



ESCOLA NAVAL

talant de biē-faire



Departamento de Humanidades e Gestão

Raquel Andreia Martins Brigas

*Manual de Controlo Interno no Âmbito da Contratação Pública:
Uma Proposta para a Direção de Navios*

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



Alfeite

2016



ESCOLA NAVAL

talant de bi-faire



Raquel Andreia Martins Brigas

Manual de Controlo Interno no Âmbito da Contratação Pública: Uma Proposta para a Direção de Navios

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

Orientação de: CTEN AN Mendes da Conceição

Co-orientação de: CTEN TSN-JUR Branco Batista

O Aluno Mestrando

ASPOF AN Martins Brigas

O Orientador

CTEN AN Mendes da Conceição

Alfeite

2016

*“O progresso é impossível sem mudança.
Aqueles que não conseguem mudar as suas
mentes não conseguem mudar nada”.*

(Shaw Bernard)

AGRADECIMENTOS

Este espaço é dedicado aos que me ajudaram, direta ou indiretamente, a cumprir os meus objetivos e a realizar mais uma etapa da minha formação académica. Desta forma, deixo algumas palavras, poucas, mas com sentido e um profundo sentimento de agradecimento.

À minha orientadora, a Capitão-tenente Mendes da Conceição, pela forma como orientou o meu trabalho. As recomendações e a liberdade de ação que me proporcionou foram essenciais para o desenvolvimento dos meus conhecimentos e vontade de fazer melhor.

Ao meu orientador, Capitão-tenente Branco Batista, pelo apoio e confiança que em mim depositou, bem como os conselhos, sugestões, palavras de ânimo e motivação quando sentia que tinha perdido o rumo do trabalho.

Aos oficiais da Direção de Navios, que tão bem me receberam e sempre se mostraram disponíveis para me proporcionar as condições necessárias para a elaboração da minha dissertação.

À minha família, em especial aos meus pais, irmão e avó, agradeço por acreditarem sempre em mim, pelos ensinamentos de vida que me transmitiram e por compreenderem a minha ausência e indisponibilidade por longos períodos.

Ao Tiago, um especial agradecimento por toda a compreensão, transmissão de confiança e força, pelos conselhos e espírito crítico que sempre demonstrou.

Agora que esta etapa terminou, espero que possa de alguma forma retribuir e compensar todo o carinho, apoio e dedicação que constantemente me oferecem.

RESUMO

A contratação pública, enquanto universo de formação dos contratos públicos, ao ser abordada numa perspetiva adequada pode ser considerada como um mecanismo para alcançar um crescimento inteligente e sustentável e, para assegurar, simultaneamente, uma utilização eficiente dos fundos públicos.

A aplicação de um Sistema de controlo interno, para além de ser um instrumento de auxílio na tomada de decisão, permite incrementar a eficácia e eficiência das operações, uma maior fiabilidade da informação financeira e a garantia do cumprimento dos diplomas legais que a estas se aplicam.

Neste sentido, pelo facto de um valor considerável do Orçamento de Estado atribuído à Marinha estar alocado à atividade de manutenção, cuja entidade responsável é a Direção de Navios, é de todo o interesse criar ferramentas que permitam uma melhor gestão dos fundos públicos, bem como, garantir a máxima operacionalidade dos meios que concorrem para o cumprimento da missão da Marinha.

O presente estudo tem como objetivos identificar quais os elementos relativos à formação e execução dos contratos públicos que podem ser melhorados de modo a incrementar o controlo interno no âmbito da atividade procedimental referente à aquisição, construção e reparação de meios navais e unidades de apoio à Marinha.

De forma a alcançar este desiderato utilizou-se o método do 'estudo de caso', servindo a Direção de Navios como unidade de estudo, conjugando diferentes técnicas de recolha de dados.

Com este estudo conclui-se que é necessário incrementar o controlo interno nesta unidade. De modo a colmatar esta problemática, foi elaborado um manual de controlo interno que tem por principal finalidade garantir um elevado desempenho na área da contratação pública e a salvaguarda do interesse público, se implementado por esta unidade.

Palavras-chave: controlo interno, contratação pública, manual de controlo interno, Direção de Navios, Marinha.

