

CASO PEDAGÓGICO

COMPRAS
PÚBLICAS

ipps_iscte

Melhores Políticas
Públicas

A energia de uma ideia: compras centralizadas

Autores

Manuel Baptista
Marcelo Vegi da Conceição

Coordenação Científica

César Pestana

ISBN 978-989-8990-33-4



9 789898 990334

Este Caso Pedagógico baseia-se em situações reais e em entrevistas com especialistas. É um instrumento de formação que visa gerar discussão em sala de aula. A narrativa é ficcionada e não faz juízos de valor sobre a situação apresentada ou as ações dos intervenientes.

RESUMO

A contratualização do fornecimento de energia para a Administração Pública portuguesa foi centralizada na eSPap. Este caso apresenta as principais etapas do processo, desde a dificuldade em obter aprovação em Conselho de Ministros até à utilização de leilões eletrónicos para a compra de energia, refletindo sobre a centralização das compras públicas.

Tempo de leitura estimado
25 minutos

COMPRAS
PÚBLICAS

**A energia
de uma
ideia:
compras
centralizadas**

Após um dia a assistir a uma conferência sobre Compras Públicas Ecológicas, Luís Horta encontrava-se na estação de Belém à espera do comboio. Sempre tinha preferido usar os transportes públicos. “Para quê estar fechado no carro, quando posso aproveitar a brisa do Tejo logo pela manhã?”, pensava. Como coordenador do Núcleo de Compras de Energia, na Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (eSPap), era um participante assíduo em todos os eventos relacionados com a temática.

Enquanto o comboio não chegava, observava do outro lado da rua o MAAT, o moderno Museu de Arte, Arquitetura e Tecnologia, colado ao Museu da Eletricidade, instalado numa antiga central termoelétrica. O edifício não podia deixar de lhe trazer à memória o projeto de centralização colaborativa da compra de energia, que era o centro da sua vida profissional. Já se tinham passado três anos desde que a proposta tinha sido aprovada no Conselho de Ministros. Lembrava-se de como tinha sido difícil obter a aprovação e de quando o presidente da eSPap finalmente lhe comunicara que tinham luz verde para avançar com o projeto. O seu primeiro grande desafio na eSPap!

O receio dos ministros

Três anos antes, estavam César Pestana, presidente da eSPap, e João Barroso, diretor das Compras Públicas, reunidos para decidir a estratégia a adotar para conseguir a aprovação do projeto de centralização das compras de energia no Conselho de Ministros. Tinham obtido bons resultados com o projeto-piloto, no qual tinham participado algumas entidades voluntárias, mas esta era já a quarta vez que tentavam obter a aprovação do Governo.

Se a proposta fosse aceite, todas as entidades pertencentes ao Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP) transfeririam a responsabilidade das suas compras de energia para a eSPap. E era precisamente isso que justificava as objeções. Ninguém estava satisfeito com a perspectiva de perder autonomia numa questão tão importante.

– O problema vai ser o mesmo. Todos vão dizer que as suas necessidades são diferentes das dos outros e que acham que as compras de energia devem ser divididas por ministérios. Precisamos de ancorar o projeto nas diretrizes do programa do Governo para justificar as vantagens da centralização – disse César, pensando em voz alta.

– Os nossos argumentos devem centrar-se na simplificação administrativa e na eficiência da despesa pública. E tentar convencê-los de que a energia tem as características ideais para a compra centralizada – sugeriu João.

Sentados em lados opostos da mesa, olhavam para as folhas onde iam delineando a sua estratégia, frustrados com as dificuldades que sabiam que a aprovação da proposta ia enfrentar. Enquanto debatiam ideias e reescreviam argumentos, as horas passavam sem que sentissem que tinham encontrado o elemento-chave que iria garantir o sucesso.

– Temos de salientar que, se a Administração Pública for ao mercado em bloco, toda reunida, conseguimos melhores preços e podemos impor que uma percentagem relevante do fornecimento venha de energia limpa. Se o Governo quer assegurar um futuro sustentável, a compra centralizada de energia é a melhor escolha. Este tem de ser o argumento fundamental – rematou César.

