



Novos modelos organizativos na Administração Pública: em especial, Centros de Competências e Centrais de Compras

Alexandra Leitão

1. A Administração Pública atual: novos desafios e novas respostas

1. Nunca como hoje, tendo em conta o passado recente, o Estado e a Administração Pública assumiram um papel tão relevante na vida dos cidadãos.

De facto, a crise pandémica e agora a crise internacional e geopolítica com a invasão da Ucrânia pela Federação Russa tornou evidente a importância de uma Administração Pública simultaneamente forte e ágil, pronta a adaptar-se aos desafios mais exigentes.

Em situações de crise, que convocam um esforço coletivo, a Administração Pública tem sido um instrumento de valor acrescentado para o desenvolvimento do país, enquanto meio privilegiado de conceção e implementação de políticas públicas.

E é também nestes momentos que se tornam mais evidentes os riscos do recurso excessivo à externalização de serviços – o chamado “outsourcing” – que tende a descapitalizar a Administração Pública, quer no plano organizacional, quer no plano da capacitação dos



recursos humanos¹.

Porém, a sucessão de momentos excepcionais, como os que se têm vivido recentemente no mundo acaba por exigir dos governos uma reação e uma adaptação imediatas à conjuntura e, nessa exata medida, não só torna mais desafiante o planeamento estratégico, atendendo à imprevisibilidade das situações, como acaba por postergar esse objetivo em função da necessidade imperiosa de ter respostas imediatas.

É, por isso, absolutamente necessário dotar a Administração Pública dos mecanismos necessários à recuperação da capacidade de atuação e de exercer funções de elevada complexidade técnica e tecnológica nos diversos setores em que é chamada a intervir.

A *governança* exige, assim, políticas públicas de qualidade, eficiência e eficácia na sua implementação, capacitação e qualificação dos recursos humanos, monitorização, avaliação e revisão de processos².

A capacidade interna é vital para a concretização da visão de qualidade, universalidade e sustentabilidade dos serviços públicos, para melhor prossecução do interesse público e satisfação das

¹ V. ALEXANDRA LEITÃO, *Contratos interadministrativos*, Coimbra, 2011, págs. 110 e seguintes. V. também JODY FREEMAN e MARTHA MINOW, *Introduction: Reframing the Outsourcing Debates*, in *Government by Contract. Outsourcing and American Democracy*, obra coletiva, Cambridge (Massachusetts), 2009, págs. 1 a 20

² V. TOM PALMER, *Globalização e Governança*, in *Estado, Sociedade Civil e Administração Pública. Para um novo paradigma do serviço público*, Coimbra, 2008, pág. 82.



necessidades dos cidadãos e das empresas.

Isto implica, entre outros aspetos:

- Testar e adotar modelos inovadores de gestão organizativa na Administração Pública, designadamente através da criação e reforço de vários tipos de serviços partilhados;
- Atrair para a Administração Pública trabalhadores qualificados, especialmente em áreas estratégicas (por exemplo, tecnologias de informação e comunicação) seja através de medidas estatutárias (ao nível do desenvolvimento das carreiras, aumentos salariais, condições de trabalho), seja através da simplificação dos procedimentos de recrutamento, tornando-os mais céleres;
- Capacitar e qualificar os dirigentes e os trabalhadores da Administração Pública, em diversas áreas sobretudo nas competências emergentes (modelos inovadores de gestão e organização do trabalho, transição digital, transição energética, entre outros), razão pela qual se procedeu à reforma orgânica do Instituto Nacional de Administração, que voltou a ser um instituto público dotado de autonomia administrativa e financeira, o que lhe dá a necessária flexibilidade de gestão para voltar a ter a posição de prestígio que a entidade com competências na área da formação da Administração Pública deve e tem de ter;
- Apostar em processos de inovação, simplificação e modernização – e com isto não me refiro apenas à digitalização, mas também simplificação da tramitação do



procedimento administrativo, dos processos decisórios e de realização de despesa pública;

- Colocar a tecnologia ao serviço destes objetivos, de forma inclusiva e transformadora.

