ipps_iscte
Melhores Políticas Públicas

Criação de uma Direção de Serviços de Gestão do Conhecimento e Formação em Compras Públicas na Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P.

Filipe Paula
Joaquim Almeida Ereira
Luísa Oliveira
Margarida Macedo
Rita Gomes da Cruz
Teresa Martins

FA>AP Dirigentes Intermédios (6.ª edição)

Formação no âmbito do Consórcio
FA>AP FORMAÇÃO AVANÇADA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Promotores
ina INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO, I.P.
iscte INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE LISBOA
Universidade do Minho

ÍNDICE

Acrónimos 3

I. Sumário Executivo 4

II. Análise do Problema 6

1. A questão do conhecimento em matéria de compras públicas 6
2. Análise do estado da arte 7
3. Quantificação do problema 10

III. Desenvolvimento da Solução 13

1. Design da solução 13
2. Articulação com o estado da arte 16
3. Inovação e complementaridade 17
4. Viabilidade 18
5. Análise dos riscos e sua mitigação 19

IV. Implementação da Solução 20

1. Aspetos políticos e técnicos da implementação 20
2. Plano de Ação 23

V. Considerações Finais 27

Bibliografia 29

ANEXOS

ANEXO A 32
ANEXO B 33
ANEXO C 34
ANEXO D 35
ANEXO E 36
ANEXO F 38
ANEXO G 39

Acrónimos

AP	Administração Pública
CCS	Crown Commercial Service
CE	Comissão Europeia
DCFCP	Direção de Serviços de Gestão do Conhecimento e Formação em Compras Públicas
eSPap	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública
IGAP	Instituto de Gestão e Administração Pública
IMPIC	Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção
INA	Instituto Nacional de Administração
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
PIB	Produto Interno Bruto
PME	Pequenas e Médias Empresas
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
SNCP	Sistema Nacional de Compras Públicas
UE	União Europeia

I. Sumário Executivo

A proposta em análise visa a criação de uma Direção de Serviços de Gestão do Conhecimento e Formação em Compras Públicas (DCFCP) na Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P. (eSPap), com o objetivo de reforçar a profissionalização, a eficiência e a transparência da contratação pública em Portugal. Esta iniciativa responde a desafios estruturais identificados: ausência de uma entidade centralizada que sistematize, partilhe e promova conhecimento técnico, e lacunas na capacitação dos agentes públicos neste domínio.

A contratação pública representa cerca de 5% do PIB português e envolve mais de quatro mil entidades adjudicantes. A ausência de mecanismos coordenados de partilha de boas práticas e de formação contínua tem conduzido a erros recorrentes, duplicação de esforços e ineficiências, resultando em perdas económicas significativas. Estima-se que até 10% do valor anual dos contratos públicos possa ser desperdiçado por má gestão ou falta de competências, o que equivale a cerca de €1,4 mil milhões anuais.

A DCFCP terá como missão criar manuais e modelos padronizados, desenvolver programas formativos diferenciados por perfis profissionais, dinamizar uma plataforma digital de conhecimento e fomentar comunidades de prática. A estrutura será composta por dois núcleos especializados: um de Conhecimento e Análise Estratégica, e outro de Formação e Capacitação. A proposta encontra-se alinhada com as recomendações da Comissão Europeia (CE), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e com os objetivos do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR).

A viabilidade técnica e financeira do projeto é reforçada pela integração da nova direção de serviços na eSPap, evitando a criação de uma estrutura autónoma. Prevê-se um investimento inicial moderado (€196.600), com potencial de retorno significativo em poupanças públicas e eficiência. Foram identificados riscos como sobreposição institucional, resistência à mudança e necessidade de recursos humanos especializados, que serão mitigados através de parcerias e governação articulada.

Em suma, a criação da DCFCP representa um passo estratégico na valorização do capital humano da Administração Pública, fomentando uma cultura de aprendizagem contínua, integridade e inovação nos processos aquisitivos, com impacto positivo e mensurável na gestão da despesa pública, e revisão da despesa pública (*spending review*).

II. Análise do Problema

1. A questão do conhecimento em matéria de compras públicas

A contratação pública desempenha um papel estratégico na Administração Pública (AP), mas enfrenta desafios significativos de eficiência e gestão de conhecimento. Nos países da OCDE, os contratos públicos representam cerca de 13% do PIB e um terço das despesas governamentais, contudo, os processos permanecem frequentemente burocráticos, ineficientes e vulneráveis à corrupção (OECD, 2023).

Em termos da UE, a contratação pública ascende a aproximadamente 14% do PIB comunitário (cerca de 2 biliões de euros anuais), evidenciando a enorme dimensão de recursos em causa. No contexto português, o portal BASE registou, em 2023, quase €14 mil milhões em contratos públicos, montante que corresponde a cerca de 5% do PIB nacional. Este valor tem crescido (mais 64% do que em 2019) e envolveu mais de 4 mil entidades adjudicantes e 28 mil fornecedores em 2023 (Informa D&B, 2024).

A escala do mercado de compras públicas – em montante financeiro, número de participantes e complexidade procedimental – torna a gestão do conhecimento um fator crítico para otimizar o uso de fundos públicos (Wyrwicka, K. & Kaszyńska, A., 2014).

Atualmente, não existe em Portugal uma entidade única dedicada à *gestão do conhecimento e formação em compras públicas*. A eSPap atua como gestora do Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP) e tem implementado medidas de centralização de compras e partilha de *know-how* entre os organismos do Estado. No entanto, a ausência de um departamento especializado em gestão do conhecimento e formação, por exemplo, na eSPap, resulta na fragmentação e dispersão das melhores práticas, informações e lições aprendidas. As unidades de compras nos diferentes ministérios e entidades operam, frequentemente, de forma isolada, o que conduz à duplicação de esforços e à perda de conhecimento institucional valioso. Causas estruturais como a falta de mecanismos formais de captura e disseminação de conhecimento, rotatividade de pessoal sem transferência de experiências e foco excessivo nos procedimentos formais (em detrimento da aprendizagem organizacional) agravam o problema. Como consequência, verificam-se ineficiências e inconsistências nos

procedimentos (por exemplo, erros repetidos em editais e contratos), baixo aproveitamento de sinergias entre entidades (e.g., compras agregadas, padronização de contratos) e dificuldade na implementação de políticas estratégicas (como compras inovadoras ou sustentáveis) de forma uniforme.

O problema consiste na falta de uma entidade nacional de referência que sistematize e difunda o conhecimento em matéria de compras públicas. Isto impede a profissionalização plena do setor e a melhoria contínua. A CE reconhece que a profissionalização da contratação pública requer atribuir responsabilidades claras a nível central e *usar estruturas institucionais para promover a especialização, agregação e partilha de conhecimento* (Comissão Europeia, 2017). A inexistência de tal estrutura em Portugal deixa lacunas na coordenação das iniciativas de capacitação, na criação de ferramentas comuns (manuais, modelos, sistemas) e na troca de boas práticas entre organismos, fatores estes considerados essenciais para um sistema de compras eficiente e íntegro (Comissão Europeia, 2017). Em síntese, e conforme defendem Wyrwicka, K. & Kaszyńska, A. (2014), há um consenso crescente de que a gestão do conhecimento e formação em compras públicas é de importância primordial para assegurar a boa utilização dos dinheiros públicos faltando, contudo, uma unidade especializada que lidere esse esforço no contexto nacional.

2. Análise do estado da arte

Nos últimos 10 anos, diversos países implementaram organismos ou mecanismos dedicados a compras públicas e gestão do conhecimento, cujas experiências oferecem *insights* valiosos sobre os prós e contras de serem dotados de uma entidade de referência neste domínio. A nível europeu, a profissionalização das compras públicas tem sido uma prioridade. A *Recomendação (UE) 2017/1805* da CE instou os Estados-membros a desenvolver estruturas de apoio central que reforcem as competências e a partilha de conhecimento em contratação pública. Muitos países responderam criando *centros de excelência* ou reforçando agências centrais de compras. Por exemplo, Itália conta com a CONSIP (central de compras do Estado) que, para além de agregar compras, dissemina padrões e formações; no Reino Unido, o *Crown Commercial Service (CCS)* é a entidade central que gere acordos-quadro e orienta os compradores públicos; e em França foi consolidada a *Direction des Achats de l'État* para coordenar políticas de contratação. Essas entidades atuam como referências nacionais, produzindo guias, estabelecendo formação para compradores públicos e promovendo a inovação nos procedimentos.

Fora da Europa, destacam-se casos como os do Chile e da Colômbia. O Chile implementou a plataforma ChileCompra, apoiada por uma Direção de Compras Públicas, que não só gere um sistema eletrónico de contratação, mas também fornece capacitação gratuita em compras públicas (com cursos *online*, *webinars* e certificações), tanto para fornecedores quanto para compradores do governo (ChileCompra, 2023). Este investimento em conhecimento contribuiu para aumentar a transparência e a participação de Pequenas e Médias Empresas (PME) nos contratos públicos chilenos. Já a Colômbia criou a agência *Colombia Compra Eficiente*, responsável por desenvolver normas, manuais e documentos-tipo para todas as fases do processo, bem como por democratizar o conhecimento em compras governamentais, através de portais abertos e formação contínua (Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, n.d.).

Tais exemplos mostram que a centralização da gestão do conhecimento resulta em maior profissionalismo e alinhamento com boas práticas internacionais.