Terminaram o dia com a proposta preparada para ir a Conselho de Ministros. “À quarta é de vez”, disse João Barroso, com uma expressão otimista.

Luz verde

Uma semana depois, Luís Horta foi chamado ao gabinete de César Pestana. Luís sabia que o presidente já tinha reunido com o Governo, pelo que o teor da reunião era facilmente adivinhável: ou tinham aceiteado a proposta e iam avançar, ou tinha sido reprovada novamente e estavam de regresso à estaca zero. Enquanto percorria o corredor, as salas de reuniões envidraçadas vazias eram sinal de que o dia ainda só estava a começar. Expectante, bateu à porta.

– Bom dia, César. Estou ligeiramente adiantado... posso entrar? – perguntou Luís.

– Claro que sim! Pedi ao João que participasse nesta reunião porque ele também esteve com o gabinete do ministro das Finanças – respondeu César, apontando para uma das cadeiras à sua frente.

Minutos depois, já com a presença de João Barroso, César pôs fim ao suspense: tinham, finalmente, obtido autorização do Governo para avançar com a centralização da compra de energia. Era possível começar a implementar o projeto. Com um misto de satisfação e alguma ansiedade, César fez notar que tinha havido um voto de confiança, mas que agora era preciso mostrarem aquilo de que eram capazes e conseguirem resultados palpáveis. A pressão estava toda na equipa presente naquele gabinete.

– Temos de corresponder às expectativas depositadas neste projeto – finalizou César.

Luís Horta regressou ao seu gabinete entusiasmado com o trabalho em mãos.

Quando António, a outra “metade” do Núcleo de Compra de Energia, chegou ao escritório, viu a secretária do seu colega coberta de *dossiers* empilhados uns em cima dos outros. Reparou na sua expressão compenetrada e adivinhou a boa notícia. “É para avançar?”. Luís disse que sim com a cabeça, com um sorriso. António pegou na sua cadeira e pô-la do outro lado da secretária do seu colega de departamento. Ia ser uma tarde de muito trabalho. Era preciso limar todas as arestas do projeto e começar o trabalho a sério.

Afastando um pouco os *dossiers* de cima da mesa para terem espaço para trabalhar, Luís começou a listar os primeiros passos que teriam de dar:

– Para já, temos cerca de 40 entidades participantes para contactar. Eu pego nas primeiras 20 e tu ficas com as outras 20. Vamos enviar para todas elas o panfleto com o resumo do projeto e os formulários Excel. É provável que haja muitas dúvidas no preenchimento do formulário e, quando isso acontecer, vamos ter de ajudar.

As 40 entidades estavam vinculadas ao SNCP, pelo que teriam obrigatoriamente de fazer parte da centralização. Seriam as primeiras: um teste para a dupla Luís Horta e António Cunha.

Enquanto António conferia quais as entidades que teriam de contactar, Luís procurava o Código dos Contratos Públicos na estante do escritório. Desde a sua licenciatura que tinha por hábito guardar todos os livros e manuais que usava, todos eles sublinhados e com anotações nas margens das páginas. Sabia que era preciso rever, mais uma vez, a informação mais relevante relacionada com a contratação pública, para garantir que o projeto fluía sem problemas.

O início

Nos dias seguintes, começaram a receber alguns dos formulários. Estes ficheiros Excel tinham de ser preenchidos pelas entidades, indicando o seu perfil de consumo (localização, tipo de eletricidade, pontos de entrega...) para poderem definir as necessidades globais. Não receberam nenhum pedido de ajuda, para surpresa de ambos, mas vários ficheiros vieram com alguns erros.

Existia uma grande imaturidade na identificação das necessidades por parte das entidades. Ou não sabiam o tipo de eletricidade consumida (baixa, média ou alta tensão) ou deixavam dados por preencher, por não entenderem o que era pretendido. Um caso em particular, de uma escola secundária, obrigou Luís a passar uma semana em contacto quase permanente com o tesoureiro da escola para retificarem o formulário enviado. Foram precisos muitos telefonemas e quase uma explicação passo a passo, mostrando onde se podia encontrar a informação necessária, em que sítio do recibo vinha o consumo de eletricidade, que tipo de contrato tinha... Costumava relembrar este episódio como o “jogo do telefone estragado”.