2. Novos modelos organizativos na Administração Pública e o tendencial abandono do modelo *weberiano*

2. A adoção de modelos inovadores de gestão organizativa é uma das formas de responder aos desafios que se colocam à Administração Pública moderna.

Refiro-me, concretamente, à criação e generalização de serviços partilhados, designadamente ao nível de:

- Serviços de suporte, como contabilidade e tesouraria, recursos humanos, informática e comunicações, economato, relações públicas, arquivo, etc;
- Centros de competências transversais, sobretudo em áreas do conhecimento como serviços jurídicos, de planeamento, tecnologia ou relações internacionais, por exemplo;
- Serviços de centralização de compras públicas.

3. A concentração de competências transversais em centros que desempenham funções para diferentes departamentos governamentais em áreas de grande especialização científica e técnica – como os centros de competências – ou que centralizam as compras públicas representam, de certa forma, o abandono de um



modelo *weberiano* de organização da Administração Pública.

Efetivamente, para Max Weber, a organização administrativa assenta na hierarquia, na formalização da atuação através de leis e regulamentos, numa lógica “racional-legal” ou burocrática³.

Este conceito de burocracia - longe do conceito popular que se traduz em morosidade, excesso de documentos e papéis, e consequentemente, soluções menos eficientes – é, pelo contrário, na conceção *weberiana*, uma forma de aumentar a eficiência por via da criação de rotinas que agilizam e uniformizam a atuação dos funcionários da Administração.

Mas, na verdade, este modelo acarreta um excesso de formalismo, uma recusa do trabalho colaborativo, uma dificuldade de adaptação a novas situações e uma resistência à mudança totalmente incompatíveis com a eficiência de uma Administração Pública do século XXI⁴.

Alguns Autores referem mesmo que, apesar de a hierarquia atuar como limite funcional à desconcentração, *“a verdade é que a própria lógica de desburocratização, aproximação aos cidadãos e democratização subjacente à desconcentração implica necessariamente um exercício razoável, proporcional, eficiente, de boa fé e assim tendencialmente autocontido do poder de direção por*

³ V., por todos, GUY PETERS, *The Politics of Bureaucracy*, 5.ª edição, Londres, 2000.

⁴ Contudo, encontrar um modelo alternativo não tem sido fácil, indo da privatização de áreas da Administração até uma menor regulamentação legal, passando pela flexibilidade das estruturas organizativas. V. JOÃO CAUPERS, *Introdução à Ciência da Administração Pública*, Lisboa, 2002, págs. 130 e 131.



parte dos órgãos superiores.”⁵.

A criação de centros de competências em áreas transversais, assim como a centralização das compras públicas, com óbvios ganhos de eficiência, que desempenham funções para diferentes departamentos governamentais, numa lógica de cooperação horizontal, patente na constituição de *redes* de trabalho colaborativo (modelo de *organização reticular*⁶) é, nesta medida, uma alternativa ao modelo rígido, burocrático e de hierarquia vertical⁷. Em prol da “partilha cooperativa de poderes de decisão” nesta rede de estruturas transversais verifica-se uma “atenuação do comando hierárquico”⁸, podendo, neste novo contexto, a *coordenação administrativa* assumir uma função central⁹.

⁵ V. HONG CHENG LEONG, *O princípio da desconcentração*, in *Organização administrativa: novos atores, novos modelos*, obra coletiva, volume I, Lisboa, 2018, pág. 188.

⁶ V. FÁTIMA FONSECA E CARLOS CARAPETO, *Governança, Inovação e Tecnologias. O Estado rede e a Administração Pública do Futuro*, Lisboa, 2009, pág. 228.

⁷ Sobre esta evolução, salientando, no entanto, que o modelo hierárquico continua a ser a “coluna vertebral” da Administração direta, v. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Funções e Desafios do Direito da Organização Administrativa*, in *Organização administrativa: novos atores, novos modelos*, obra coletiva, volume I, Lisboa, 2018, pág. 32.

⁸ V. MIGUEL PRATA ROQUE, *O princípio da mutabilidade das estruturas administrativas: extinção, fusão e reestruturação orgânicas*, in *Organização administrativa: novos atores, novos modelos*, obra coletiva, volume I, Lisboa, 2018, pág. 299.

