída pelo SUCH (Serviço de Utilização Comum dos Hospitais) com o objetivo de centralizar, otimizar e racionalizar a aquisição de bens e serviços pelos seus associados.”¹⁹

A SPMS é, desta forma, a central de compras para o sector específico da saúde, de acordo com o estipulado no n.º 5 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 108/2011, de 17 de novembro.

A Portaria n.º 55/2013, de 7 de fevereiro, alterada pela Portaria n.º 111/2017 de 16 de março, define as categorias de bens e serviços específicos da área da saúde cujos contratos públicos de aprovisionamento (CPA) e procedimentos de aquisição são celebrados e conduzidos pelos SPMS. Ou seja, “define os critérios para a obrigatoriedade de aquisição centralizada no âmbito dos CPA, a qual poderá ser tornada obrigatória para todas ou apenas algumas instituições do SNS, por despacho do membro do Governo responsável pela área da saúde. Quando esta obrigatoriedade de aquisição centralizada é determinada, é vedado às instituições do SNS abrangidas proceder à abertura de procedimentos de aquisição e renovações contratuais que não sejam feitas ao abrigo desses CPA.”²⁰

Ainda quanto à obrigação das aquisições centralizadas, deveremos que em atenção que “A obrigatoriedade da utilização do Sistema Comum de Compras para todos os estabelecimentos integrados no Serviço Nacional de Saúde, independentemente da sua natureza jurídica, viola o disposto no art.º 10.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 200/2008, que só prevê a possibilidade de serem tornadas obrigatórias as aquisições efetuadas ao abrigo dos contratos públicos de aprovisionamento celebrados pela Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS). Essa obrigatoriedade é, ainda, ilegal por, carecendo de fundamento legal, violar a autonomia decisória das entidades inseridas no sector empresarial do Estado.”²¹

Considerações Finais

18 Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 108/2011, de 17 de novembro.

19 Acórdão do Tribunal de Contas número 171 /2009 de 4 de dezembro de 2009, Processo número 1615/2009

20 Revista Portuguesa de Farmacoterapia, Compras Centralizadas na Saúde, consultado em <http://revista.farmacoterapia.pt/index.php/rpf/article/view/97> no dia 10/04/2021

21 Acórdão do Tribunal de Contas número 171 /2009 de 4 de dezembro de 2009, Processo número 1615/2009

De forma a transpor-se o estabelecido no artigo 11 da Diretiva 2004/18/CE, as entidades adjudicantes previstas no CCP, podem constituir centrais de compras para centralizar a contratação de empreitadas de obras públicas, de locação e de aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços.

A principal justificação para a criação de centrais de compras prende-se essencialmente com o objetivo de racionalizar os gastos do Estado, a desburocratização dos processos públicos de aprovisionamento, a simplificação e regulação do acesso e utilização de meios tecnológicos de suporte e à proteção do ambiente e assegurar, de forma centralizada, a aquisição ou a locação, em qualquer das suas modalidades, a afetação, a manutenção, a assistência, a reparação, o abate e a alienação dos veículos que compõem o parque de veículos do Estado, de forma a tornar a Administração Pública mais eficaz, mais eficiente e coerente na utilização dos recursos públicos e com o objetivo de reduzir as despesas públicas do nosso país.

Além disso, a centralização de compras pode contribuir não só para o aumento da concorrência como também para profissionalizar as aquisições públicas, contando com entidades aptas a assegurar todo o processo completo da compra.

No âmbito das entidades compradoras, estamos perante duas realidades: as entidades compradoras vinculadas e as entidades compradoras voluntárias.

A contratação centralizada é obrigatória para as entidades compradoras vinculadas ao Sistema Nacional de Compras Públicas, sendo-lhes vedada a adoção de procedimentos tendentes à contratação direta dos bens e serviços abrangidos, salvo mediante a autorização. Caso o façam sem a devida autorização, o procedimento será nulo.

Numa última análise, é abordado o sistema de compras públicas no sector da saúde, onde também se verifica que, com todas as alterações decorrentes ao longo dos anos, foi também objetivo do legislador, centralizar numa única entidade – O SPMS - Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, cuja missão por missão é, entre outros, a prestação de serviços partilhados específicos da área da saúde em matéria de compras e logística, de forma a que se possa recorrer a um único fornecedor, de modo a permitir que as outras entidades se concentrem na prossecução das suas atividades essenciais, como a prestação de cuidados de saúde aos cidadãos.

Referências Bibliográficas

AA.VV. “Network Analysis for Fraud Detection in Portuguese Public Procurement”, C. Analide et al. (Eds.): IDEAL 2020, LNCS 12490, Springer Nature Switzerland, 2020.

AMARAL, Diogo Freitas, Curso de Direito Administrativo, Vol. I, 4.^a Edição, Almedina, 2016.

AMARAL, Diogo Freitas, Curso de Direito Administrativo, Vol. II, 3.^a Edição, Almedina, 2017.

AZEVEDO, Patricia Anjos, Lições de Direito Administrativo, Primeira Edição, 2020.

CAETANO, Marcello, Manual de Direito Administrativo, Vol. I, 10.^a Edição, Almedina, 2020.

CAETANO, Marcello, Manual de Direito Administrativo, Vol. II, 10.^a Edição, Almedina, 2017.

FONSECA, Isabel Celeste. Direito da Contratação Pública – Estudos Reunidos. Almedina, 2020.

GONÇALVES, Pedro Costa. Direito dos Contratos Públicos, Vol. I, 3.^a Edição, Almedina, 2018.

OLIVEIRA, Fernanda Paula; e DIAS, José Eduardo Figueiredo, Noções fundamentais de Direito Administrativo, 5.^a Edição, Almedina, 2019.

PINHEIRO, João Henriques. Âmbito de aplicação do Código dos Contratos Públicos e Normas Comuns de Adjudicação. Coimbra Editora, 2010.

SÁNCHEZ, Pedro Fernández. Direito da Contratação Pública, Vol. II., AAFDL Editora, 2020.