– Eu dizia uma coisa e do outro lado ouviam outra. Parecia que falávamos línguas diferentes.

Apesar de terem surgido situações parecidas, as perguntas mais frequentes que receberam foram “Só precisamos de fazer isto?” e “Que mais precisamos de fazer?”. O *e-mail* enviado, para além de pedir que as entidades manifestassem as suas necessidades, informava que a eSPap “assumia a realização de procedimentos centralizados para a contratação do fornecimento de energia”. A participação das entidades no processo passou a acontecer só no início (manifestação das necessidades) e no fim (assinatura do contrato). Representava uma mudança significativa nas suas responsabilidades e uma redução da sua carga de trabalho.

As regras do jogo

Sem que Luís Horta desse por isso, a imagem do MAAT tinha dado lugar ao terminal fluvial do Cais do Sodré. A última luz do sol da tarde em Belém era agora o estrelado artificial de Lisboa. Já se tinham passado três anos desde o início da aventura e era a primeira vez que relembra como tudo tinha começado. Ao sair do comboio, foi falando com os seus botões:

– Tanta coisa que já aconteceu e ainda só vamos a meio do caminho...

De regresso a casa, aproveitou para organizar os pensamentos sobre o que tinha ouvido na conferência. Estava a chegar a altura do ano em que a eSPap realizava os leilões de energia, e começou a pensar na maneira como poderia aplicar aquilo que tinha aprendido nesse dia.

O ponto-chave da conferência tinha sido o debate sobre o uso das compras públicas para promover a sustentabilidade ambiental. E esta ideia tinha ficado gravada no seu pensamento, não pela sua originalidade, mas sim porque representava uma oportunidade para fazer mais. “Será que estamos a fazer o suficiente com os critérios ambientais que temos?”, pensou, olhando para o relógio. Já era tarde e o dia tinha sido preenchido. Já não ia chegar a nenhuma epifania e os próximos dias seriam de muito trabalho. Mas, até adormecer, a questão da promoção da sustentabilidade na compra de energia não lhe abandonou o pensamento.

Na manhã seguinte, já no escritório, Luís começou a ler os documentos da abertura do concurso para a compra de energia, só para lembrar o que tinha sido lançado. Antes de começarem os leilões, todos os fornecedores interessados em participar no concurso tiveram de passar numa primeira triagem. Era nesta etapa que a eSPap verificava se todos os concorrentes cumpriam as regras do jogo. Pensando em voz alta, começou a refletir sobre os critérios do concurso de energia à sua frente:

– Bem, nós já definimos percentagens de energia que têm, obrigatoriamente, de ser provenientes de fontes limpas. Para a eletricidade, por exemplo, já impomos uma percentagem de 25% de energia renovável, mas será que é suficiente? Temos de conseguir equilibrar a qualidade e o preço, sem que os fornecedores percam interesse no concurso...

Isto era o bilhete de entrada, quem não cumprisse, não ia a leilão. No entanto, tinham de ter cuidado na definição dos critérios, pois muitas exigências iriam afastar potenciais interessados. Este era o dilema.

Relembrando o que ouvira na conferência, Luís começou a ponderar se a monitorização, ou até uma consultoria junto das entidades consumidoras – para otimizar o seu consumo de energia – poderiam ser os próximos passos a dar. Contudo, teve de interromper o seu pensamento pois tinha uma reunião marcada para preparar os leilões. O futuro ficaria para depois.

Quem dá menos?

Já reunido com António, começam a preparar os leilões que iriam ter lugar, sabendo que precisavam de falar com as novas recrutadas, que nunca tinham participado nestes processos. Em três anos, a equipa coordenada por Luís tinha sido reforçada com a entrada de mais dois elementos: Maria Borges, licenciada em Economia; e Rute Almeida, licenciada em Administração Pública, com uma pós-graduação em Ciência Política. Luís Horta agendou uma tarde com as duas para lhes dar formação sobre o funcionamento dos leilões.

A seguir ao almoço, encontravam-se os três numa sala de reuniões.

