



ESCOLA NAVAL



talant de bi-faire

João Pedro Mendes Lousa

Controlo de Execução de Contratos Públicos:

Proposta de Manual para Acompanhamento e Fiscalização de Navios de Guerra

Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Ciências Militares Navais, na especialidade de Administração Naval



Alfeite

2019



ESCOLA NAVAL

tafante & bi-faire



João Pedro Mendes Lousa

Controlo de Execução de Contratos Públicos:

Proposta de Manual para Acompanhamento e Fiscalização de Navios de Guerra



Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Ciências Militares Navais, na
especialidade de Administração Naval

Orientação de: CTEN AN Silva Frias

Co-orientação de: CTEN TSN-JUR Branco Batista

O Aluno Mestrante

Mendes Lousa
ASPOFAN
(João Pedro Mendes Lousa)

O Orientador

Armando Dias da Silva Frias
(Armando Dias da Silva Frias)

Alfete

2019



EPIGRAFE

“A Formação de hoje é o motor do desempenho do Futuro”

S.^a Ex. Ministro da Defesa Nacional Gomes Cravinho





AGRADECIMENTOS

Este espaço é dedicado aos que me ajudaram, diretamente ou indiretamente, a cumprir mais uma etapa da minha formação académica, que é essencial para a finalização do Curso de Mestrado Integrado Ciências Militares Navais, em especialidade de Administração Naval.

Ao meu Orientador, Capitão-Tenente Silva Frias, pela forma como orientou, fornecendo opiniões e críticas, solucionando todas as dúvidas e problemas que foram surgindo ao longo da dissertação.

Ao meu orientador, Capitão-Tenente Branco Baptista, pela sua orientação, apoio, disponibilidade ao longo de todo o processo bem como sugestões, conselhos e linhas de ação fornecidas para atingir o objetivo inicialmente delineado.

Ao Capitão-Tenente Mendes da Conceição, não só pela orientação na fase inicial da dissertação como também pela disponibilidade, opiniões e críticas que foram surgindo ao longo desse período.

A todos os oficiais que contribuíram para a realização de entrevistas desta dissertação, pela disponibilidade e colaboração foram essenciais para as conclusões do trabalho.

Por último, à minha família, em especial ao meu irmão Rui Lousa, pelo apoio incondicional, ajuda, incentivo, amizade e paciência na superação dos obstáculos que surgiram ao longo do período de dissertação.





RESUMO

A necessidade de implementação de medidas de controlo interno, nos organismos públicos, tem uma tendência de crescimento, em virtude de um maior nível de exigências associadas ao cumprimento de normas de direito público e do princípio da eficácia, eficiência e economia. Esse facto é evidenciado nas recomendações efetuadas pelo Tribunal de Contas na auditoria da Lei da Programação Militar (LPM) em 2015.

Por outro lado, a alteração do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovada em agosto de 2017, introduziu a figura jurídica gestor do contrato que pretende responsabilizar todas as entidades públicas pela execução do contrato em causa. Assim, a Marinha, no contexto da Administração Pública, está sujeita a essas exigências e deve implementar um rigoroso acompanhamento em todos os processos, promovendo assim um aumento do controlo interno da organização.

Nesse sentido, a Direção de Navios é um organismo da Marinha com orçamento atribuído e que gere verbas inscritas na LPM. No processo de execução da despesa pública, o procedimento adjudicatário reveste-se de elevada relevância e criticidade. Pretende-se, tendo por sustentação a experiência residente nesta unidade relativa ao acompanhamento e fiscalização de contratos de grande dimensão, quer pelo valor quer pelo tempo, como são os contratos de construção dos Navios Patrulha Oceânicos, contribuir para a sistematização teórica relativa à aplicação das alterações ao CCP, nomeadamente com a criação da figura do gestor de contrato, propondo um manual de acompanhamento e fiscalização de navios de guerra para aqueles a que a Marinha determina tal tarefa.

Palavras-Chaves: Contratação Pública, Controlo Interno, Direção de Navios, Gestor do Contrato e Marinha Portuguesa.





ABSTRACT

Internal control in organizations has been increasing due to public law demands for greater legal compliance and for the principle of effectiveness, efficiency and economy. This can be verified through the recommendations made by the Court of Auditors, in the audit of the Military Programming Law in 2015.

On the other hand, with the new contract manager juridical figure, the new amendment to the Public Contracts Code intends to hold accountable all the public entities for the execution of the contract in cause. So, the Portuguese Navy, in the context of Public Administration, is subjected to these requirements and must implement a rigorous monitoring in all processes, resulting in an increase of the internal control of the organization.

In this sense, the Ships Direction is an organization that is endowed with a budget allocated by the State Budget, where the Military Programming Law is executed and the execution of the public expense, through the accomplishment of adjudicatory procedures, assumes an important expression. Therefore, based on the experience of this unit in monitoring and inspecting, both for value and time, large contracts such as the contracts for the construction of Offshore Patrol Vessel, to contribute to the determination of a manual for monitoring and inspecting warships for those to which the Navy determines such a task.

Keywords: Public Procurement, Internal Control, Ships Direction, Contract Manager, and Portuguese Navy.





ÍNDICE

| | |
|--|------|
| EPIGRAFE | V |
| AGRADECIMENTOS | VII |
| RESUMO | IX |
| ABSTRACT | XI |
| ÍNDICE..... | XIII |
| ÍNDICE DE FIGURAS | XV |
| ÍNDICE DE TABELAS | XVII |
| LISTA DE ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS E SIGLAS | XIX |
| INTRODUÇÃO..... | 1 |
| CAPÍTULO I - ENQUADRAMENTO TEÓRICO..... | 5 |
| 1.1- Contratação Pública | 5 |
| 1.1.1- Alteração do Código dos Contratos Públicos | 8 |
| 1.1.2- Preparação da formação do contrato..... | 10 |
| 1.1.3- Formação do contrato | 11 |
| 1.1.4- Execução do contrato..... | 13 |
| 1.1.4.1- Situação de mora | 16 |
| 1.1.4.2 – Aplicação de penalidades contratuais e resolução do contrato..... | 16 |
| 1.1.4.3 – Modificações do contrato | 18 |
| 1.1.4.4 - Incumprimento contratual e a responsabilidade obrigacional..... | 20 |
| 1.2- Controlo Interno..... | 22 |
| 1.2.1 - Sistema de controlo interno da administração financeira do Estado | 24 |
| 1.2.2 – Sistema de controlo interno da administração financeira da Marinha | 29 |
| CAPÍTULO II – METODOLOGIA | 35 |



| | |
|---|----|
| CAPÍTULO III – ESTUDO DE CASO..... | 41 |
| 3.1 – Caracterização da Direção de Navios | 41 |
| 3.2 - Lei da Programação Militar..... | 43 |
| 3.3 – Contrato dos Navios de Patrulha Oceânico | 46 |
| 3.4 - Equipa de Acompanhamento e Fiscalização | 51 |
| 3.5 – Proposta de um Manual | 55 |
| CONCLUSÃO..... | 57 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 61 |
| APÊNDICE I – PRÍNCÍPIOS DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA | 67 |
| APÊNDICE II – GUIÃO DE ENTREVISTAS..... | 69 |
| APÊNDICE III - PAGAMENTOS E PRAZOS DE ENTREGA DO PRIMEIRO NAVIO | 71 |
| APÊNDICE IV - PAGAMENTOS E PRAZOS DE ENTREGA DO SEGUNDO NAVIO | 75 |
| APÊNDICE V – PROPOSTA DE MANUAL PARA O ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DE NAVIOS DE GUERRA | 77 |
| ANEXO A – COMPETENCIA PARA AUTORIZAR DESPESAS E PROCEDIMENTOS-ORÇAMENTO DE ESTADO APLICADO À DIREÇÃO DE NAVIOS..... | 79 |
| ANEXO B - COMPETENCIA PARA AUTORIZAR DESPESAS E PROCEDIMENTOS PROGRAMAS PLURIANUAIS APLICADO À DIREÇÃO DE NAVIOS..... | 81 |
| ANEXO C – ORGANOGRAMA DA DIREÇÃO DE NAVIOS | 83 |



ÍNDICE DE FIGURAS

| | |
|---|----|
| Figura 1 - Etapas do processo de contratação pública | 5 |
| Figura 2 - Componentes que contribuem para eficiência do controlo | 24 |
| Figura 3 - Sistema Controlo Interno do Estado | 29 |
| Figura 4 – Matriz Organizacional Financeira..... | 30 |
| Figura 5 – Sistema de Controlo Interno da Marinha | 31 |
| Figura 6 - Estratégia qualitativa (Fonte: Santos <i>et al.</i> | 36 |
| Figura 7 - Organograma da Marinha | 42 |
| Figura 8 - Entidades envolvidas nos contratos de construção dos NPO's | 45 |





ÍNDICE DE TABELAS

| | |
|--|----|
| Tabela 1 - Base legal dos procedimentos contratuais..... | 8 |
| Tabela 2 - Peças do procedimento..... | 12 |
| Tabela 3 - Modo de liberação de caução para contratos com prazos superiores a dois anos | 15 |
| Tabela 4 - Lista de entrevistas realizadas | 38 |





LISTA DE ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS E SIGLAS

| | |
|-----------------|---|
| Art.º | Artigo |
| CC | Código Civil |
| CCEM | Conselho de Chefes de Estado-Maior |
| CCP | Código dos Contratos Públicos |
| CE | Conselho Europeu |
| CEMA | Chefe Estado-Maior da Armada |
| CFR | Capitão-de-Fragata |
| CMG | Capitão-Mar-e-Guerra |
| COSO | <i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission</i> |
| CTEN | Capitão-Tenente |
| CPA | Código do Procedimento Administrativo |
| CRP | Constituição da República Portuguesa |
| DACF | Direção de Auditoria e Controlo Financeiro |
| DGO | Direção-Geral do Orçamento |
| DGRDN | Direção Geral dos Recursos da Defesa Nacional |
| DL | Decreto-lei |
| DN | Direção de Navios |
| D.R | Diário da República |
| EAF | Equipa de Acompanhamento e Fiscalização |
| EMA | Estado-Maior da Armada |
| EMQ | Engenheiros Maquinistas Navais |
| EN-MEC | Engenheiros Navais, ramo Mecânica |
| ENVC | Estaleiros Navais de Viana do Castelo |
| EPM | <i>Enterprise Project Management</i> |
| Ex ^a | Excelência |
| FAT | Provas de Fabricação |
| HAT | Provas de Porto |
| IGDN | Inspeção Geral da Defesa Nacional |
| IGF | Inspeção-Geral das Finanças |
| IGM | Inspeção Geral da Marinha |
| IVA | Imposto de Valor Acrescentado |
| JUR | Jurista |



| | |
|--------|---|
| LEO | Lei do Enquadramento Orçamental |
| LOPTC | Lei de Organização e Processos do Tribunal de Contas |
| LPM | Lei da Programação Militar |
| MAF | Missão de acompanhamento e fiscalização |
| MDN | Ministério da Defesa Nacional |
| n.º | Número |
| NPO | Navio de Patrulha Oceânico |
| NRP | Navio da República Portuguesa |
| OCDE | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico |
| OCAD | Órgão Central de Administração e Direção |
| PI | Procedimento de Inspeção |
| POA | Publicação Orgânica da Armada |
| S.A | Sociedade Anónima |
| SAT | Provas de Mar |
| SCI | Sistema de controlo interno da administração financeira do Estado |
| SEC | Subentidade Contabilística |
| SEC1 | Subentidade Contabilística de nível 1 |
| SEC2 | Subentidade Contabilística de nível 2 |
| SEC3 | Subentidade Contabilística de nível 3 |
| SEC4 | Subentidade Contabilística de nível 4 |
| SIGDN | Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional |
| SM | Superintendência do Material |
| SNC-AP | Sistema Nacional Contabilístico para a Administração Pública |
| TdC | Tribunal de Contas |
| TSN | Técnico Superior Naval |
| UE | União Europeia |
| UEO | Unidades/Estabelecimentos/Organismos |
| UN | Unidade Naval |



INTRODUÇÃO

As entidades que sejam beneficiadas de fundos públicos estão sujeitas à fiscalização do Tribunal de Contas, visto que a realização da despesa deve ter em conta a satisfação do interesse público, conforme o art.º 2.º da Lei de Organização e Processo de Tribunal de Contas (LOPTC)¹.

A Marinha, integrando a administração direta do Estado através do Ministério da Defesa Nacional (MDN) (Governo, 2014, art.º 1), possui autonomia administrativa, isto é, capacidade para autorizar a realização de despesas e o seu pagamento, assim como, a prática de atos administrativos definitivos e executórios (Assembleia da República, 1990, art.º 2.º).

Este ramo das Forças Armadas, bem como os restantes organismos do Estado e todas as entidades que auferem de financiamento público, têm de seguir, por norma, a atividade procedimental de contratação pública, ao abrigo do Código dos Contratos Públicos (CCP)². A Marinha, através da Direção de Navios (DN), efetua contratos públicos no âmbito da manutenção naval, onde a atividade manutenção de condição da esquadra assume particular relevância no que se refere à disponibilidade operacional dos meios navais. Esta atividade é responsável por avultados valores e importantes impactos³ originados pelos contratos que realiza quer no âmbito da despesa quer no âmbito dos resultados operacionais necessários para a organização.

Na atividade da DN, a elaboração de um controlo interno, nomeadamente o acompanhamento e a fiscalização dos instrumentos de realização de despesa, torna-se importante devido à complexidade técnica, material e financeira que os contratos possuem. Assim, o controlo não pode dispensar a análise dos resultados da execução contratual, comparando-os com os previstos na fase do planeamento.

¹ Lei nº 98/97, de 26 de agosto

² DL nº 111-B/17, de 31 de agosto

³ Designadamente, a aquisição dos Navio Patrulha Oceânico (NPO) assume valores que se aproximam dos 50.000.000€.



É neste contexto que a figura jurídica do gestor do contrato, implementado pela nova alteração do CCP, tem um papel fundamental no controlo dos contratos públicos no que respeita à análise dos resultados e na deteção de desvios.

A assunção institucional e legal desta entidade vem reforçar a importância deste agente do Estado, obrigando que a sua designação e identidade seja mencionada no contrato (Governo, 2017, alínea i) do n.º 1 art.º 96º do CCP), sendo-lhe cometidas diversas tarefas (*ibid*, art.º 290º-A do CCP) no sentido de garantir a boa gestão do mesmo.

Por outro lado, a questão do acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos públicos, a sua importância e necessidade de controlo foi recentemente assinalada pelo mais importante órgão nacional de fiscalização das contas nacionais – o Tribunal de Contas (TdC). No Relatório de Auditoria à Lei de Programação Militar⁴ (LPM) de 2017, emitido pelo TdC, é concluído que existem deficiências nas Forças Armadas, nomeadamente na fiabilidade e compreensibilidade da informação nos sistemas de planeamento, execução, acompanhamento, controlo dos contratos públicos, especificamente na Lei da Programação Militar, nas vertentes: orçamental, financeira e técnica (Tribunal de Contas, 2017, p. 57).

O TdC assinala e reforça a ideia de que os contratos públicos com maior complexidade técnica, material e financeira devem ser objetos de práticas, em termos de “*value for money*”⁵, na medida em que as despesas têm de concretizar objetivos claros, precisos, concretos e passíveis de medição, de forma a possibilitar uma maior transparência e evidência da qualidade dos gestores públicos.

Além disso, a alteração ao CCP pelo DL n.º 111-B/17, de 31 de agosto pretende a “simplificação, desburocratização e flexibilização dos procedimentos” (Governo, 2017, p. 5250-1894), contribuindo para o incremento da eficiência na alocação de despesa pública, da transparência e da gestão pública.

⁴ Lei n.º 7/2015, de 18 de maio

⁵ Significa adquirir um bem ou serviço com o menor custo de vida útil, adequado ao propósito, atendendo às especificações associadas (*Office of Government Commerce*, 2008, p. 16)



Assim, cabe ao gestor do contrato implementar procedimentos de acompanhamento de contratos públicos, de modo a atuar nos princípios de transparência e gestão público evidenciados pelo TdC. No entanto, como esta figura é recente, existe algumas lacunas na implementação prática e no papel que este desempenha no acompanhamento do processo.

No sentido de colmatar esta lacuna, pretende-se desenvolver um trabalho de investigação que permite sistematizar e analisar a importância na figura do gestor do contrato, implementando novos procedimentos de acompanhamento e fiscalização na Marinha Portuguesa, nomeadamente na Direção de Navios, no âmbito na aquisição e construção de navios de guerra.

Para a sua concretização tenciona-se desenvolver uma metodologia assente numa estratégia do tipo qualitativa, através de um estudo de caso, com a recolha de dados efetuada com base em entrevistas e análise documental.

Para auxiliar essa investigação, optar-se-á por efetuar um estudo empírico que será realizado na DN, abordando a análise dos dois contratos efetuados para a construção dos NPO's. Estes contratos realizados pelo Estado Português aos Estaleiros Navais de Viana do Castelo (ENVC) tem como objetivo, cada um, a construção de dois NPO's, de modo a modernizar a esquadra portuguesa no âmbito da fiscalização costeira e oceânica, substituindo as corvetas das classes "João Coutinho" e "Baptista de Andrade" e dos navios patrulhas da classe "Cacine" não remotorizados.

No decorrer do primeiro contrato, o Ministro da Defesa Nacional criou uma Missão de Acompanhamento e Fiscalização (MAF) como o objetivo de acompanhar permanentemente a execução destes contratos, devido a sua complexidade técnica, financeira e jurídica. Em 2015, o MDN nomeou uma equipa de acompanhamento e fiscalização (EAF) com as mesmas tarefas/objetivos que a MAF detinha no primeiro contrato.

Como esta missão/equipa desempenha as funções de gestor do contrato, torna-se importante analisá-la para verificar quais as lacunas existentes nesta área e os procedimentos necessários para efetuar o acompanhamento e a fiscalização.



Portanto, o objetivo desta investigação é propor a implementação no controlo interno da DN de um instrumento que permita auxiliar o gestor do contrato no controlo de execução de contratos públicos, desenvolvendo a dissertação, partindo da seguinte questão central:

Questão Central: Como incrementar a atividade do controlo interno do gestor do contrato no âmbito dos processos de contratação pública relativos à aquisição e manutenção de unidades navais na Marinha?

Para fundamentar a questão central, equacionou-se as seguintes questões derivadas:

Pergunta 1: Qual o impacto que a implementação do gestor do contrato possui no controlo da execução dos contratos públicos efetuados pela Direção de Navios?

Pergunta 2: Que procedimentos de controlo de execução dos contratos públicos são efetuados nos contratos com maior complexidade material, financeira e técnica na Direção de Navios, no âmbito da aquisição e manutenção de navios de guerra?

A dissertação está constituída em quatro partes. Primeiro, é apresentado o enquadramento teórico, no qual constam os principais fundamentos que servem de base para a compreensão do tema e da componente prática. Este capítulo encontra-se dividido em dois subcapítulos: contratação pública e controlo interno. Posteriormente, apresentar-se-á um capítulo referente à metodologia e seguidamente, outro capítulo com a análise da evidência recolhida. Por fim, finalizar-se-á com uma breve conclusão, por forma a salientar a importância do gestor de contrato, propondo um manual para o processo de acompanhamento e fiscalização de construção de navios de guerra para aqueles que desempenham essa tarefa.



CAPÍTULO I - ENQUADRAMENTO TEÓRICO

1.1- Contratação Pública

A contratação pública é a base para as administrações públicas da governação estratégica e do fornecimento de serviços, sendo que deve desempenhar um papel importante na promoção da eficiência do setor público e na confiança dos cidadãos (OCDE, 2015, p. 3). Esta é designada pela “aquisição, mediante contrato público, de obras, fornecimentos ou serviços por uma ou mais autoridades adjudicantes a operadores económicos seleccionados pelas mesmas, independentemente de as obras, os fornecimentos ou os serviços se destinarem ou não a uma finalidade de interesse público” (Parlamento Europeu e do Conselho, 2014, n.º 2 do art.º 1.º).

O processo de contratação pública possui uma elevada complexidade, tanto ao nível dos recursos públicos como dos fins a atingir. A atividade da contratação pública desenvolve-se em três etapas: (i) *Pre-procurement*, (ii) *tender process and contract award* e (iii) *contract and supplier management*, como demonstra a figura abaixo (Office of Government Commerce, p.8).



Figura 1 - Etapas do processo de contratação pública (*ibid*, p. 8)

A pré-contratação ou *pre-procurement* compreende diversos procedimentos. Primeiramente, deve-se saber com a maior exatidão possível o que se quer contratar. Por isso, conhecer os bens e serviços a adquirir, o mercado onde se inserem e as características do mesmo são dados que não podemos negligenciar (*ibid*, p. 8-9). Deste modo, a realização de consultas exploratórias e informativas junto de todas as partes interessadas, sobre o que é necessário e o orçamento disponível para satisfazer o interesse público, é um imperativo a cumprir.



De forma análoga, a concretização de especificações do(s) bem(ns) ou serviço(s), torna-se importante para que o mercado possa corresponder a todos os requisitos. A contratação deve, igualmente, justificar as despesas de aquisição e os resultados que estas estão associados, e, para tal, deve-se verificar se o investimento compensa em termos de *value-for-money*, avaliando os objetivos, benefícios, adequação estratégica, acessibilidade, opções e abordagens comerciais adequadas (*ibid*, p. 10).

Por último, deve-se ser transparente de modo a não beneficiar nem prejudicar qualquer concorrente, respeitando os princípios de livre-concorrência. Todos estes aspetos são fatores fundamentais para a realização de um planeamento eficaz antes de efetuar a contratação.

A segunda etapa, *tender process and contract award* ou processo de concurso e de formação do contrato, é o todo processo de adjudicação de duas entidades, desde a decisão de contratar pelo órgão competente até à assinatura do contrato, sob diversas formas procedimentais⁶ de modo a comprometer a necessidade determinada na etapa anterior. Nesta etapa, as entidades adjudicantes são responsáveis por começar a alcançar o *Value-for-money*, com base nas obrigações legais definidas na Diretiva da UE (Parlamento Europeu e do Conselho, 2014) relativa à matéria de contratos públicos e os princípios da contratação pública nela subjacente descritos na tabela em Apêndice I (Lynch, 2013).

A última etapa é referente à gestão de contratos ou fornecedores (*contract and supplier management*). Esta etapa é importante porque uma boa gestão na fase de execução do contrato é a chave para o sucesso de qualquer aquisição de bem(ns) e/ou prestação de serviço(s). As atividades de gestão de contrato podem dividir-se em três áreas (Office of Government Commerce, 2018, p. 13):

- i. **Gestão da prestação de serviços:** garantir que os bens ou serviços são entregues conforme o acordado ao nível de desempenho e qualidade;

⁶ Definidos no art.º 16.º do CCP



- ii. **Gestão de relações:** manter a relação entre as duas partes aberta e construtiva, com o objetivo principal de resolver ou aliviar discussões e identificar problemas;
- iii. **Administração de contratos e gestão de mudanças:** verificar os procedimentos formais do contrato e as alterações necessárias a realizar nos documentos do contrato, para que este seja sempre o melhor reflexo possível de todos os aspetos da sua execução, em especial a execução material e a financeira.

De acordo com o CCP, a contratação pública encontra-se consagradas por três momentos procedimentais distintos (Governo, 2017):

- i. **Parte I:** é definido o âmbito da aplicação os princípios a que obedece a atividade de contratação e as finalidades típicas a prosseguir – art.ºs 1.º a 15.º;
- ii. **Parte II:** são descritos os atos e formalidades relativos à formação dos contratos públicos que, independentemente da sua natureza, sejam celebrados pelas entidades adjudicantes referidas no artigo 2º do CCP e não sejam excluídos do seu âmbito de aplicação – art.ºs 16.º a 277.º;
- iii. **Parte III:** é estabelecido o regime substantivo aplicável à execução, modificação e extinção das relações contratuais administrativas – art.ºs 278.º a 454.º.

Pela sua estrutura e por confronto com as fases acima descritas, podemos verificar que nas partes I e II do código se encontram descritos os atos e formalidades tendentes à atividade de pré-contratação - enquanto se define a formação das peças procedimentais e se descreve o modo de concretizar as mesmas, com referência a consultas exploratórias a realizar, e ainda quando se indica especiais deveres de fundamentação – v.g. art.º 35.º-A do CCP.

A atividade de processo de concurso e de formação do contrato propriamente dita reside na sua totalidade na parte II onde vimos desenvolvida toda a tipologia procedimental que concretiza a procura no mercado – realizando-se nesta parte o regime legal de formação dos diversos procedimentos elencados na alínea a) do n.º 1 do art.º 16.º do CCP e identificados na tabela 2.



Tabela 1 - Base legal dos procedimentos contratuais

| Procedimentos contratuais | Base legal |
|---|-------------------------|
| Ajuste direto | art.ºs 112.º a 129.º |
| Consulta prévia | art.ºs 112.º a 127.º |
| Concurso público | art.ºs 130.º a 154.º |
| Concurso público limitado por prévia qualificação | art.ºs 162.º a 192.º |
| Procedimento de negociação | art.ºs 193.º a 203.º |
| Diálogo concorrencial | art.ºs 204.º a 218º |
| Parceria para inovação | art.ºs 218.º-A a 218º-D |

A atividade de gestão de contratos ou fornecedores encontra uma maior e mais expressiva consagração na parte III do CCP onde se encontram os princípios a que se deve obedecer na gestão da execução (art.º 286.º e art.ºs 288.º a 290.º) como os poderes de que o gestor do contrato deverá/poderá socorrer na sua atividade (art.ºs 302.º a 310.º).

1.1.1- Alteração do Código dos Contratos Públicos

Através do DL n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, que entrou em vigor no dia 1 de janeiro de 2018, o CCP aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro sofreu a nona alteração. Esta alteração contempla a transposição para o normativo nacional das seguintes diretivas: a Diretiva n.º 2014/23/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro, a Diretiva n.º 2014/24/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro, revogando a Diretiva n.º 2014/17/CE, e a Diretiva n.º 2014/55/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho (Governo, 2017, p. 5250-1894).

Na alteração ao CCP, o legislador afirma na nota preambular que antecede o articulado que as alterações visam a “procura da simplificação, desburocratização e flexibilização dos procedimentos de formação dos contratos públicos, com vista ao



aumento da eficiência da despesa pública e à promoção de um melhor e mais fácil acesso àqueles contratos por parte dos operadores económicos” (*ibid*).

Desta forma, as alterações introduzidas agregam-se em três grupos: (i) alterações decorrentes da transposição das diretivas; (ii) medidas de simplificação, desburocratização e flexibilização e, por fim; (iii) medidas de transparência e boa gestão pública (*ibid*).