Dos exemplos internacionais podem extrair-se vários prós da existência de uma entidade de referência em compras públicas e gestão do conhecimento:

- Centralização de *expertise* e padronização: Uma entidade nacional pode concentrar conhecimentos especializados (jurídicos, de mercado, técnicas de negociação) e produzir guias, modelos de documentos e sistemas unificados, garantindo que todas as entidades sigam padrões de elevada qualidade (Comissão Europeia, 2017). Isto reduz a duplicação de esforços e erros, aumentando a consistência dos procedimentos a nível nacional.
- Eficiências e poupanças de escala: Centralizar acordos-quadro e partilhar informação sobre preços de referência permite obter melhores condições comerciais. Por exemplo, o CCS no Reino Unido reportou benefícios comerciais equivalentes a £3,8 mil milhões em poupanças num só ano, através da centralização de compras comuns (Crown Commercial Service, 2023). Em Portugal, a atuação central via SNCP gerou €47,7 milhões de poupanças, em 2016 (eSPap, 2016) e €113,3 milhões em 2023 (eSPap, 2024), ilustrando os ganhos crescentes quando o conhecimento de mercado é alavancado de forma agregada.
- Aumento da capacitação e inovação: Entidades deste tipo tipicamente oferecem formação profissional contínua aos agentes de compras e fomentam comunidades de prática. Isso eleva as competências do quadro de pessoal, tornando-o mais aptos a conduzir compras complexas e a adotar novas abordagens (*e-procurement*, compras verdes, inovação). A OCDE salienta que *"em suma, a contratação pública precisa tornar-se uma função de negócio altamente*

qualificada em vez de uma função administrativa", implicando foco em inteligência de mercado e desenvolvimento de habilidades avançadas (OECD, 2023).

- Melhoria da *governance* e integridade: Uma entidade de referência pode monitorizar o desempenho do sistema de compras (por meio de indicadores, auditorias e análise de dados) e disseminar lições aprendidas, fortalecendo a transparência e a integridade. Boas práticas e alertas sobre riscos (e.g. esquemas de conluio, erros comuns em concursos) podem ser rapidamente partilhados nacionalmente, de forma a atuar preventivamente. A existência de um órgão central facilita, ainda, a coordenação de objetivos estratégicos (como metas de sustentabilidade ou inclusão de PME) em todos os contratos públicos (Tribunal de Contas Europeu, 2023).

Por outro lado, a literatura e as experiências, indicam, também, contras ou desafios associados à criação de uma entidade central deste género:

- Risco de burocratização e sobrecarga: Se não houver equilíbrio, uma nova entidade pode introduzir *demasiada regulamentação ou procedimentos adicionais*, tornando as compras mais lentas. É crucial que a DCFCP tenha um mandato claro para simplificar e apoiar – e não para criar obstáculos burocráticos. Estudos apontam para o facto de o excesso de controlo formal poder converter tarefas em atividades repetitivas, suprimindo a iniciativa e a inovação dos profissionais. Assim, o desenho institucional deve evitar uma camada hierárquica inútil (Barros, E., 2023).
- Necessidade de recursos e competências adequadas: O sucesso de um organismo de referência depende de equipas qualificadas e investimento contínuo em tecnologias de informação (portais de conhecimento, bases de dados, etc.). Caso não se aloque pessoal suficiente ou com o perfil adequado, a entidade pode não conseguir entregar resultados. No Reino Unido, por exemplo, identificou-se que o CCS tinha capacidade operacional limitada devido a restrições orçamentais e de pessoal, o que dificultou a ampliação dos ganhos de eficiência em toda a administração. Este exemplo ilustra a importância de dotar a DCFCP de meios proporcionais às suas funções (National Audit Office, 2024).
- Centralização versus especificidades locais: Deverá ser assegurado que as diretrizes e acordos centralizados sejam flexíveis o bastante para acomodar as necessidades diversas de diferentes setores e regiões. Se a entidade central for demasiado rígida, pode desajustar soluções que funcionam melhor em certos contextos ou excluir fornecedores locais de menor dimensão das grandes compras agregadas. Mitigar este contra exige modelos de governação colaborativa,

envolvendo as várias entidades compradoras na definição das estratégias e mantendo um grau de descentralização quando apropriado.

- Mudança cultural e adesão: Implementar uma gestão do conhecimento efetiva requer superar silos organizacionais e estimular a partilha voluntária de informação pelas entidades e agentes. Algumas organizações podem resistir a adotar orientações externas ou partilhar "segredos" (por receio de perder autonomia ou vantagens). Assim, a DCFCP terá de promover uma cultura de confiança, demonstrando valor agregado - por exemplo, através de *quick wins* iniciais, em que o apoio central melhore claramente os resultados de um concurso.

A análise comparativa sugere que uma entidade nacional focada em compras públicas e gestão do conhecimento, tende a trazer benefícios substanciais em eficiência, capacidade e governança, mas requer cuidados no seu desenho e implementação, para evitar efeitos indesejados (Comissão Europeia, 2017). Os casos internacionais bem-sucedidos mostram a importância do apoio político de alto nível e de uma integração adequada com os órgãos existentes (em vez de competição ou redundância de funções).

3. Quantificação do problema

A dimensão do problema e os potenciais ganhos com a sua resolução podem ser ilustrados por dados quantitativos recentes. Como mencionado, o universo da contratação pública em Portugal envolveu cerca de €13,8 mil milhões em 2023 e milhares de entidades e fornecedores, numa operação que produziu dezenas de milhares de contratos (Informa D&B, 2024). De acordo com a informação patente à data na página *web* da eSPap relativa ao SNCP, é possível contabilizar 1161 entidades vinculadas obrigatoriamente à central de compras do Estado e outras 746 voluntárias (eSPap, 2025), o que abrange apenas cerca de metade das entidades adjudicantes existentes no país (Informa D&B, 2024). Nesta medida, uma parcela considerável de compras é realizada fora do âmbito centralizado, o que reforça a necessidade de mecanismos que captem e difundam conhecimento de forma ampla, chegando a todos os intervenientes do sistema.

Os desperdícios e ineficiências decorrentes da falta de gestão do conhecimento em compras públicas têm sido documentados. A OCDE estima que até 20% do valor gasto em contratos públicos possa ser perdido por fatores como corrupção ou má gestão (OECD, 2023). Mesmo assumindo um valor conservador de 10% de ineficiência, tal representaria, no caso português, cerca de €1,4 mil milhões

anuais em potenciais poupanças se os processos fossem otimizados. Parte desse desperdício resulta diretamente de falhas de conhecimento e capacidade. Estudos empíricos demonstram uma forte correlação entre competência das equipas de contratação e resultados: uma análise de contratos federais nos EUA mostrou que um aumento de uma unidade-padrão na competência dos compradores reduziu em 29% os custos adicionais (derrapagens) e em 23% os atrasos nos contratos, além de diminuir para metade a incidência de renegociações (OECD, 2023). Projeta-se que, se todos os organismos tivessem equipas de topo (10%) ao nível de competência (como a NASA), os atrasos seriam encurtados em 4,8 milhões de dias e os *cost overruns* cortados em $6,7 mil milhões no universo analisado (OECD, 2023). Estes números impressionantes evidenciam o custo de oportunidade de não gerir adequadamente o conhecimento: processos menos competentes levam a escolhas subótimas, atrasos e necessidade de refazer procedimentos, desperdiçando tempo e dinheiro públicos.

Em Portugal, a heterogeneidade de capacidade entre entidades adjudicantes é patente, algumas detendo unidades de contratação experientes e outras, pouca especialização. A ausência de um órgão central resulta, igualmente, em pouca difusão dos conhecimentos das equipas mais avançadas para as menos experientes. Através de uma entidade de referência, seria possível criar repositórios de lições aprendidas e redes de contacto que multiplicassem esses conhecimentos. Além disso, metas de política pública (como percentagens de contratação ecológica, inovação ou fornecedores locais) esbarram na falta de orientação e de monitorização central – sendo, por isso, raramente cumpridas de forma consistente (conforme tem notado o Tribunal de Contas Europeu nas suas auditorias, nomeadamente no *Relatório Especial n.º 28/2023 - Contratação pública na UE: nível de concorrência e utilização otimizada dos recursos*).

Outro indicador quantitativo relevante é o potencial de poupança por compras agregadas. O SNCP, através de acordos-quadro e negociação central, tem obtido poupanças anuais na ordem de dezenas de milhões de euros (eSPap, 2024), apesar de cobrir um conjunto limitado de categorias de bens e serviços transversais. Uma expansão destas iniciativas, aliada a uma gestão inteligente dos dados de compras (por exemplo, análise de gastos para identificar categorias com maior margem de poupança), poderia ampliar significativamente os benefícios. Aqui, a gestão do conhecimento seria peça facilitadora - permitindo identificar onde estão as maiores oportunidades e partilhando essas análises para uma ação coordenada.

A quantificação reforça a gravidade do problema e a prioridade de atuar sobre ele: milhões de euros e a qualidade dos serviços públicos em jogo. A falta de um departamento ou entidade dedicada resulta diretamente em perdas tangíveis (financeiras e de desempenho). A sua criação, apoiada em recursos

adequados, teria o potencial de gerar retornos multiplicados, nomeadamente em termos de redução de custos associados a melhores práticas, aceleração de prazos médios de concurso e aumento da participação de PME. As evidências a nível internacional e nacional convergem na conclusão de que investir na gestão do conhecimento e na profissionalização das compras públicas traz melhorias mensuráveis na eficiência, na economia e na confiança no sistema de contratação pública (OECD, 2023). Através destes números e exemplos empíricos fica evidenciado que os benefícios esperados superam largamente os custos de inação no que se refere à proposta que resulta da análise efetuada: a de criação de uma nova Direção de Serviços na eSPap dedicada à gestão do conhecimento e à formação em compras públicas.