⁹ Neste sentido, v. RICARDO BRANCO, *A coordenação administrativa* in *Organização administrativa: novos atores, novos modelos*, obra coletiva, volume II, Lisboa, 2018, págs. 542-543.



Concordamos, assim, como JORGE PAÇÃO¹⁰, quando defende que a cooperação administrativa deve ser reconhecida como princípio constitucional da organização administrativa, a par com os princípios da subsidiariedade, da descentralização, da desconcentração e da unidade de ação¹¹.

Saliente-se, contudo, que cooperação (ou colaboração) e coordenação não são sinónimos: enquanto as primeiras pressupõem equiordenação e respeito pelas competências das entidades com objetivo da prossecução de fins comuns, a coordenação traduz-se numa relação não igualitária e não voluntária, que se caracteriza exatamente pela concessão à entidade coordenante de capacidade diretiva e decisória. Aliás, a coordenação é, em regra, sempre vertical e em sentido descendente, ou seja, existe uma entidade supraordenada que exerce funções de coordenação sobre entidades que estão num nível inferior¹².

A organização em rede permite que se concentrem competências em organizações transversais sem que isso se traduza numa *recentralização*, ao arrepio quer do *indirizzo* constitucional de desconcentração e da descentralização [cfr. o artigo 6.º e o número 2 do artigo 267.º da Constituição da República Portuguesa (CRP)], quer de uma lógica de proximidade que se revela, na maioria das situações, mas eficaz e eficiente.

Por outro lado, a gestão colaborativa (em rede) assenta muito na

¹⁰ Cfr. JORGE PAÇÃO, *A cooperação administrativa*, in *Organização administrativa: novos atores, novos modelos, obra coletiva*, volume II, Lisboa, 2018, pág. 509.

¹¹ V. ALEXANDRA LEITÃO, *Contratos...*, *cit.*, pág. 85.

¹² V. ALEXANDRA LEITÃO, *Contratos...*, *cit.*, pág. 83.



circulação do conhecimento numa lógica multidisciplinar e não na autoridade, sem perda de coerência na atuação pública¹³.

Como refere GUY PETERS, “[A]nother challenge to hierarchical authority is expertise. The appeal of technology and expertise in modern society is almost hypnotic in its effects. Expertise has become a new basis of charisma for leaders of an organization. The problem is that this source of authority often (usually?) conflicts with the rational–legal basis of authority”¹⁴.

Em sentido próximo, DOMINGOS SOARES FARINHO, refere, a propósito dos centros de competências que este é um modelo que “permite responder a uma das dificuldades do modelo hierárquico, em que o subordinado pode, para projetos específicos, ser tão ou mais habilitado tecnicamente do que os seus superiores hierárquicos”¹⁵.

O robustecimento científico e técnico da Administração Pública é essencial para a definição de políticas públicas e para a tomada de decisões, que devem assentar no conhecimento científico e técnico, numa lógica interdisciplinar. Para isso, a Administração Pública deve ter serviços dotados de grande especialização científica e os titulares do poder político devem rodear-se de especialistas de fora da própria

¹³ V. ROBERT AGRANOFF E MICHAEL McGUIRE, *Collaborative Public Management*, Washington, 2003, págs. 179 e 182. Referindo-se ainda que o “*collaborative public management [...] is a natural consequence of the shift in work from labour intensity to knowledge-based production, with its emphasis on human capital*” (pág. 193).

¹⁴ GUY PETERS, *op. cit.*, pág. 72.

¹⁵ V. DOMINGOS SOARES FARINHO, Os centros de competências e estruturas partilhadas na Administração Pública portuguesa, in *Organização administrativa: novos atores, novos modelos*, obra coletiva, volume I, Lisboa, 2018, pág. 700.



Administração.