Relativamente às primeiras medidas referidas no parágrafo anterior, houve alterações nas seguintes fases do processo de contratação pública (*ibid*):

- a) ***Pre-procurement*** - encurtamento dos prazos mínimos de apresentação de propostas e candidaturas;
- b) ***Tender process and contract award*** - a recuperação da possibilidade de sanar a preterição de formalidades não essenciais pelas propostas apresentadas (art.º 72.º do CCP); inclusão das pequenas empreitadas no regime de ajuste direto simplificado até ao valor de 5.000,00€ (art.º 128.º do CCP) e o alargamento do procedimento de contrato público urgente às empreitadas desde que o valor não exceda 300.000,00€ (art.º 155.º do CCP); inclusão do regime de alienação de bens móveis por entidades públicas (art.º 266.º-A do CCP) e o encurtamento dos prazos do ajuste direto e da consulta prévia; e a previsão de que o valor de 5% da caução passa a ser um valor máximo (art.º 89.º do CCP).

Relativamente às medidas de transparência e boa gestão pública, são de destacar as seguintes alterações (*ibid*):

- a) ***Pre-procurement*** - “consulta preliminar de mercado” (art.º 35.º-A do CCP);
- b) ***Tender process and contract award*** - a necessidade de fundamentar detalhadamente contratos de valor superior a 5.000.000,00€, tendo por base uma avaliação “custo-benefício” (art.º 36.º do CCP);
- c) ***Contract and supplier management*** - a figura do “gestor do contrato” com a “função de acompanhar permanentemente a execução do contrato” (art.º 290.º-A do CCP).



Assim, verifica-se que a criação da figura do gestor do contrato constitui uma importante ferramenta de promoção de um desempenho de qualidade de todos os que colaboram no exercício de tarefas de relevância pública no âmbito da execução dos contratos públicos. Essa qualidade deve ser assegurada através da realização de indicadores de execução quantitativos e qualitativos adequados a cada tipo de contrato, que permitam medir o nível de desempenho do cocontratante, a execução financeira⁷, técnica⁸ e material (*ibid*, art.º 290.º-A).

1.1.2- Preparação da formação do contrato

O processo de contratação pública, como referido anteriormente, inicia-se na fase *pre-procurement*, que está associado à fase de preparação da formação do contrato, relativamente ao CCP.

Nesta fase, é essencial efetuar uma consulta preliminar ao mercado para obter informações sobre as condições de mercado, nomeadamente do preço de mercado, nos prazos das prestações da necessidade que se pretende adquirir.

Embora esta consulta seja facultativa, esta deve-se de realizar, porque permite que todas as empresas possam concorrer, correspondendo assim aos princípios da contratação pública, como designadamente, o princípio da transparência e da livre-concorrência (Governo, 2017, art.º 35.º-A).

Tendo em conta as ofertas que o mercado disponibiliza, a entidade adjudicante, sempre que possível, deve convidar pelo menos três fornecedores (*ibid*, art.º 114.º). Caso não seja possível, a entidade adjudicante deve possuir uma declaração a referir que o fornecedor é exclusivo no mercado.

Com base na consulta preliminar, a entidade adjudicante pode adotar diversos procedimentos contratuais (*ibid*, n.º 1 do art.º 16.º). Estes procedimentos são aplicados

⁷ Execução Financeira – “aptidão dos concorrentes para mobilizar os meios financeiros previsivelmente necessários para o integral cumprimento das obrigações resultantes do contrato”. (Andrade da Silva, 2010, p. 95).

⁸ Execução Técnica – “aptidão dos concorrentes para mobilizar os meios humanos, de equipamento e de materiais necessários para o integral cumprimento das obrigações resultantes do contrato” (*ibid*, p. 96).



para os contratos, que por sua vez variam de acordo com a sua natureza: (i) empreitada de obras públicas; (ii) concessão de obras públicas; (iii) concessão de serviços públicos; (iv) locação ou aquisição de bens móveis; (v) aquisição de serviços; (vi) sociedade (n.º 2 do art.º 16.º do CCP). Contudo, a aplicabilidade desses procedimentos está restrita aos critérios do valor do contrato (art.º 17.º e seguintes do CCP), do critério material (art.º 23.º e seguintes do CCP) bem como outros critérios definidos no art.º 31.º e seguintes do CCP (*ibid*).

1.1.3- Formação do contrato

Posteriormente à fase de preparação de formação do contrato, começa a fase de formação do contrato que está relacionada com a fase de *tender process and contract award*.

Esta fase desencadeia-se com a decisão de contratar que cabe ao órgão competente para autorizar a despesa. Essa competência varia consoante o valor do contrato público definido pelo DL n.º 197/99⁹, de 8 de junho ou por despacho de delegação de competências, exposto no anexo A e anexo B.

Qualquer órgão competente deve fundamentar a despesa pública em causa, independente ao valor contratual. Todavia, quando este assume um valor de 5.000.000,00€ ou superior, merece uma maior relevância e, deste modo, a sua fundamentação deve estar de acordo com os requisitos apontados no n.º 3 do art.º 36.º do CCP.

Após cabimentação¹⁰, o contraente público elabora as peças do procedimento apresentadas na tabela 3 de acordo com o procedimento adotado (Governo, 2017, n.º 1 do art.º 40.º).

⁹ A resolução da Assembleia da República n.º 86/2011 cessa a vigência do DL n.º 40/2011, de 22 de março. Assim, produz efeitos o DL n.º 197/99, de 8 junho, estabelecendo o regime da autorização da despesa inerente aos contratos públicos a celebrar pelo Estado, institutos públicos, autarquias locais, fundações pública, associações públicas e empresas públicas.

¹⁰ De acordo com o SNC-AP (Decreto-lei 192/2015, de 11 de setembro), o cabimento é a reserva de dotação disponível para o processo de despesa que se pretende realizar (Governo, 2015)



Tabela 2 - Peças do procedimento

| Procedimento | Peças |
|---|--|
| Ajuste direto Consulta prévia | Convite à apresentação das propostas e caderno de encargos ¹¹ |
| Concurso Público | Anúncio, programa do procedimento e caderno de encargos |
| Concurso limitado por prévia qualificação Procedimento de negociação Parceria de inovação | Anúncio, programa do procedimento, convite à apresentação de propostas e caderno de encargos |
| Diálogo concorrencial | Anúncio, programa do procedimento, memória descritiva, convite à apresentação de soluções, convite à apresentação de propostas e caderno de encargos |

Após o envio das peças do procedimento, a apresentação de propostas por parte dos concorrentes deve de cumprir com o prazo de apresentação estipulado pelo contraente público (*ibid*, art.º 63.º). No primeiro terço desse prazo, os concorrentes podem solicitar esclarecimentos sobre as peças do procedimento, tendo a entidade adjudicante que responder até ao segundo terço do prazo em questão (*ibid*, art.º 55.º).

Posteriormente ao término do prazo para a apresentação das propostas, o órgão competente para a decisão de contratar nomeia um júri que procede à apreciação das

¹¹ Documento que contém todas as cláusulas a incluir no contrato a celebrar (Governo, 2017, art.º 42.º do CCP) e as especificações técnicas do bem ou serviço (*ibid*, art.º 49.º do CCP).



propostas e efetua um relatório com a análise das propostas, propondo a adjudicação da proposta mais vantajosa (*ibid*, art.ºs 67.º e 69.º).

Além disso, o órgão competente para a decisão de contratar deve notificar o adjudicatário para apresentar os documentos de habilitação que comprovam que o concorrente não possui dívidas à Segurança Social ou ao Estado, não tenha antecedentes criminais (*ibid*, art.º 81.º).

Essa análise das propostas é efetuada com fatores e subfatores que sustentam o critério de adjudicação. De acordo com o art.º 74.º do CCP, existem duas modalidades de critério de adjudicação: (i) critério qualidade-preço; (ii) avaliação do preço ou custo. Com base no critério, o órgão competente para a decisão de contratar toma a decisão e notifica todos os concorrentes da mesma.

Por último, é efetuada a minuta do contrato, onde se verifica se o conteúdo está conforme a decisão, podendo estar sujeito a alguns ajustes, desde que não prejudiquem o interesse público (*ibid*, art.º 99.º). Depois da aprovação da minuta, ocorre a assinatura do contrato, em que origina um vínculo/obrigação contratual, ou seja, a assunção perante terceiros da responsabilidade de realizar determinada despesa (*ibid*, art.º 101.º).

1.1.4- Execução do contrato

Após a celebração do contrato, inicia-se a execução do mesmo, ou seja, as obrigações do cocontratante e do contraente no cumprimento das cláusulas fixadas no caderno de encargos (Governo, 1966, n.º 1 do art.º 762.º).

Para tal, existem diversos princípios que devem ser tidos em conta: (i) princípio da pontualidade¹²; (ii) princípio da integralidade¹³; e, (iii) princípio da boa-fé¹⁴. O CCP acrescenta a colaboração recíproca, através do art.º 289.º e a prestação de informação e sigilo com base no art.º 290.º.

¹² n.º 1 do art.º 401.º do Código Civil (CC) – “O contrato deve ser pontualmente cumprido”.

¹³ n.º 1 do art.º 763.º do CC – “A prestação deve ser realizada integralmente e não por partes”.

¹⁴ n.º 2 do art.º 762.º do CC – “No cumprimento da obrigação devem as partes proceder de boa fé”.



O contraente público para o cumprimento das cláusulas contratuais deve assegurar diversas competências: (i) dirigir o modo de execução das prestações; (ii) fiscalizar o modo de execução do contrato; (iii) modificar unilateralmente as cláusulas respeitantes ao conteúdo e ao modo de execução das prestações previstas no contrato por razões de interesse público; (iv) aplicar as sanções previstas para a inexecução do contrato; (v) resolver unilateralmente o contrato; e por fim, (vi) ordenar a cessão da posição contratual do cocontratante para terceiro (Governo, 2017, art.º 302.º). Devido à complexidade das tarefas anteriormente mencionadas, a nova alteração ao CCP para garantir a conformidade das mesmas, cria a figura do gestor de contrato.

Esta figura jurídica, designada pelo contraente público, tem como função principal o acompanhamento permanentemente do contrato público, sendo que a identificação do elemento deve ser mencionada no caderno de encargos (*ibid*, alínea i) do n.º 1 do art.º 96.º).

Por um lado, o gestor do contrato deve acompanhar a execução das prestações, emitindo ordens, diretivas ou instruções, nos domínios da execução técnica, financeira ou jurídica, de forma a impedir que o contrato seja executado de modo inconveniente ou inoportuno para o interesse público (*ibid*, art.º 304.º).

Por outro lado, o gestor deve fiscalizar da execução do contrato através de inspeções de locais, equipamentos, documentação, registos informáticos e contabilidade (*ibid*, art.º 305.º).

Nesse sentido, deve recorrer de documentos (relatórios ou livros próprios) com indicadores de execução quantitativos e qualitativos que permitam medir ao desempenho do cocontratante, execução financeira, técnica e material do contrato, quando os contratos possuem características com complexidade financeira ou técnica ou uma duração de três anos (*ibid*, n.º 2 do art.º 290.º-A).

Com base nos indicadores acima referidos, caso seja detetado algum desvio, defeito ou anomalia, o gestor do contrato deve comunicá-los, de imediato, ao contraente público, apresentado medidas para colmatar essas lacunas, tais como, prorrogação do prazo estipulado, modificação contratual, aplicação de penalidades e resolução do contrato (*ibid*, n.º 3 e n.º 4 do art.º 290.º-A).



Para evitar que haja essas lacunas, o cocontratante presta uma caução ao Estado que garante por meios financeiros a sua celebração e a sua execução nos termos contratados (Andrade da Silva, 2011, p. 97).

Esta caução, segundo o art.º 88 do CCP não pode ser exigida quando: (i) o preço contratual for inferior a € 200 000; (ii) se trate de contratos em que o adjudicatário seja uma entidade prevista nos artigos 2.º ou 7.º do CCP; (iii) se trate dos contratos previstos na alínea c) do n.º 1 do artigo 95.º do CCP, ainda que exista contrato escrito (Governo, 2017).

A execução da caução pode ser efetuada pelo contraente público através penalidades contratuais devido ao não cumprimento contratual conforme o art.º 296.º do CCP ou como forma de adiantamento de preço contratual (*ibid*, n.º 2 do art.º 295.º).

No caso de adiantamento do preço contratual, a liberação da caução varia consoante o prazo do contrato. Caso o prazo seja inferior ou igual a dois anos, o contraente público deve liberar integralmente a caução no prazo de 30 dias após o termo do contrato (*ibid*, n.º 4 do art.º 295.º).

Por outro lado, se o contrato for superior a dois anos o contraente público deve proceder ao procedimento como mostra a tabela 4.

Tabela 3 - Modo de liberação de caução para contratos com prazos superiores a dois anos (*ibid*, n.º 5 do art.º 295.º)

| Descrição | Período | Valor da Prestação da garantia |
|------------------------|---------|--------------------------------|
| Obrigações de garantia | 1º | 30% do valor da caução |
| | 2º | |
| | 3º | 15 % do valor da caução |
| | 4º | |
| | 5º | 10 % do valor da caução |



Sempre que a prestação é cumprida na íntegra pelo cocontratante e o gestor do contrato fornecer o parecer técnico favorável do bem em causa, o contraente público deve efetuar o pagamento no prazo acordado, nunca superior a 60 dias, ou, no caso de falta de estipulação contratual, 30 dias após a o parecer técnico do gestor do contrato (*ibid*, art.º 299.º do CCP).

1.1.4.1- Situação de mora

A situação de mora existe quando a prestação não é realizada pontualmente, assumindo maior expressão o caso em que a mesma não é realizada no tempo devido. Quando esse facto ocorrer por parte do devedor, designa-se que se está perante uma situação de mora do devedor (Governo, 1966, n.º 2 do art.º 804.º).

Quando se verifica que existe situação de mora por parte do devedor, o credor/contraente público deve notificar o devedor/cocontratante num prazo estabelecido (Governo, 2017, art.º 325.º do CCP), respeitando assim os princípios da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da boa-fé e da transparência, com base no n.º 1 do art.º 1.º-A do CCP.

Caso o contratante não cumpra com o prazo estabelecido, o devedor tem a obrigação de indemnizar os danos causados ao credor (Governo, 1966, n.º 1 do art.º 804.º). Contudo, a situação de mora pode ser extinta caso haja acordo entre ambas as partes, optando pela prorrogação do prazo.

Por outro lado, quando a mora é imputada ao credor, designa-se de mora do credor. Este caso constitui-se, segundo o art.º 803.º do CC, quando o credor não aceita o contrato sem fundamentar a decisão ou, no momento da execução, recusa ou não cumpre as cláusulas definidas no contrato pela parte do credor. O procedimento de resolução desta situação é semelhante à mora do devedor, com a indemnização pelos danos causados, através da aplicação de penalidades contratuais (*ibid*).

1.1.4.2 – Aplicação de penalidades contratuais e resolução do contrato

A aplicabilidade das penalidades contratuais, embora seja uma das incumbências do contraente público (alínea d) do art.º 302.º do CCP), pode ser delegada no gestor do contrato. Este ato administrativo está submetido ao dever de audiência prévia, nos termos



dos artigos 100.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo (CPA) e no dever de fundamentação da alínea a) do n.º 1 do art.º 152.º do CPA.

Este ato administrativo pode ser definido como uma consequência desfavorável que advém para o cocontratante que violou o regime do contrato estabelecido na lei ou no clausulado contratual (Governo, 2017, n.º 1 do art.º 329.º).

As sanções que possuem natureza pecuniária não podem exceder o valor de 20% do valor contratual. Caso o gestor do contrato não considere resolver o contrato por esta causar danos para o interesse público, as sanções podem exceder até ao valor de 30 % do valor contratual (*ibid*, art.º 329.º).

Mesmo que a aplicabilidade sancionatória não seja eficaz, o gestor do contrato pode propor a resolução do contrato - uma declaração de uma das partes contratantes pela qual põe termo à relação contratual (Andrade da Silva, 2010) – ou uma modificação contratual.

Na resolução contratual, o contraente público pode resolver por razões do interesse público. Contudo, esta decisão deve ser fundamentada e o contraente deve receber uma indemnização pelos danos causados, no prazo de 30 dias (Governo, 2017, art.º 334.º).

Por outro lado, o contraente público pode resolver por alteração anormal e imprevisível das circunstâncias, ou seja, por motivos de força maior, quando afete gravemente o princípio da boa-fé e não se insira no risco normal do contrato (*ibid*, art.º 335.º).

Por fim, o contratante pode resolver o contrato através das situações descritas no n.º 1 do art.º 332.º do CCP, desde que esta não implique grave prejuízo para a prossecução do interesse público ou quando a manutenção do contrato ponha em causa a viabilidade económico-financeira do cocontratante (*ibid*, n.º 2 do art.º 332.º).

Porém, a resolução contratual não é um procedimento administrativo viável, visto que a satisfação do interesse público não é realizada. Assim, cabe ao gestor do contrato propor a reformulação do contrato através de modificações contratuais, de modo a que o interesse público não seja prejudicado.



1.1.4.3 – Modificações do contrato

De acordo com o art.º 406.º do CC, o contrato pode ser modificado, extinto por mútuo acordo ou nos casos admitidos na lei. As modificações do contrato podem ocorrer tendo em conta o princípio de equidade, desde que as consequências afetem gravemente os princípios da boa-fé e não esteja coberta pelos riscos próprios do contrato (Governo, 1966, art.º 437.º).

As modificações do contrato podem ser objetivas e subjetivas. Nas primeiras, estas implicam a alteração do conteúdo das prestações contratuais ou do modo da sua execução. As segundas são a substituição de uma das partes do contrato por outra entidade que passa a assumir a posição contratual da parte substituída (Andrade da Silva, 2010, p. 287).

As modificações objetivas ao contrato podem ocorrer, segundo o n.º 1 do art.º 311.º do CCP: (i) por acordo entre as partes; (ii) por decisão judicial ou arbitral (iii) ato administrativo do contraente público se fundamentadas através do interesse público decorrentes da necessidade ou de uma nova ponderação das circunstâncias existentes ou alterações anormais e imprevisíveis das circunstâncias que não estejam substanciadas no contrato (Governo, 2017, art.º 312.º). Além disso, o contraente público pode modificar o contrato por ato administrativo quando o contrato não for benéfico para o interesse público (*ibid*, n.º 2 do art.º 311.º).

Através dessas alterações, podem advir “trabalho complementares” (*ibid*, art.º 370.º) ou “trabalho a menos” (*ibid*, art.º 379.º).

Os “trabalhos complementares”, designação que vem substituir “trabalho a mais” e “trabalhos de suprimento de erros e omissões” com a nova alteração do CCP, são serviços/ações que não estejam previstas no contrato e que o gestor do contrato pode propor nas condições definidas no n.º 2 do art.º do 270.º do CCP (*ibid*).

Relativamente alterações com carácter “trabalho a menos”, só pode existir em impossibilidade de cumprimento contratual e o gestor do contrato deve emitir uma ordem com essa instrução. O preço correspondente aos trabalhos a menos é deduzido ao preço contratual (*ibid*, n.º 2 do art.º 379.º). Quando esse valor implicar uma redução de 20% do preço contratual, o empreiteiro tem direito a uma indemnização de 10% do valor da



redução (*ibid*, n.º 1 do art.º 381.º). Caso a redução seja superior aos 20% do preço contratual, o cocontratante pode resolver o contrato (*ibid*, c) do art.º 406.º).

Para a sua efetivação desse tipo de modificações, após a realização da minuta de alteração contratual, com o consentimento das partes e do TdC se o valor contratual assim o exigir, efetua-se a assinatura do mesmo. Quando essas modificações possuem um efeito pecuniária superior a 10% do que o preço contratual, estas devem ser publicitadas, no portal dos contratos público, cinco dias após a concretização da alteração até seis meses após a extinção do contrato (*ibid*, n.º 1 do art.º 315.º).

Nas modificações subjetivas, a substituição do cocontratante pode ocorrer na falta de estipulação contratual ou quando outra coisa não resultar da natureza do contrato (*ibid*, art.º 316.º) ou então, a cessão da posição contratual pelo cocontratante esteja prevista no contrato e se verifique as condições dispostas na alínea a) do n.º 1 do art.º 318.º do CCP.

Por um lado, nesta situação o contraente público pode recorrer aos concorrentes que participaram no procedimento pré-contratual original, a fim de concluir um novo contrato para a adjudicação da conclusão do contrato.

Desta forma, a execução do contrato ocorre nas condições em que o concorrente se propôs a efetuar inicialmente, podendo sempre existir alguns ajustamentos antes da assinatura da minuta da modificação contratual.

Por outro lado, é possível a subcontratação desde que autorizada pelo contraente público. Para tal o cocontratante deve apresentar uma proposta fundamentada e instruída com todos os documentos comprovativos da verificação dos requisitos que seriam exigíveis para a autorização da subcontratação do contrato (*ibid*, art.º 319.º).

Esse ato de subcontratação só pode ser rejeitado pelo contraente público se o subcontratado não apresentar as seguintes condições: (i) habilitação; (ii) capacidades técnicas, financeiras e materiais para a realização do contrato, e (iii) envolva um aumento de risco de incumprimento das obrigações emergentes do contrato (*ibid*, art.º 320.º).

Apesar da subcontratação, a responsabilidade de garantir todas as obrigações contratuais do contrato é do cocontratante perante o contraente público (*ibid*, art.º 321.º). Contudo, o gestor do contrato deve assegurar que todo o procedimento efetuado pelo cocontratante ao subcontratado é realizado para o benefício do interesse público.



Relativamente à cessação do contraente público, este facto só pode ocorrer quando haja indícios que demonstrem uma probabilidade de um aumento do risco de incumprimento das obrigações emergentes do contrato ou a diminuição das garantias do cocontratante (*ibid*, art.º 324.º do CCP).

1.1.4.4 - Incumprimento contratual e a responsabilidade obrigacional

A decisão de resolver o contrato verifica-se quando a prestação não é possível de se concretizar tanto por parte do cocontratante como do contraente público, designando que o contrato está em situação de incumprimento definitivo (Governo, 1966, art.º 808.º). Nessa situação, o devedor obtém uma nova obrigação, que é a responsabilidade de indemnizar pelos danos causados ao credor (Governo, 2017, n.º 1 do art.º 329.º).

De um modo geral, a responsabilidade, num sentido estritamente jurídico, é o vínculo que liga os resultados de uma ação ou omissão ao autor das mesmas. Este vínculo é importante não só por ser uma decorrência lógica dos princípios mais gerais de direito, que são o princípio da tutela da confiança e da certeza e segurança jurídicas, bem como a livre articulação das ações dos sujeitos jurídicos, enquanto expressão direta da livre ordenação desses mesmos interesses e expectativas (Assembleia, 2005, art.º 2.º da Constituição da República Portuguesa (CRP)).

A responsabilidade jurídica, sendo um instituto geral a todo o Direito, compreende por sua vez duas grandes áreas de concretização: a responsabilidade civil e a responsabilidade penal ou criminal.

No primeiro caso pela delimitação das matérias a que se encontra adstrita – onde domínio das relações jurídicas civis é definido pela norma - a responsabilidade é um mecanismo de salvaguarda das partes para a conformação dos efeitos das ações e omissões das partes na relação em causa (Governo, 1966, art.º 466.º do CC).

A responsabilidade funciona como garantia de que de uma forma ou outra, com ou sem a devida vontade das partes, os efeitos legais das ações e omissões praticadas, sobretudo no domínio dos negócios jurídicos, se realizam, possibilitando, sempre que se verifique dano – mesmo até sem culpa, nos casos da responsabilidade objetiva – a parte lesada é satisfeita e ressarcida dos danos sofridos por via da indemnização que será imposta ao responsável pelos danos (*ibid*, art.º 483.º do CC).



No entanto, o regime jurídico da responsabilidade civil pode ser classificado em extracontratual e contratual.

A responsabilidade civil contratual é a obrigação de reparação de um dano advindo a uma das partes contratantes por causa do não cumprimento de uma obrigação contratual pelo outro contraente ou devido a facto seu (*ibid*, art.º 798.º do CC).

Na contratação pública, no âmbito do gestor do contrato, este tipo de responsabilidade pode advir caso se verifique as seguintes situações: (i) não detetar os erros ou omissões durante a execução do contrato e comunicá-los ao órgão competente; (ii) não libertação da caução em tempo devido; (iii) falta de pagamentos ao cocontratante no tempo devido; e por último, (iv) aplicação de penalidades sem fundamentação ou não cumprindo os procedimentos que estão estipulados no contrato (Andrade da Silva, 2010, p. 421-422).

Por outro lado, a responsabilidade contratual também é verificada noutras fases da contratação: (i) por não adjudicação, (ii) por não celebração do contrato, (iii) pelos encargos decorrentes da suspensão dos trabalhos, (iv) por maior onerosidade, (v) por alterações das circunstanciais, (vi) por redução do preço contratual, (vii) por resgate, (viii) nos exercícios do direito de resolução do contrato pelo cocontratante (*ibid*).

A responsabilidade extracontratual é a obrigação de reparação de um dano advindo da violação culposa de deveres gerais de conduta impostos por lei para proteção geral (Governo, 1966, art.º 483.º).

Já em matéria de direito penal ou criminal o que está em causa é a reparação de danos e ofensas a “bens jurídicos” defendidos pelas normas penais¹⁵. A ideia subjacente à formalização de um *bem jurídico* é a de identificar na norma jurídica ou como pressuposto da norma, *um valor – isto é, um interesse de uma pessoa ou da comunidade e/ou do Estado* – que deve ser protegido para que determinado benefício seja socialmente realizado e que determinado mal seja evitado (Guimarães, 2004, p. 175). Aqui a responsabilidade aponta para a violação, por parte do “responsável”, de valores,

¹⁵ Código Penal – DL n.º 48/95, de 15 de março



situações, relações, bens em sentido estrito, que a sociedade por via do direito penal defende apontando a norma penal para um “bem jurídico” essencial à vida em sociedade, nas suas diversas manifestações.

1.2- Controlo Interno

O controlo interno das organizações tem vindo a aumentar ao longo do tempo, devido à complexidade das organizações e ao controlo rigoroso por parte das entidades externas.

Este conceito tem diversas definições, no entanto é estipulado pelo art.º 2.º do DL n.º 166/98 como a “verificação, acompanhamento, avaliação e informação sobre a legalidade, regularidade e boa gestão”, relativamente às operações materiais e financeiras das entidades públicas e dos respetivos cocontratantes.

Desta forma, segundo a norma 2130.A1 do *International Professional Practices Framework*, o controlo interno tem como objetivo alcançar os objetivos estratégicos da organização, aumentando a eficiência nas operações e programas, salvaguardar os ativos, assegurar a confiança e a integridade das informações financeira e operacionais, e por fim garantir a conformidade legal (Instituto Português de Auditoria Interna, 2009).

O controlo interno compreende o controlo interno contabilístico e o controlo interno administrativo (Tribunal de Contas, 1999, p. 47).

O controlo interno contabilístico tem como objetivo garantir a fiabilidade dos registos contabilísticos, facilitar a revisão das operações financeiras autorizadas pelos responsáveis e a salvaguarda dos ativos. Enquanto, o controlo administrativo compreende o controlo hierárquico e dos procedimentos e registos relacionados com o processo de tomada de decisão e por isso com os planos, políticas e objetivos definidos pelos responsáveis (*ibid*).