III. Desenvolvimento da Solução

1. Design da solução

Face aos desafios identificados e atrás expostos na contratação pública em Portugal, a criação da DCFCP, a integrar na estrutura da eSPap, surge como resposta estratégica e estruturante. A contratação pública representa um volume financeiro significativo e envolve uma multiplicidade de entidades e procedimentos, exigindo níveis elevados de especialização, coordenação e aprendizagem organizacional. A ausência atual de uma entidade dedicada à sistematização e difusão do conhecimento conduz a ineficiências operacionais, à repetição de erros, à perda de saber institucional e à dificuldade em implementar políticas públicas transversais e inovadoras, de forma eficaz e uniforme.

Esta nova unidade terá como missão centralizar e dinamizar a gestão do conhecimento e a formação no domínio das compras públicas, contribuindo para a profissionalização do setor e para o reforço da integridade, transparência e eficiência dos processos. Entre as suas principais funcionalidades estarão a criação de manuais e modelos padronizados, o desenvolvimento de programas de formação contínua para técnicos e decisores, a implementação de uma base nacional de boas práticas e lições aprendidas e a promoção de redes colaborativas e comunidades de prática entre entidades adjudicantes. A DCFCP deverá, ainda, apoiar a introdução de políticas estratégicas como as compras verdes, sociais e inovadoras.

Inspirada nas recomendações da CE e em boas práticas internacionais, a DCFCP pretende colmatar lacunas críticas na profissionalização da contratação pública, funcionando como entidade de referência nacional para a capacitação, partilha de conhecimento e melhoria contínua do sistema de compras públicas em Portugal.

Esta nova direção de serviços será, igualmente, responsável pela criação de plataformas colaborativas de partilha de boas práticas, pela produção de estudos e orientações técnicas, e pelo acompanhamento das tendências e inovações internacionais na área. Ao assumir um papel

estruturante, a DCFCP apoiará a implementação de políticas públicas mais eficazes e ajustadas aos desafios da contratação pública em Portugal.

De forma a assegurar a articulação entre a análise estratégica, a produção de conhecimento e a capacitação profissional, entende-se que deverá ser previsto, na estrutura da DCFCP, um Núcleo de Conhecimento e Análise Estratégica, que se focará na produção e organização de conteúdos técnicos e terá como missão produzir, organizar e disponibilizar conhecimento técnico e estratégico, através da elaboração de guias, manuais e relatórios de apoio às entidades adjudicantes, com base no Código dos Contratos Públicos e outras diretivas europeias, a criação de uma plataforma digital de conhecimento, acessível a todos os organismos da AP, com conteúdos atualizados, modelos, *FAQs* e jurisprudência, a monitorização de tendências, indicadores e práticas inovadoras, nacionais e internacionais, em articulação com organismos como a OCDE e a CE e a produção de estudos de *benchmarking* e de impacto da contratação pública em áreas como inovação, sustentabilidade e inclusão social.

Por outro lado, deverá antever-se um Núcleo de Formação e Capacitação, que desenvolverá ações formativas, promovendo a profissionalização da contratação pública na AP, sendo responsável pela conceção e implementação de programas de formação contínua e especializada, destinados a profissionais da contratação pública, diferenciados por perfis profissionais (juristas, técnicos, gestores de contratos), pela promoção da utilização de metodologias pedagógicas inovadoras, incluindo *e-learning*, *microlearning* e formação presencial, com avaliação contínua de impacto, pelo estabelecimento de parcerias estratégicas com universidades e centros de investigação, para a criação de cursos de pós-graduação e ações especializadas e pela organização de conferências, *workshops* e seminários temáticos, fomentando a troca de experiências e a constituição de uma comunidade de prática a nível nacional.

Esta abordagem integrada pretende promover a profissionalização, a eficiência e a transparência dos processos aquisitivos, contribuindo para uma AP mais moderna, qualificada e orientada para resultados.

De realçar que a presente proposta de solução, se encontra alinhada com as recomendações da Comissão Europeia (2017) para a profissionalização dos compradores públicos e com os objetivos do Plano de Recuperação e Resiliência (2021), nomeadamente no eixo da modernização da AP e da qualificação do capital humano. Enquadra-se, assim, numa estratégia mais ampla de modernização, profissionalização e valorização dos recursos humanos no domínio da contratação pública. Esta proposta, em adição ao atrás mencionado, vem responder à necessidade de assegurar uma abordagem

mais integrada e qualificada na gestão dos procedimentos aquisitivos de forma a promover uma AP mais eficiente e transparente.

Num contexto marcado por mudanças legislativas relevantes, nomeadamente, a revisão do Código dos Contratos Públicos e pelo crescente peso estratégico das compras públicas nas políticas públicas — em áreas como a sustentabilidade, a inovação ou a coesão territorial — torna-se fundamental reforçar as capacidades técnicas e formativas dos organismos públicos. A centralização deste esforço na eSPap, entidade com reconhecida experiência na prestação de serviços partilhados e na modernização administrativa, permite garantir escala, coerência e alinhamento estratégico.

Em suma, a criação da DCFCP traz benefícios claros para a AP, ao promover a profissionalização e a qualificação técnica dos seus recursos humanos. Esta estrutura permite melhorar a transparência dos processos de contratação, reduzindo riscos legais e promovendo boas práticas uniformes. A centralização do conhecimento e da formação facilita o acesso a informação atualizada e a ferramentas especializadas, potenciando decisões mais informadas e estratégicas. Em consequência, reforça-se a capacidade de gestão sustentável da despesa pública, contribuindo para uma AP mais moderna e eficaz.

Do ponto de vista estratégico, esta solução permite não só aumentar a eficiência e a qualidade da contratação pública, como também contribuir para a redução do risco jurídico, a melhoria da despesa pública e a valorização dos quadros técnicos da AP. Ao colocar o conhecimento e a formação no centro da ação administrativa, a criação da DCFCP constitui um investimento estruturante para o futuro do Estado e da gestão pública em Portugal.

A árvore de soluções apresentada no ANEXO A revela-se uma ferramenta analítica que permite identificar causas e efeitos dos principais problemas, facilitando a definição de estratégias de intervenção coerentes e sustentadas, fundamentais para a criação e operacionalização eficaz da DCFCP.

2. Articulação com o estado da arte

A contratação pública tem vindo a assumir um papel cada vez mais estratégico na prossecução das políticas públicas, particularmente nas áreas da sustentabilidade, inovação e inclusão social. Neste contexto, o reforço das competências dos agentes públicos e a sistematização do conhecimento técnico são reconhecidos como pilares essenciais para garantir a eficácia e a integridade dos processos de aquisição. A proposta de criação da DCFCP articula-se diretamente com estas tendências e recomendações internacionais.

A Comissão Europeia (2017)**,** na sua *Estratégia para a Profissionalização da Contratação Pública*, defende que a contratação deve deixar de ser vista como um processo meramente administrativo, passando a ser tratada como uma função estratégica que exige formação contínua, partilha de boas práticas e apoio técnico especializado. Portugal foi identificado como um dos países com margem de progressão nesta matéria, sobretudo ao nível da capacitação e do conhecimento prático dos intervenientes.

A OCDE (2016)**,** no relatório *Public Procurement Review of Portugal*, sublinha a necessidade de criar estruturas dedicadas à análise estratégica e à disseminação de boas práticas, recomendando, entre outras medidas, o desenvolvimento de recursos formativos centralizados e o investimento na recolha e partilha de dados analíticos sobre os procedimentos de contratação.

Adicionalmente, o Plano de Recuperação e Resiliência (2021)**,** no âmbito da Componente C17 – Qualidade e Sustentabilidade das Finanças Públicas – consagra a importância da qualificação dos recursos humanos da AP, com foco na digitalização, na eficiência da despesa e na profissionalização das funções críticas, como a contratação pública.

A proposta aqui apresentada responde a estas recomendações ao prever a criação de dois núcleos especializados: um orientado para o desenvolvimento e gestão do conhecimento (base documental, jurisprudência, *benchmarking*, boas práticas), e outro focado na formação técnica e pedagógica dos profissionais do setor público. A estrutura modular, os recursos humanos qualificados e a articulação com instituições de ensino superior garantirão uma abordagem sustentável e eficaz.

Assim, a criação desta direção de serviços representa a concretização prática das orientações europeias e internacionais, promovendo uma AP mais capacitada, eficiente e alinhada com as melhores práticas globais em matéria de contratação pública.

3. Inovação e complementaridade

Apesar da relevância dos organismos públicos já existentes em matéria de contratação, verifica-se a ausência de uma abordagem estruturada e transversal à gestão do conhecimento e à formação contínua na AP em Portugal.

A proposta de criação da DCFCP surge como resposta a estas lacunas, diferenciando-se e complementando as soluções existentes, ao assumir um papel estratégico e estruturante no desenvolvimento e consolidação do conhecimento institucional nesta área. Esta proposta não visa duplicar funções já existentes, antes criar um *hub* especializado que integre, sistematize e dinamize o conhecimento, promovendo a capacitação contínua dos intervenientes e a melhoria da eficiência e da transparência dos processos de contratação pública. *"O sistema de gestão do conhecimento na Administração Pública deve estar orientado para evitar redundâncias e apoiar decisões com base em evidências*" (OECD,2020).