– Antes de começarmos... Não sei se o António partilhou algum dos documentos sobre a centralização... – perguntou Luís.

– Sim, deu-nos o *powerpoint* com a apresentação do ciclo da centralização e os lotes de entidades definidos, mas só nos deu os da eletricidade – respondeu Maria.

– Pronto, é suficiente. É mesmo nos da eletricidade que nos vamos focar, por isso não há problema se não têm os outros. Como sabem, o primeiro passo da compra centralizada é falar com as entidades participantes e pedir que manifestem as suas necessidades. Hoje fazemos esta fase muito mais rapidamente. Há três anos, eu e o António tivemos de preencher tudo à mão, Excel atrás de Excel. Mas isso, é uma história para outro dia – disse Luís, sorrindo.

– Depois de fazermos o levantamento das necessidades, abrimos concurso para a compra de energia. Aliás, até acho que foste tu, Rute, que trabalhaste com o António nisso este ano – Rute fez que sim com a cabeça. – Quando temos as propostas dos fornecedores todas validadas, começamos a preparar os leilões de energia, onde vamos tentar baixar os valores iniciais que eles nos propõem. Até agora, alguma dúvida? – perguntou Luís.

– Só uma, muito rápida: os leilões são presenciais ou virtuais? E, já agora, porquê leilões e não candidaturas normais? – perguntou Rute.

– Primeiro: os leilões são virtuais, temos a sorte de ter esta ferramenta ao nosso dispor. É muito mais prático, numa tarde ficamos a saber a quem vamos adjudicar o contrato. Segundo, a tensão e a necessidade de fazer escolhas em segundos torna todo o processo muito mais dinâmico. O jogo permite-nos chegar, rapidamente, à melhor oferta possível e, às vezes, os preços baixam mais do que nós esperávamos. Por isso é que optámos pelos leilões. Não se esqueçam que, nestes momentos, estão em jogo contratos milionários que podem ser conquistados ou perdidos por umas centenas de euros. E mais, até hoje, nunca tivemos um concurso impugnado, ao contrário do que acontece nos concursos públicos tradicionais! – explicou Luís.

– E quantas entidades participam nesta iniciativa de compra centralizada? – perguntou Maria.

– No início do projeto começámos com 40. Agora temos mais de 600 a participar. E quantas mais entidades estiverem envolvidas, melhor para nós, porque os lotes tornam-se mais atrativos, os fornecedores ficam ainda mais interessados e nós conseguimos preços melhores – ou seja, mais baixos. Não se assustem, são muitas entidades, mas hoje temos isto muito bem organizado. Difícil é quando têm de compilar mais de 600 ficheiros de Excel à mão, para organizar toda a informação. Mas sobre isso, paguem um café ao António que ele conta-vos um filme de terror – terminou Luís, com uma gargalhada.

Ao longo da tarde, continuaram a ver como é que o leilão funcionava e todas as especificidades técnicas envolvidas. Luís foi mostrando como dividiam os lotes pelas características das entidades (número de pontos de entrega, tipo de eletricidade consumida, etc.), o sistema onde os fornecedores iam lançando as propostas, o papel de quem supervisiona o leilão e outros aspetos técnicos.

Uma semana depois, Luís e António estavam preparados para supervisionar o primeiro dia de leilões de eletricidade, onde estavam em jogo dois lotes. Apesar do formato virtual, ambos sabiam que seriam dois dias de leilões intensos, onde se disputavam milhões de euros. Para os fornecedores, ficar sem o contrato não era opção e para a eSPap qualquer redução dos preços seria uma vitória.

Ambos comentaram, com as duas novas colegas, a expectativa que antecedia o início do leilão. A sala de conferências tinha sido preparada para este momento, com um projetor montado para irem assistindo às duas horas e meia de leilão que tinham pela frente. Luís, que ia controlando tudo a partir do seu computador, sinalizou com a mão que ia começar. O *timer* mostrava 02:30:00...

– Vamos ver como vai ser, se vamos ver estratégias inovadoras... – comentou António, com uma troca de olhares com Luís, lembrando um acontecimento que ambos presenciaram.