Segundo o *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*¹⁶ (COSO), existem cinco componentes que contribuem para a eficiência do controlo interno: (i) ambiente de controlo; (ii) avaliação do risco; (iii) atividades de controlo, (iv) informação e comunicação; e (v) monitorização de atividades (COSO, 2013, p. 4).

O ambiente de controlo é o conjunto de padrões, processos e estruturas que fornecem a base para a execução do controlo interno em todas as organizações. Esta componente compreende: (i) a integridade e aos valores éticos da organização na tomada de decisão; (ii) a estrutura organizacional; e (iii) a atribuição de autoridade e responsabilidade (*ibid*).

A avaliação do risco é o processo da administração de identificar riscos potenciais que poderiam originar distorções nas demonstrações financeiras e medidas para evitar esses riscos, que podem advir das alterações no meio envolvente, nos funcionários e nos sistemas de informação (*ibid*).

As atividades de controlo referem-se às medidas ou políticas, como: a segregação de funções¹⁷, controlo físico, reconciliações de contas e controlo de processamento de informações; que asseguram que a missão da organização seja cumprida sem que haja alguma irregularidade (*ibid*).

A informação é necessária para a entidade realizar as tarefas de controlo interno para apoiar na concretização dos objetivos. Essas informações podem ser obtidas, fornecidas ou partilhadas através da comunicação, que é um processo contínuo e iterativo. A comunicação interna é o meio pelo qual a informação é disseminada em toda a organização, permitindo que o pessoal receba uma mensagem clara desde a área institucional até área operacional. A comunicação externa é o meio para obter informações de entidades externas que sejam relevantes para os objetivos da instituição (*ibid*, p. 5).

¹⁶ COSO – Organização privada dedicada a melhorar a qualidade do relato financeiro através da ética nos negócios, de controlos internos eficazes e da governação das empresas (Costa, 2010, p. 225).

¹⁷ Segregação de Funções – tem como finalidade evitar que sejam atribuídas à mesma pessoa duas ou mais funções concomitantes com objetivo de impedir ou pelo menos dificultar a prática de erros ou irregularidades ou a sua dissimulação (Tribunal de Contas, 1999, p. 49).



A monitorização é a avaliação dos cinco componentes anteriormente definidos, de modo a verificar se estão a atuar corretamente. Para tal, implementa-se um sistema de controlo interno para verificar a eficiência do controlo perante os objetivos da instituição, adotando as medidas necessárias para que não haja erros ou fraudes (*Ibid*).



Figura 2 - Componentes que contribuem para eficiência do controlo (Adaptado de: Goerdeler, 1999, p. 22)

O sistema de controlo interno é um sistema de gestão dos riscos que, com base nos cinco componentes acima referidos, incrementam a eficiência do controlo, de modo a alcançar todos os objetivos definidos pela instituição. Assim, a implementação deste tipo de sistema é importante para determinar erros humanos, conluio e fraudes, embora não seja totalmente eficaz (Costa, 2010, p. 232).

1.2.1 - Sistema de controlo interno da administração financeira do Estado

Na década de 90, na Europa, iniciou-se processos de reforma ao nível da contabilidade pública de forma a responder às novas exigências da gestão pública, refletindo, no caso específico de Portugal, os primeiros ajustamentos com entrada da lei



de bases da contabilidade pública¹⁸. Esta lei estabeleceu uma reformulação nas bases contabilísticas e os regimes aplicáveis, aprovando dois regimes: um geral, com autonomia administrativa¹⁹, e outro excecional, com autonomia administrativa e financeira²⁰.

Além disso, esta lei introduziu o sistema de contabilidade de compromissos, método digráfica, a fim de expressar melhor a despesa pública ou os encargos assumidos. Esta contabilidade veio assim complementar a contabilidade de caixa, registando não só os recebimentos e pagamentos como também os gastos e os proveitos (Caiado e Pinto, 2002).

Por fim, esta lei ainda acrescenta uma nova contabilidade, a analítica, com a função de controlo de custos, sendo assim uma ferramenta para análise da eficiência e economia da despesa pública (*ibid*).

Em 1992, o DL n.º 155/92, de 28 de julho contém as bases da contabilidade pública definidas na lei anterior, constituindo assim a nova Reforma da Administração Financeira do Estado. Além disso, esta reforma veio reforçar aumento das exigências de autorização da despesa, nomeadamente na conformidade legal, regularidade financeira, economia, eficiência e eficácia (Governo, 1992, art.º 22), reformulando diversas formas de efetuar o controlo orçamental: (i) autocontrolo, (ii) controlo interno, sucessivo e sistemático; e (iii) controlo externo (*ibid*, art.º 53).

Em 1997, com DL n.º 232/97, de 3 de setembro, introduziu o Plano Oficial de Contabilidade Pública, que veio colmatar as lacunas existentes na contabilidade pública, obrigando todos os organismos da administração central, regional e local, a implementar um sistema integrado de contabilidade orçamental, patrimonial e analítica, em método digráfico.

¹⁸ Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro;

¹⁹ Com competência para autorização da realização de despesa pública e o respetivo pagamento (Assembleia da República, 1990, art.º 2);

²⁰ Possuam receitas próprias que atinjam dois terços das despesas totais e que tenham uma gestão adequada, estes, por DL ou lei, podem atribuir o regime excecional (*ibid*, art.º 6).



Todavia, só em 1998, com o DL n.º 166 é que foi estabelecido um mecanismo de controlo orçamental, designado de *Sistema de controlo interno da administração financeira do Estado* (SCI) para permitir uma melhor coordenação e alocação dos recursos afetados à função de controlo.

Desse modo, esse modelo está estruturado em três níveis - operacional, sectorial e estratégico – em que compreende quatro domínios: (i) orçamental, (ii) económico, (iii) financeiro e (iv) patrimonial (Governo, 1998, n.º 1 do art.º 2).

O controlo operacional, exercido através dos órgãos de auditorias interna inseridos no âmbito da respetiva unidade, consiste na verificação, acompanhamento e informação, centrado sobre decisões dos órgãos de gestão das unidades de execução de ações (*ibid*, n.º 2 do art.º 4). Este tipo de controlo, na Marinha, cabe à Inspeção Geral da Marinha (IGM), visto que auxilia o responsável máximo da organização na função de fiscalização (CEMA, 2016, art.º 2).

O controlo sectorial consiste na verificação, acompanhamento e informação sobre a avaliação do controlo operacional sobre a adequação da inserção de cada unidade operativa (Governo, 1998, n.º 3 do art.º 4). Este tipo de controlo é assegurado pelas Inspeções-Gerais de cada Ministério, ou seja, no caso da Marinha, é a Inspeção Geral da Defesa Nacional (IGDN), visto que integra o MDN.

O controlo estratégico consiste na verificação, acompanhamento e informação sobre a avaliação do controlo operacional e controlo setorial, bem como sobre a realização das metas traçadas nos instrumentos provisionais. Este tipo de controlo é efetuado pela Inspeção Geral das Finanças (IGF) (*ibid*, n.º 4 do art.º 4).

De modo a estabelecer um funcionamento coerente e racional do sistema de controlo interno, foi igualmente prevista a existência de uma nova entidade - o Conselho Coordenador - que é formado por todos os inspetores-gerais, pelo diretor-geral do Orçamento, pelo presidente do conselho diretivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e pelos órgãos setoriais e regionais (*ibid*, art.º 6).

Para tal, este, além de garantir o funcionamento do SCI, promove a cooperação entre serviços e órgãos que compõem aquele sistema, por forma a implementar uma



atuação articulada de acordo com os princípios de coordenação: (i) da suficiência²¹, (ii) da complementaridade²² e (iii) da relevância²³ (Ministério das Finanças, 1999, art.º 2.º).

De modo a reforçar as funções do conselho coordenador, o controlo externo garante a fiscalização de legalidades e regularidades de uma empresa pertencente ao setor público, através de uma entidade externa consoante o seu âmbito de atuação: jurisdicional e político.

O controlo externo político é efetuado pela Assembleia da República, sendo responsável pela vigilância do “cumprimento da Constituição e das leis e apreciar atos do governo e da administração, tomar as contas do Estado e das demais entidades públicas que a lei determina e apreciar os relatórios de execução dos planos nacionais” (Assembleia da República, 2005, art.º 162.º da CRP).

O controlo externo jurisdicional é efetuado pelo TdC que é definido como “órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe” (*ibid*, art.º 214.º da CRP).

Segundo n.º 1 do art.º 1.º do LOPTC, o TdC tem com competência fiscalizar “a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, aprecia a boa gestão financeira e efetiva responsabilidades por infrações financeiras” (Assembleia da República, 1997).

Esta entidade fiscalizadora é constituída por três secções: (i) a primeira secção, encarregada pela fiscalização prévia, em certos casos, exerce fiscalização concomitante; (ii) a segunda secção, responsável pela fiscalização concomitante e sucessiva de verificação, controlo e auditoria; e, (iii) terceira secção encarregada do julgamento dos processos de efetivação de responsabilidades e de multa (*ibid*, art.º 15.º da LOPTC).

²¹ Suficiência – pressupõe um conjunto de ações de controlo que assegure áreas que não estejam acompanhadas (Governo, 1998, n.º 2 do art.º 5).

²² Complementaridade – pressupõe a atuação dos órgãos de controlo, nas respetivas áreas de intervenção e níveis de responsabilidade será devidamente concertada entre si e articulada no plano dos critérios e metodologias (*ibid*, n.º 3 do art.º 5);

²³ Relevância – pressupõe o planeamento e a realização das ações do controlo, tendo a avaliação do risco e a materialidade do objeto de controlo (*ibid*, n.º 4 do art.º 5).



A fiscalização prévia tem como finalidade verificar “se os contratos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras diretas ou indiretas estão conformes às leis em vigor e se os respetivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria” (*ibid*, art.º 44.º do LOPTC). Deste modo, estão sujeitos a este tipo de fiscalização, todos os contratos com valor superior a 350.000€, todos os contratos que implicam modificações futuras que agravam os encargos financeiros e, por fim, os contratos que inicialmente não necessitavam de fiscalização prévia e que após as modificações futuras ultrapassam o limite acima descrito.

A fiscalização concomitante é definida pelo art.º 49.º do LOPTC como acompanhamento da execução dos atos, contratos e atividade financeira através de auditorias que possam ou não estar sujeitos a fiscalização prévia.

A fiscalização sucessiva, de acordo com o art.º 50.º do LOPTC, é a verificação da legalidade das contas e dos contratos já executados, apreciando se foram elaborados de modo eficiente, eficaz e económica.

Além disso, o TdC efetua processos de efetivação de responsabilidades e de multa. A responsabilidade financeira pode ser reintegratória ou sancionatória. A primeira consiste na obrigação de repor o dinheiro gasto de modo ilegal ou irregular e pode-se constituir através do alcance, o desvio, o pagamento indevido, o dever indemnizatório criado por ilegalidade e não arrecadação de receita (*ibid*, art.º 59.º do LOPTC). A outra responsabilidade consiste na punição de um comportamento desconforme com o ordenamento jurídico-financeiro e violador de uma norma de natureza financeira, independentemente da produção do dano (*ibid*, art.º 65.º do LOPTC).

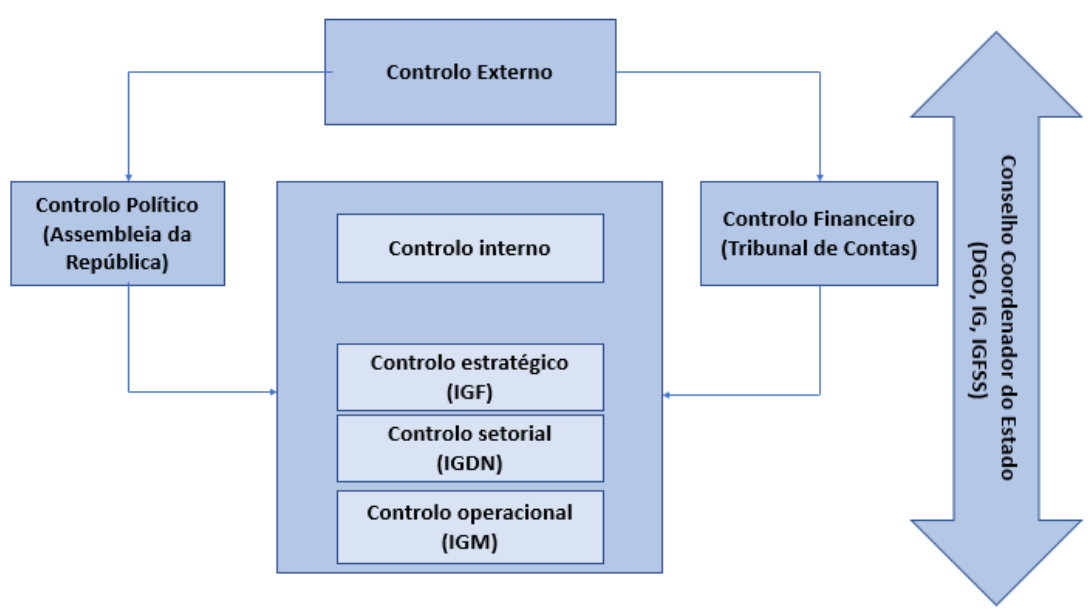


Figura 3 - Sistema Controlo Interno do Estado (Adaptado de: Tribunal de Contas, 1999)

1.2.2 – Sistema de controlo interno da administração financeira da Marinha

A Marinha, sendo uma entidade contabilística única (CEMA, 2018, n.º 1 do art.º 5.º do despacho n.º 61/18), presta contas ao Tribunal de Contas, através do seu responsável máximo, S. Ex.ª o Almirante CEMA, incumbido a este os “processos de decisão e todas as ações de planeamento, obtenção, organização, afetação e controlo da aplicação dos recursos financeiros públicos e outros ativos do Estado, afetos à execução das missões da Marinha” (Governo, 2014, n.º 5 do art.º 5.º do DL n.º 185/2014).

Além disso, compete à S. Ex.ª o Almirante CEMA a autorização de despesas e celebrar contratos em nome do Estado, com aquisição de bens e serviços, dentro dos limites orçamentais que a lei assim o define (*ibid*, n.º 6 do art.º 5.º do DL n.º 185/2014).

O SCI da administração financeira da Marinha está estruturado em quatro níveis de Subentidades contabilísticas (SEC).

De acordo com art.º 44.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), S. Ex.ª o Almirante CEMA pode delegar as competências acima descritas nos sectores da Marinha ou SEC1, que é responsável pelo controlo setorial das



Unidades/Estabelecimentos/Organismos (UEO) que estão na dependência do respetivo setor, tais como, Superintendências, Comando Naval.

Além disso, com base no art.º 46.º do CPA, os sectores funcionais podem subdelegar competência nos comandantes, diretores ou chefes, que representa as SEC 2, as SEC3 e as SEC4 (controlo operacional).

Relativamente às subentidades mencionadas anteriormente, as SEC4 são caracterizadas por possuírem, apenas, dimensão e relevância patrimonial. As SEC 3, além dessa característica, são caracterizados pelos seguintes fatores: (i) Créditos orçamentais atribuídos; (ii) Competências delegadas no respetivo comandante, diretor ou chefe, para autorização de despesas; (iii) Serviço Administrativo e Financeiro, ou equivalente. Por fim, as SEC2 detêm todas as características mencionadas nas SEC4 e SEC3 e ainda as seguintes: (i) Emissão de Pedidos de Libertação de Crédito; (vi) Emissão de Pedidos de Autorização de Pagamentos; (ii) conta bancária no Tesouro; (iii) Capacidade para prestar contas nos termos do sistema contabilístico em vigor, com Balanço e Demonstração de Resultados, agregando informação das subentidades contabilísticas que lhes estão associadas (CEMA, 2018, b) do n.º 3 do art.º 5.º do despacho n.º 61/18).

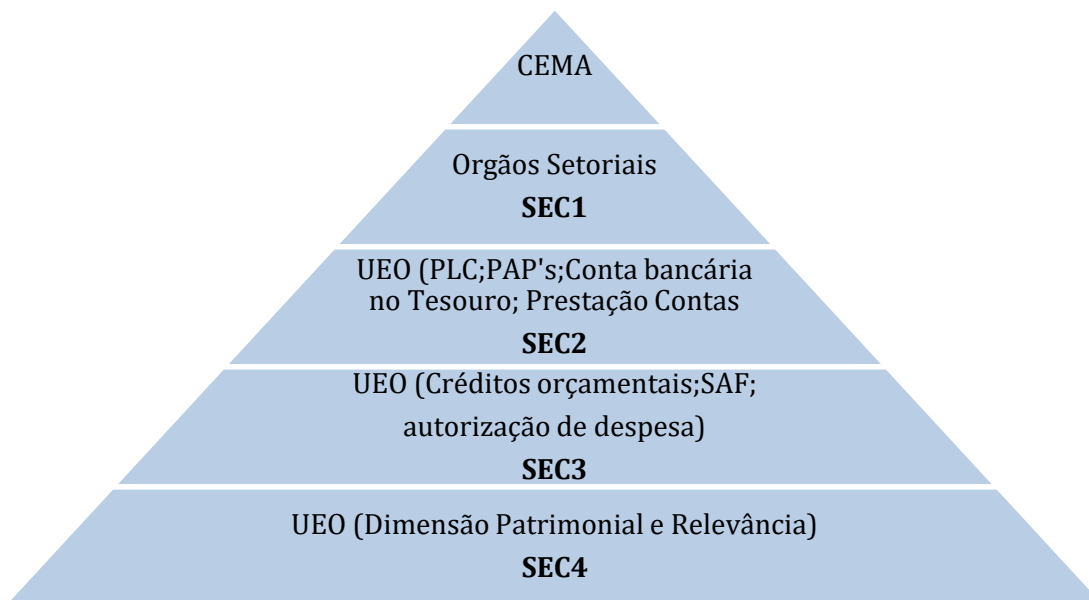


Figura 4 – Matriz Organizacional Financeira



O controlo estratégico é efetuado pela Superintendência das Finanças, através da Direção de Auditoria e Controlo Financeiro (DACF). Este órgão é ainda responsável por assegurar todas as atividades no âmbito do controlo interno da administração financeira e patrimonial da Marinha, nomeadamente na prestação da conta da Marinha, emitir o parecer da conta da Marinha e na análise da despesa pública de acordo com os requisitos do art.º 22.º do DL n.º 155/92 (CEMA, 2016, art.ºs 2.º e 3.º do despacho n.º7/2016).

Por fim, a Inspeção-Geral da Marinha funciona como conselho coordenador da Marinha. Este órgão foi criado, através da Lei Orgânica da Marinha, e tem como objetivo “apoiar o CEMA no exercício da função de controlo e avaliação, sem prejuízo das competências de outros órgãos” (Governo, 2014, art.º 23.º do DL n.º 185/2014).

Além disso, a IGM articula-se com outras entidades externas, como é o caso da IGDN, com competências no domínio da inspeção com a qual coopera e partilha informação no âmbito das boas práticas de auditoria e de gestão adotadas, garantindo a racionalidade, complementaridade e sinergia das intervenções (CEMA, 2016, art.º 5.º do despacho n.º 2/2016).

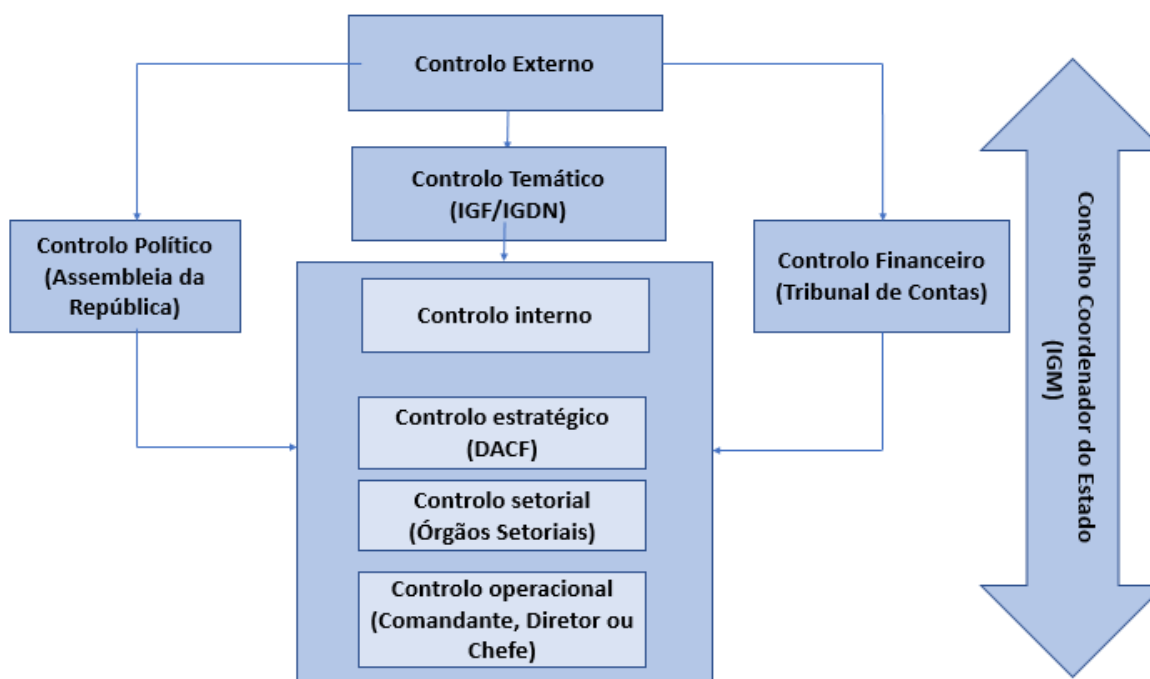


Figura 5 – Sistema de Controlo Interno da Marinha (Adaptado de: Tribunal de Contas, 1999)



Ao nível do controlo operacional, no que se refere ao acompanhamento dos processos de contratação Pública, o surgimento da figura do gestor do contrato vem atuar no auxílio aos comandantes, diretores ou chefes na gestão de contratos públicos para atingir a economia, eficiência e eficácia recomendada pelos órgãos fiscalizadores. Embora o modo de atuação não seja muito explícito no art.º 290.º-A do CCP, esta figura é semelhante a outras em diferentes ramos da área do direito público, como o responsável pela direção do procedimento previsto no CPA no art.º 55.º e pelo diretor de fiscalização de obra previsto no CCP para o caso de empreitadas de obras públicas.

De forma análoga, a gestão do contrato implica o acompanhamento e a fiscalização do contrato ao nível da execução material, técnico e financeiro. O acompanhamento é a verificação do cumprimento do contrato através do fluxo de comunicação com o fornecedor e também a antecipação ou previsão de qualquer desvio, defeito ou anomalia que possa ocorrer durante a execução. A fiscalização do contrato corresponde averiguação das cláusulas contratuais através de inspeções ou auditorias.

Desta forma, esta figura promove um aumento no controlo interno em qualquer organização, atuando nas diferentes componentes referidas pelo COSO que permitem a eficiência do mesmo (COSO, 2013).

No controlo do ambiente, com a atribuição de só uma tarefa a uma pessoa - controlo permanentemente do contrato – permite a atribuição de responsabilidade e autoridade, respondendo sempre em qualquer infração\dano.

Na avaliação do risco, com o acompanhamento do gestor do contrato na execução do contrato, a probabilidade de deteção de erros ou desvios é maior e assim o risco de incumprimento parcial ou total é reduzido.

No que respeita ao controlo de operações, esta figura permite cumprir o princípio de segregação de funções, visto que não interfere na formação do contrato nem na execução do mesmo, atuando somente na área do controlo.

Por fim, relativamente à informação e comunicação, o gestor do contrato é o interlocutor entre as duas partes, fazendo o acompanhamento de todas as cláusulas contratuais e transmitindo informação fiável e relevante tanto para o contraente público como para o cocontratante.



Em suma, o gestor do contrato é um novo mecanismo de controlo interno implementado pela nova alteração do CCP que efetua o acompanhamento e fiscalização dos contratos públicos, promovendo assim a eficiência da gestão pública ao nível técnico, material e financeiro.





CAPÍTULO II – METODOLOGIA

Num trabalho de investigação, para iniciar uma investigação deve-se adotar uma determinada estratégia, podendo esta ser do tipo quantitativo, qualitativo ou misto (Santos *et al.*, 2016).

Segundo Vilela (2009, p. 104, apud Santos *et al.*, 2016, p. 23), a estratégia quantitativa baseia-se na formulação de hipóteses prévias e na utilização de técnicas de verificação sistemática, procurando desta forma explicações para os fenómenos estudados. Para tal, procura conhecer e controlar as variáveis de modo a eliminar os fatores de incerteza, com o objetivo de generalizar os resultados obtidos.

A estratégia qualitativa é utilizada quando se quer medir opiniões, reações, sensações, hábitos e atitudes de um universo (público-alvo) através de uma amostra que o represente de forma estatisticamente comprovada. Esta estratégia ao contrário da estratégia anterior existe uma relação indissociável entre o mundo real e a subjetividade do sujeito, que não é passível de ser traduzida em números (Santos *et al.*, 2016).

Por último, a estratégia mista é uma combinação das duas estratégias anteriores, de modo a capitalizar as potencialidades e colmatar as vulnerabilidades de cada uma delas (*ibid.*).

Tendo em conta o caso da dissertação e as estratégias acima mencionadas, a estratégia mais indicada, teoricamente, é a estratégia mista. Contudo, como a amostra da investigação (Equipa de Acompanhamento e Fiscalização) é pequena, não é possível obter conclusões claras e precisas. Deste modo, adotou-se uma metodologia qualitativa, porque com base nas entrevistas efetuadas a elementos da EAF é possível compreender a importância da equipa e verificar procedimentos efetuados na execução da construção dos navios.

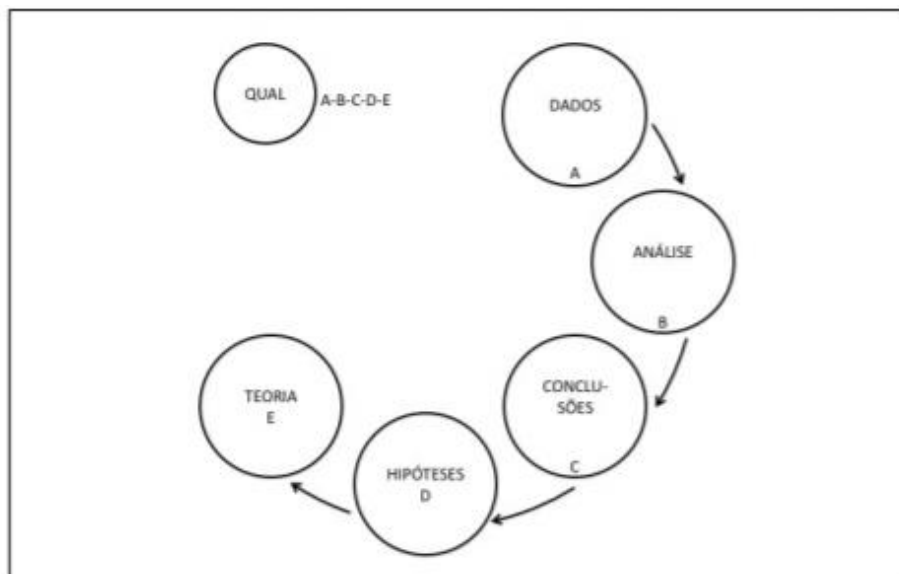


Figura 6 - Estratégia qualitativa (Fonte: Santos *et al.* (2016, p. 30)

Segundo Vilela (2009), citado por Santos *et al.* (2016), a metodologia qualitativa possui cinco etapas: (i) planeamento da investigação (Tema 1); (ii) preparação para a recolha de dados (Tema 2); (iii) recolha da evidência (Tema 3); (iv) avaliação da evidência (Tema 4); e (v) escrita da dissertação (Tema 5) (*ibid.*).