Pretende-se que a nova estrutura ofereça um serviço e uma formação aplicados, contextualizados e contínuos, alicerçados no contacto direto com as entidades públicas utilizadoras dos seus serviços, no domínio técnico das plataformas eletrónicas de compras e na experiência acumulada na gestão operacional dos acordos-quadro e contratos públicos.

"*A formação em compras públicas deve ser integrada, articulada e adaptada às realidades práticas da execução contratual*" (IMPIC, 2021),

No âmbito da formação, foram identificadas várias entidades especialmente orientadas para o efeito, no âmbito da AP, cobrindo um leque alargado de temáticas, embora não especificamente a matéria da contratação pública de forma aprofundada. Assim:

- O Instituto Nacional de Administração, I.P. (INA), como entidade destinada a formação em várias áreas da AP;
- O Procure+i, Iniciativa conjunta da Agência Nacional de Inovação e do Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção (IMPIC), mais vocacionada para a Contratação Pública de Inovação;
- O IMPIC, como instituição mais reguladora e de supervisão da aplicação das normas legais e boas práticas;
- O Instituto de Gestão e Administração Pública (IGAP), dedicado à formação de profissionais da AP em áreas muito diversas.

A DCFCP visa potenciar, articular e reforçar as unidades e organismos atualmente envolvidos na contratação pública e ser um elo de ligação em permanência com as entidades públicas adjudicantes que necessitem de apoio, quer em termos de conhecimento, quer de formação, vislumbrando-se vantagens na criação de parcerias com organismos vocacionados para determinadas matérias específicas, de forma a proporcionar a rentabilização de recursos.

4. Viabilidade

O facto de a eSPap ser responsável pela gestão e operação de serviços partilhados na AP, incluindo as compras públicas, torna-a naturalmente posicionada para aportar conhecimento e oferecer formação especializada e disseminação de boas práticas nesse domínio. Realizada a análise SWOT (ANEXO B), entende-se que o projeto é viável e benéfico, desde que enquadrado numa estratégia mais ampla de capacitação da AP que, integrado na eSPap, reforçará o seu papel como entidade de referência em matéria de contratação pública, promovendo maior eficiência, conformidade legal e profissionalização dos quadros técnicos.

A crescente complexidade do Código dos Contratos Públicos, a evolução das plataformas eletrónicas de contratação e a exigência de transparência e eficiência na despesa pública justificam a necessidade de capacitação contínua.

A formação promove uniformização de procedimentos entre organismos e reduz o risco de irregularidades ou desconformidades nos processos de contratação.

A DCFCP é viável na medida em que, sendo integrada num organismo já existente, em termos legais e institucionais, não se tornam necessárias alterações legislativas profundas, exigindo apenas reorganização e afetação de competências e recursos. No aspeto técnico, serão utilizadas ferramentas e plataformas já disponíveis (*intranet*, *learning management systems*, plataformas colaborativas) e parcerias com outros organismos. Financeiramente, não exigirá um dispêndio demasiado elevado, prevendo-se mesmo, no futuro, uma redução de custos na mitigação das desconformidades e litigâncias, podendo ainda considerar-se a possibilidade de financiamento por fundos europeus.

5. Análise dos riscos e sua mitigação

Embora a criação da DCFCP na eSPap represente uma iniciativa estratégica para fortalecer a capacitação técnica e promover a uniformização de práticas na AP, a sua implementação está sujeita a riscos e desafios que requerem análise cuidadosa e estratégias de mitigação fundamentadas em boas práticas e referências institucionais.

Identificam-se os seguintes como riscos principais sendo propostas medidas para a sua mitigação:

- Sobreposição de competências com outras entidades como o INA, o IGAP e o IMPIC, que já oferecem alguma formação em contratação pública, o pode levar a redundâncias e conflitos de competências, a mitigar através do estabelecimento de parcerias institucionais para alinhar programas formativos e evitar redundâncias, garantindo uma abordagem integrada à capacitação;
- Resistência à mudança e cultura organizacional por parte dos serviços, a atenuar através do seu envolvimento desde a fase de conceção da nova estrutura, com fóruns participativos para recolher sugestões e demonstração de benefícios práticos;
- Limitação de recursos financeiros e humanos especializados em contexto de restrições orçamentais, a minimizar através da identificação precoce das necessidades, explorando fontes de financiamento alternativas, como fundos europeus ou parcerias público-privadas, recrutamento interno e externo e protocolos com universidades e centros de competência.

IV. Implementação da Solução

1. Aspetos políticos e técnicos da implementação

A criação de uma nova direção de serviços para a Gestão do Conhecimento e Formação em Compras Públicas na eSPap representa um marco estratégico na modernização da AP. A proposta surge num contexto de crescente complexidade nos processos de contratação pública e da necessidade de reforçar a capacidade técnica, estratégica e formativa dos organismos do Estado e de mitigar a dispersão em termos de alternativas colocadas à sua disposição para aquisição de bens e serviços, quanto mais não seja aqueles de natureza mais transversal.

A implementação de uma unidade para a Gestão do Conhecimento e Formação em Compras Públicas na eSPap é, contudo, um exemplo paradigmático da interface complexa entre os aspetos políticos e técnicos da AP.

Esta iniciativa tem o potencial de reforçar significativamente a capacidade do Estado português para gerir de forma mais eficaz, ética e estratégica os seus processos de contratação. Contudo, para que tal se concretize, é necessário garantir uma governação articulada, transparente e centrada em resultados. A fronteira entre o político e o técnico não é estanque, mas antes um espaço de negociação permanente, que exige maturidade institucional, visão estratégica e compromisso com o serviço público (eSPap, 2025) (Quesado, 2014).

Enquanto entidade central no fornecimento de serviços partilhados à AP, a eSPap opera numa zona de interseção entre a tecnocracia e a orientação política. A criação da nova direção de serviços é uma decisão que, embora possa ser enquadrada por objetivos técnicos como a melhoria da capacitação dos recursos humanos, o reforço da eficiência dos procedimentos de compras públicas e a disseminação de boas práticas, é simultaneamente carregada de implicações políticas (Peters, 2010).

Ao nível governativo, esta iniciativa responde à agenda pública de modernização administrativa, de digitalização e de melhoria da gestão da despesa pública. Neste sentido, a decisão é, antes de mais, política, na medida em que decorre das orientações estratégicas que têm vindo a ser estabelecidas

pelo(s) governo(s), nos planos de ação para a AP e nos compromissos assumidos em matéria de transparência e integridade (EMRP, 2025).

A concretização da proposta assenta numa alteração à Portaria n.º 3-A/2025/1, de 2 de janeiro (que aprova os estatutos da eSPap), muito recente, o que carecerá de legitimidade política. Também relevante é a salvaguarda da inexistência de alguma sobreposição com as atribuições do INA, o que acaba por poder ser mitigado, na medida em que a atual redação da Lei Orgânica da eSPap, aprovada no âmbito do Decreto-Lei n.º 117-A/2012, de 14 de junho, já prevê a formação profissional no âmbito dos serviços partilhados de recursos humanos.

Por outro lado, a contratação pública é, por natureza, uma função sensível, sujeita ao escrutínio público e político, dado o volume de recursos financeiros envolvidos e o impacto direto nos serviços prestados aos cidadãos. Assim, qualquer intervenção estruturante neste domínio implica considerações políticas quanto à sua legitimidade, aos riscos de conflito de interesses e à forma como os diversos atores institucionais são envolvidos.

Do ponto de vista técnico, esta proposta visa colmatar lacunas de capacitação identificadas transversalmente nos serviços da AP. A complexidade crescente da legislação aplicável, a exigência de procedimentos rigorosos e a necessidade de alinhar a contratação com objetivos de sustentabilidade, inovação e valor público exigem uma resposta técnica estruturada.

A nova direção de serviços assume, por isso, funções críticas – levantamento e sistematização de conhecimento técnico, desenvolvimento de referenciais formativos, promoção de redes de partilha de boas práticas e apoio técnico-pedagógico aos serviços da AP. Estas ações requerem uma abordagem integrada de gestão do conhecimento organizacional, alicerçada em metodologias pedagógicas atualizadas e num modelo de governação da formação coerente com os princípios da AP moderna.

Contudo, a implementação técnica destas ações não é neutra. A definição dos conteúdos formativos, a escolha dos públicos-alvo prioritários, a calendarização das ações e os mecanismos de avaliação implicam decisões com impacto direto na redistribuição de poder e recursos no seio da AP. A técnica, neste contexto, é inseparável da política.

A interdependência entre os aspetos políticos e técnicos na criação desta direção de serviços manifesta-se, em primeira linha, na necessidade de articulação entre diferentes níveis e esferas de decisão, uma vez que poderá carecer de se articular com os gabinetes ministeriais, com as Direções-

Gerais setoriais, com os centros de competência em matéria de contratação pública e com os órgãos de controlo e auditoria.

Esta articulação requer um equilíbrio delicado entre autonomia técnica e orientação política. A DCFCP deverá ter legitimidade técnica suficiente para definir referenciais de formação e propor linhas de orientação baseadas na evidência e na prática comparada. Contudo, deverá também alinhar-se com prioridades políticas e responder a orientações estratégicas definidas ao mais alto nível.

Surge aqui um dos principais desafios de interface: garantir que a DCFCP não seja instrumentalizada para fins políticos conjunturais, mas que, ao mesmo tempo, não se torne uma entidade tecnocrática isolada das necessidades concretas dos decisores públicos. Para tal, é essencial a existência de mecanismos eficazes de governação partilhada, com canais claros de comunicação e *feedback* entre as estruturas políticas e os responsáveis técnicos.