No entanto, a decisão final deve ser tomada pelo poder político por três razões fundamentais:

- i) porque são os titulares do poder político que estão democraticamente legitimados para tomar essas decisões fundamentais para o nosso destino comum;
- ii) porque a análise científica tende a ser unidimensional em função da “lente” através da qual cada área analisa a realidade e cabe ao decisor político fazer a ponderação global das várias perspectivas;
- iii) porque numa Democracia são os políticos que são responsabilizados e avaliados, em eleições, pelas decisões que tomam e pela forma como as implementam.

3. Centros de competências

4. Os centros de competências são serviços com funções estratégicas, de estudo, planeamento e avaliação, altamente qualificados, em domínios que se caracterizam por:

- i) Corresponderem a necessidades sentidas transversalmente por várias áreas governativas;
- ii) Terem uma dimensão técnica e até científica que exige a contratação de pessoas muito qualificadas e capacitadas em domínios como o Direito, o Planeamento, as novas tecnologias, além de uma gestão flexível que não é



compatível com soluções orgânicas tradicionais.

O Programa do XXII Governo Constitucional previa o aprofundamento e desenvolvimento dos centros de competências existentes e a criação de novos centros de competências.

Nos XXI e XXII governos constitucionais (fim de 2015 - início de 2022) criaram-se os seguintes centros de competências, com funções transversais a toda a Administração Pública:

- Centro de Competências Jurídicas do Estado - JurisAPP;
- Centro de Competências Digitais da Administração Pública – TicAPP;
- Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública – PlanAPP.

4.1. O Centro de Competências Jurídicas do Estado – JurisAPP, que sucedeu ao CEJUR – Centro Jurídico da Presidência do Conselho de Ministros, criado pelo Decreto-Lei n.º 286/92, de 26 de dezembro¹⁶, foi instituído pelo Decreto-Lei n.º 149/2017, de 6 de dezembro¹⁷.

Trata-se de um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa e está sujeito ao poder de direção do Primeiro-Ministro ou do membro do Governo em quem aquele o delegar.

O JurisAPP tem por missão prestar consultoria, assessoria e

¹⁶ E alterado sucessivamente pelo Decreto-Lei n.º 162/2007, de 3 de maio, e pelos Decretos-Leis n.º 2/2012 e n.º 4/2012, ambos de 16 de janeiro.

¹⁷ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 91/2019, de 5 de julho, e pelo Decreto-Lei n.º 21/2021, de 15 de março.



aconselhamento jurídicos, bem como informação jurídica em matéria de contratação pública, procedimentos contraordenacionais e procedimentos disciplinares, aos membros do Governo, ficando, igualmente, responsável por assegurar a representação em juízo do Conselho de Ministros, do Primeiro-Ministro e de qualquer outro membro do Governo organicamente integrado na Presidência do Conselho de Ministros ou que beneficie dos respetivos serviços partilhados, incluindo nos processos que correm perante o Tribunal Constitucional e o Tribunal de Contas.

A organização interna do JurisAPP é flexível, permitindo captar consultores com qualificações de reconhecido mérito na área do Direito.

Assim, prevê-se a possibilidade de magistrados, bem como doutores, mestres ou licenciados de reconhecido mérito, em várias áreas do conhecimento, desempenharem funções no JurisAPP em condições específicas: i) sem necessidade de concurso (o que não põe em causa o artigo 47.º da Constituição da República Portuguesa porque estas pessoas não têm vínculo à Administração Pública, são comissões de serviço de 2 anos, renováveis por iguais períodos); ii) exercendo funções em regime de exclusividade ou não, sem prejuízo das regras sobre imparcialidade e incompatibilidade; iii) sem horário de trabalho; iv) com remuneração superior à que corresponde à carreira geral.

O diploma que criou o JurisAPP prevê ainda a criação de uma Rede de Serviços Jurídicos da Administração Pública (REJURIS) que adota um modelo de funcionamento em rede com vista à cooperação e partilha interministerial de conhecimentos e de recursos jurídicos.

4.2. O Centro de Competências Digitais da Administração Pública



– TicAPP_foi criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 22/2018, de 7 de março, enquanto unidade orgânica integrada na Agência para a Modernização Administrativa (AMA), I.P..