Tema 1: O planeamento da investigação que compreende a escolha e a delimitação do problema. A escolha do problema deve ser um tema atual, objeto de investigação científica, e que possua condições de ser formulado e delimitado em função da pesquisa (*ibid.*).

Com o aumento das restrições definidas nas diretivas aprovadas pela União Europeia em 2014 e, ao nível nacional, com a entrada da nova alteração do CCP, a Marinha tem vindo reformular os procedimentos de formação de contratos públicos e de execução dos mesmos.

Tendo em conta ao DL n.º 111-B/17, 31 de agosto, o trabalho de investigação está delimitado a uma das alterações, a introdução da figura do gestor do contrato, com a função do controlo permanentemente de execução dos contratos públicos. Para tal, torna-se importante verificar quais os procedimentos e o impacto desta nova figura jurídica no âmbito da contratação pública e controlo interno na Marinha.



Para cada estratégia de investigação existe um desenho de pesquisa que se pode utilizar, sendo que nesta investigação utiliza-se o estudo de caso, que consiste num procedimento metodológico através do qual o investigador procura recolher informação detalhada sobre uma unidade de estudo, podendo essa unidade ser o indivíduo, a comunidade ou até mesmo a nação (Freixo, 2011, p. 109, apud Santos *et al*, 2016, p. 31).

Para utilizar um estudo de caso, segundo Yin, em 1984, é necessário verificarem diversas condições: (i) as perguntas centrais derivam de questões de “como” e/ou o “porque”; (ii) o investigador tem um pequeno controlo sobre os eventos; (iii) um fenómeno contemporâneo e o contexto de vida real (Yin, 1984, apud Pedron, 2008, p. 8).

No ano de 1997, Macnealy (1997, apud Pedron, 2008, p. 8) referiu que o estudo de caso deve ser usado para a necessidade de explorar uma situação que não está bem definida e por fim, em 2005, Halinen e Tornroos (2005, apud Pedron, 2008, p. 8) acrescentou que o conhecimento existente sobre o fenómeno é pequeno e as teorias disponíveis para explicá-lo não são adequadas.

Neste trabalho de investigação, o estudo de caso tem com cenário empírico o processo de aquisição realizado na Marinha, focando-se na análise da EAF do contrato de aquisição e manutenção dos Navios de Patrulha Oceânico, desenvolvido pela DN. A escolha por este contrato deveu-se à complexidade material, técnica e financeira que caracteriza a execução desse contrato, desenrolando-se este ao longo de vários anos.

Tema 2: A preparação para a recolha de dados é efetuada através da revisão bibliográfica (Santos *et al*, 2016). Nesta fase, é necessário realizar a leitura e o tratamento de informação da matéria referente à problemática, tanto ao nível da contratação pública como ao do controlo interno. Por isso, é imperativo o cruzamento de informação de diversas fontes bibliográficas – documentação de índole académico, com documentação da Marinha/DN e com a legislação aplicável, para tornar a informação credível/fiável e precisa.

Tema 3: A recolha da evidência é efetuada de duas formas: (i) entrevistas; (ii) análise documental (*ibid*).

Segundo Vilelas (2009, p. 284-287, apud Santos *et al*, 2016, p. 83), antes de efetuar uma entrevista é necessário definir o objetivo, a construção do guião, a escolha



dos entrevistados e a sua preparação. Assim, para a realização desta investigação optou-se pela realização de entrevistas semiestruturadas com um conjunto de perguntas abertas e fechadas, conforme presente no guião de entrevista em Apêndice II). No decorrer das entrevistas, caso se considere oportuno, pode a entrevista ser complementada com outras questões. Neste sentido, realizou-se quatro entrevistas como mostra a tabela seguinte:

Tabela 4 - Lista de entrevistas realizadas

| Data | Cargo do Entrevistado / Unidade | Nome |
|-------------|---|-------------------------------|
| 30/01/2019 | Direção Geral Recursos de Defesa Nacional (DGRDN) | CFR EN-MEC Simões Madeira |
| 15/03/2019 | DN - Chefe da EAF | CMG EMQ Santos Coelho |
| 05/06/2019 | DN - EAF | CFR EN-MEC Triunfante Martins |
| 13/03/2019 | DN - Chefe da Divisão Administrativa Financeira 4 / EAF | CTEN TSN-JUR Branco Batista |

A seleção das entidades a entrevistar centrou-se nos intervenientes da execução do contrato. Ao nível jurídico, um elemento da DGRDN com as funções de contraente público e o chefe da Divisão Administrativa Financeira 4 da DN que auxilia a EAF nas questões jurídicas que decorrem na execução do contrato. Por outro lado, ao nível técnico, o chefe da EAF e um elemento que presenciou a execução da construção dos quatro navios.

Estas entrevistas têm como objetivo compreender o papel da EAF/MAF, ao nível dos procedimentos e tarefas na execução da construção dos navios, tanto nos contratos de construção de 2002 e de 2015, visto que se assemelha às funções do gestor do contrato implementado pela alteração do CCP.

Durante a entrevista deve-se colocar a questão inicial, saber escutar, confirmar, controlar o fluxo de informação, dar feedback através do resumo dos conteúdos falados e evitar informações gerais por parte do entrevistado. No final da entrevista, registar os



comportamentos observados no informante e rever as informações obtidas (Vilela, 2009, p. 284-287, apud Santos *et al*, 2016, p. 83).

Pretende-se que a recolha de evidência incidida igualmente na análise documental, nomeadamente sobre documentação técnica utilizada pela instituição: (i) Contratos de construção dos NPO's efetuados em 2002 e 2015; (ii) Manual de Boas Práticas, que é um documento que regista, de forma ordenada, informação adquirida, as experiências e lições aprendidas, que ao longo do tempo foram reportadas pelos elementos que constituíram EAF's dos contratos de construção de navios de guerra. Além disso, documentação nacional, sobretudo legislação como o CCP.

Tema 4: A avaliação da evidência realizou-se com base na informação obtida da no processo anterior, em que se responde à questão inicial, propondo soluções ou procedimentos para que a atividade do gestor do contrato /chefe da EAF seja mais eficiente na concretização das suas tarefas.

Tema 5: A redação da dissertação onde expõe, a escrito, todo o processo de investigação desde a questão inicial até a solução ou recomendação para o problema apresentado.





CAPÍTULO III – ESTUDO DE CASO

3.1 – Caracterização da Direção de Navios

A Marinha, segundo a sua lei orgânica “é um ramo das forças armadas e integra na administração direta do Estado”, através do MDN (Governo, 2014, art.º 1º do DL n.º 185/2014), cujo principal objetivo é participar na defesa militar da República, sendo orientada para a geração, preparação e sustentação de forças e meios da componente operacional do sistema de forças (*ibid*, n.º 1 do art.º 2).

Este ramo das Forças Armadas é comandado pela S. Ex.ª o Almirante CEMA, que para o cumprimento dos objetivos que são atribuídos para a Marinha, aprova a Diretiva de Planeamento de Marinha, onde explana a sua missão, visão e estratégia para o seu mandato (CEMA, 2018, p. 4).

Assim, através dessa diretiva, definiu-se como missão “Contribuir para que Portugal use o Mar”. Para tal, é necessário garantir: (i) uma marinha equilibrada, estabelecendo a edificação e a sustentação, harmoniosa e balanceada, das capacidades necessárias ao cumprimento das tarefas da Marinha; (ii) otimizada, ligado à composição, organização e articulação das capacidades, numa ótica colaborativa e cooperativa, (iii) flexível, na forma como a Marinha deve empregar as suas capacidades para desempenhar o vasto conjuntos de tarefas que consubstanciam a sua missão, e sobretudo (iv) eficaz nas tarefas que lhes são incumbidas (*ibid*, p.7).

Deste modo, para a prossecução desta missão, a Marinha compreende a seguinte estrutura organizacional: (i) Estado-Maior da Armada (EMA), com a formulação estratégica e planeamento da missão da Marinha; (ii) Órgãos de Conselho, que apoiam as decisões do EMA ao nível dos assuntos na preparação, disciplina e administração da Marinha; (iii) Órgãos Centrais de Administração e Direção (OCAD), com a gestão de recursos disponibilizados à Marinha; (iv) Comando Naval, Órgãos base, órgãos e serviços regulados por legislação própria, os elementos da componente operacional do sistema de forças, que contribuem para o emprego dos recursos com o cumprimento da missão delimitada pelo EMA; e, por fim, (v) órgão de Inspeção, que controla os objetivos demandados pelo EMA (Governo, 2014, art.º 6.º do DL n.º 185/2014).

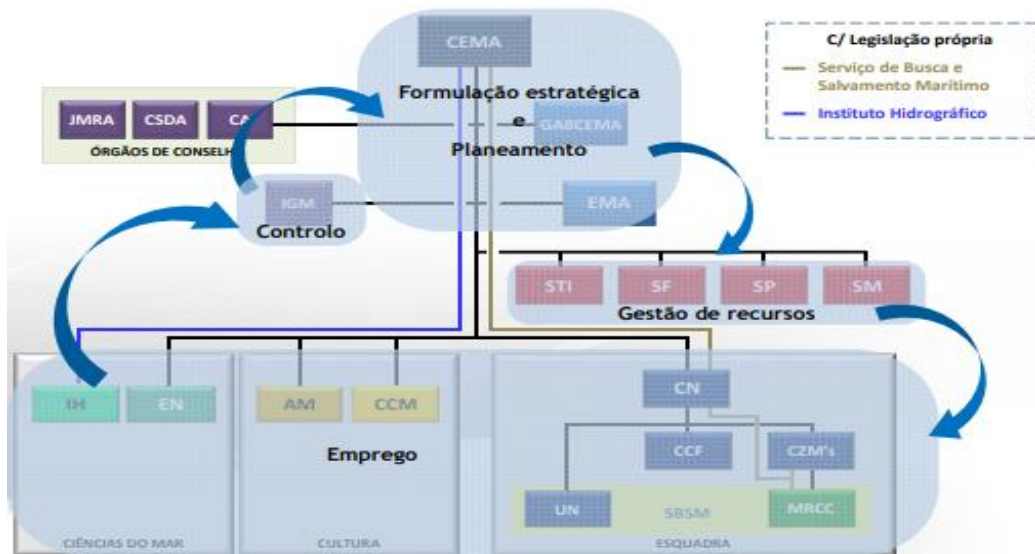


Figura 7 - Organograma da Marinha (Ramalheira, 2016, p. 8)

Os OCAD's têm carácter funcional e visam assegurar a direção e execução de áreas ou atividades específicas essenciais, designadamente, na gestão de recursos humanos, materiais, financeiros, de informação e de infraestruturas (Governo, 2014, art.º 12 do DL n.º 185/2014).

Na área da administração de recursos materiais, a Superintendência do Material (SM), dispõe de autoridade funcional e técnica sobre todos os órgãos da Marinha nesse domínio, composto por quatro unidades orgânicas: (i) Direção de Abastecimento, (ii) Direção de Infraestruturas, (iii) DN e (iv) Direção de Transportes (*ibid*, 2014, art.º 14.º).

A DN²⁴, regulamentada pelo despacho do CEMA n.º 38/2016, de 3 de maio, tem como função assegurar “a gestão técnica da conceção, aquisição, e construção, provas, primeiro armamento e integração na Marinha, modernização, manutenção e abate das unidades navais, unidades auxiliares de Marinha e meios de ação naval, seus sistemas e

²⁴ Organograma da DN em anexo C



equipamentos, de forma integrada, garantindo a sua disponibilidade ao longo do ciclo de vida” (CEMA, 2016, art.º 2.º).

A DN funciona como Organismo de Direção Técnica no domínio da aquisição, ou construção, provas, primeiro armamento, modernização, manutenção das UN’s, nas áreas de arquitetura naval, estruturas, propulsão, produção e distribuição de energia, sistemas auxiliares e aprestamento (*ibid*, art.º 3.º).

Por outro lado, a DN, como organismo abastecedor, garante a aquisição de navios e dos primeiros apetrechamentos, incluindo lotes de sobressalentes iniciais (*ibid*). Nesse sentido, a Divisão Administrativa e Financeira da DN efetua contratos públicos de modo a garantir não só a operacionalidade da esquadra portuguesa, mas também os interesses nacionais. Contudo, quando o valor contratual excede da competência do CEMA, a decisão para contratar é do Estado, através do MDN, em que a todo o processo de coordenação e controlo desse mesmo contrato é assegurado pela DGRDN²⁵ (DGRDN, 2019).

3.2 - Lei da Programação Militar

A LPM aprovada pela Assembleia da República estabelece a programação do investimento público das Forças Armadas em matéria de armamento e equipamento, com vista à modernização e operacionalização do sistema de forças (Assembleia da República, 2015, art.1.º da lei n.º 7/2015).

A preparação da LPM tem início na elaboração dos anteprojetos pelo Conselho de Chefes de Estado-Maior (CCEM) presidida pelos Chefes de Estado-Maior General das Forças Armadas e dos Chefes dos Estados Maior dos três ramos das Forças Armadas. Este conselho delibera sobre os anteprojetos quanto à sua harmonização e à compatibilidade com os níveis de prontidão e capacidade de sustentação, adequados para as forças e meios que constituem a componente operacional do sistema de forças e remete-os ao Conselho Superior Militar (Assembleia da República, 2009, n.º 3 do art.º

²⁵ Esta direção está integrada na administração direta do Estado, no âmbito do MDN (Governo, 2014, art.º 2.º do DL n.º 183/2014).



19.º da Lei n.º 1-A). Este órgão, presidido pelo Ministro da Defesa Nacional e pelos elementos do CCEM, elabora os projetos de propostas da LPM, de acordo com as orientações do governo, e remete-as ao Conselho Superior da Defesa Nacional (Assembleia da República, 2009, art.ºs 18 e 19 da Lei n.º 31-A/2009). Este conselho dá o parecer da lei e caso seja favorável, o Governo aprova em Conselho de Ministros, a proposta de LPM e submete-a à Assembleia da República, para apreciação e aprovação.

A execução desta lei compete ao Governo, sob direção e supervisão do MDN, mediante a assunção dos compromissos necessários para a implementação das capacidades previstas na lei (Assembleia da República, 2015, art.º 2 da lei n.º 7/2015). Casos a lei não seja completamente executada, os saldos verificados no fim de cada ano económico transitam para o orçamento do ano seguinte, para reforço das dotações das mesmas capacidades até à sua completa execução, através de abertura de créditos especiais (*ibid*, n.º 4 do art.º 7 da lei n.º 7/2015).

O controlo da LPM, na execução de cada programa, torna-se importante tanto ao nível financeiro como material/técnico.

Quando a competência para a decisão de contratar excede o ramo das Forças Armadas, é incumbido ao MDN, através da DGRDN, “coordenar a elaboração das propostas de Lei de Programação Militar [...], de acordo com o ciclo de planeamento de defesa, assegurando a respetiva execução e controlo” (Governo, 2014, art.º 14 do DL n.º 183/2014).

Nesse sentido, é incumbido a essa Direção-geral, na vertente jurídica, todos os poderes na matéria da liberação de caução, modificação unilateral, resolução contratual e aplicação de sanções. Na vertente financeira são controlados os valores do orçamento planeado e autorizado face às despesas realizadas. Ao nível material e técnico, é feita pelo o ramo das Forças Armada, que no caso concreto dos Contratos dos NPO’s, esse controlo é exercido pela EAF da DN, através da direção técnica subdelegada pela SM, que garantem que o bem é fornecido nos prazos estabelecidos e nas condições técnicas pretendidas.

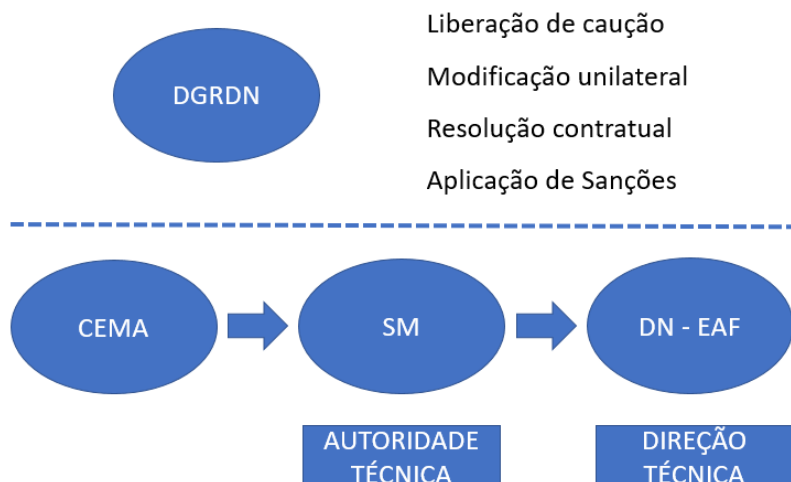


Figura 8 - Entidades envolvidas nos contratos de construção dos NPO's

Tendo em conta a importância, complexidade e os valores envolvidos na execução desta lei²⁶, esta indicia uma necessidade de maior fiscalização e auditoria, facto salientado por diversas entidades, tais como, o TdC no relatório de auditoria à LPM de 2015:

- a) A “[...] plena integração da LPM-2015 no sistema de programação orçamental plurianual previsto na nova LEO (artigo 35.º), aplicável ao exercício de 2019, suscetível de ser auditada através de indicadores de desempenho adequadamente desenhados e fixados pelas autoridades políticas e orçamentais competentes e por estas igualmente escrutináveis e suscetível de ser auditada, de forma integrada e sistemática, pelo TdC” (Tribunal de Contas, 2017, p. 57).
- b) A “[...] adequação dos sistemas de planeamento, execução, acompanhamento, controlo e reporte da LPM (e.g. SIGDN e EPM), nas vertentes, orçamental, financeira e física, por forma a fornecerem informação fiável, completa, atualizada e compreensível que permita

²⁶ Para o período 2019/2030, prevê-se um investimento de 4,74 mil milhões de euros (Diário da Notícias, 2019).



examinar, com precisão, a execução dos investimentos programados, os seus reflexos na consecução dos objetivos de forças nacionais que os justificam, incluindo os seus impactos presentes e futuros (de acordo com as anteriores recomendações formuladas pelo TdC e com as necessárias adaptações decorrentes da implementação do SNC-AP)”(*ibid*).

3.3 – Contrato dos Navios de Patrulha Oceânico

De modo a manter os níveis de operacionalidade definidos para a Marinha Portuguesa, tornou-se relevante modernizar a esquadra portuguesa, ao nível dos navios de fiscalização costeira e oceânica, devido ao limite da vida de útil das corvetas das classes “João Coutinho” e “Baptista de Andrade” e dos navios patrulhas da classe “Cacine” não remotorizados, conforme previsto no POA 5 (A) (Marinha Portuguesa, 2007, p. 1).

A aquisição de NPO’s tem como objetivo o “reforço da capacidade de fiscalização dos espaços sob jurisdição marítima nacional, para a execução de tarefas, tais como, a busca e salvamento marítimo, fiscalização de pesca, controlo de esquemas de separação de tráfego, prevenção e combate à poluição marítima, prevenção e combate a atividades ilegais como narcotráfico, emigração ilegal, tráfico de armas e outras legalidades em colaboração com outras autoridades nacionais” (CEMA, 2017).

Nesse sentido, em 15 de outubro de 2002, foi celebrado um contrato com os ENVC, S.A, e a sociedade comercial WEST SEA, S.A, que consiste: (i) no fornecimento do projeto do NPO, (ii) na construção de um navio, (iii) nos bens e serviços de apoio logístico a incorporar no NPO, (iv) nos bens e serviços de apoio logístico associados ao desenvolvimento do projeto do navio e no suporte logístico de base em terra (Ministro da Defesa Nacional, 2002, p. 2, cláusula 1ª do contrato NPO).

A aquisição do navio insere-se no programa de Patrulha e Fiscalização da LPM e teve um custo de 73.254.086€, em que o pagamento está constituído por prestações consoante a execução do contrato relativo à construção do navio (Apêndice III). O adjudicatário deve entregar o navio até 32 meses após a data da entrada em vigor do presente contrato (*ibid*, cláusula 3ª e 4ª).



Além disso, o Estado pode exercer da opção adjudicar um segundo navio, em condições económicas e financeiras mais vantajosas de modo a beneficiar da economia de escala²⁷. Esse facto ocorreu a 14 de janeiro de 2003, tendo o custo 45.704.055€ e a forma de pagamento é semelhante ao primeiro demonstrada em Apêndice IV. O ENVC deve entregar o navio 36 meses após a entrada em vigor do contrato (*ibid*, cláusula 2^a).

O pagamento de qualquer prestação só é efetuado após a concessão do visto do Tribunal de Contas, pois contratos com valor monetário superior a 350.000€ estão sujeitos a fiscalização prévia, conforme o art.º 44.º do LOPTC (Assembleia da República, 1997).

Paralelamente à complexidade financeira, “a construção destes navios exige do Estado Português, atendendo à complexidade, novidade e natureza dos projetos de construção, um especial cuidado no acompanhamento das diversas fases deste processo, na medida em que se tratam de bens de natureza militar destinados a serem equipados com tecnologia também predominantemente militar” (Ministério da Defesa Nacional, 2015).

Conforme a citação acima mencionada, o Estado, através da Marinha, deve realizar ou adquirir um projeto de construção²⁸, onde agrega “os capítulos de estudos iniciais - onde estarão definidos de forma básica, através de descrição ou de diagramas de blocos, todos os sistemas, anteprojecto - onde estarão desenvolvidos todos os componentes e sistemas e por fim o desenvolvimento do projeto – onde estarão discriminados e pormenorizados todos os sistemas e tipos de equipamentos” (MAF, 2011, p. 4).

Para além do projeto de construção, o Estado deve fornecer toda a informação relativa às especificações técnica²⁹ e logística³⁰ necessárias para a construção do navio

²⁷ Economias de Escala são os fatores que conduzem à redução do custo médio de produção de um determinado bem à medida que a quantidade produzida aumenta.

²⁸ Em qualquer dos casos, o projeto em causa será propriedade do Estado

²⁹ “Tecnicamente todos os sistemas, pormenorizando cada um deles, desde o conceito de operação dos sistemas a instalar, até a definição técnica do funcionamento, operação e manutenção dos componentes/equipamentos” (MAF, 2011).

³⁰ “A definição e a forma de aquisição dos equipamentos e componentes que constituem os sistemas, o chamado “*Procurement*”, enquadra a descrição, operação e manutenção desses sistemas, determinando as ações de formação de todos os níveis, quer para o pessoal que opera quer para quem executa as ações de



aos estaleiros. As características dos navios da Marinha Portuguesa estão descritas em publicação, que no caso dos NPO's estão expostas na POA 5 (A), tais como, a suas dimensões, equipamentos, velocidade, manobrabilidade, condições de habitabilidade e outras características (*ibid*, p. 4-5).

Para garantir a boa execução do contrato conforme as especificações técnicas e logísticas definidas, o estaleiro presta uma caução, 2% do preço contratual, sendo que é liberado pelo Estado no prazo de 30 dias (Ministério da Defesa Nacional, 2002, cláusula 7ª e 8ª do contrato NPO). Todavia, é do interesse do Estado garantir o cumprimento do contrato para possuir os navios nos prazos estabelecidos, modernizando assim a componente operacional da Marinha. Desta forma, para assegurar o cumprimento pontual e exato do projeto de construção, o Estado, através do MDN, criou uma MAF em 2005, através do despacho ministerial n.º 297/2005, de 10 de fevereiro.

A MAF possui as mesmas incumbências que a nova alteração do CCP, gestor do contrato, efetuando não só o controlo permanentemente da execução do contrato, ficando instalado nos estaleiros através de vistorias e acompanhamento dos trabalhos, bem como de um rigoroso controlo financeiro e dos requisitos técnicos do contrato. Nesse sentido, é efetuado reuniões semanais entre a MAF e os estaleiros por forma a efetuar um planeamento das atividades/trabalhos, garantindo que o navio seja entrega no prazo inicialmente previsto (Martins, 2019).

A fiscalização e o acompanhamento da construção dos NPO's ocorrem em diversas fases desde o início do contrato até à entrega definitiva do navio: (i) procedimento de inspeção (PI); (ii) provas de fabricação (FAT); (iii) provas de porto (HAT); (iv) provas de mar (SAT); (v) entrega provisória do navio; (vi) período de garantia; e (vii) entrega definitiva do navio (*ibid*).

manutenção. Garante a sustentabilidade dos sistemas e equipamentos, através da execução das tarefas de catalogação de todo o material, incorporando a Clausula Nacional de Catalogação, por forma a, em conjunto com a descrição das fichas de trabalho/manutenção, elaborar os de lotes de sobressalentes e formas de os armazenar. Além do referido, estabelece as normas para a gestão da configuração, produzindo em tempo, todos os documentos inerentes ao acompanhamento e fiscalização das etapas que constituem a construção / aquisição do bem em causa.” (*ibid*).



A fiscalização de um NPO inicia-se com o PI que se referem a “inspeções a efetuar durante a construção, ou quando da entrega provisória do navio, no sentido de verificar a conformidade dos materiais, sistemas e equipamentos, a respetiva integração a bordo e avaliar a satisfação dos requisitos estabelecidos no contrato”. Ao mesmo tempo, efetuam-se as FAT constituídas por provas a efetuar pelo fabricante do equipamento, ou sistema, nas próprias instalações ou no estaleiro, quando estes possuem uma grande complexidade. Seguidamente, os estaleiros realizam as HAT que são provas a efetuar com o navio atracado no porto e por último, o navio é testado no mar, SAT, onde se regista o comportamento do navio e dos materiais, equipamentos e sistema (Ministério da Defesa Nacional, 2002, anexo A ao contrato NPO).

Após a validação de todas as provas, o navio está em condições para a entrega provisória. Esta entrega “deve ser objeto de um relatório pormenorizado, onde vêm descritas todas as anomalias registadas, questões a corrigir durante o tempo de garantia e relatado o estado de todos os sistemas e equipamentos” (MAF,2011). Assim, o Estado possui um ano de garantia para detetar qualquer anomalia, defeito ou erro, em que o navio pode retornar ao estaleiro para efetuar a respetiva correção sem custos adicionais.