Além disso, a governação da mudança organizacional que a DCFCP representa depende da capacidade de gerir resistências internas, de fomentar uma cultura colaborativa e de assegurar o envolvimento dos diferentes *stakeholders*. A criação de uma nova unidade funcional não é apenas uma reorganização formal – implica a redefinição de papéis, a negociação de espaços institucionais e a construção de confiança mútua.

A formação em compras públicas, enquanto missão central da DCFCP, não pode ser encarada apenas como um instrumento de desenvolvimento individual, antes ser entendida como uma alavanca estratégica para a transformação dos serviços públicos. Nesse sentido, é necessário ultrapassar a visão tradicional da formação como uma atividade pontual e centrada na transmissão de conhecimentos normativos.

Desta forma, deverá promover uma abordagem mais holística e transformadora da formação, centrada no desenvolvimento de competências práticas, na resolução de problemas concretos e na aprendizagem organizacional. Esta abordagem pressupõe um diálogo constante com os serviços, de modo a adaptar os programas formativos às reais necessidades e desafios dos profissionais da contratação pública.

Este modelo de formação estratégica exige também recursos técnicos especializados, investimento em plataformas digitais de aprendizagem, parcerias com instituições do ensino superior e com centros de excelência europeus, bem como mecanismos rigorosos de avaliação de impacto.

Do ponto de vista político, a aposta na formação estratégica reforça a credibilidade da AP, aumenta a transparência dos processos e contribui para a melhoria do desempenho institucional. Contudo, implica também uma visão política clara e a continuidade de investimento público sustentado, sob pena de se tornar uma iniciativa esvaziada de conteúdo.

A criação da DCFCP requer recursos humanos, financeiros e tecnológicos. A alocação destes recursos depende de decisões políticas, mas a sua eficácia e eficiência só podem ser garantidas por uma gestão técnica competente. A sua sustentabilidade depende de um modelo de financiamento estável, de uma estrutura organizacional adaptável e da capacidade para demonstrar resultados. A este nível, a definição de indicadores de desempenho, a recolha sistemática de dados e a avaliação externa periódica são essenciais.

Mais ainda, o sucesso da unidade dependerá da sua capacidade de se afirmar como centro de referência em matéria de conhecimento e formação em compras públicas. Para isso, deverá construir uma reputação baseada na qualidade técnica, na inovação metodológica e na relevância estratégica das suas intervenções.

2. Plano de Ação

Para tornar a DCFCP uma realidade, foi delineado um plano de ação dividido em 4 fases, conforme resulta da Estrutura Analítica do Processo que constitui o ANEXO C.

A Fase 1, dedicada à análise e ao planeamento estratégico, iniciar-se-á com a constituição da equipa do projeto, que integrará necessariamente dois elementos do Conselho Diretivo, o Diretor de Serviços Partilhados de Compras Públicas, o Diretor de Processos e Serviços de Suporte de Compras Públicas, o Diretor Jurídico e de Contratação, o Diretor de Gestão de Recursos Humanos, o Diretor de Gestão de Recursos Financeiros e o Diretor de Serviços Logísticos e Gestão Patrimonial.

Constituída a equipa do projeto, serão fixados os objetivos, quer gerais, quer específicos, do projeto, visando a sua plena concretização, assim como definidos o cronograma do projeto e os recursos humanos, financeiros e materiais necessários, apresentados com maior detalhe mais adiante.

Subsequentemente, passar-se-á para a Fase 2, com foco já na construção da DCFCP.

Ora, na medida em que o propósito passa pela criação de uma nova unidade orgânica no âmbito de uma entidade já existente, a eSPap, sempre haverá que ter em atenção a respetiva Lei Orgânica,

aprovada pelo Decreto-Lei n.º 117-A/2012, de 14 de junho, assim como os respetivos Estatutos, aprovados pela Portaria n.º 3-A/2025/1, de 2 de janeiro. Nesse sentido, após a definição do enquadramento organizacional da DCFCP, que estará incontornavelmente condicionada pela estrutura orgânica e pelas competências pré-existentes, será necessário assegurar a concretização das devidas alterações legislativas, cujas propostas constituem os ANEXOS D e E.

Só após a confirmação das alterações à legislação referida, será possível promover os processos de recrutamento necessários ao preenchimento dos postos de trabalho que passarão a existir, bem como identificar, converter e alocar infraestruturas à DCFCP e adquirir e instalar o mobiliário e os equipamentos essenciais ao desenvolvimento da atividade da unidade orgânica.

Devidamente concebida e instalada, entrar-se-á na Fase 3, direcionada para a efetiva implementação da DCFCP, com a integração e a formação inicial dos recursos humanos e o estabelecimento de indicadores de qualidade e de desempenho.

Por fim, dar-se-á, na Fase 4, o culminar de todo o projeto, com o início efetivo de funções da DCFCP. Será nesta fase que se verificará a entrada em operação da unidade orgânica, a qual não poderá deixar de ser objeto da melhor divulgação interna e externa, bem como da competente monitorização.

Aqui chegados, cumpre autonomizar, face à sua notória relevância, dois pontos em particular: a calendarização e os recursos necessários à execução do projeto.

A calendarização das atividades a desenvolver constitui, como não poderia deixar de ser, um exercício difícil de compatibilização entre ambição e prudência. Ambição na medida em que, perante determinado problema, é natural que se pretenda abreviar o mais possível a adoção daquela que se entende ser a solução. E prudência no sentido em que sempre haverá que ter presente que há etapas que têm *timings* próprios e que a sua agilização, ou não é simplesmente viável, ou pode inclusivamente comprometer a obtenção dos resultados pretendidos.

Dentro deste paradigma, tem-se como viável a completa execução do projeto no prazo de 21 meses, como se extrai do Gráfico de GANTT que constitui o ANEXO F.

Com efeito, a Fase 1 terá a duração de 3 meses, com o primeiro mês dedicado à constituição da equipa do projeto e os 2 seguintes destinados à definição dos objetivos, do cronograma e dos recursos humanos, financeiros e materiais necessários.

A Fase 2, com a duração de 12 meses, será inevitavelmente a mais prolongada, na medida em que aos 6 meses necessários ao enquadramento organizacional da DCFCP e à concretização das competentes alterações legislativas, se seguirão outros 6 para a promoção dos processos de recrutamento, a preparação das infraestruturas e a aquisição de mobiliário e equipamento.

A Fase 3, por sua vez, durará 3 meses, nos quais se processará a integração dos recursos humanos (que se esgotará no final do primeiro mês) e a sua formação, bem como o estabelecimento de indicadores de qualidade e desempenho.

Por último, também a Fase 4 terá a duração de 3 meses, com a entrada em operação da DCFCP, à qual se acoplará a respetiva divulgação interna e externa e a imprescindível monitorização.

Posto isto, restará apenas elencar os recursos considerados necessários à criação da DCFCP. Para assegurar níveis ótimos de eficiência no funcionamento da DCFCP, o correto dimensionamento da equipa que a constituirá assumirá sempre grande relevância.

Neste sentido, tem-se como adequada uma equipa de 10 elementos, integrando 1 Diretor, 2 Coordenadores (1 para cada Núcleo), 6 Técnicos Superiores (3 para cada Núcleo) e 1 Assistente Técnico (neste caso para exercer funções de secretariado da unidade orgânica).

Deste modo, em termos logísticos, haverá que garantir a existência de mobiliário e equipamento para 10 postos de trabalho a instalar num total de 6 salas: 2 de maior dimensão para colocação dos 3 Técnicos Superiores respeitantes a cada Núcleo, 3 de dimensão média para o Diretor e os 2 Coordenadores de cada Núcleo e 1 de menor dimensão para o Assistente Técnico.

Por outro lado, a nível financeiro, haverá que garantir, para a totalidade do período de duração do projeto (21 meses), um valor estimado de € 196.600,00, em conformidade com o Orçamento que constitui o ANEXO G. Na medida em que aqui se estará perante a integração de uma nova unidade orgânica numa estrutura pré-existente, não se antecipa a ocorrência de outras despesas que não as associadas aos recursos humanos contratados (que representarão cerca de 90% do total) e à instalação e funcionamento dos respetivos postos de trabalho.

Na medida em que o projeto finda decorridos 90 dias da entrada em operação da DCFCP e que se tem como altamente improvável o início da promoção de ações de formação ainda durante esse período, a geração de receita daí decorrente apenas se deverá registar após o termo do projeto. Desse modo,

e inexistindo nesta fase outras fontes de receita, o Orçamento do projeto não contempla qualquer valor ao nível da receita.

Dito isto, poder-se-á ainda formular uma projeção anual das receitas e despesas que a DCFCP apresentará quando se encontrar em pleno funcionamento. Assim, do lado da receita, antecipando a realização de 150 ações de formação por ano e fixando em € 70,00 o valor a cobrar por formando, com a presença de 15 formandos por ação de formação, será possível obter cerca de € 157.500,00. Já do lado da despesa, registar-se-á um valor aproximado de € 352.000,00, sendo a quase totalidade desse valor (€ 349.599,52) destinado à remuneração dos recursos humanos integrados no DCFCP. Projeta-se, assim, um desequilíbrio anual de cerca de € 194.500,00.

Em qualquer caso, relembra-se o que já se assinalou anteriormente: se, numa perspetiva deveras conservadora, se considerar que 10% do valor gasto no nosso país em contratos públicos é perdido por mera(s) ineficiência(s), estaremos a falar de cerca de € 1,4 mil milhões anuais.