A primeira sessão juntava cinco fornecedores da Península Ibérica, todos com o objetivo de ganharem o Lote 1, no valor de 12 milhões de euros. O leilão começou numa atmosfera expectante, com as empresas fornecedoras a fazerem ofertas prudentes. Nenhuma estava disposta a revelar as suas cartas logo a abrir. Os lances eram pouco expressivos e, apesar de não ser possível perceber as emoções de quem estava por trás dos ecrãs, a tensão era palpável.

Com uma hora e trinta minutos ainda por jogar, uma das empresas quebrou a monotonia. De repente, fez uma proposta muito inferior às anteriores, quase um ultimato aos concorrentes. Em leilões anteriores, esta estratégia tinha resultado e o efeito de surpresa tinha garantido a vitória. Mas usar várias vezes a mesma tática não resulta sempre e os restantes adversários acabaram por igualar a proposta. Com o trunfo perdido, a fornecedora não se dispôs a descer mais e resolveu abandonar o leilão. Restaram quatro.

Para a eSPap este era o melhor cenário possível. Todas as ofertas na mesa iriam permitir preços muito atrativos para o fornecimento de eletricidade. Ao fim de uma hora e meia, estava encontrado o vencedor. Com a súbita descida de preços, o que se desenrolou foram sucessivas jogadas pequenas – algumas centenas de euros.

– E por 100 euros, perdem-se 12 milhões... – comentou Luís. A proposta vencedora tinha superado a concorrência por uma centena de euros e a dupla não podia estar mais satisfeita com os resultados.

No fim do dia, já com mais um leilão realizado – de menor valor e com menos empresas a concorrer – estava na altura de planear o próximo. Dificilmente iriam conseguir resultados semelhantes, mas, para já, o dia tinha superado as expectativas.

À procura de novos parceiros

Terminados os leilões, o Núcleo de Compra de Energia preparava-se para levar os contratos para as entidades assinarem. Seria o último passo do ciclo da centralização, mas isso não significava que o trabalho estivesse feito. Era preciso começar a preparar o ano seguinte, em que todo o processo começava outra vez. O ano já tinha sido muito preenchido para Maria e Rute, mas ainda tinham uma última missão a cumprir. Sempre que Luís Horta ou António Cunha iam a reuniões com potenciais entidades parceiras, faziam questão de levar os novos membros da equipa. Agora, seriam elas a preparar a estratégia para a próxima reunião.

– Alguns pontos que têm de ter em conta: resultados e benefícios – explicou Luís. – Precisamos de explicar o que eles têm a ganhar com a participação na centralização e o que já conseguimos alcançar nestes três anos. Trabalhem juntas nisto e daqui a uma semana reunimos para ver o que vocês prepararam.

No decorrer da semana, Maria e Rute foram reunindo informação sobre os três anos do projeto. Verificaram o valor poupado, quantas entidades já estavam a participar e quais destas eram voluntárias – a maioria estava vinculada ao SNCP, e por isso era obrigada a participar. A ideia era usar estas últimas como exemplo para conseguir cativar novos participantes. Por fim, teriam de analisar que outros benefícios as entidades participantes retiravam da centralização.

– Bem, já temos os euros poupados e o número de participantes. Incluímos também o sucesso do último leilão, com os melhores preços que já tivemos. Falta ir buscar as linhas orientadoras dos contratos públicos, da despesa, e acho que é tudo – avançou Maria.

– Não te esqueças de que o benefício da centralização não é só a poupança, temos também de apresentar os outros benefícios. Ah... e sugiro que, em vez de listarmos só os princípios legais das compras públicas, sejamos mais ambiciosos. Vamos tentar explorar algum receio que o dirigente possa ter com o cumprimento das regras da despesa pública para reforçar que, neste processo, a maior responsabilidade está nas nossas mãos – acrescentou Rute, com um sorriso malicioso.

No fim da semana, levaram a apresentação para que o coordenador, Luís Horta, a pudesse rever. Todos queriam angariar o maior número de participantes possível, mas não era tarefa fácil. Só o futuro diria se seriam bem-sucedidos ou não.

Casos Pedagógicos
sobre a Administração
Pública Portuguesa
é um projeto
dinamizado pelo
IPPS-Iscte