Após o fim da garantia, efetua-se a entrega definitiva que deve ser fiscalizada pela EAF por forma a colmatar todas as anomalias e, posteriormente, assinada pelo contraente público. No entanto, os navios decorrentes do contrato de 2002, NRP Viana do Castelo e NRP Figueira da Foz, são manifestamente insuficientes para substituir as dez corvetas, pelo que a entrada ao serviço de mais NPO foi encarada pela Marinha como uma necessidade muito premente (Celso Guerreiro, 2018).

De facto, em 2004 o Estado atribuiu mais um contrato de dois NPO ligeiramente modificados de forma a serem particularmente vocacionados para Navios de Combate à Poluição. Nesse sentido, realizou-se um investimento significativo na aquisição de materiais e equipamentos para estes navios, nomeadamente no aço estrutural e na maquinaria completa da propulsão³¹(*ibid*). Todavia, em 2010, Portugal entrou num

³¹ Motores diesel propulsores, motores elétricos propulsores, caixas redutoras, chumaceiras de impulso e de apoio, linhas de veios e hélices de passo controlável.



período de grave crise financeira, em que as finanças públicas do país estavam desequilibradas e o auxílio de ajuda externa era quase inevitável. Esse facto verificou-se a 6 de abril de 2011 com a injeção de capital por parte do Fundo Monetário Internacional e a intervenção da Troika³² com a aplicação de medidas de austeridade. Como consequência dessas medidas, resultou o cancelamento do contrato de 2004, deixando assim a Marinha na expectativa de recuperar o processo de construção destes dois navios após o fim das intervenções externas³³ (Madeira, 2019).

Só foi possível retomar o processo de aquisição de mais navios para a esquadra portuguesa em 22 de julho de 2015 através da subconcessão das infraestruturas fabris ao Grupo *Martifer*, que criou a empresa *WestSea* para a retoma da atividade de construção e reparação naval em Viana do Castelo (Celso Guerreiro, 2018).

Foi tomada a decisão de reverter a construção de um projeto variante ao original para minimizar o acréscimo de risco e de custo associados, entrando em vigor a 25 de setembro de 2015 um contrato entre o Estado Português e o consórcio constituído pelas firmas *WestSea* e a *Edisoft*, como parceiro tecnológico. Este contrato prevê a construção de mais dois NPO segundo o projeto original e recorrendo ao aproveitamento dos materiais e equipamentos existentes³⁴ do contrato de 2004 (*ibid*).

Para tal, foi disponibilizada uma verba da LPM no valor de 77.000.000,00€, acrescida de Imposto de Valor Acrescentado (IVA), cujo pagamento só poderá ser efetuado após a declaração de conformidade ou emissão de visto pelo TdC e também pelo visto da EAF para verificar que a execução é realizada de acordo com o celebrado (Resolução do Conselho de ministros n.º 35-A/2015).

O pagamento dos navios está fracionado em quatro prestações, iniciando em 2015 com uma verba de 17,3 milhões, em 2016 e 2017, com verbas no valor de 37,2 milhões e 15,2 milhões de euros respetivamente, e por fim, em 2018 a liberação do montante em falta que corresponde a 7,3 milhões de euros (*ibid*).

³² Composta pelo Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu e Comissão Europeia.

³³ 17 de maio de 2014

³⁴ Instalação propulsora e comunicações.



Em contrapartida, o estaleiro deve fornecer dois NPO's, sendo que o primeiro no prazo de 33 meses após a entrada do contrato em vigor e o segundo navio no prazo 39 meses (Ministério da Defesa Nacional, 2015, cláusula 6ª do contrato de NPO).

Relativamente à construção e às condições/termos do contrato, estes procedimentos foram semelhantes ao contrato anterior, celebrado em 2002, o que facilitou o processo de construção do navio. No âmbito do controlo de execução do contrato, este é efetuado pela EAF que possui as mesmas funções da MAF do contrato anterior, tendo entrado em vigor logo após o início do contrato.

Estes contratos de construção de navios assumem especial relevância, não só pela despesa que está em causa, mas também pela especificidade técnica e logística que possuem, tornando essencial as funções ou tarefas da EAF. Assim, tendo em conta a complexidade técnica, material e financeira e as experiências/lições retiradas dos contratos de construção dos NPO's de 2002 e de 2015, é possível realizar uma análise de carácter académico da EAF, de modo a sistematizar o papel do gestor de contrato.

3.4 - Equipa de Acompanhamento e Fiscalização

A execução dos contratos públicos de especial complexidade apresenta, via de regra, especiais dificuldades para as entidades públicas, apresentando deficiências não só no cumprimento dos prazos como também nas condições técnicas e logísticas inerentes à satisfação da necessidade definida pelo contrato público.

Por razões que lhe são externas, a Marinha sofre das mesmas dificuldades. Em resultado destas dificuldades, a MAF a quem competiu acompanhar e fiscalizar o contrato de 2002, apesar de estar contemplada no caderno de encargos, só foi ativa em 2005, três anos após a entrada em vigor do contrato. Durante esse atraso, não houve nenhum acompanhamento permanente na construção do navio, à exceção do gestor de projeto do estaleiro contou como único instrumento de auxílio na construção, apenas o projeto de construção definido e assinado no contrato (Madeira, 2019).

Da ação desenvolvida pela MAF, foi possível identificar algumas incongruências na construção do navio, ordenando algumas remodelações na construção e adaptações ao projeto de construção inicial, o que fez com que o prazo de entrega do navio fosse



prorrogado, fornecendo ao Estado, o NRP Viana do Castelo a 30 de dezembro de 2010 e o NRP Figueira da Foz a 25 de novembro de 2013 (*ibid*).

Relativamente ao segundo contrato, tendo em conta a importância do acompanhamento permanente da execução do contrato retirada do contrato anterior, criou-se uma EAF - em tudo similar à MAF - mantendo as mesmas funções, alterando somente a sua designação. Esta equipa foi criada após a entrada em vigor do contrato através do despacho ministerial n.º 10841/2015. Assim, ao contrário do primeiro contrato, efetuou-se um acompanhamento permanente da execução desde o início da construção do navio. Também, devido ao fator de aprendizagem colmatou-se erros obtidos no contrato anterior, cumprindo assim os prazos de entrega dos NPO's, o NRP Sines, fornecido a 06 de julho de 2018 e NRP Setúbal, fornecido a 28 de dezembro de 2018 (Madeira, 2019).

A nomeação da respetiva equipa é realizada pelo contraente público, Direção-Geral dos Recursos da Defesa Nacional, por despacho do Chefe do Estado-Maior da Armada, sob proposta do Superintendente do Pessoal, ouvido o Superintendente do Material e o Diretor de Navios (Ministério da Defesa Nacional, 2015, n.º 2 e n.º 3).

Esta equipa é constituída por onze elementos, sendo um chefe da equipa/gestor do contrato e uma equipa de dois militares, oficial e um sargento, por cada uma das cinco áreas técnicas, a saber: (i) Arquitetura Naval, (ii) Auxiliares e Limitação de Avarias, (iii) Eletrotécnica, (iv) Automação e Comunicações e (v) Logística (Coelho, 2019).

Para além desses elementos, a equipa pode integrar especialistas, caso haja necessidades decorrentes da construção, nas áreas jurídicas, económicas e financeira, até mesmo na operação de um equipamento, de modo a assegurar o processo de construção do navio, cumprindo as especificações técnicas contratuais (Ministério da Defesa Nacional, 2015, n.º 2 e n.º 3).

O chefe/gestor do contrato deve possuir experiência/formação em gestão de equipas, gestão de contratos e planeamento e deve ser apoiado por uma vasta equipa, no mínimo um indivíduo por cada área, com formação específica nas áreas técnica a estudar/desenvolver /acompanhar (MAF, 2011, p. 3).



Embora a EAF tenha contribuído para a execução do contrato, existe outro aspeto que também influenciou o sucesso do contrato do terceiro e quarto navio. Segundo Madeira (2019), a alteração/privatização da administração dos ENVC também teve um grande impacto no cumprimento do contrato, tendo a administração atual como principal objetivo o lucro. Assim, a empresa está focalizada em cumprir rapidamente o contrato de modo a receber mais projetos. Todavia, apesar desse aspeto, o mesmo entrevistado, salienta que a criação de uma EAF é “imprescindível” para o controlo das tarefas de execução do contrato, garantindo assim o cumprimento pontual e exato das cláusulas do contrato (Madeira, 2019)

A EAF, para a fiscalização e acompanhamento da construção dos navios, realiza os seguintes procedimentos e tarefas: (i) um acompanhamento do planeamento contratualizado das tarefas de projeto e construção em reuniões semanais regulares entre equipas de gestão de projeto; (ii) aprovação dos documentos de projeto controlando o prazo da resposta da EAF, e os rácios entre os documentos aprovados e o total de documentos recebidos e previstos; (iii) acompanhamento das tarefas de construção através de inspeções planeadas e não planeadas. As não conformidades são controlados através do tempo de resposta do estaleiro e o rácio entre o número total de relatórios elaborado e o número de pendentes; (iv) acompanhamento da execução financeira ao longo do tempo através de autos de faturação balizados pelo cronograma financeiro face aos trabalhos realizados e verificados através de inspeções; (v) acompanhamento de provas de funcionamento (a cais e no mar), controlando os pendentes das provas em relação ao total de provas contratualizadas e (vi) revisão dos documentos de projeto para elaboração das telas finais e compilação da informação logística necessária à manutenção futura (Martins, 2019).

Caso haja anomalias, defeitos na execução da construção do navio são elaborados relatórios de não conformidade enviados ao estaleiro, controlando o tempo de resposta. Mesmo procedimento é realizado para anomalias não significativas, isto é, não



compromete a construção do navio na prossecução dos requisitos operacionais pretendidos³⁵(*ibid*).

Se essas anomalias obtiverem um impacto negativo na construção no navio em termos operacionais³⁶, a EAF propõe sanções contratuais à DGRDN definidas no caderno encargos, de modo a compensar o Estado por eventuais faltas do Adjudicatário no cumprimento dos requisitos estabelecidos no contrato. No entanto, é do interesse do Estado garantir que o navio seja construído com os requisitos definidos. Assim, cabe à EAF antecipar qualquer anomalia e propor medidas corretivas, no âmbito da modificação ou de cessação contratual (*ibid*).

No âmbito da modificação objetiva contratual, a EAF pode modificar o contrato nas condições previstas no caderno de encargos, desde que não alterem o valor contratual do contrato: (i) alterações significativas que afetam as condições em que as partes basearam a sua vontade de contratar, designadamente, a segurança e o desempenho operacional global do navio, as datas de entrega do projeto e do navio e as que alterem o preço do fornecimento (Classe I); (ii) as alterações do teor das especificações e de outros anexos contratuais que não são mencionados anteriormente (Classe II); (iii) modificações de peças do projeto que não sejam nas classes I ou II, e que não afetam o teor das especificações, da configuração de subsistemas e equipamentos, da documentação técnica e de outros anexos contratuais (Classe III) (Ministério da Defesa Nacional, 2015, cláusula 30.º). As modificações que alteram o valor de contratual do contrato devem ser aprovados pela DGRDN, sob proposta da EAF.

Relativamente à cessação contratual, a EAF pode propor medidas à DGRDN tais como (i) melhorias de períodos de resposta do estaleiro às anomalias encontradas; (ii) regulamentar de forma mais restritiva os subcontratados, e (iii) à necessidade de providenciar mais informação sobre as aquisições de materiais e equipamentos, permitindo um papel mais interventivo da EAF (Martins, 2019).

³⁵ Por exemplo, um armário com falta de órgãos de aperto

³⁶ Velocidade, autonomia, vibrações, ruído, manobrabilidade, governo, estabilidade direcional.



Em suma, o chefe da EAF refere que ainda existe algumas lacunas ao nível dos procedimentos e métodos de controlo que permita uma maior flexibilização, tornando assim o processo mais eficiente (Coelho, 2019).

3.5 – Proposta de um Manual

O CCP, na implementação da nova alteração, no artigo 290.º-A criou a figura jurídica do “gestor do contrato” a quem compete o “acompanhamento permanentemente da execução do contrato público”. Essa tarefa possui muitas linhas de ação e a responsabilidades que esta figura está sujeita são elevadas (Governo, 2017).

De facto, pode-se observar essa situação pela EAF na construção dos NPO’s, cuja execução financeira, técnica e jurídica possui uma elevada complexidade, como evidenciado no subcapítulo anterior.

Como o modo de atuação do gestor do contrato requer uma maior clarificação para casos especiais torna-se importante a criação de um manual (Apêndice V) para as EAF’s na construção e manutenção de navios de guerra ou processos de aquisição similares, sendo necessário introduzir ajustes que permitam atender às especificidades de cada contrato da aquisição.

A existência de um manual de apoio à atividade do Gestor de contrato ou das EAF's, baseado na legislação e outra documentação teórica de referencia e no testemunho de técnicos credenciados que anteriormente desenvolveram esta função, permite melhorar a sua ação, nomeadamente ao nível da execução contratual, mora e incumprimentos contratuais, modificações objetivas contratuais e por fim, cessação contratual.

Este manual deriva de um trabalho de carácter académico, pelo que fica sujeito a melhorias correntes de experiências futuras ou da necessidade de introdução de ajustes para sua adaptação a situações similares.

Em suma, esse manual torna-se importante não só pelas novas responsabilidades que a EAF possui com a entrada em vigor da nova alteração do CCP como também com a aprovação da nova LPM pela Assembleia da República, no dia 30 de abril de 2019, que prevê um investimento no reequipamento das Forças Armadas em 4,74 mil milhões de euros até 2030, em que 352 milhões de euros são disponibilizados para a aquisição de seis NPO’s (Assembleia da República, 2019).





CONCLUSÃO

A contratação pública é um processo complexo e a burocratização envolvida é um dos fatores que permite negligência por partes dos intervenientes tanto ao nível da formação do procedimento como ao nível da execução. É nesse âmbito que a nova alteração do CCP, nomeadamente a criação da figura do gestor do contrato, pretende otimizar a gestão pública através da melhoria da eficiência associada à contratação pública, a qual é atingida através da identificação de uma única pessoa que será responsável pelo acompanhamento permanente da execução dos contratos públicos, contribuindo assim para a promoção de um desempenho de qualidade e de eficiência.

Desta forma, para melhor compreender melhor esta problemática, fez-se a sistematização do conhecimento teórico associado a esta temática, focalizando a fase da execução contratual e as tarefas do gestor do contrato, e de controlo interno. Para criar uma ferramenta que incorpore conhecimentos teóricos e conhecimentos práticos absorvidos pelos profissionais que desempenham funções no âmbito das temáticas abordadas, conseguindo assim criar uma ferramenta com aplicabilidade ao caso estudado e a outros similares, de modo a atingir os objetivos delineados, optou-se por realizar um estudo de caso sobre as EAF's dos contratos de construção dos NPO's de 2002 e de 2015.

Os NPO's, construídos essencialmente para substituir as corvetas da classe de João Coutinho e da classe Baptista de Andrade, são derivados de um projeto de construção recente da Marinha Portuguesa concretizado pelos ENVC, empresa pública.

Esse processo iniciou-se em 2002 com a construção de dois navios, tendo os estaleiros com base de informação as condições presentes no contrato. Devido à complexidade técnica, financeira e jurídica inerente ao contrato, em 2005 foi criado a EAF's, em que foram efetuadas muitas remodelações ao nível da construção. A construção só é concluída em 2010 com muitas adaptações ao projeto de construção, facto que fez com que houvesse atrasos nas entregas dos navios.

Além desse contrato, em 2015, o Estado realizou outro contrato para a construção de mais dois NPO's com ENVC, tendo nesse ano alterado a sua administração para o Grupo Martifer, que criou a empresa WestSea. Ao contrário do outro contrato, a EAF foi



nomeada no início da construção e, através de alguns conhecimentos adquiridos ao longo das construções dos primeiros navios, foi entregue os navios nos prazos estabelecidos.

Assim, através da sistematização do conhecimento teórico e das entrevistas realizadas foi possível responder às perguntas que derivam da questão central: “*Como incrementar a atividade do controlo interno do gestor do contrato no âmbito dos processos de contratação pública relativos à aquisição e manutenção de unidades navais na Marinha?*”.

Relativamente à primeira pergunta derivada, que se refere ao impacto da implementação da figura do gestor de contrato, a alteração ao CCP, com criação da figura do gestor do contrato, veio introduzir um mecanismo de controlo interno nas instituições públicas para promover uma maior eficiência dos recursos disponíveis, nomeadamente no cumprimento das obrigações contratualizadas no prazo estipulado. Esse facto pode-se verificar através do estudo de caso realizado, mais especificamente com a criação da EAF no início da entrada em vigor do contrato de 2015 o Estado Português obteve-se os dois NPO's conforme o estipulado. Desta forma, pode-se concluir que a EAF/gestor do contrato possui um grande impacto ao nível do interesse público, na medida que consegue identificar situações e potenciais riscos ao cabal cumprimento do contrato e medidas para melhoria da eficiência de qualquer processo de contratação pública, beneficiando os interesses da Marinha e por consequente, do país.

No que respeita à segunda pergunta derivada sobre os procedimentos de controlo de execução de contratos públicos da DN, a criação da figura de gestor do contrato veio reforçar esta vertente, sendo um novo mecanismo de controlo interno. Como esta figura jurídica é recente, não existe nenhum procedimento formalizado para as funções da EAF, sendo que generalidade dos documentos utilizados foram realizados pelos profissionais que integram a mesma de modo garantir que todos os requisitos técnicos são cumpridos ao longo da construção do navio. Considerando que os documentos existentes não integram uma validação de teor teórico-científico, considera-se existir uma lacuna no conhecimento. Face a essa lacuna, torna-se importante a implementação de procedimentos de fiscalização e acompanhamento através de um manual para o gestor do contrato para o acompanhamento e fiscalização de construção de navios de guerra.



Na realização desta dissertação, existiu diversas limitações ao estudo: (i) o reduzido número de elementos da EAF, o que poderá conduzir a enviesamentos dos resultados resultantes das experiências e formação específicas dos elementos entrevistados ou existentes nos documentos técnicos consultados e que tenham sido desenvolvidos pelos referidos funcionários; (ii) o estudo está focalizado num só tipo de contrato de construção de navio de cariz militar (NPO's).

Assim como linhas de investigação futuras, torna-se necessário adaptação do manual agora desenvolvido à realidade de outros contratos de aquisição, como sejam outros tipos de navio, sejam eles combatentes ou de cariz civil, o caso de viaturas, empreitadas de construção civil, aquisição de armamento, contratação de serviços de limpeza e higiene, manutenção zonas verdes, entre outros. Além disso, a criação de um manual de boas práticas para a implementação de um projeto de construção de um navio de guerra de carácter “combatente”, tais como as fragatas, de modo a satisfazer os interesses da Marinha ao nível da capacidade operacional.

Em suma, o manual proposto nesta dissertação é um importante e fundamental ferramenta para que os gestores de contrato possam desenvolver a sua atividade de forma organizada e eficiente, beneficiando a Marinha Portuguesa nas tarefas/missões operacionais que lhe é incumbido.





REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DA RELAÇÃO DE LISBOA (2012), Processo 2859/09.7TJLSB.L1-8, (2012-06-28) acedido em: <http://www.dgsi.pt/jtrl.nsf/33182fc732316039802565fa00497eec/eecac7f6bbc593ae80257a60003adcdd?OpenDocument> consultado no dia 7 de fevereiro de 2019;
- BATISTA, Branco, (2019), Comunicação pessoal, (Equipa de Acompanhamento e Fiscalização) realizado no dia 13 de março de 2019;
- CAIADO, António C. P. & PINTO, Ana C. (2002), *Manual do Plano Oficial de Contabilidade Pública*, 2º Edição, Lisboa;
- CEMA (2018), *Diretiva de Planeamento de Marinha, Marinha*, (2018-05.02), p. 1-44;
- COELHO, Santos (2019), Comunicação Pessoal (Chefe da EAF) realizado no dia 15 de março de 2019;
- COSO (2013), *Internal Control – Integrated Framework*, acedido em: https://na.theiia.org/standards-guidance/topics/documents/executive_summary.pdf consulta no dia 17 de novembro de 2018;
- COSTA, Carlos Baptista da (2010), *Auditoria Financeira: Teoria e Prática*, 9ª Edição, Lisboa;
- ESTORNINHO, Maria J., (2013), *Curso de Direito dos Contratos Públicos*, Coimbra, Edições ALMEIDA;
- GUERREIRO, Celso (2018), *As provas de mar do NRP SINES*, *Revista de Marinha*, 13 de julho de 2018, acedido em: <https://revistademarinha.com/provas-de-mar/> consultado no dia 13 de fevereiro de 2019;
- GUIMARÃES, D. T., (2004). *Dicionário Jurídico*. 7.ª Edição ed. São Paulo: s.n.
- GOERDELER, K.P.M. (1999), *Internal Control: A Practical Guide*, acedido em: https://ecgi.global/sites/default/files/codes/documents/kpmpg_internal_control_practical_guide.pdf consultado 21 de novembro de 2018;



INSTITUTO PORTUGUÊS DE AUDITORIA INTERNA (2009), *Enquadramento internacional de práticas profissionais de auditoria interna*, acessado em: http://www.ipai.pt/fotos/gca/ippf_2009_port_normas_0809_1252171596.pdf consultado a 17 de novembro de 2018;

LEITÃO, Luís M.T.de Menezes. (2013) *Direito das Obrigações: Volume I – Introdução da constituição das obrigações*, Coimbra, Edições Almedina;

_____ (2014), *Direito das Obrigações: Volume II*, Coimbra, Edições Almedina;

LYNCH, Jorge. (2013) *Public Procurement: Principles, Categories and Methods*, Lean pub, retirado <https://leanpub.com/procurement-principles-categories-and-methods/read> consultado no dia 3 de outubro de 2018;

MADEIRA, Simões, (2019), Comunicação pessoal (Direção Geral de Recursos da Defesa Nacional) realizado no dia 30 de janeiro de 2019;

MAF (2011), Construção/Aquisição de novos meios: Manual de boas práticas;

MARINHA PORTUGUESA, (1997), *ILA 5 (A): Instruções para a organização da manutenção das Unidades Navais e outros meios de ação naval*;

_____ (2007), *POA 5 (A): Requisitos Operacionais do Navio Patrulha Oceânico*;

_____ (2011), *IAA 3 – Actividades de Inspeção*;

MARTINS, Triunfante, (2019), Comunicação pessoal (Equipa de Acompanhamento e Fiscalização) realizado no dia 5 de junho de 2019.

OCDE (2015), *Recommendation of the council on public procurement*, OCDE, retirado em <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/recommendation/> consultado no dia 3 de outubro de 2018;

OFFICE OF GOVERNMENT COMMERCE (2008), *An Introduction to Public Procurement*, Londres, UK OGC, acessado em: https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110406052414/http://www.ogc.gov.uk/documents/Introduction_to_Public_Procurement.pdf consultado no dia 8 de outubro de 2018;

PEDRON, Cristiane (2008), *O método de investigação: Estudo de Caso*, ISEG-UL, acessado em:



<https://www.iseg.ulisboa.pt/aquila/getFile.do?fileId=16421&method=getFile>
e consultado 14 de janeiro de 2019;

RAMALHEIRA, Sílvio (2015), *Controlo Interno na Marinha Portuguesa*, acessido em:
<https://www.marinha.mil.br/dabm/sites/www.marinha.mil.br.dabm/files/arquivos/Seminario%20Intendencia-1.pdf> consultado a 5 de fevereiro de 2019;

SANTOS, Barreiro dos. *et al.* (2016), *Orientações Metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação*, Lisboa, acessido em:
https://cidium.iium.pt/site/images/NormativosInvestigacao/CADERNO_8_IUM.pdf.

SILVA, João, (2005) *Do levantamento de capacidades à execução da LPM numa óptica de gestão de projetos: modelo optimização da gestão da LPM*, Trabalho individual de longa duração, Instituto de Alto Estudos Militares;

SILVA, Jorge Andrade da. (2010) *Dicionário dos Contratos Públicos*, Coimbra, Edições Almedina;

TRIBUNAL DE CONTAS (1999), Manual de auditoria e procedimentos Volume I, Lisboa, acessido em:
<https://www.tcontas.pt/pt/publicacoes/manuais/map/Manual.pdf>;

_____ (2017), Relatório n.º 21/2017 – 2.ª Secção, Lisboa, acessido em:
http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2017/2s/rel021-2017-2s.pdf;

MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL (2002), Contrato de Aquisição de dois Navios Patrulha Oceânicos, 2002-10-22;

_____ (2015), Contrato de Aquisição de dois Navios Patrulha Oceânicos (NPO), Contrato n.º 38/DGRDN/2015, 2015-07-22, acessido em:
<http://www.base.gov.pt/base2/rest/documentos/125449>;

Legislação:

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (1990), Lei n.º 8/1990, de 20 de fevereiro. D.R. Iª Série. 43 p. 685-687 – Lei de Bases da Contabilidade Pública;

_____ (1997), Lei n.º 98/1997, de 26 de agosto. D.R. Iª Série 196 p. 4401-4424 – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC);



- _____ (1997), Resolução n.º 60-B/1997, de 14 de outubro. D.R. Iª Série. 238 p. 5486-5486 – Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar;
- _____ (2005), Lei Constitucional n.º 1/2015, de 12 de agosto. D.R. Iª Série. 155 p. 4642-4686 – Constituição da República Portuguesa;
- _____ (2009), Lei n.º 1-A/2009, de 7 de julho. D.R. Iª Série. 129 p. 4344-(2) – 4344-(9) – Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas;
- _____ (2009), Lei n.º 31-A/2009, de 7 de julho. D.R. Iª Série. 129 p. 4344-(9) – 4344-(18) – Lei da Defesa Nacional;
- _____ (2011), Resolução n.º 86/2011, de 11 de abril. D.R. Iª Série. 71 p. 2178-2178 – Cessação da vigência do Decreto-lei n.º 40/2011, de 22 de março;
- _____ (2015), Lei n.º 7/2015, de 18 de maio. D.R. Iª Série. 95 p. 2554-2558 – Lei de Programação Militar;
- _____ (2015), Lei n.º 146/2015, de 9 de setembro. D.R. Iª Série. 176 p. 7325-7342 – Lei que regula a atividade de marítimos a bordo de navios que arvoram bandeira portuguesa;
- _____ (2019), Lei n.º 2/2019, de 17 de junho. D.R. Iª Série. 114 p. 2982-2985 – Lei de Programação Militar;
- CEMA (2016), Despacho n.º 2/2016, de 20 de janeiro, Regulamento Interno da Inspeção-Geral da Marinha;
- _____ (2016), Despacho n.º 7/2016, de 26 de janeiro, Regulamento Interno da Direção de Auditoria e Controlo Financeiro;
- _____ (2016), Despacho n.º 38/2016, de 3 de maio, Regulamento Interno da Direção de Navios;
- _____ (2017), Despacho n.º 4301/2017, de 19 de maio, D.R. IIª Série. 97 p. 9765-9765 - Subdelegação e delegação de competências;
- _____ (2018), Despacho n.º 61/2018, de 19 de dezembro, Regulamento de Administração Financeira da Marinha;



- _____ (2019), Despacho n.º 373/2019, de 9 de janeiro, D.R. IIª Série. 6 p. 1116-1116 – Subdelegação e delegação de competências;
- GOVERNO (1966), Decreto-lei n.º 47344/1966, de 25 de novembro. D.R Iª Série. 274 p. 1883-2086 – Código Civil;
- _____ (1992), Decreto-lei n.º 155/1992, de 28 de julho. D.R. Iª Série. 172 p. 3502-3509 – Regime da administração financeira do Estado;
- _____ (1995), Decreto-lei n.º 48/1995, de 15 de março. D.R. Iª-A Série. 63 p. 1350-1416 – Aprova o Código Penal;
- _____ (1995), Decreto-lei n.º 277/1995, de 25 de outubro. D.R. Iª-A Série 247 p. 6611-6619 – Código do Registo de Bens Móveis;
- _____ (1997), Decreto-lei n.º 232/1997, de 3 de setembro. D.R Iª-A Série. 203 p. 459-4638 – Plano Oficial de Contabilidade Pública;
- _____ (1998), Decreto-lei n.º 166/1998, de 25 de junho. D.R Iª Série 144 p. 2814-2816 – Sistema de controlo interno da administração financeira do Estado;
- _____ (1999), Decreto-lei n.º 197/1999, de 8 de junho. D.R Iª-A Série. 132 p. 3171-3210 – Regime da autorização da despesa pública;
- _____ (2011), Decreto-lei n.º 104/2011, de 6 de outubro. D.R Iª Série. 192 p. 4584-4597 – Regime jurídico da contratação pública nos domínios da defesa e da segurança;
- _____ (2014), Decreto-lei n.º 183/2014, de 29 de dezembro. D.R. Iª Série 250 p. 6375-6382 – Lei Orgânica do Ministério da Defesa Nacional
- _____ (2014), Decreto-lei n.º 185/2014, de 29 de dezembro. D.R. Iª Série 250 p. 6397-6406 – Lei Orgânica da Marinha;
- _____ (2015), Decreto-lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro. D.R Iª Série. 4 p. 50-87 – Código do Procedimento Administrativo;
- _____ (2015), Decreto-lei n.º 192/2015, de 11 de setembro. D.R. Iª Série 178 p. 7584-7828 – Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas;



_____ (2017), Decreto-lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto. D.R. Iª Série. 168 p. 1894–2052 – Alteração ao Código dos Contratos Públicos;

MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL (2005), Despacho n.º 2907/2005, de 10 de fevereiro. D.R. IIª Série. 29 p. 1891 - Criação da Missão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Contrato de Aquisição de dois Navios Patrulha Oceânicos;

_____ (2015), Despacho n.º 10841/2015, de 30 de setembro. D.R. IIª Série. 191 p. 28041-28042 - Criação da Equipa de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Contrato de Aquisição de dois Navios Patrulha Oceânicos;

_____ (2018), Despacho n.º 12232/2018, de 19 de dezembro. D.R. IIª Série. 244 p. 34059-34060 – Delegação de competências co CEMA;

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (1999), Decreto Regulamentar n.º 27/99, de 12 de novembro. D.R. Iª-B Série. 264 p. 7947-7949 - Disciplina operativa do SCI da administração financeira do Estado e o modo de funcionamento do respetivo Conselho Coordenador;

PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO (2014), Diretiva 2014/24/UE, de 26 de fevereiro – Diretiva relativa aos contratos públicos.