Ou seja, o investimento necessário para garantir o funcionamento do DCFCP, corresponderá a uma ínfima parte da poupança (com um efeito multiplicador assinalável) que, inevitavelmente, se gerará com a absorção, por parte das mais variadas entidades públicas, do conhecimento gerado e difundido pela DCFCP.

V. Considerações Finais

As práticas de gestão do conhecimento e dos programas de formação têm sido diretamente associadas a melhorias na eficiência e eficácia dos contratos públicos em vários contextos.

A proposta de criação da Direção de Serviços de Gestão do Conhecimento e Formação em Compras Públicas na eSPap constitui uma resposta concreta à necessidade identificada de reforçar a profissionalização, a eficiência e a transparência da contratação pública em Portugal. Fundamentada em dados nacionais e internacionais e alinhada com as recomendações da Comissão Europeia (2017) e da OCDE (2023), esta iniciativa visa colmatar lacunas estruturais ao nível da gestão do conhecimento e da capacitação contínua dos quadros técnicos da AP.

Apesar dos benefícios potenciais, a solução apresenta limitações. Em primeiro lugar, a sua implementação requer alterações legislativas e a afetação de recursos humanos e financeiros, que carecem de validação política. Além disso, o sucesso da unidade orgânica dependerá da sua capacidade de evitar a duplicação de funções com outras entidades, como o INA, e de garantir uma articulação eficaz com os diversos intervenientes institucionais (Barros, 2023; OECD, 2020). A centralização do conhecimento deve ser acompanhada de recursos efetivos e dotada de flexibilidade para acomodar especificidades locais e setoriais, conforme alertado por experiências internacionais como as do CCS (Reino Unido) e da CONSIP (Itália) (National Audit Office, 2024; Crown Commercial Service, 2023).

No entanto, os impactos esperados justificam amplamente o investimento. Espera-se que a DCFCP contribua para reduzir erros recorrentes e retrabalho nos procedimentos de contratação, que promova uma uniformização e melhoria técnica das práticas aquisitivas e que potencie a existência de contratos mais estratégicos (como os de inovação ou sustentabilidade), conforme sublinhado pela OECD (2023). Prevê-se que aumente a eficiência da despesa pública e a capacidade de monitorização e avaliação dos contratos, através do estudo e formação contínua e contextualizada, com impacto direto na qualidade da execução contratual (IMPIC, 2021).

Estudos internacionais demonstram que uma equipa de contratação bem capacitada pode reduzir custos e atrasos em até 20% (OECD, 2023) o que, transposto para o contexto português, poderá representar poupanças da ordem de dezenas de milhões de euros anuais (eSPap, 2024).

No entanto, para garantir a sustentabilidade e a evolução da DCFCP, será essencial aprofundar a sua integração estratégica com outras entidades formadoras e reguladoras, bem como fomentar uma cultura organizacional de partilha do conhecimento. Nesse sentido, propõem-se algumas linhas de pesquisa e desenvolvimento futuras:

- Avaliar, através de estudos longitudinais, o impacto real da atuação da DCFCP em indicadores como litigância contratual, taxas de adjudicação, ou prazos médios de procedimentos;
- Desenvolver métricas nacionais de maturidade em gestão do conhecimento em compras públicas (baseando-se, por exemplo, nas propostas da Wyrwicka & Kaszyńska, 2014);
- Explorar a integração de tecnologias emergentes (Inteligência Artificial, sistemas preditivos) em plataformas de formação e de apoio à decisão;
- Analisar o potencial de replicação do modelo em áreas adjacentes, como gestão de contratos ou auditoria de compras;
- Estudar estratégias para promover o envolvimento institucional e a superação de barreiras culturais à partilha de informação (Barros, 2023).

Conclui-se, portanto, que a criação da DCFCP representa, não apenas uma proposta técnica fundamentada, mas um passo estratégico no reforço da AP, capaz de gerar ganhos mensuráveis em eficiência, confiança e valor público, desde que seja acompanhada de uma implementação cuidadosa e sustentada.

Bibliografia

Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. (n.d.). *Guías, manuales y documentos*. Colombia Compra Eficiente. Retrieved May 16, 2025, from https://www.colombiacompra.gov.co/normativa-y-relatoria/guias-y-manuales.

Barros, E. (2023). *O exercício do controle como barreira à gestão do conhecimento e à inovação nas compras públicas*. Revista Brasileira de Ciências Policiais, 14(13), 201-226 https://www.scribd.com/document/778123455/119824.

ChileCompra. (2023). *Capacitación - Cursos gratuitos en compras públicas*. Disponível em https://capacitacion.chilecompra.cl.

Comissão Europeia. (2017). *Recomendação (UE) 2017/1805, de 3 de outubro de 2017, relativa à profissionalização da contratação pública: criação de uma arquitetura para a profissionalização da contratação pública*. Jornal Oficial da UE, L259, 7-10. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H1805.

Crown Commercial Service. (2023, 17 de julho). *Record £3.8 billion commercial benefits delivered through Crown Commercial Service agreements*. Crown Commercial Service. https://www.crowncommercial.gov.uk/news/record-3-8-billion-commercial-benefits-delivered-though-crown-commercial-service-agreements.

Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (eSPap). (2016). *Apresentação "O papel da eSPap no SNCP"* (Comité de Planeamento e Operações, 16/11/2016). https://apcadec.org.pt/pdfs/apresentacao-2016-11-16-espap.pdf.

Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (eSPap). (2024, agosto). *Apuramento de poupanças: Sistema Nacional de Compras Públicas | 2023*. https://www.espap.gov.pt/Imagens/Documento.ashx?id=1194.

Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (eSPap) (2025). https://www.espap.gov.pt/Default.aspx.

Entidade de Serviços Partilhadas da Administração Pública (eSPap). (n.d.). *SNCP – Sistema Nacional de Compras Públicas*. eSPap. Recuperado em 4 de junho de 2025, de https://www.espap.gov.pt/FrontEnd/Paginas/Areas/SP_CP/SNCP/SNCP_tpl_1.aspx.

Estrutura de Missão Recuperar Portugal (EMRP) (2021). *Recuperar Portugal, Construindo o Futuro*. https://recuperarportugal.gov.pt/wp-content/uploads/2024/04/PRR.pdf

Estrutura de Missão Recuperar Portugal (EMRP) (2025). *Relatórios Anuais do PRR relativos a 2021, 2022 e 2023*. https://recuperarportugal.gov.pt/monitorizacao-relatorios-de-monitorizacao/.

Informa D&B. (2024). *Contratação Pública - as empresas que vendem ao Estado (2019-2023)*. Lisboa: Informa D&B (dados estatísticos extraídos do Portal BASE). https://blog.informadb.pt/2024/04/contratos-publicos-atingiram-quase-os-14-mil-milhoes-de-euros-em-2023/.

Ministério das Finanças. (2012). Decreto-Lei n.º 117-A/2012. *Diário da República* 1.ª Série, 114 (junho): 2298(3)-2298(9). https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/117-a-2012-411608.

Ministério das Finanças. (2018). Portaria n.º 256/2018. *Diário da República* 1.ª Série, 174 (setembro): 4710-4711. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/256-2018-116357694.

Ministério das Finanças. (2025). Portaria n.º 3-A/2025/1. *Diário da República* 1.ª Série, 1 (janeiro): 1-7. https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/256-2018-116357694.

National Audit Office. (2024, 23 de julho). *Efficiency in government procurement of common goods and services* (Relatório HC 116, Sessão 2024-25). https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2024/07/efficiency-in-government-procurement-of-common-goods-and-services-report.pdf.

OECD. (2015). *Recommendation of the Council on Public Procurement*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development. https://legalinstruments.oecd.org/api/download/?uri=/public/20291746-f543-4a91-ab63-d7cfbe180a06.pdf.

OECD (2020), *Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies*, OECD Publishing, Paris. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2017/06/public-procurement-for-innovation_g1g71ade/9789264265820-en.pdf.

OECD. (2023). *Professionalising the Public Procurement Workforce*. Paris: OECD Publishing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/01/professionalising-the-public-procurement-workforce_aea552cb/e2eda150-en.pdf#:~:text=2009,7%20billion%20over%20the%20entire.

Peters, B. Guy (2010). *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*. Routledge.

Quesado, J. (2014). Serviços Partilhados para um Estado Inteligente. Apresentação. https://www.quidgest.pt/qday2014/apresentacoes/ESPAP_Jaime_Quesado.pdf

Tribunal de Contas Europeu. (2023). *Relatório Especial 28/2023 - Contratação pública na UE: nível de concorrência e utilização otimizada dos recursos*. Luxemburgo: TCE. https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-28/SR-2023-28_PT.pdf.

Wyrwicka, M. K., & Kaszyńska, A. (2014). *Knowledge Management in Public Procurement*. Research Papers of the Poznań University of Technology, 4(2), 179-187. https://www.academia.edu/63572008/Knowledge_Management_in_Public_Procurement.