O TicAPP tem como missão apoiar as diferentes áreas governativas no seu processo de transformação digital, através de recursos humanos especializados em tecnologias emergentes, desenvolvendo projetos transversais à Administração Pública e melhorando, em simultâneo, a contratação de serviços externos nas áreas das tecnologias de informação e comunicação, com os correspondentes ganhos em eficiência e eficácia.

4.3. O Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública – PlanAPP, foi criado pelo Decreto-Lei n.º 21/2021, de 15 de março, integrando os recursos já existentes na UTAIL (Unidade Técnica de Avaliação de Impacto Legislativo), que saiu do JurisAPP.

Trata-se de um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa, integrado na Presidência do Conselho de Ministros e sujeito ao poder de direção do Primeiro-Ministro ou dos membros do Governo em quem aquele o delegar. A sua missão, no âmbito do planeamento estratégico, consiste em apoiar a definição das linhas estratégicas, das prioridades e dos objetivos das políticas públicas, assegurar a coerência dos planos setoriais com os documentos de planeamento transversais, acompanhar a execução, avaliar a implementação das políticas públicas, dos instrumentos de planeamento e dos resultados obtidos e elaborar estudos prospetivos.

A criação deste Centro permitirá acompanhar e reforçar cada uma das fases da intervenção ao nível das políticas públicas -



planeamento, desenho, adoção e implementação, monitorização e revisão - criando as metodologias e as competências internas e na estrutura pública que são necessárias a uma atuação pública de qualidade.

Tal como o JurisAPP, o PlanAPP tem grande flexibilidade ao nível da constituição do seu corpo de consultores, organizados por equipas multidisciplinares, também contratados, na sua maior parte, em regime de comissão de serviço, sem vínculo à Administração Pública, e por isso sem exigência de concurso público nem de exclusividade e com remuneração superior à que corresponde à carreira geral.

Na dependência da direção do PlanAPP é criada uma rede de trabalho colaborativo – a Rede de Serviços de Planeamento e Prospetiva da Administração Pública (REPLAN) – com vista à cooperação interministerial e partilha de conhecimentos e de recursos das áreas do planeamento estratégico, políticas públicas e prospetiva e desenvolvimento de trabalho colaborativo.

4. Centrais de compras

5. As centrais de compras estão previstas nos artigos 260.º a 266.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, e no Decreto-Lei n.º 200/2008, de 9 de outubro, que aprovou o regime jurídico aplicável à constituição, estrutura orgânica e funcionamento das centrais de compras.

As competências das centrais de compras estão definidas no



artigo 261.º do CCP: i) 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; ii) locar ou adquirir bens móveis ou adquirir serviços destinados a entidades adjudicantes, nomeadamente por forma a promover o agrupamento de encomendas; iii) 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; iv) instituir sistemas de aquisição dinâmicos para utilização por parte das entidades adjudicantes pelos mesmos abrangidos; v) instituir catálogos eletrónicos para utilização por parte das entidades adjudicantes e; vi) adjudicar contratos públicos de prestação de atividades auxiliares de aquisição, que consistam no apoio às atividades de aquisição. Todas as atividades acima descritas estão, nos termos do n.º 2 do artigo 261.º, sujeitas ao CCP.

Nos termos do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 200/2008, consideram-se centrais de compras *“os sistemas de negociação e contratação centralizados, destinados à aquisição de um conjunto padronizado de bens e serviços ou à execução de empreitadas de obras públicas, em benefício das entidades adjudicantes [referidas nos números 1 e 2 do artigo 2.º do CCP¹⁸]”*.

¹⁸ Ou seja: 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



As centrais de compras caracterizam-se pela sua função – são entidades que centralizam a contratação de empreitadas de obras públicas, de locação e aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços para as entidades adjudicantes que as integrem¹⁹ – e não pela sua forma orgânica.

Isto significa que pode haver centrais de compras com ou sem personalidade jurídica (n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 200/2008), integradas na Administração direta, indireta ou autónoma, bem como as áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais, em benefício dos respetivos municípios.