SUPERINTENDENTE DO MATERIAL (2019), Despacho n.º 2827/2019, de 9 de janeiro. D.R. IIª Série. 54 p. 8143–8144 – Subdelegação e delegação de competências;

TRIBUNAL DE CONTAS (2018), Despacho n.º 26/EC/2018 – DAIV, Lisboa;



APÊNDICE I – PRÍNCÍPIOS DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

| Princípios | Descrição |
|--------------------------------|--|
| Transparência | As informações do processo da contratação pública devem ser disponibilizadas a todos os <i>stakeholder</i> , exceto se existir razões válidas e legais para manter certas informações confidenciais. |
| Integridade/ Confiabilidade | Os <i>stakeholders</i> têm de confiar em qualquer informação divulgada pela entidade contratante. |
| Economia | Este princípio enfatiza a necessidade de gerir fundos públicos com precaução para que os preços pagos por bens, serviços ou obras sejam minimizados. |
| Livre-concorrência | Qualquer organização, instituição ou indivíduo qualificado pode intervir num processo de contratação pública. |
| Justiça | Quaisquer decisões ou ações devem ser imparciais e nenhum tratamento preferencial deve existir para qualquer indivíduo ou organização. Além disso, as ofertas do mercado devem ser consideradas com base na proposta, embora que qualquer indivíduo ou organização tem o direito de reclamar. |
| Competitividade | Dado que os contratos públicos são financiados com os fundos públicos, todas as organizações devem apresentar propostas a uma determinada necessidade. Os requisitos de contratação pública devem ser amplamente divulgados para aumentar as hipóteses de uma boa resposta do mercado, levando à adjudicação de contratos com preços competitivos. |
| Responsabilidade | Qualquer pessoa envolvida na contratação pública é responsável pelas suas ações e decisões. |





APENDICE II – GUIÃO DE ENTREVISTAS

| DESCRIÇÃO | TÓPICOS DA PERGUNTA |
|--------------------------------|---|
| Caracterização do entrevistado | Qual é o serviço onde exerce funções? |
| | Quantos anos de experiência profissional no âmbito da contratação pública/controlo interno? |
| Execução do contrato | Conhece a figura do gestor do contrato? |
| | Como era realização a gestão de contratos antes da aprovação do DL n.º 111-B/2017 (Nova alteração do Código dos Contratos Públicos)? ? |
| | Como é efetuado o acompanhamento permanente da execução do contrato? |
| | O contrato assinado em 2002, para a construção dos dois primeiros NPO's, está executado na totalidade (materialmente, tecnicamente e financeiramente)? Se respondeu não, em que aspetos? |
| | Que ferramentas utiliza na prossecução da tarefa de acompanhamento e fiscalização (indicadores, procedimentos, ...)? |
| Situação de Mora | Que ações são tomadas em caso de deteção de serem detetadas anomalias, defeitos ou desvios? |
| | Quais os motivos que levaram aos atrasos verificados na construção dos dois primeiros navios? |
| | Quais as diferenças de procedimentos de acompanhamento e fiscalização utilizados nos contratos de 2002 (NRP Viana do Castelo e NRP Figueira da Foz) e no de 2015 (NRP Sines e NRP Setúbal)? |
| | Qual o fluxo de informação entre a EAF e o ENVC? |
| | Como é efetuado a aplicação de penalidades, em caso de mora? |



| | |
|-----------------------------|--|
| Incumprimento Contratual | Qual o procedimento que EAF efetua em caso de incumprimento contratual? |
| | A EAF propõe ao contraente público modificações ou cessações ao contrato? Se sim, Quais? |



APÊNDICE III - PAGAMENTOS E PRAZOS DE ENTREGA DO PRIMEIRO NAVIO

| Número da Prestação | Prazo | Descrição |
|----------------------------|---|--|
| Primeira Prestação | Entrada em vigor do contrato | 13.156.984€ , que corresponde a 50% do desenvolvimento do projeto do NPO, 10 % da construção do NPO e 42,5% do valor dos bens e serviços de apoio logístico associados ao desenvolvimento do projeto do navio e suporte logístico de base em terra. |
| Segunda Prestação | Seis meses após a entrada em vigor do contrato | 6.254.361€ , que corresponde 30% do desenvolvimento do projeto do NPO e 10% da construção do NPO |
| Terceira Prestação | Doze meses após a entrada em vigor do contrato | 1.900.240€ , que corresponde a 20% do desenvolvimento do projeto do NPO |
| Quarta Prestação | Dezoito meses após a entrada em vigor do contrato | 8.637.094€ , que corresponde 15% da construção do NPO, 30% do valor dos bens e serviços de apoio logístico ao desenvolvimento do projeto do navio e ao suporte logístico de base em terra. |
| Quinta Prestação | Vinte e um meses após a entrada em vigor | 6.808.000€ , que corresponde 20% da construção do NPO. |



| | | |
|------------------|--|---|
| | do contrato | |
| Sexta Prestação | Vinte e quatro meses após a entrada em vigor do contrato | 6.808.000€ , que corresponde 20% da construção do NPO. |
| Sétima Prestação | Vinte e seis meses após a entrada em vigor do contrato | 5.106.000€ , que corresponde 15% da construção do NPO. |
| Oitava Prestação | Trinta meses após a entrada em vigor do contrato | 3.404.000€ , corresponde 10% da construção do NPO |
| Nona Prestação | Trinta e dois meses após a entrada em vigor do contrato | 1.324.940€ , corresponde a 100% do valor dos bens e serviços de apoio logístico a incorporar no NPO |
| Décima Prestação | Trinta e quatro meses após a entrada em vigor | 2.354.062€ , corresponde 20% do valor dos bens e serviços de apoio logístico associados ao desenvolvimento do projeto do navio e ao suporte logístico de base em terra |



| | | |
|------------------------------|---|--|
| | do contrato | |
| Décima Primeira Prestação | Trinta e seis meses após a entrada em vigor do contrato | 882.773€ , corresponde a 7,5% do valor dos bens e serviços de apoio logístico associados ao desenvolvimento do projeto do navio e ao suporte logístico de base em terra |





APÊNDICE IV - PAGAMENTOS E PRAZOS DE ENTREGA DO SEGUNDO NAVIO

| Número da Prestação | Prazo | Descrição |
|----------------------------|--|---|
| Primeira Prestação | Dezoito meses após a entrada em vigor do contrato | 1.540.000€ , que corresponde a 5% da construção do segundo navio |
| Segunda Prestação | Vinte e um meses após a entrada em vigor do contrato | 4.620.000€ , que corresponde a 15% da construção do segundo NPO |
| Terceira Prestação | Vinte e quatro meses após a entrada em vigor do contrato | 4.620.000€ , que corresponde a 15% da construção do segundo NPO |
| Quarta Prestação | Vinte e seis meses após a entrada em vigor do contrato | 4.620.000€ , que corresponde a 15% da construção do segundo NPO |
| Quinta Prestação | Vinte e oito meses após a entrada em vigor do contrato | 6.160.000€ , que corresponde a 20% da construção do segundo NPO |
| Sexta Prestação | Tinta meses após a entrada em vigor do contrato | 3.080.000€ , que corresponde a 10% da construção do segundo NPO |
| Sétima Prestação | Trinta e dois meses após a entrada em vigor do contrato | 3.080.000€ , que corresponde a 10% da construção do segundo NPO |
| Oitava Prestação | Trinta e quatro meses após a entrada em vigor | 249.399€ , que corresponde a 50% do valor do Ajustamento do |



| | | |
|----------------|---|--|
| | do contrato | Projecto do NPO, decorrente dos resultados dos testes e provas realizados ao primeiro navio |
| Nona Prestação | Trinta e seis meses após a entrada em vigor do contrato | 4.654.339€ , que corresponde a 10% da construção do segundo navio e 50% do valor do Ajustamento do Projecto do NPO, decorrente dos resultados dos testes e provas realizados ao primeiro navio. |



APÊNDICE V – PROPOSTA DE MANUAL PARA O ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DE NAVIOS DE GUERRA



Índice

| | |
|---|----|
| Índice | 1 |
| Índice de Tabelas..... | 2 |
| Índice de Figuras | 2 |
| Lista de Abreviaturas | 3 |
| 1. Delimitação do âmbito..... | 4 |
| 1.1.Enquadramento legal | 4 |
| 1.2.Normas do contrato a executar..... | 5 |
| 1.2.1. Contexto geral | 5 |
| 1.2.2. Contexto especial – cláusulas típicas especiais (específicas) a que deve obedecer um contrato de aquisição de um “navio de guerra” | 8 |
| 1.2.2.1. Conceito de Navio de Guerra..... | 8 |
| 1.2.2.2.Cláusulas específicas e sua importância..... | 9 |
| 2. Cumprimento contratual | 13 |
| 3. Mora e Incumprimento contratual..... | 25 |
| 4. Modificação Contratual..... | 28 |
| Anexo A - Fluxograma | 31 |
| Anexo B – Relatório de inspeção | 32 |
| Anexo C – Relatório de prova | 34 |
| Anexo D - Proposta de Modificação Objetiva Contratual..... | 39 |

Índice de Tabelas

| | |
|---|----|
| Tabela 1 - Modo de liberação de caução para contratos com prazos superiores a dois anos | 15 |
| Tabela 2 – Indicadores financeiros..... | 16 |
| Tabela 3 – Exemplo de provas aplicado à construção de NPO's..... | 20 |
| Tabela 4 - Indicadores técnicos | 21 |
| Tabela 5 - Lista de anomalias verificadas durante o período de garantia | 23 |
| Tabela 6 - Indicador para identificação de mora contratual..... | 25 |
| Tabela 7 - Condições para a suspensão da construção..... | 26 |

Índice de Figuras

| | |
|--|----|
| Figura 1 - Etapas do processo de contratação pública..... | 13 |
| Figura 2 – Fases de inspeção ao longo da construção de um navio..... | 18 |
| Figura 3 - Procedimento na entrega provisório do navio..... | 22 |
| Figura 4 - Procedimento no período de garantida..... | 22 |
| Figura 5 - Procedimento em Mora Contratual..... | 25 |
| Figura 6 - Procedimento em incumprimento contratual..... | 27 |
| Figura 7 - Procedimento em caso de modificação objetiva..... | 29 |
| Figura 8 - Procedimento em caso de cessação contratual..... | 30 |

Lista de abreviaturas

| | |
|------|---|
| CC | Código Civil |
| CCP | Código dos Contratos Públicos |
| CEMA | Chefe de Estado Maior da Armada |
| CPA | Código do Procedimento Administrativo |
| DN | Direção de Navios |
| EAF | Equipa de Acompanhamento e Fiscalização |
| FAT | Provas de Fabricação |
| HAT | Provas de Porto |
| IAA | Instruções de Administração da Armada |
| MAF | Missão de Acompanhamento e Fiscalização |
| NPO | Navio Patrulha Oceânico |
| PI | Procedimento de Inspeção |
| SAT | Provas de Mar |

1. Delimitação do âmbito

1.1. Enquadramento legal

A Marinha, ramo das Forças Armadas que integra a administração direta do Estado através do Ministério da Defesa Nacional, tem como principal objetivo a salvaguardar os interesses do país: (i) na defesa militar e apoio à política externa; (ii) Segurança e Autoridade do Estado no Mar; e (iii) Desenvolvimento económico, científico e cultural (CEMA, 2018, p. 7).

Todavia, esses objetivos só serão atingíveis com uma melhor eficácia, eficiência e economia na administração dos recursos materiais, pessoais e financeiros se tais desideratos legais se refletirem no modo como estes são empregues na execução de um conjunto de tarefas que consubstanciam a sua missão.

O emprego dos recursos da Marinha serve também para sustentar ou aprovisionar a esquadra portuguesa. De modo a potenciar os níveis de operacionalidade da esquadra, é necessário modernizar os navios existentes ou, até mesmo, adquirir novos navios de guerra.

A modernização dos navios de guerra é realizada pela Direção de Navios (DN) através da manutenção naval. Este elemento logístico atua na obtenção de graus aceitáveis de fiabilidade do material, na obtenção de elevados coeficientes de disponibilidade operacional dos meios navais e na minimização dos custos inerentes aos serviços ou aquisição de sobressalentes ou pequenos equipamentos (ILA 5 (A), 1997, p.1-2).

O processo de aquisição tanto de novos navios de guerra como de sobressalentes ou pequenos equipamentos necessários para a manutenção, não deve ser descurada visto que o financiamento é público, tornando assim essencial o acompanhamento e a fiscalização de qualquer contrato público.

A contratação pública da Marinha, para além do Código dos Contratos Públicos (CCP) – Decreto-lei n.º 111-B/17, de 31 de agosto – deve observar o regime exposto no Decreto-lei n.º 104/2011, de 11 de outubro, que aprovou o regime jurídico da contratação pública nos domínios da defesa e da segurança, aplicando-se subsidiariamente o regime geral do CCP de modo a garantir a segurança jurídica e a coerência entre os regimes de contratação pública.

Deste modo, o controlo de execução de contratos nos domínios da defesa e da segurança é submetido à Parte III do CCP – Regime substantivo dos contratos administrativos - que estabelece o regime substantivo aplicável à execução, modificação e extinção das relações contratuais administrativas onde se incluem os contratos públicos.

Relativamente à matéria acima assinalada, a nova alteração do CCP introduz uma nova figura jurídica, o gestor do contrato, para acompanhar permanentemente a execução do contrato público, criando assim uma nova ferramenta de desempenho de qualidade de todos os que colaboram no exercício de tarefas de relevância pública.

Com esta nova figura pretende-se alcançar um maior grau de controlo ao nível da execução material, técnica e financeira dos contratos celebrados pelo Estado – e assim por inerência pela Marinha –, garantindo que tantos os navios ou mesmos os sobressalentes adquiridos sejam não só entregues no prazo estipulado com os requisitos técnicos solicitados, como venham a desempenhar, nos termos dos requisitos operacionais definidos, as suas missões de interesse público, em função das quais existem.

Só assim, será possível obter uma Marinha equilibrada, otimizada, flexível, e sobretudo eficaz na prossecução da sua missão: “Contribuir que Portugal use o Mar” (CEMA, 2018, p. 7).

1.2. Normas do contrato a executar

1.2.1. Contexto geral

As aquisições de navios de guerra ou as suas modernizações são concretizadas através de contratos públicos. O CCP não nos dá uma definição de contrato público, porém da interpretação conjugada do art.º 1.º do CCP com o art.º 200.º do CPA é possível definir o que é um contrato público.

Em primeiro lugar, por força das diretivas comunitárias transpostas para o direito português, o contrato público é todo o contrato que independentemente da sua designação e natureza, seja celebrado pelas entidades adjudicantes referidas no CCP e não sejam excluídos do seu âmbito de aplicação (Governo, 2017, n.º 2 do art.º 1.º). Encontram-se em articulação, pela definição, dois elementos – os sujeitos que assinam o contrato do lado da administração e a sua função, sendo que o aspeto funcional será sobrevalorizado (Andrade da Silva, 2010, p. 147). Note-se que se trata de valorizar o critério da função do contrato, enquanto instrumento de satisfação de

interesses públicos (Maria João Estorninho, 2013, p. 328). Deve acrescentar-se, conforme o 201.º n.º 1 do CPA e o art.º 16.º n.º 1 do CCP que tais contratos terão por objeto “prestações que estejam, ou sejam suscetíveis de estar, submetidas à concorrência de mercado”.

Em segundo lugar, todo Contrato Público é um Contrato Administrativo (Governo, 2015, n.º 2 do art.º 200.º). Analisando o n.º 6 do art.º 1.º do CCP, entretanto revogado, poderemos dizer, enquanto critério de interpretação histórica que o contrato administrativo emerge de uma relação jurídica administrativa, ou de direito administrativo, onde, se articulam de forma sinalagmática “poderes de autoridade e/ou restrições de interesse público para a Administração [Pública] ou direitos e/ou deveres para os particulares” que a propósito da formação e execução do contrato entram em relação com a Administração Pública (Jorge Andrade da Silva, 2010, p. 135).

Um Contrato Público pode assim ser definido como o vínculo jurídico estabelecido entre uma pessoa individual ou coletiva e uma pessoa de direito público ou sujeita a determinadas normas que a fazem comportar como de direito público, com vista à realização de prestações por parte daquela onde se visa a satisfação de um interesse público, subjacente às prestações definidas, emergentes estas de situações suscetíveis de estar, submetidas à concorrência de mercado.

Verifica-se ainda que o contrato público deve resultar de um procedimento pré-contratual e que, qualquer que seja o procedimento a efetuar com vista à celebração de um contrato público, tipificados no n.º 2 do art.º 16.º do CCP, sempre haverá necessidade de determinar que cláusulas contratuais devem ser observadas.

Nos termos da lei – art.º 42.º do CCP - é a partir do “caderno de encargos” que se definem as cláusulas típicas do contrato a celebrar assumindo especial relevância, as identificações das partes, o objeto do contrato, as prestações, responsabilidades e as penalidades.

O objeto do contrato define o tipo de prestações a realizar a favor da entidade pública contratante e da entidade cocontratante, normalmente previstas na especificação técnica e nas cláusulas estritamente jurídicas previstas no caderno de encargos, uma vez que as especificações técnicas, reguladas no art.º 49.º do CCP, “devem definir as características exigidas para as obras, bens móveis e serviços”.

Também são obrigatórias a verificação das cláusulas descritas no art.º 96.º do CCP que, para além dos requisitos abordados anteriormente, acrescenta as condições de modificações do

contrato, a caução prestada pelo adjudicatário, o preço contratual juntamente com a classificação orçamental associada à despesa e a identificação do gestor do contrato.

Embora o caderno de encargos seja a peça do procedimento que define os requisitos do contrato, tornando assim a sua realização obrigatória, o contrato não pode dispensar de todos os erros e omissões que foram identificados na fase de formação do procedimento, como os respetivos esclarecimentos e retificações.

Definidos os termos contratuais, o contrato entra em execução – assim que verificadas/assinadas através de qualquer ato de confirmação ou autorização relativo ao mesmo (Governo, 2017, art.º 101.º) – sendo certo que sobre essa execução se vai manifestar a essência do interesse público em apreço, que foi causa do contrato.

A execução contratual é deste modo o procedimento/processo fundamental para a satisfação do interesse em causa.

Mostra-se assim necessário efetuar um acompanhamento e fiscalização do contrato de modo a garantir a efetiva e eficaz satisfação do interesse público, que se traduzirá, sendo caso disso no pagamento, via de regra das sucessivas prestações contratuais.

Todavia o pagamento de qualquer prestação só deve ser realizado após a receção qualitativa e quantitativa do bem ou serviço. A receção quantitativa é verificada se a quantidade recebida é a mesma que a quantidade definida no contrato. Por sua vez, a receção qualitativa é definida se o bem foi entregue consoante as especificações técnicas presentes no caderno de encargos.

O acompanhamento e a fiscalização de um contrato compreendem a verificação da execução das prestações do cocontratante ao nível técnico, jurídico, financeiro e material de forma a impedir que o contrato seja executado de modo inconveniente ou inoportuno para o interesse público.

É neste contexto que a mais recente alteração do CCP instituí de direito a figura do gestor do contrato que segundo o art.º 290.º-A do CCP e deve acompanhar permanentemente a execução do contrato ao nível material (técnico) e financeiro.

Remetendo-se a sua atividade à generalidade dos poderes/deveres de conformação do contrato – art.ºs 302.º a 305.º do CCP – será através da emissão de ordens, diretivas e instruções

(enquanto atos executivos) que o gestor do contrato se constitui como elemento essencial para verificar a execução e garantir o cumprimento dos contratos públicos e por consequência e inerência dos interesses públicos emergentes das necessidades públicas que deram causa ao contrato.

1.2.2. Contexto especial – cláusulas típicas especiais (específicas) a que deve obedecer um contrato de aquisição de um “navio de guerra”

1.2.2.1. Conceito de Navio de Guerra

A noção jurídica de “navio de guerra” é definida a partir da Convenção de Montego Bay de 1982 sobre Direito do Mar, aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 60-B/97, de 14 de Outubro, que aprova, para ratificação, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e o Acordo Relativo à Aplicação da Parte XI da mesma Convenção, nos termos dos artigos 164.º, alínea j), e 169.º, n.º 5, da Constituição, conforme o Diário da República n.º 238/1997, 1º Suplemento, Série I-A de 1997-10-14, a integrada na ordem jurídica portuguesa pelo art.º 8.º da Constituição da República Portuguesa,

Assim, o conceito de “navio de guerra”, exposto no art.º 29.º da Convenção de Montego Bay de 1982 sobre Direito do Mar, é afirmado como “qualquer navio pertencente às forças armadas de um Estado, que ostente sinais exteriores próprios de navios de guerra da sua nacionalidade, sob o comando de um oficial devidamente designado pelo Estado cujo nome figure na correspondente lista de oficiais ou seu equivalente e cuja tripulação esteja submetida às regras da disciplina militar.”

Por outro lado, nos termos estritos da ordem jurídica portuguesa existe ainda um conceito de navio. Esta definição não atende ao objeto em si mesmo, antes atende à sua função na ordem jurídica. Assim, pelo art.º 44.º do Código do Registo de Bens Móveis, um “navio” é interpretado como: “qualquer embarcação no comércio jurídico, obrigatoriamente sujeita a licenciamento nas repartições marítimas competentes e que seja destinada a comércio, pesca, recreio, reboque ou serviços auxiliares”, à exceção das “embarcações da Armada, as embarcações existentes a bordo e simples auxiliares de pesca, bem como as de recreio sem motor”. Esse mesmo artigo acrescenta que são considerados navios as “embarcações que, não estando ainda construídas, sejam objeto de um contrato de construção”.

Esta definição é similar à que consta da Lei n.º 146/2015, de 09 de setembro que “regula a atividade de marítimos a bordo de navios que arvoram bandeira Portuguesa”, onde na alínea f) do n.º 1 do art.º 2.º entende-se por navio: “qualquer embarcação pertencente a entidade pública ou privada habitualmente afeta a atividades comerciais, com exceção de navio afeto à pesca ou atividade análoga, de navio de construção tradicional, de navio de guerra ou unidade auxiliar da marinha de guerra, de navio que navegue exclusivamente em águas interiores ou em águas abrigadas ou nas suas imediações ou em zonas abrangidas por regulamentação portuária, sendo também abrangidas, para efeitos de aplicação da presente lei, as unidades móveis de perfuração ao largo e as unidades flutuantes de produção, armazenamento e descarga que arvoram a bandeira nacional ou que operam, nos termos da legislação nacional aplicável, em zonas marítimas sob jurisdição do Estado português;”

Apenas por referência a uma interpretação extensiva este conceito de “navio” interessa ao caso em apreço, pelo que o conceito a levar em conta nos contratos a celebrar é a de “navio de guerra” constante no art.º 29.º da Convenção de Montego Bay de 1982 sobre Direito do mar.

1.2.2.2. Cláusulas específicas e sua importância

As cláusulas específicas de um contrato de construção ou manutenção de um navio de guerra devem ser construídas a partir da disposição legal já apontada – art.º 96.º do CCP – no entanto o clausulado não poderá deixar de respeitar as especificidades da construção a atingir em todas as suas vertentes: operacionais; técnicas; financeiras; logísticas.

Se analisarmos o acervo das cláusulas típicas de contratos da DN, por exemplo quanto às construções dos NPO's (Navios Patrulha Oceânicos) de 2002 e de 2015, pode-se verificar que as cláusulas contratuais relativas ao objeto contratual mais específico e relativo à “construção” propriamente dita se conforma, toda ela, em torno do “projeto de construção”. Este projeto é o elemento e a peça central a partir da qual se poderá assegurar o pontual cumprimento do contrato, constituindo a conformidade da construção ao projeto não só o interesse público principal a prosseguir com o contrato, como também se deverá aferir da satisfação, a cada momento, das prestações tendentes ao mesmo pontual cumprimento da obrigação.