ANEXOS

ANEXO A: Árvore de soluções

ANEXO B: Análise SWOT

ANEXO C: Estrutura Analítica do Processo

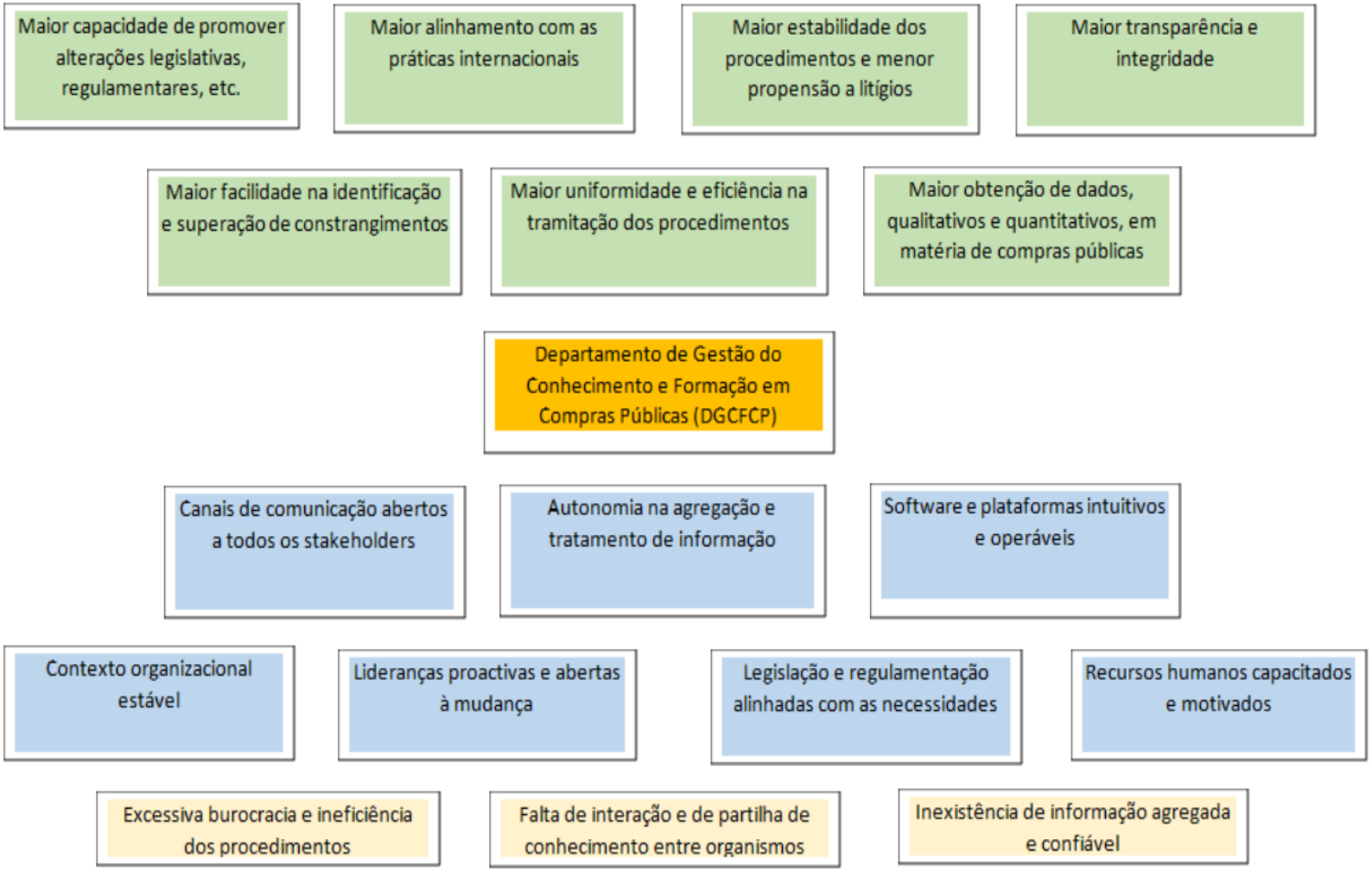
ANEXO D: Proposta de Alteração ao Decreto-Lei n.º 117-A/2012, de 14 de junho

ANEXO E: Proposta de Alteração e Aditamento à Portaria N.º 3-A/2025/1, de 2 de janeiro

ANEXO F: Gráfico de GANTT

ANEXO G: Orçamento DCFCP

ANEXO A: Árvore de soluções



ANEXO B: Análise SWOT

PONTOS FORTES

- Centralização do conhecimento especializado: A nova área propõe uma abordagem estruturada e transversal, combatendo a atual dispersão e fragmentação da informação e das práticas em compras públicas.
- Alavancagem da experiência da eSPap: A integração na eSPap, entidade com reconhecida experiência na centralização de serviços públicos, garante legitimidade e capacidade técnica para a iniciativa.
- Capacitação contínua: A aposta numa área dedicada à formação permite responder à necessidade de qualificação constante dos profissionais da AP.
- Ganhos de eficiência comprovados: A proposta baseia-se em evidência empírica e internacional que demonstra poupanças significativas com a centralização e profissionalização das compras públicas.

PONTOS FRACOS

- Dependência de alterações legislativas: A implementação carece de revisão da lei orgânica da eSPap e dos seus estatutos, o que pode atrasar o projeto.
- Risco de duplicação institucional: Pode surgir sobreposição com entidades como o INA, o IGAP ou o IMPIC, exigindo cuidadosa articulação institucional.
- Necessidade de recursos humanos altamente especializados: A execução eficaz do projeto requer pessoal qualificado em áreas técnicas e pedagógicas, cuja contratação pode ser difícil num contexto de contenção orçamental.

OPORTUNIDADES

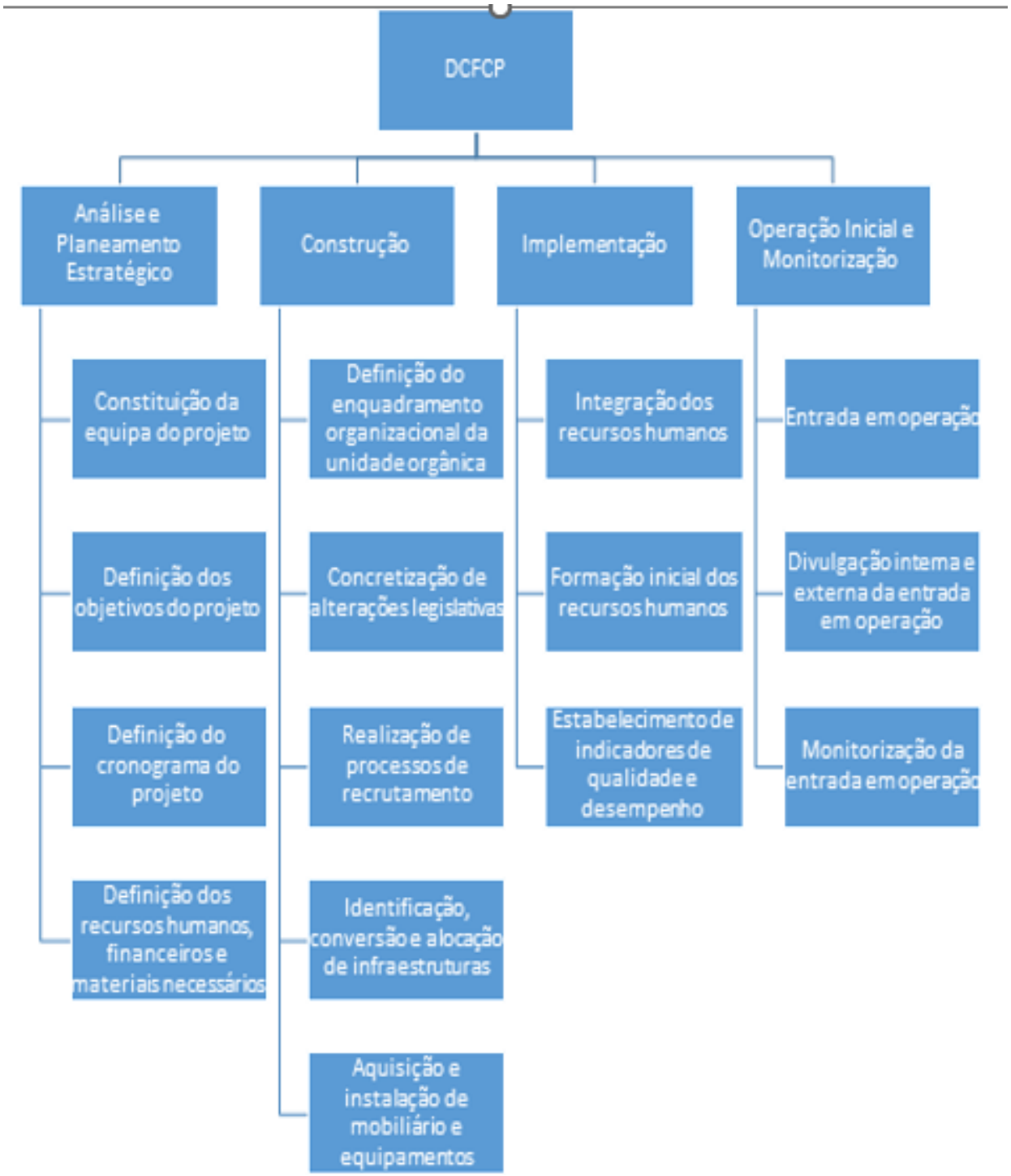
- Financiamento por fundos europeus; A proposta alinha-se com o PRR e outras estratégias europeias, possibilitando o acesso a fundos comunitários para formação e inovação administrativa.
- Tendência internacional favorável: A criação de entidades análogas em outros países (CCS, no Reino Unido, ChileCompra) oferece modelos de sucesso que podem ser adaptados ao contexto português.
- Promoção de uma cultura de partilha e inovação: O desenvolvimento de plataformas colaborativas e comunidades de prática pode transformar a cultura organizacional e aumentar a eficiência nas compras públicas.
- Melhoria da reputação da AP: A profissionalização e a transparência nos processos de contratação pública contribuem para maior confiança dos cidadãos nas instituições.