A possibilidade de serviços desprovidos de personalidade jurídica assumirem as funções de centrais de compras pode parecer estranha e condiciona seguramente o seu funcionamento²⁰. Contudo, como já antes defendi, no Direito Administrativo os órgãos são unidades funcionais dotadas de uma vontade e interesses próprios, que resultam das competências que lhe são legalmente cometidas, equiparáveis, por isso, a sujeitos de Direito para determinados

algumas daquelas pessoas coletivas, os organismos de direito público nas condições previstas nas subalíneas i) e ii) da alínea a) do número 2 do artigo 2.º do CCP e associações constituídas por estes.

¹⁹ O artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 200/2008 determina que os atos constitutivos das centrais de compras devem regular, nomeadamente: o respetivo âmbito objetivo e subjetivo (entidades abrangidas) e a natureza obrigatória ou facultativa do recurso à central de compras por parte das entidades abrangidas.

²⁰ V. TIAGO SERRÃO, *Centrais de compras: algumas questões sobre organização administrativa*, in *Centralização e agregação de compras públicas*, obra coletiva, Coimbra 2019, págs.115-116.



efeitos²¹.

Concretamente no que respeita às centrais de compras do Estado, foi inicialmente criada a Agência Nacional de Compras Pública, E.P.E. (ANCP), pelo Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, cujo objeto era conceber, gerir o sistema nacional de compras públicas e assegurar a contratação centralizada de contratos de obras. O sistema de compras públicas do Estado incluía também, de acordo com o mesmo diploma, as Unidades Ministeriais de Compras (UMC), estas últimas desprovidas de personalidade jurídica.

Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 117-A/2012, de 14 de junho, criou a Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P. (ESPAP, I. P.), que resulta da fusão do Instituto de Informática, da Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, E. P. E. (GeRAP), e da ANCP.

Esta entidade tem uma missão muito mais ampla do que a ANCP, assegurando a partilha de serviços na Administração Pública não apenas no âmbito da contratação pública, mas também na gestão de recursos humanos, de recursos orçamentais e financeiros e das tecnologias da informação e comunicação. No âmbito das compras públicas, compete à ESPAP, 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 e acompanhar e apoiar as UMC nas negociações dos contratos públicos a celebrar ao nível ministerial, entre outras atribuições. No setor da saúde, é a SPMS - Serviços Partilhados do Ministério da

²¹ V. ALEXANDRA LEITÃO, *Contratos Interadministrativos*, Coimbra, 2011, págs. 176-177.



Saúde, E. P. E.²² que assume as funções de UMC, sendo o único caso de uma unidade ministerial de compras que tem personalidade jurídica. Mas as UMC não personalizadas, integradas nas orgânicas dos respetivos ministérios, acabam por ter órgãos, que partilham com a pessoa coletiva a que pertencem²³, criando uma solução de Administração *em rede*.

Esta organização reticular exige que se estabeleçam não só um conjunto de relações com os agentes externos à Administração Pública, designadamente com os operadores do mercado, mas também uma rede de relações internas, entre as várias entidades públicas a que se destinam os bens e serviços, quer através da celebração de contratos, quer por força da própria lei.

Nos termos do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 37/2007 (mantido em vigor após a aprovação da Lei n.º 112-A/2012, de 17 de junho), o sistema nacional de compras públicas inclui, além da ESPAP e das UMC, as entidades compradoras vinculadas por força da lei (os serviços da administração direta do Estado e os institutos públicos, com exceção das instituições de ensino superior públicas) e ainda aquelas que adiram voluntariamente por contrato interadministrativo a celebrar com a ESPAP, I.P..

No caso das entidades vinculadas, existe, como já tive ocasião de defender, um mandato *ope legis*²⁴, uma vez que as mesmas estão

²² Criada pelo Decreto-Lei n.º 19/2010, de 22 de março.

²³ Referindo, a este propósito, que quanto às centrais de compras (personalizadas ou não, “são duas as palavras-chave a reter: pluralidade e complexidade”, v. TIAGO SERRÃO, *op. cit.*, pág. 124.