A elaboração do “projeto de construção”, pelo cocontratante ou pela entidade adjudicante³⁷, é relevante, desde logo, no início do procedimento por ser a partir do mesmo que o procedimento se estrutura e se consulta quem o pode realizar. No momento da formalização do contrato e sua consequente execução, o *projeto* assume papel decisivo na avaliação da construção efetivamente realizada.

O “projeto de construção” – projeto e engenharia – “deve agregar os capítulos de estudos iniciais - onde estarão definidos de forma básica, através de descrição ou de diagramas de blocos, todos os sistemas, anteprojecto - onde estarão desenvolvidos todos os componentes e sistemas e por fim o desenvolvimento do projeto – onde estarão discriminados e pormenorizados todos os sistemas e tipos de equipamentos. “(MAF, 2011, p. 4).

De uma forma geral, tratar-se-á de definir os condicionalismos que definem os resultados a atingir quanto à construção da plataforma: (i) casco, sua estrutura (primária, secundária, terciária e principal) e superestrutura aqui se definindo as dimensões lineares que o navio deve respeitar; (ii) sistema de leme e propulsão; (iii) sistemas de geração e distribuição de energia; (iv) sistema de distribuição de água; sistema de comunicações, comando e controlo; (v) sistemas de armas e eletrónica.

Além dos aspetos referidos anteriormente, “também deve ter-se especial atenção a toda a componente logística, definindo nesta fase o enquadramento contratual de consulta aos fornecedores de bens e serviços, assinalando desta forma todos os itens necessários, para posteriormente conseguir uma boa compilação da informação e garantir a formação, operação e manutenção dos sistemas e equipamentos.” (*ibid*, p. 4).

Assim, agregados a este documento deverão estar a Especificação Técnica de Consulta e a Especificação Logística.

A Especificação Técnica de Consulta deve desenvolver “tecnicamente todos os sistemas, pormenorizando cada um deles, desde o conceito de operação dos sistemas a instalar, até a

¹ Em qualquer dos casos deverá resultar do procedimento que o projeto será propriedade do Estado

definição técnica do funcionamento, operação e manutenção dos componentes/equipamentos.” (*ibid*, p. 4).

A Especificação Logística deverá envolver “a definição e a forma de aquisição dos equipamentos e componentes que constituem os sistemas, o chamado “Procurement”, enquadra a descrição, operação e manutenção desses sistemas, determinando as acções de formação de todos os níveis, quer para o pessoal que opera quer para quem executa as acções de manutenção. Garante a sustentabilidade dos sistemas e equipamentos, através da execução das tarefas de catalogação de todo o material, incorporando a Clausula Nacional de Catalogação, por forma a, em conjunto com a descrição das fichas de trabalho/manutenção, elaborar os de lotes de sobressalentes e formas de os armazenar. Além do referido, estabelece as normas para a gestão da configuração, produzindo em tempo, todos os documentos inerentes ao acompanhamento e fiscalização das etapas que constituem a construção / aquisição do bem em causa” (*ibid*, p. 5).

Integrando-se estes elementos numa gestão de “ciclo de vida” dos meios navais a construir, os mesmos apresentam-se como elementos, ao mesmo tempo, agregados ao projeto de construção e dele conformadores.

Trata-se de apontar para o cumprimento de uma obrigação de resultado – que se verifica “quando se conclua da lei ou do negócio jurídico que o devedor está vinculado a obter um certo efeito útil” (Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, 2012).

É este efeito útil que o navio “materializa” a vários níveis: (i) nos parâmetros a respeitar na sua construção – técnicos e de tempo; (ii) nos perfis e metas de desempenho a comprovar nas provas de aceitação; (iii) no respeito pelos valores a pagar pela sua construção; (iv) na entrega do bens e serviços a eles agregados constitutivos do Apoio Logístico Integrado.

Portanto deve-se afirmar que o interesse público principal e essencial a observar na construção de um “navio de guerra” deve estar expresso no seu “projeto de construção”, devendo a construção ser o mais conforme possível com os ditames do projeto.

É assim evidente que os deveres do gestor do contrato devem ter o “projeto de construção” como documento principal para a sua análise do “bom e pontual cumprimento do contrato”.

De igual modo, nos contratos de reparação de navio de guerra, o “projeto de reparação” deve constituir e assumir as mesmas funções, manifestando o referido interesse público principal e essencial enquanto obrigação de resultado a que se encontra adstrito o cocontratante prestador dos bens e serviços incluídos na reparação.

Agora, melhor se pode entender o sentido e alcance os poderes/deveres de conformação do contrato – art.ºs 302.º a 305.º do CCP – de que deve usar o gestor do contrato. Tais poderes/deveres devem ser interpretados a partir do projeto de construção ou do projeto de reparação no sentido de verificação do atingir de todos os parâmetros para que apontam os documentos referidos.

2. Cumprimento contratual

O regime jurídico da execução dos contratos celebrados por entidades adjudicantes é moldado pelo princípio da prossecução do interesse público, através do qual, cumprindo pontualmente o contrato, em as suas cláusulas na sua pontualidade e exatidão, o interesse público se realiza.

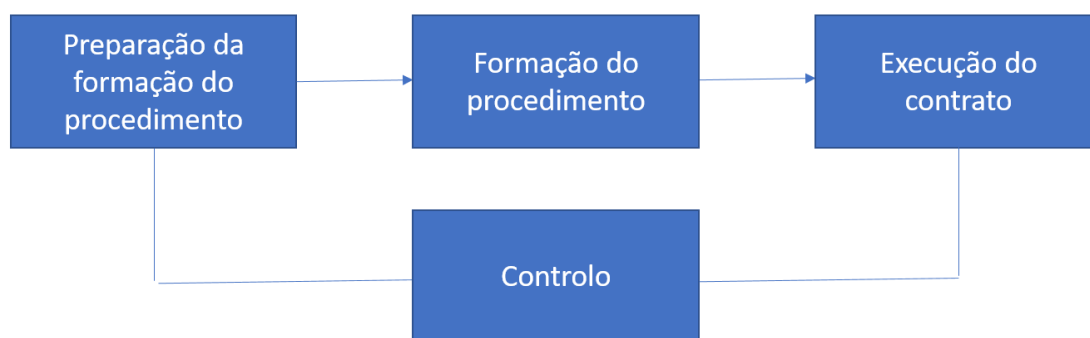


Figura 1 - Etapas do processo de contratação pública

Como forma de melhor garantir tal desiderato, foi criado o gestor do contrato que tem como missão de acompanhar permanentemente a execução do contrato. Para tal, para atuar nesse sentido, o contraente público deve delegar as seguintes competências:

- “a) dirigir o modo de execução das prestações;
- b) fiscalizar o modo de execução do contrato;
- c) modificar unilateralmente as cláusulas respeitantes ao conteúdo e ao modo de execução das prestações previstas no contrato por razões de interesse público, com os limites previstos no presente Código;
- d) aplicar as sanções previstas para a inexecução do contrato;” (Governo, 2017, art.º 302.º).

De modo a atuar nas competências acima descritas, o gestor do contrato deve exercer dos poderes de direção e fiscalização provenientes do contraente público. Desse modo, existem diversos linhas fundamentais que o exercício dos poderes de direção e fiscalização devem estar subjacentes:

- **CPA:** Como são princípios de autoridade, logo estão sujeitos aos princípios gerais de atuação administrativa: princípio da legalidade; princípio da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos; princípios da boa administração, princípio da igualdade; princípio da proporcionalidade princípio da justiça e da razoabilidade; princípio da imparcialidade; princípio da boa-fé; princípio da colaboração com os particulares; princípio da participação e princípio da decisão (Governo, 2015, art.ºs 3.º a 13.º do CPA).
- **CCP:** salienta os princípios da proporcionalidade e conexão material das prestações (art.º 281.º), da reposição do equilíbrio financeiro do contrato (art.º 282.º), da boa fé (art.º 286.º), da proteção do interesse público (art.º 286.º).
- Estabelecer um estreito entendimento e uma efetiva colaboração entre as partes com vista à execução do contrato nas melhores condições – Colaboração recíproca (art.º 289.º do CCP).

O poder de direção – art.ºs 304.º e 305.º do CCP – é o poder de intervir na execução do contrato, impondo ao cocontratante o cumprimento do respetivo clausulado e documentos dele integrantes e bem assim as obrigações decorrentes do exercício dos restantes poderes de autoridade que a lei lhe confere. Este revela-se através de ordens, diretivas e instruções dadas ao cocontratante, propondo, ao lado dos poderes de fiscalização, penalidades, modificações ou resolução consoante os termos da lei. Além disso, este poder torna-se importante para que em situações com lacunas de regulamentação, haja uma intervenção proactiva e direta “de forma a impedir que o contrato seja executado de modo inconveniente ou inoportuno para o interesse público” (Governo, 2017, n.º 1 do art.º 304.º do CCP).

O poder de fiscalização – art.ºs 303.º e 305.º do CPP – é poder de acompanhar e controlar, contínua e permanentemente, a execução do contrato com fim de verificar se aquela se desenvolve de acordo com os termos do clausulado. Assim, este poder procura evitar, em tempo oportuno, que se verifique qualquer desvio na execução do contrato relativamente ao clausulado assinado. Esse poder deve ser exercido nos domínios técnicos, financeiro e jurídico.

Assim, não se pode descurar uma avaliação do cumprimento dos **prazos** (tempo) e do respetivo **pagamento** (dinheiro).

De facto, após a assinatura do contrato e da efetiva entrada em vigor do mesmo, há que realizar o cumprimento das prestações que constituem o interesse público, sendo sinal evidente desse cumprimento **a liquidação das faturas e o pagamento do preço correspondente ao trabalho executado na respetiva prestação** (Governo, 2017, art.º 392.º do CCP). O pagamento de qualquer fatura de uma prestação deve possuir um auto de faturação, obtendo assim um registo formal de todos os fundos públicos transferidos e, caso não haja a liquidação total da prestação, registar o motivo desse facto.

Outro sinal evidente encontra-se no processo de liberação da(s) caução/ções.

Servindo as mesmas quer para garantir o exato e pontual cumprimento do contrato quer para pagar eventuais adiantamentos admitidos expressamente no contrato, desde a sua versão “caderno de encargos”, a sua liberação corresponde a uma execução satisfatória o interesse público que o contrato manifesta.

Há ainda que salientar quanto a este regime uma especialidade ligada à duração do Contrato. Se o contrato for superior a dois anos, o contraente público deve proceder à liberação como mostra a seguinte tabela.

Tabela 1 - Modo de liberação de caução para contratos com prazos superiores a dois anos

| Descrição | Período | Valor da Prestação da garantia |
|------------------------|---------|--------------------------------|
| Obrigações de garantia | 1º | 30% do valor da caução |
| | 2º | |
| | 3º | 15 % do valor da caução |
| | 4º | |
| | 5º | 10 % do valor da caução |

Assim, a EAF para garantir a execução financeira do contrato não pode dispensar dos seguintes indicadores como mostra a tabela 2. Caso estes rácios obtêm valores inferiores a 1 representa que os estaleiros não efetuaram todos os trabalhos necessários e previstos no contrato, sendo que o estaleiro está em mora (procedimento referido no capítulo seguinte).

Tabela 2 – Indicadores financeiros

| Descrição | | Valor da Prestação da garantia | Prazo para o cumprimento | Observação | |
|------------|-------|--|------------------------------|------------|-----|
| Obrigações | Prazo | $\frac{\text{Prazo da prestação efetuada}}{\text{Prazo estabelecido no contrato}}$ | Conforme o contrato assinado | Sim | Não |
| | Valor | $\frac{\text{Valor da fatura efetuada}}{\text{Valor estabelecido no contrato}}$ | | Sim | Não |

A execução técnica que tem por base a aptidão estimada dos candidatos e dos concorrentes para mobilizar os meios humanos, de equipamento e de materiais necessários para o integral cumprimento das obrigações resultantes do contrato celebrado é a base para o gestor do contrato avaliar com base no projeto de construção do navio se este é construído nos termos dos requisitos definidos.

Segundo o art.º 388.º do CCP, na falta de estipulação contratual, a medição dos trabalhos realizados é efetuada mensalmente. No caso concreto, devido à elevada complexidade técnica inerente à construção de navios de guerra deve **efetuar-se um planeamento semanal das tarefas do projeto e construção entre equipas de gestão de projeto. Este é um instrumento vital ao sucesso da construção.**

Consoante o planeamento semanal, efetuar-se-ão as medições, no local da construção com a colaboração do gestor de projeto do estaleiro. Os resultados devem estar de acordo com os métodos e critérios definidos no contrato e formalizados em auto.

O auto é um documento escrito e assinado pelos intervenientes, que contém a descrição integral, fiel e objetiva de factos de especial importância ou gravidade ocorridos durante a execução do contrato, para o respetivo registo no processo.

Para atingirem os critérios traçados no contrato, os construtores devem possuir os documentos dos projetos derivados do projeto de construção, que têm de ser aprovados por uma Equipa de Acompanhamento e Fiscalização (EAF).

Esta EAF, que pode ou não integrar a “figura” do Gestor do Contrato, conformando a execução deste através dos poderes de inspeção acima identificados, deverá através do projeto de construção garantir que esta atividade é o mais possível conforme com o projetado.

Sendo a inspeção “a atividade que consiste na verificação da conformidade dos materiais, equipamentos, subsistemas e sistemas e da sua integração, no sentido de avaliar a qualidade do produto final e a satisfação dos requisitos e especificações contratuais”. a EAF, consoante o projeto, tudo deve fazer para garantir a sua “boa” execução. Nesse sentido, a EAF tem o poder de realizar inspeções no âmbito técnico e financeiro. Existirá, portanto, um plano de inspeções.

As inspeções planeadas são elaboradas e propostas pelo adjudicatário, conforme o planeamento da construção devendo ser aceites expressamente pela EAF e ou pelo Gestor do Contrato.

De acordo com a doutrina interna aplicável Instruções de Administração da Armada (IAA) 3 (C) – Atividades de Inspeção (IAA 3 (C), 2011) podemos classificar quanto à sua natureza, a existência dos seguintes tipos de inspeção:

Inspeção Técnica – “inspeção destinada a verificar a forma como são utilizados os recursos existentes no órgão inspecionado e cumpridas as disposições legais aplicáveis, normas e especificações técnicas em vigor” (IAA 3 (C), 2011).

Inspeção de Programas e Sistemas – “consiste na análise e avaliação da eficácia e eficiência de programas ou sistemas funcionais específicos” (*ibid*).

Inspeção Operacional – “consiste na análise, treino e avaliação do nível de prontidão das Forças e Unidades Operacionais e dos Centros da Componente Operacional do Sistema de Forças, bem como do desempenho do pessoal que lhes está atribuído. São assim classificadas as inspeções conduzidas no âmbito dos planos de treino e avaliação e nos treinos de manutenção operacional das Forças e Unidades Operacionais.” (*ibid*)

Inspeção de Segurança – “consiste na verificação da eficácia das medidas de segurança adotadas pelos órgãos inspecionados. São reguladas pelas disposições constantes nas Instruções de Segurança da Armada e compreendem as inspeções de segurança física, as inspeções de segurança do material e instalações, e as inspeções de segurança das matérias classificadas. São

igualmente inspeções de segurança, as inspeções reguladas pelas disposições vertidas nas Instruções Criptográficas da Armada tendentes à avaliação da segurança criptográfica em todas as suas vertentes: das instalações afetas aos centros cripto, dos dispositivos de salvaguarda, do material criptográfico, do pessoal que manuseia material cripto e dos inerentes procedimentos” (*ibid*).

Ainda e num âmbito complementar quanto à matéria de construção dos NPOS, conforme resulta do clausulado contratual, as inspeções ocorrem desde o início da construção até ao final do período da garantia como mostra o Anexo A.

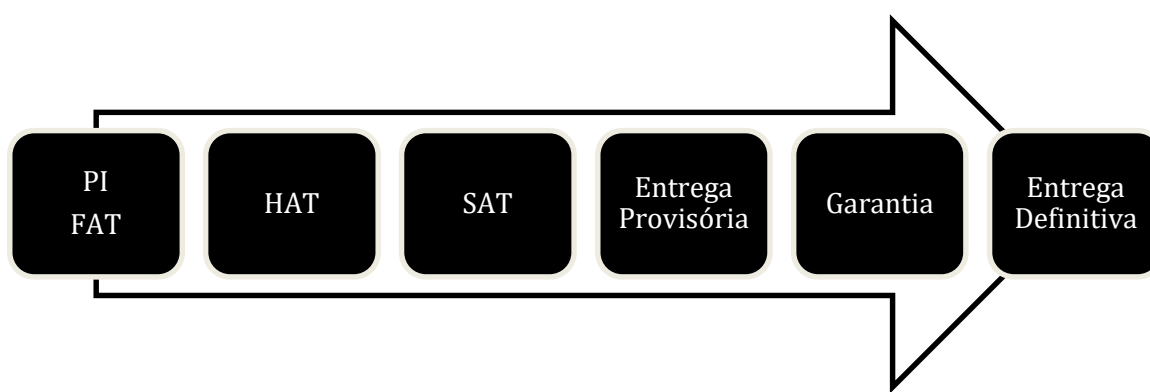


Figura 2 – Fases de inspeção ao longo da construção de um navio

O procedimento de Inspeção (PI) são inspeções a efetuar aos materiais, sistemas e equipamentos desde o início da construção até a entrega provisória do navio. Este procedimento torna-se essencial para o processo de construção, na medida em que se o material não corresponder às características definidas no contrato pode comprometer o desempenho do navio ou até mesmo a sua construção. Para tal, a EAF deve efetuar um relatório de inspeção como mostra o Anexo B, reportando todas as anomalias do material e a registo fotográfico do mesmo. No mesmo relatório, deve-se registar todos os comentários efetuados pelos estaleiros mencionando a data de modo a fazer o acompanhamento da anomalia.

Além disso, torna-se importante **verificar a certificação de todos os materiais** no momento da aquisição a fim de garantir que as condições técnicas são cumpridas com o estipulado logo no início do processo de construção. A certificação de um material é um documento que

comprova que o material possui características conforme o contrato, sendo que deve ser assinada pela EAF e pelo fornecedor.

Relativamente as FAT's, os estaleiros fabricam os equipamentos e sistemas que são testados de forma a assegurar que os critérios de aceitação são cumpridos. Antes da fabricação, deve-se verificar a certificação dos materiais utilizados para a fabricação. Após a fabricação, a EAF deve garantir que os critérios de aceitação do equipamento em causa são cumpridos na sua integralidade, expondo os resultados em relatório. Este relatório demonstrado em anexo C, deve conter os seguintes parâmetros:

1. Definição do Equipamento e das Provas;
2. Definir passo a passo as operações a efetuar;
3. Enumerar de forma clara os parâmetros a medir;
4. Verificação dos requisitos de segurança;
5. Identificar a instrumentação e aparelhos de medida necessários;
6. Definir o(s) critério(s) de aceitação para cada procedimento testado;
7. Identificar os agentes envolvidos na execução dos procedimentos através da assinatura;

Posteriormente, ocorre as HAT's, que são provas onde são testados os equipamentos e sistemas do navio de modo a verificar se estes cumprem as condições necessários para as características do navio de guerra. No final da prova de um equipamento, a EAF deve efetuar um relatório semelhante ao realizado nas FAT's sobre o processo de cada equipamento ou sistema.

De seguida, ocorre a última fase antes da entrega provisório do navio, as SAT's, onde são testados os sistemas e equipamentos do navio a navegar. Estas provas requerem de um relatório de provas de modo a formalizar que as provas decorrem nas condições técnicas previstas no contrato. São exemplos de provas os seguintes:

Tabela 3 – Exemplo de provas aplicado à construção de NPO's (Ministério da Defesa Nacional, 2002, Anexo A)

| PROVAS E TESTES | |
|---|---|
| Sistema de governo | Sistema de comando e controlo da plataforma |
| Sistema de reboque | Sistema de deteção e combate a incêndios |
| Sistemas auxiliares da propulsão | Guincho ou cabrestante da amarra |
| Sistemas auxiliares do navio | Sistema de reabastecimento no mar |
| Sistemas de comunicações externas e internas | Manobra de içar e arriar as embarcações |
| Sistema de amarração | Sistema de propulsão |
| Sistema de produção e distribuição de energia principal e de emergência | Sistema de conversão de energia |
| Quadros elétricos | Aprestamento |
| Sistema de alarmes e sereia | Vibração e ruído |
| Sistema de navegação | |

Paralelamente a todo o processo desde o PI e a SAT, o gestor do contrato/EAF deve ter em conta os seguintes indicadores técnicos para que não haja anomalias no decorrer da construção do navio.

Tabela 4 - Indicadores técnicos

| Descrição | | Indicadores | Prazo para o cumprimento | Observação | |
|------------|---------|---|--------------------------|------------|-----|
| Obrigações | Técnica | $\frac{N^{\circ} \text{ total de relatórios elaborado}}{N^{\circ} \text{ total de relatórios pendentes}}$ | X | Sim | Não |
| | | Relatórios são entregues no tempo devido | | Sim | Não |
| | | Os relatórios apresentam os critérios de avaliação aceites | X | Sim | Não |

Caso a EAF/gestor do contrato verifique que existe possibilidades de incumprimento parcial do contrato, **a EAF pode efetuar inspeções não planeadas** para prevenir anomalias ao na execução do projeto de construção.

As inspeções não planeadas/inopinadas são as “inspeções não programadas, cuja realização é necessária pelas entidades que as determinam” (IAA 3 (C), 2011). Estas possuem o mesmo procedimento que as inspeções planeadas.

Posteriormente às provas SAT’s, ocorre a entrega provisória do navio ao Estado. Esta fase, juridicamente, é importante, pois deve ser acompanhada com um auto de receção, documento que comprova que o navio foi entregue nas condições registadas. Esse documento está consagrado no art.º 395.º e deve contemplar os seguintes aspetos:

- “a) O modo como se encontram cumpridas as obrigações contratuais e legais do empreiteiro, identificando, nomeadamente, os defeitos da obra;
- b) O modo como foi executado o plano de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição, nos termos da legislação aplicável;
- c) Quaisquer condições que o dono da obra julgue necessário impor, nos termos do presente Código ou da lei, bem como o prazo para o seu cumprimento.” (Governo, 2017, nº 2 do art.º 395.º).

Se o navio não apresentar as características definidas no contrato, o gestor do contrato deve notificar o estaleiro da recusa do navio, apresentando os parâmetros que não são cumpridos. Caso

não haja justificação, o gestor poderá incorrer de mora contratual conforme resulta do exposto nos art.º 813.º a 816.º do Código Civil (CC).

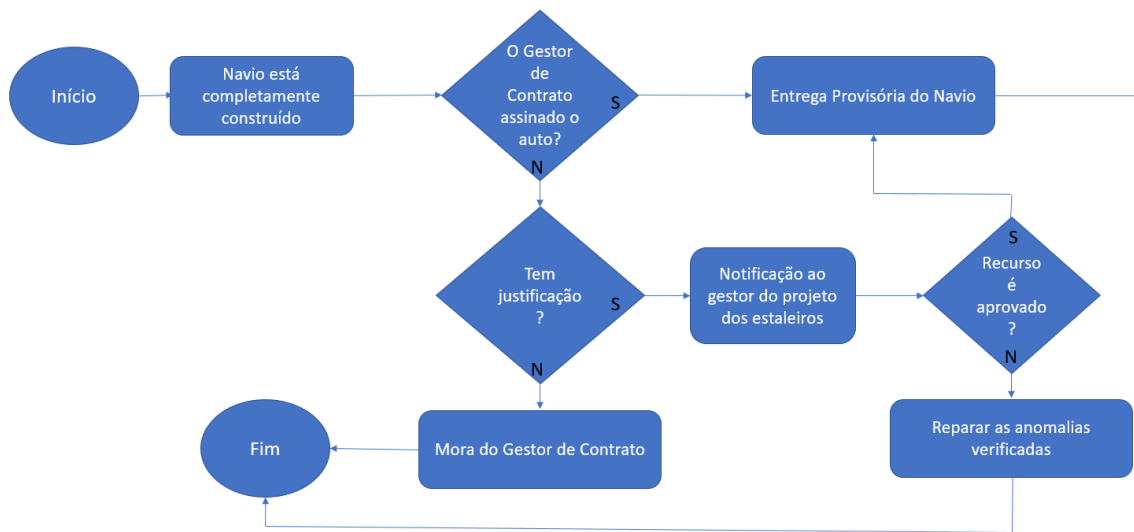


Figura 3 - Procedimento na entrega provisório do navio

Após a assinatura do auto de receção provisória, o navio entra no período de garantia estipulado no contrato, com o objetivo de testar o navio no desempenho nas suas missões atribuídas e verificar se existe alguma anomalia, defeito, ou desgaste anormal face à utilização dada ao navio.

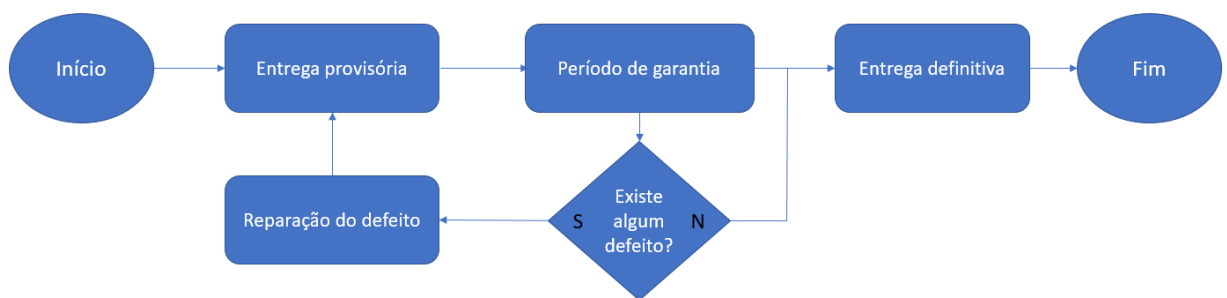


Figura 4 - Procedimento no período de garantia

No que respeita a reparação da anomalia, existe sempre dois responsáveis por esse facto: os estaleiros ou o Estado, cuja a matéria deve ser mencionada no contrato.

Qualquer operação ou serviço efetuado pelos estaleiros ou por uma empresa subcontratada, é da responsabilidade dos estaleiros de garantir o navio conforme as características definidas no

caderno de encargos. No entanto, existe diversos componentes, Material de Fornecimento do Estado (MFE), que é da responsabilidade do Estado adquirir para a construção do navio como a respetiva manutenção.