AMEAÇAS

- Resistência à mudança por parte dos organismos públicos: A adesão voluntária a novos modelos de partilha de conhecimento pode ser limitada pela cultura institucional ou receios de perda de autonomia.
- Risco de burocratização adicional: A criação de mais uma estrutura administrativa pode ser percecionada como complicação, se não for clara a sua mais-valia prática.
- Desafios na interoperabilidade tecnológica das plataformas colaborativas: A eficácia na utilização das plataformas digitais depende da compatibilidade e adesão de múltiplos sistemas e entidades.
- Instabilidade política ou orçamental: Mudanças no contexto político podem comprometer o apoio à implementação do projeto, sobretudo em fases críticas como o financiamento e o recrutamento.

ANEXO C: Estrutura Analítica do Processo

Estrutura analítica do projeto



ANEXO D: Proposta de Alteração ao Decreto-Lei n.º 117-A/2012, de 14 de junho

PROPOSTA DE ALTERAÇÃO AO DECRETO-LEI N.º 117-A/2012, DE 14 DE JUNHO

Artigo 1.º

Alteração ao Decreto-Lei n.º 117-A/2012, de 14 de junho

O artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 117-A/2012, de 14 de junho, na sua redação atual, passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 3.º

[...]

1 - [...]

2 - [...]

3 - [...]

4 - [...]

a) [...]

b) [...]

c) [...]

d) [...]

e) [...]

f) [...]

g) [...]

h) [...]

i) [...]

j) [...]

k) [...]

l) [...]

m) [...]

n) Promover ações de caráter formativo junto de serviços, organismos e entidades públicas.

5 - [...]

6 - [...]

7 - [...]

8 - [...]»

ANEXO E: Proposta de Alteração e Aditamento à Portaria N.º 3-A/2025/1, de 2 de janeiro

PROPOSTA DE ALTERAÇÃO E ADITAMENTO À PORTARIA N.º 3-A/2025/1, DE 2 DE JANEIRO

Artigo 1.º

Alteração à Portaria n.º 3-A/2025/1, de 2 de janeiro

O artigo 1.º da Portaria n.º 3-A/2025/1, de 2 de janeiro, na sua redação atual, passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 1.º

[...]

1 - [...]

2 - [...]

a) [...]

i) [...]

ii) [...]

iii) [...]

iv) [...]

v) [...]

vi) [...]

vii) Direção de Serviços de Gestão do Conhecimento e Formação em Compras Públicas;

b) [...]

i) [...]

ii) [...]

iii) [...]

iv) [...]

v) [...]

vi) [...]

c) [...]

i) [...]

ii) [...]

iii) [...]

iv) [...]

v) [...]

vi) [...]»

Artigo 2.º

Aditamento à Portaria n.º 3-A/2025/1, de 2 de janeiro

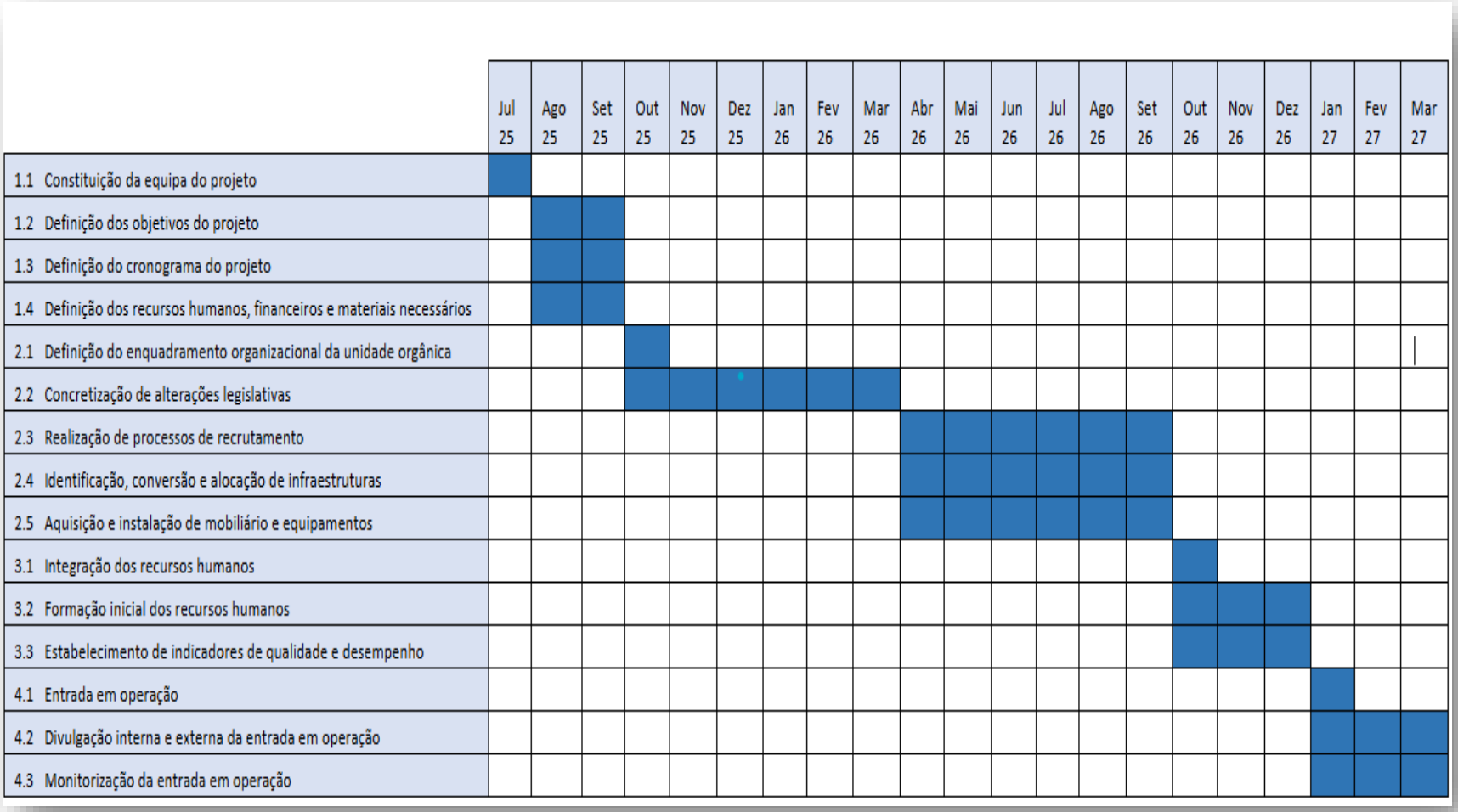
É aditado à Portaria n.º 3-A/2025/1, de 2 de janeiro, o artigo 8.º-A, com a seguinte redação:

«Artigo 8.º-A

Direção de Serviços de Gestão do Conhecimento e Formação em Compras Públicas

Compete à Direção de Serviços de Gestão do Conhecimento e Formação em Compras Públicas, abreviadamente designada por DCFCP, no contexto específico das compras públicas, agregar e tratar todos os dados disponíveis, gerar, desenvolver e disseminar conhecimento, bem como promover ações formativas junto de serviços, organismos e entidades públicas, sempre em estreita articulação com a DSPCP e a DPCP, nos termos a definir no regulamento interno.»

ANEXO F: Gráfico de GANTT

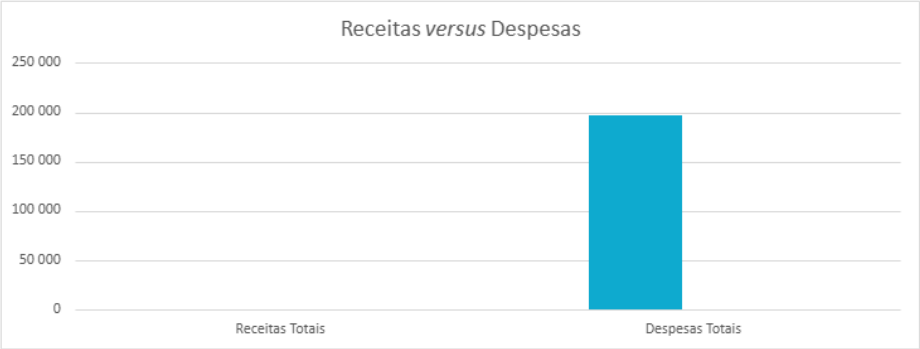


ANEXO G: Orçamento DCFCP

Orçamento de Projeto

ipps_iscte

2025/2027



Nota: a tabela Saldo é calculada automaticamente

Saldo

	Estimativa	Real	Variância
Receitas Totais	0	0	0
Despesas Totais	196 600	0	196 600
Saldo	-196 600	0	196 600

Orçamento de Projeto

ipps_iscte

Despesa

2025/2027

Rúbrica Despesas

	Estimativa	Real	Variância
01.01.03 - Salários	116 502		116 502
01.01.13 - Subsídio de Refeição	6 600		6 600
01.03.05 - Encargos de Entidade Patronal	32 281		32 281
01.01.14 - Subsídio de Férias e Natal	19 417		19 417
02.01.08 - Material de Escritório	600		600
02.02.01 - Encargos com Instalações (inclui água, luz)	900		900
02.02.02 - Limpeza e Higiene	300		300
02.02.03 - Conservação de Bens	3 500		3 500
07.02.06 - Equipamento Informático	8 500		8 500
07.01.09 - Equipamento Administrativo (inclui mobiliário)	8 000		8 000
Total	196 600	0	196 600

Orçamento de Projeto

ipps_iscte

Receita

2025/2027

Rúbrica Receitas	Estimativa	Real	Variância
			0
Receitas Totais	0	0	0