²⁴ Sobre estas relações jurídicas interadministrativas, v. ALEXANDRA LEITÃO, *Lições de Direito dos contratos públicos*, Lisboa, 2014, págs. 200 e seguintes.



obrigadas a adquirir bens e serviços e a contratar empreitadas de obras públicas através do sistema nacional de compras públicas, atuando a ESPAP em sua representação, embora depois os contratos sejam celebrados diretamente pelas entidades contratantes [artigo 5.º, n.º 1, alínea b) do Decreto-Lei n.º 37/2007].

O artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 37/2007 prevê ainda a possibilidade de a ANCP (agora ESPAP) proceder à contratação de outras obras, bens e serviços, não previstos na portaria a que se refere o n.º 3 do artigo 5.º, mediante contrato de mandato administrativo a celebrar entre esta entidade e a entidade compradora interessada. Esta consagração legal da figura do mandato como forma de regular relações interadministrativas põe termo a algumas dúvidas sobre a admissibilidade desta figura no Direito Administrativo.

5. Soluções organizativas transversais na Administração Pública: vantagens e desvantagens

6. As principais vantagens associadas ao modelo transversal e interdepartamental de organização interna, sobretudo em áreas de grande exigência técnica e científica prendem-se com:

- i) Uniformização de soluções e unidade na definição das linhas gerais de atuação em matérias de grande exigência técnica;
- ii) Redução ou eliminação de redundâncias pela fusão de departamentos ou mesmo a sua eliminação, visto que



as suas funções são transferidas para os centros de competências;

- iii) Poupança de recursos humanos, financeiros e materiais;
- iv) Maior flexibilidade de contratação de trabalhadores, designadamente ao nível do recrutamento, salário e perfil;
- v) Agilização e desburocratização das interações entre áreas governativas e serviços, através da redução de cadeias de comando e da criação de estruturas horizontais, beneficiando de mecanismos de interoperabilidade.

Por sua vez, as principais desvantagens têm essencialmente a ver com:

- i) Enfraquecimento ou eliminação da relação hierárquica com os departamentos governamentais setoriais;
- ii) Perda de especialização em certos tipos de serviços;
- iii) Criação de serviços e regimes laborais muito diversos dentro da Administração Pública;
- iv) Risco de uma certa *recentralização* da atuação administrativa, a que não é alheia, designadamente no âmbito das compras públicas, a “*progressiva centralização de competências decisórias no Ministério das Finanças em nome de imperativos do controlo da*”



despesa pública nacional.”²⁵.

Quanto ao primeiro aspeto – perda de intensidade da hierarquia administrativa – já referido *supra* a propósito da crise do modelo *weberiano* de organização administrativa, veja-se o seguinte exemplo: se o apoio jurídico a uma determinada área governamental está cometido a um centro de competências, os trabalhadores deste centro não respondem hierarquicamente perante essa área governamental, mas sim perante o ministério / departamento em que esteja integrado esse centro de competências, normalmente áreas transversais como a Presidência do Conselho de Ministros. Isto pode ser visto como uma perda de controlo por parte dos ministérios e áreas setoriais.

Da mesma forma, as centrais de compras podem conduzir à adoção de soluções *one size fits all*, não permitindo a adaptação às diferentes circunstâncias e características de cada entidade, nem a possibilidade de, em cada serviço, o respetivo superior hierárquico definir os termos e condições dos contratos que pretende celebrar.

No que se refere à eventual perda de especialização, esta não se verificará da mesma forma em todos os tipos de serviços partilhados.

No caso dos centros de competências, e ainda dando como exemplo os serviços jurídicos, os consultores ao prestarem apoio a diversas áreas e em diversas matérias, este corpo de consultores não terá a mesma especialização que tem um serviço jurídico integrado numa direção-geral de um ministério setorial. Apenas os serviços

²⁵ Cfr. MARCO CALDEIRA, *O âmbito subjetivo da centralização das compras públicas em Portugal*, in *Centralização e agregação de compras públicas*, obra coletiva, Coimbra, 2019, pág. 158.



operacionais ou de missão que prosseguem as políticas públicas de cada área governativa terão essa especialização em função do tipo de matérias – energia, agricultura, ordenamento do território, etc²⁶.