O Chefe da EAF deve controlar todas a anomalias verificadas nesse período através da seguinte matriz:

Tabela 5 - Lista de anomalias verificadas durante o período de garantia

| Entidade responsável pela Anomalia | Fornecedor | Descrição da Anomalia | Data inicial | Data da reparação prevista |
|---|-------------------|------------------------------|---------------------|-----------------------------------|
| 1. Estado | | | | |
| | ⋮ | ⋮ | ⋮ | ⋮ |
| | | | | |
| 2. Estaleiros | | | | |
| | ⋮ | ⋮ | ⋮ | ⋮ |
| | | | | |

Após o término da garantia, dá-se a entrega definitiva que à semelha da entrega provisória é formalizada em auto. No entanto é necessário verificar as condições do n.º 3 do art.º 398.º do CCP:

“a) Funcionalidade regular, no termo do período de garantia, em condições normais de exploração, operação ou utilização, da obra e respetivos equipamentos, de forma que cumpram todas as exigências contratualmente previstas;

b) Cumprimento, pelo empreiteiro, de todas as obrigações decorrentes do período de garantia relativamente à totalidade ou à parte da obra a receber.” (Governo, 2017)

Caso se verifique que existe uma anomalia em que o tempo de reparação ultrapasse a data de entrega definitiva do navio, esse facto deve reportar no auto de entrega de modo a salvaguardar o Estado para a anomalia em causa.

Por fim, após concluído o período de garantia e a reparação das anomalias reportadas, qualquer anomalia ou defeito verificado a partir desse momento é da responsabilidade do Estado de reparar.

3. Mora e Incumprimento contratual

A mora contratual constitui-se quando a prestação não é devida no prazo estipulado, para além das condições supramencionadas, contudo a sua realização ainda é possível. Por outras palavras, através das inspeções verifica-se que os resultados obtidos não estão em conformidade com as características definidas no contrato.

Tabela 6 - Indicador para identificação de mora contratual

| Descrição | | Indicadores | Prazo para o cumprimento | Observação | |
|------------|-------|---|--------------------------|------------|-----|
| Obrigações | Prazo | $\frac{\text{Prazo da prestação efetuada}}{\text{Novo prazo estabelecido}}$ | X dias | Sim | Não |

Nesta situação, formaliza-se a situação através de um auto e comunica-se, de imediato, ao contraente público. Posteriormente, a EAF possui 15 dias para notificar o gestor de projeto do estaleiro, propondo a prorrogação do prazo estipulado. Por outro lado, se verificar se a anomalia deve-se ao funcionamento do equipamento ou sistema, a EAF propõe medidas corretivas, adaptando a anomalia ao projeto de construção.

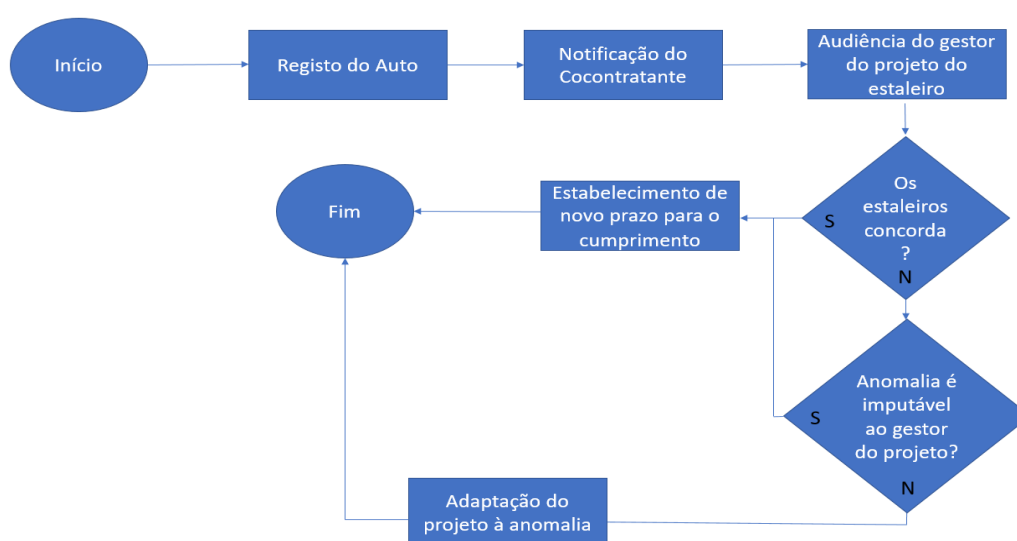


Figura 5 - Procedimento em Mora Contratual

Mesmo assim, se o gestor do projeto do estaleiro não cumpra o novo prazo estipulado, o gestor do contrato, se for delegado competência, pode aplicar penalidades contratuais, conforme o estabelecido no caderno de encargos. Esse processo administrativo à semelhança da mora está sujeito ao dever de audiência prévia do CPA.

Como a construção de um navio de guerra possui uma extrema complexidade na sua execução, **é imperativo a definição de penalidades para cada característica ao nível da construção e do desempenho do mesmo**, de modo a existir uma compensação por parte do Estado. Segundo os contratos dos NPO's, as penalidades são definidas consoante a variação do valor de referencial ideal para o desempenho das funções do navio.

Por outro lado, existem exceções definidas no CCP em que é permitida a suspensão da construção tanto por parte do EAF como do estaleiro como mostra a tabela seguinte.

Tabela 7 - Condições para a suspensão da construção

| Entidades Responsáveis | Condições de suspensão da construção |
|------------------------|---|
| EAF | “a) Falta de condições de segurança; b) Verificação da necessidade de estudar alterações a introduzir ao projeto; c) Determinação vinculativa ou recomendação tida como relevante de quaisquer autoridades administrativas competentes” (Governo, 2017, art.º 365.º). |
| Estaleiros | “a) Falta de condições de segurança; b) Falta de pagamento de qualquer quantia devida nos termos do contrato, desde que tenha decorrido um mês sobre a data do respetivo vencimento.” (<i>ibid</i> , art.º 366.º). |

Quando a prestação não é realizada nos prazos previstos ou nas condições reajustadas e o contrato já não for benéfico para o interesse público, pode verificar-se que o cocontratante está em **incumprimento definitivo contratual**. Para essa situação se verificar, os mesmos indicadores apresentados na situação de cumprimento já foram ultrapassados sem resultados que indiquem cumprimento.

À semelhança que na situação anterior, o procedimento a efetuar é o registo do auto da situação do incumprimento contratual, notificando o gestor do projeto do estaleiro para a decisão. A resolução do contrato pode também efetuar-se através de um **acordo endocontratual** que “é um acordo celebrado entre as partes que tem por objeto a substituição da prática de atos administrativos ou a definição consensual, no todo ou em parte do conteúdo desses atos do contraente público na fase de execução contratual” (Andrade Silva, 2010, p. 32).

Através desse acordo, o Estado determina/calcula o prejuízo para o interesse público e penaliza o adjudicatário pelos danos causados. Contudo, é do interesse do Estado/EAF assegurar que não hajam anomalias de modo a que o navio construído possua as características iniciais definida para as missões atribuídas à Marinha, e por consequente ao interesse do País.

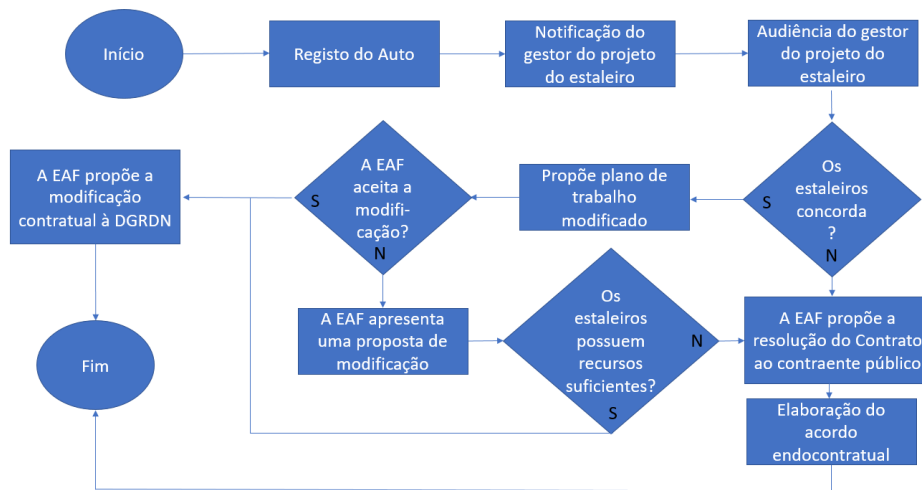


Figura 6 - Procedimento em incumprimento contratual

4. Modificação Contratual

A modificação e a cessação contratual são situações que não integram a esfera jurídica do gestor do contrato, tendo, assim, o contraente público a responsabilidade para a decisão como descrito nos poderes de conformação da relação contratual:

“e) Resolver unilateralmente o contrato;

f) Ordenar a cessão da posição contratual do cocontratante para terceiro” (Governo, 2017, art.º 302.º).

No entanto, a EAF/gestor do contrato pode propor ao contraente público quais as melhores soluções/procedimentos para contribuir para a boa execução do contrato mesmo que essas envolvem alterações ao contrato.

Desta forma, as modificações do contrato, no sentido estritamente jurídico, podem ser objetivas e subjetivas. Nas primeiras, estas implicam a alteração do conteúdo das prestações contratuais ou do modo da sua execução. As segundas são a substituição de uma das partes do contrato por outra entidade que passa a assumir a posição contratual da parte substituída.

Relativamente às modificações objetivas, a EAF pode efetuar modificações desde que não alterem o valor contratual do contrato e que esteja prevista no contrato. No caso dos NPO's, este ato administrativo está dividido em três classes:

- (i) Classe I: cláusulas do texto do corpo principal do contrato ou a segurança e o desempenho operacional globais dos navios;
- (ii) Classe II: alterações do conteúdo das Especificações do projeto, especificação técnica contratual, especificação logística contratual e Especificação de ensaios, testes e provas;
- (iii) Classe III: todas as alterações que não foram classificadas nas classes I e II (Ministério da Defesa Nacional, 2015, cláusula 30.º).

Primeiramente, deve-se efetuar o registo do auto dessa situação e uma proposta de modificação de engenharia exemplificado em anexo D. Esta proposta deve ser elaborada pela EAF ou pelo adjudicatário. Caso seja o adjudicatário faça a proposta, a EAF possui de 15 dias para analisar a proposta e tomar uma decisão.

Nos casos em que as modificações não estejam contempladas no contrato e que tenham carácter de trabalho complementares ou trabalho a menos, a EAF deve comunicar com a DGRDN para que este possa analisar a situação.

Estes tipos de modificações possuem alterações ao nível do valor contratual e por isso, carece de um visto do **Tribunal de Contas**, devido ao poder de fiscalização prévia que este órgão fiscalizador detém.

Só após a autorização do tribunal de contas e da DGRDN, é que a EAF/o gestor do contrato efetua a minuta da modificação contratual. Se a modificação for superior a 10 % do valor contratual do contrato, logo a modificação deve ser publicada em Diário da República.

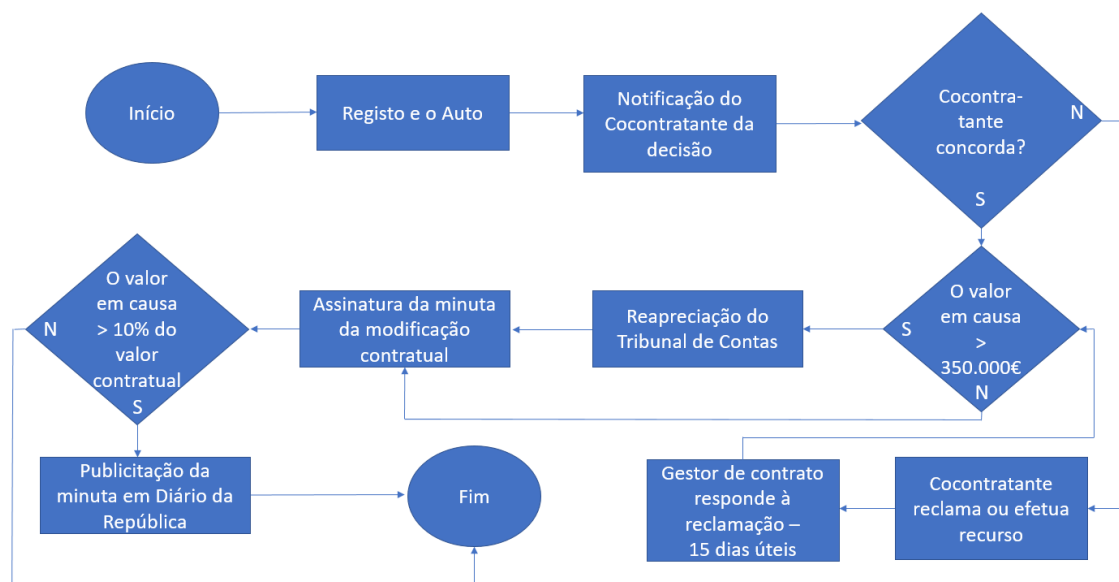


Figura 7 - Procedimento em caso de modificação objetivo

As modificação subjetiva ou cessação contratual – art.ºs 316.º a 324.º do CCP – devem ser recorridas quando o cocontratante não consegue satisfazer um ou mais dos requisitos das cláusulas contratuais - incumprimento parcial ou definitivo do contrato - e alteração do conteúdo não satisfaça o interesse público.

Portanto, a alteração existente pode ser colmatada através de um novo adjudicatório, sendo que o estaleiro é responsável pelo compromisso com terceiro no que respeita a essa alteração – **subcontratação**.

Caso a subcontratação/alteração implicar uma alteração no valor contratual, então a decisão também deve ser reapreciada pela DGRDN e deve carecer de um visto do órgão fiscalizador – **Tribunal de Contas**.

Caso seja aprovada, esta alteração se possuir mais de 10% do valor contratual do contrato, deve ser publicada em Diário da República. A minuta de aprovação de subcontratação deve ser inserida no contrato.

Apesar dos trabalhos efetuados pela subcontratação serem da responsabilidade do estaleiro, compete a EAF acompanhar e controlar a execução do contrato de modo a que não haja anomalia e que o navio seja construído nas condições técnicas contratualizadas.

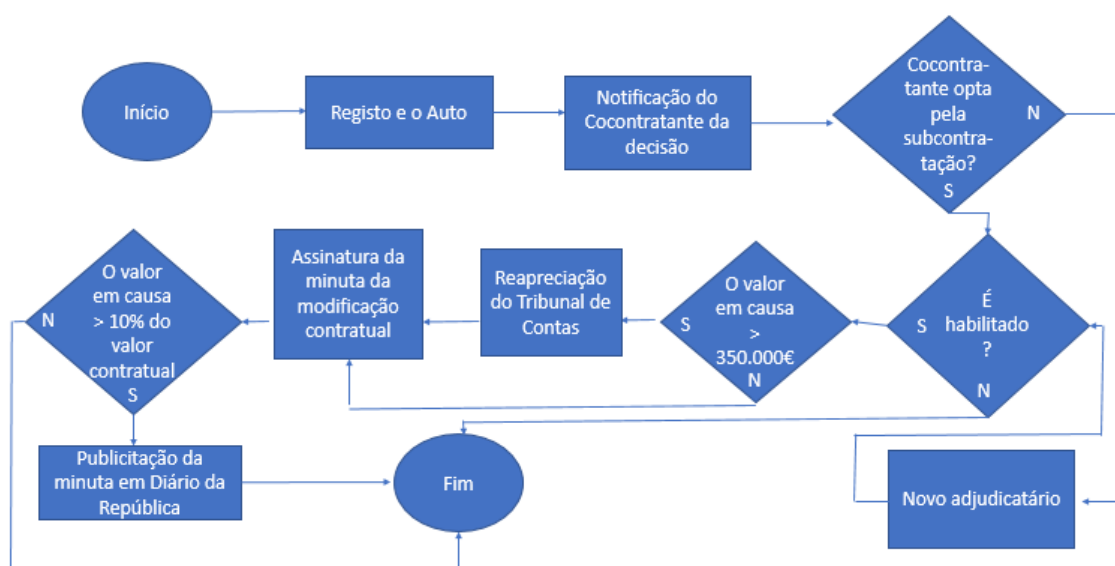
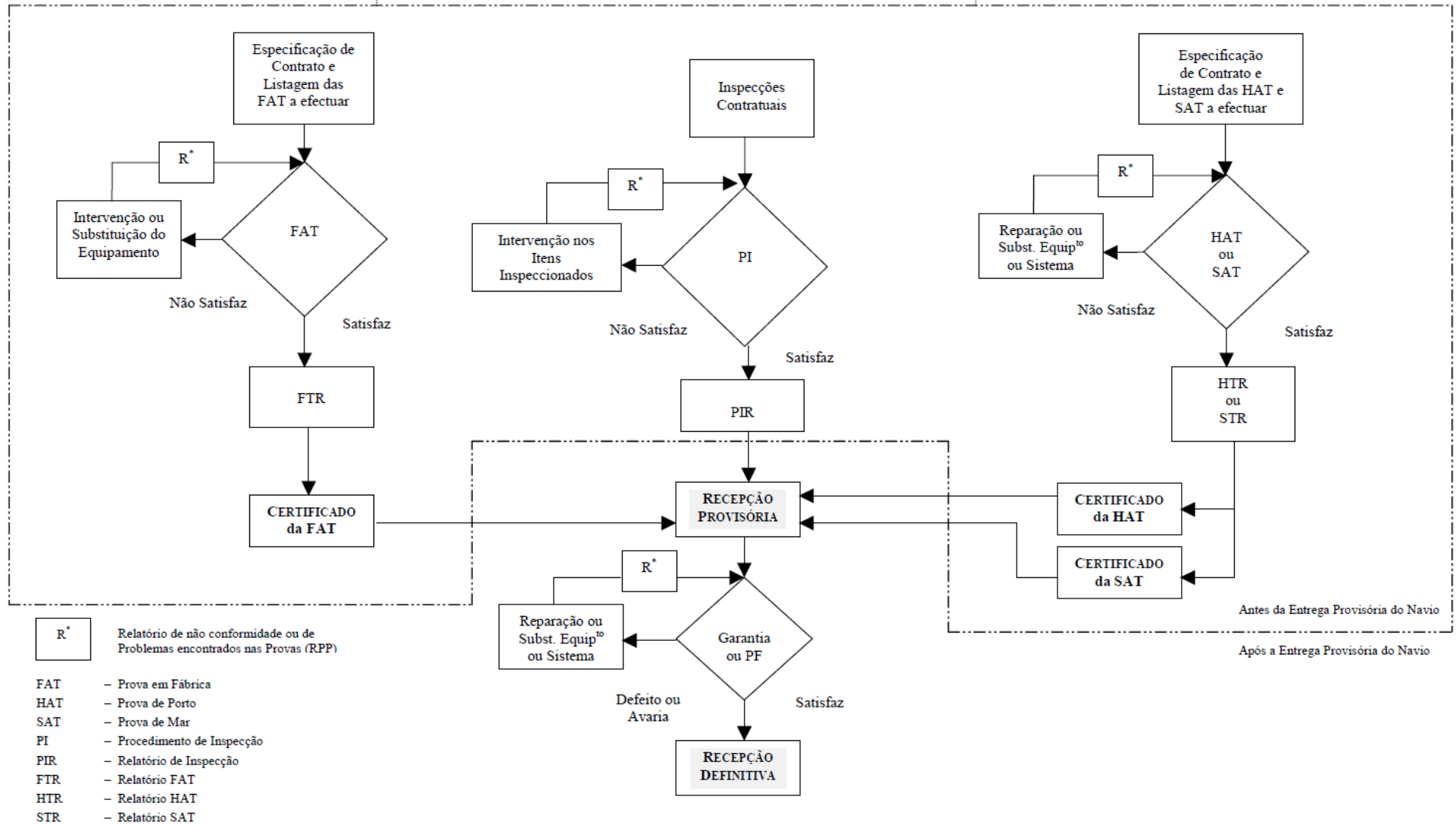


Figura 8 - Procedimento em caso de cessação contratual

Anexo A - Fluxograma



Anexo B – Relatório de inspeção

| | | |
|--|------------------------------|------------|
| | Relatório de Inspeção | EAF |
|--|------------------------------|------------|

Numeração

Equipamento/ sistema/ componente

Localização

Data e hora

Contato

Serviço Originador

| Data | Descrição / Evolução da Avaria | Observações (fotos): |
|------|--------------------------------|----------------------|
| | | |

| | | | |
|-----|--|------------|--|
| EAF | | Estaleiros | |
|-----|--|------------|--|

Anexo C – Relatório de prova

| | | |
|--|----------------------------|------------|
| | Relatório de Provas | EAF |
|--|----------------------------|------------|

→ INTRODUÇÃO

- Componentes a efetuar testes:

- Descrição das Provas a efetuar

→ EQUIPAMENTO

- Descrição do Equipamento

→ ESPECIFICAÇÃO TÉCNICA

→ REQUISITOS DE SEGURANÇA

→ INSTRUMENTOS E EQUIPAMENTOS DE MEDIDA

| | | |
|--|----------------------------|------------|
| | Relatório de Provas | EAF |
|--|----------------------------|------------|

→ VERIFICAÇÕES PRELIMINARES

- Garantir todos os equipamentos e instrumentos de medida a utilizar na prova;
- Verificação dos certificados dos materiais e equipamento;

→ DESCRIÇÃO DOS TESTES

- Registrar as condições ambientais antes de iniciar os testes: temperatura humidade pressão atmosférica;
- Para cada prova:

| Número da prova | Ação/Procedimento | Critério Aceitação | Registo |
|-----------------|-------------------|--------------------|---------|
| | | | |
| | | | |

→ COMENTÁRIOS

→ ANEXOS

- Desenho do Equipamento
- Certificados dos materiais utilizados

| | | | |
|-----------|--|------------|--|
| Aceite | | EAF | |
| Pendente | | Estaleiros | |
| Rejeitado | | | |

Anexo D - Proposta de Modificação Objetiva Contratual

PROPOSTA DE MODIFICAÇÃO DE ENGENHARIA (PME)

| | | | | | |
|------|--|------|--|---------|--|
| DATA | | TIPO | | NR. PME | |
|------|--|------|--|---------|--|

| | |
|------------|--|
| ORIGINADOR | |
|------------|--|

| |
|-----------------------|
| DESCRIÇÃO - OBJECTIVO |
| |

| | | | |
|--------------------------|--|----------------------|--|
| NR. IDENTIFICAÇÃO NAVIO | | NR. CONSTRUÇÃO | |
| IDENT. ART. CONFIGURAÇÃO | | IDENT. ADJUDICATÁRIO | |
| NR. FUNCIONAL | | | |

| DOCUMENTO CONTRATUAL AFECTADO | | | |
|-------------------------------|------|--------------------------------------|----------|
| Designação | Cap. | Texto (identificação do anexo à PME) | |
| | | (antes) | (depois) |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |

| PREÇO | | | |
|-------------------|-------|-----|-------|
| Tipo de Alteração | Valor | IVA | Total |
| | | | |

| APROVADO | | | | |
|---------------|---------------|------------|---------|--------|
| | ADJUDICATÁRIO | E.A.F. NPO | MARINHA | M.D.N. |
| Data | | | | |
| Identificação | | | | |
| Assinatura | | | | |

PROPOSTA DE MODIFICAÇÃO DE ENGENHARIA (PME)

ANEXO

| | | | | | |
|------|----------------------|------|----------------------|-----|----------------------|
| DATA | <input type="text"/> | TIPO | <input type="text"/> | NR. | <input type="text"/> |
|------|----------------------|------|----------------------|-----|----------------------|

| | | | |
|------------|----------------------|------|----------------------|
| DESIGNAÇÃO | <input type="text"/> | CAP. | <input type="text"/> |
|------------|----------------------|------|----------------------|

| | |
|---------------|----------------------|
| TEXTO (antes) | <input type="text"/> |
| | |

| | |
|----------------|----------------------|
| TEXTO (depois) | <input type="text"/> |
| | |

| APROVADO | ADJUDICATÁRIO | E.A.F. NPO | MARINHA | M.D.N. |
|---------------|---------------|------------|---------|--------|
| Data | | | | |
| Identificação | | | | |
| Assinatura | | | | |



ANEXO A – COMPETENCIA PARA AUTORIZAR DESPESAS E PROCEDIMENTOS-ORÇAMENTO DE ESTADO APLICADO À DIREÇÃO DE NAVIOS

| Entidades | Valor | Fundamento |
|--|-------------------|--|
| Diretor de Navios (Sem delegação) | Até 99.759,58€ | Alínea a) do n.º 1 do art.º 17.º do Decreto-lei n.º 197/99, de 8 de junho; |
| ALM CEMA (Sem delegação) | Até 199.519,16€ | Alínea b) do n.º 1 do art.º 17 do Decreto-lei n.º 197/99, de 8 de junho; |
| Diretor de Navios (Com delegação) | Até 200.000,00€ | Despacho n.º 2827/2019, de 27 de fevereiro de 2019; |
| SM | Até 750.000,00€ | Despacho n.º 373/2019, de 20 dezembro de 2018; |
| ALM CEMA (Com poderes de subdelegação)^{a)} | Até 1.246.994,70€ | Despacho n.º 12232/2018, de 16 de novembro de 2018; |
| Ministros | Até 3.740.984,23€ | Alínea c) do n.º 1 do art.º 17.º do Decreto-lei n.º 197/99, de 8 de junho; |
| Primeiro-ministro | Até 7.481.968,46€ | Alínea d) do n.º1 do art.º 17.º do Decreto-lei n.º 197/99, de 8 de junho; |
| Conselho de Ministros | Sem Limite | Alínea e) do n.º1 do art.º 17.º do Decreto-lei n.º 197/99, de 8 de junho; |

- a) As autorizações de despesas superiores a 299.278,74€ relativas a construções e grandes reparações, ficam sujeitas à prévia concordância do MDN (n.º 3 do Despacho n.º 12232/2018, de 16 de novembro





ANEXO B - COMPETENCIA PARA AUTORIZAR DESPESAS E PROCEDIMENTOS PROGRAMAS PLURIANUAIS APLICADO À DIREÇÃO DE NAVIOS

| Entidades | Valor | Fundamento |
|--|-------------------|--|
| Diretor de Navios (Sem delegação)^{a)} | Até 498.797,90€ | Alínea a) do n.º 3 do art.º 17.º do Decreto-lei n.º 197/99, de 8 de junho; |
| Diretor de Navios (Com delegação)^{a)} | Até 500.000,00€ | Despacho n.º 2827/2019, de 27 de fevereiro de 2019; |
| SM (Com delegação)^{a)} | Até 750.000,00€ | Despacho n.º 373/2019, de 20 dezembro de 2018 |
| ALM CEMA (Sem Delegação)^{a)} | Até 997.595,79€ | Alínea b) do n.º 3 do art.º 17.º do Decreto-lei n.º 197/99, de 8 de junho; |
| ALM CEMA (Com poderes de subdelegação)^{a)} | Até 1.246.994,70€ | Despacho n.º 12232/2018, de 16 de novembro de 2018; |
| Ministros e Primeiro-Ministro | Sem Limite | Alínea c) do n.º 3 do art.º 17.º do Decreto-lei n.º 197/99, de 8 de junho; |

- a) As autorizações de despesas superiores a 299.278,74€ relativas a construções e grandes reparações, ficam sujeitas à prévia concordância do MDN (n.º 3 do Despacho n.º 12232/2018, de 16 de novembro





ANEXO C – ORGANOGRAMA DA DIREÇÃO DE NAVIOS