Pelo contrário, no que respeita à centralização de compras, esta tem a vantagem de permitir a criação de uma entidade especializada no domínio da contratação pública que desenvolve todos os procedimentos tendentes à celebração dos contratos integrados no seu âmbito de atuação por conta das entidades que integrem, por força da lei ou voluntariamente, o sistema.

Por sua vez, a flexibilização do recrutamento dos consultores dos centros de competências e o regime laboral mais favorável acabam por se traduzir numa “Administração Pública a duas velocidades” e pode ser sentido pelos restantes trabalhadores como uma espécie de diferenciação entre “trabalhadores de 1.ª categoria” e “trabalhadores de 2.ª categoria”. Este risco, a verificar-se, revelar-se-á profundamente desmotivador para os restantes trabalhadores, pelo que deve ser objeto de uma explicação pedagógica em função das circunstâncias concretas de cada serviço.

Finalmente, e sobretudo quanto às centrais de compras, existe o risco real de os procedimentos de contratação, designadamente ao nível dos acordos-quadro, estarem associados a um elevado nível de litigiosidade que leva ao bloqueio da celebração de contratos que

²⁶ Característica das direções-gerais “típicas”. V. JOÃO TIAGO SILVEIRA, *Os serviços executivos: direções-gerais, secretarias-gerais e organismos análogos*, in *Organização administrativa: novos atores, novos modelos*, volume II, Lisboa, 2018, pág. 347.



abrangem (quase) toda a Administração Pública, paralisando-a, além de propiciar o aparecimento de *monopsónios*, monopólios públicos do lado da procura que podem ter também efeitos negativos para a concorrência²⁷.

Face às vantagens evidentes que os modelos transversais comportam, estes riscos, mais do que desvantagens, devem ser encarados como desafios que podem ser ultrapassados através de trabalho colaborativo e de diálogo interadministrativo²⁸, bem como de “comandos pactuados” interorgânicos²⁹ ou intersubjetivos³⁰.

6. Conclusão

Os serviços partilhados, em especial os centros de competências e as centrais de compras, apresentam ganhos de eficiência e eficácia na atuação administrativa e também de qualidade no desenvolvimento das tarefas necessárias à cumprimento dos

²⁷ Neste sentido, v. MARCO CALDEIRA, *op. cit.*, pág. 161.

²⁸ Como defende DOMINGOS SOARES FARINHO, *op. cit.*, pág. 695, “[A] centralização de competências e a partilha de estruturas implica a possibilidade de concertação dos vários setores da Administração Pública cujas competências são descentralizadas e cujas estruturas são partilhadas. Nesta medida, onde se verifique que essa concertação é impossível ou será muito difícil, a utilização desse tipo de mecanismos deve ser abordada com cautela ou mesmo desconsiderada.”

²⁹ V. EURICO BITENCOURT NETO, *A concertação administrativa interorgânica in Organização administrativa: novos atores, novos modelos*, volume II, Lisboa, 2018, pág. 480

³⁰ V. ALEXANDRA LEITÃO, *Contratos...*, *cit.*, pág. 173.



objetivos da Administração Pública, em última instância, a prossecução do(s) interesse(s) público(s).

Reforçam as sinergias e permitem aproveitar melhor as oportunidades criadas pela tecnologia, designadamente em matéria de interoperabilidade, além de serem mais sustentáveis por eliminarem redundâncias e assegurarem maior uniformização da atividade administrativa na implementação das várias fases das políticas públicas.

Por exemplo, os acordos-quadro adotados pelas centrais de compras permitem prosseguir uma política laboral de proteção dos trabalhadores das empresas de fornecimento contínuo (tais como a segurança, a limpeza e as refeições coletivas) ao proibir nos respetivos cadernos de encargos que os co-contratantes privados contratem pessoas com vínculos precários.

Os serviços transversais são, acima de tudo, instrumentos valiosos de definição, desenvolvimento, implementação e avaliação de políticas públicas, uniformizando a sua execução.

Alexandra Leitão



REVISTA DE
DIREITO COMERCIAL



www.revistadedireitocomercial.com
2020-07-04