ABSTRACT

Public procurement, as the universe of State awards, if adequately approached, can be considered as mechanism to achieve a smart and sustainable development ensuring, simultaneously, an efficiently use of public funds.

Furthermore, the implementation of an internal control system, is not only a management tool, but it also allows the increase of operations effectiveness and efficiency, a higher reliability of the financial information, and, ensuring compliance with legal requirements.

Considering the representativeness of the State budget assigned to Portuguese Navy maintenance activity, whose responsible is Direção de Navios, it is imperative creation of tools that could improve the management of public funds, and simultaneously granting maximum operability of the fleet therefore contributing to the fulfilment of the Navy mission.

This research aims to identify the key-points, related to the formation and implementation of public procurement, which could be improved in order to enhance the internal control of the procedural activity.

We have conducted a case study, using as the setting the Direção de Navios, an entity responsible to the acquisition, construction and repair of ships and support units of the Navy.

Our main conclusion was that it is necessary to increase the internal control at Direção de Navios. Firstly, by implementation new control procedures, and, subsequently, in a long-term, through fostering a better relationship with suppliers. To accomplish the initial goal, we have developed a handbook which aims to ensure high quality of service delivery and safeguard the public interest, if implemented by Direção de Navios.

Keywords: Internal controls, public procurement, internal control manual, Direção de Navios, Portuguese Navy.

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS.....	xi
RESUMO.....	xiii
ABSTRACT.....	xv
LISTA DE FIGURAS	xix
LISTA DE TABELAS	xix
LISTA DE SIGLAS E ACRÓNIMOS	xxi
INTRODUÇÃO	1
1. AUDITORIA	5
1.1. AUDITORIA INTERNA	6
1.2. CONTROLO INTERNO	7
1.3. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO.....	11
1.4. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DA MARINHA.....	15
2. CONTRATAÇÃO PÚBLICA	19
2.1. CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS	22
2.2. PLATAFORMA ELETRÓNICA DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA.....	25
2.3. FASES DO PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA.....	25
2.4. EXECUÇÃO CONTRATUAL.....	27
2.5. CUMPRIMENTO CONTRATUAL	28
2.6. INCUMPRIMENTO CONTRATUAL	29
2.6.1. INCUMPRIMENTO PARCIAL.....	30
2.6.2. INCUMPRIMENTO DEFINITIVO	31
2.7. INTERVENÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS.....	32
2.8. INSTRUMENTOS E PROCEDIMENTOS ESPECIAIS.....	33
3. METODOLOGIA.....	35

4. ESTUDO EMPÍRICO	39
4.1. MANUTENÇÃO NAVAL MILITAR EM PORTUGAL.....	39
4.2. A DIREÇÃO DE NAVIOS NA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA MARINHA	41
4.2.1. IMPORTÂNCIA DO CONTROLO INTERNO NA DIREÇÃO DE NAVIOS.....	44
4.3. PROPOSTA DO MANUAL	50
CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES	53
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	59
APÊNDICES	63
APÊNDICE A – LISTA DE ENTREVISTAS REALIZADAS	63
APÊNDICE B – GUIÃO DE ENTREVISTAS	65
APÊNDICE C – PROPOSTA DE MANUAL DE CONTROLO INTERNO NO ÂMBITO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA PARA A DN	67
ANEXOS.....	69
ANEXO A – ESCOLHA DO PROCEDIMENTO EM FUNÇÃO DO VALOR	69
ANEXO B – CLASSIFICAÇÃO DA MANUTENÇÃO QUANTO AO OBJETIVO, NATUREZA E INSERÇÃO NOS PLANOS DE MANUTENÇÃO E AO PROCESSO DE EXECUÇÃO	71
ANEXO C – MACROESTRUTURA SIMPLIFICADA DA MARINHA	73
ANEXO D – ORGANOGRAMA DA SM.....	75
ANEXO E – TIPOS DE CONTRATO REALIZADOS PELA DN NO ANO DE 2015.....	77
ANEXO F – ESTRUTURA ORGÂNICA DA DN.....	79

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Sistema de controlo interno da administração financeira do Estado	13
Figura 2 Sistema de controlo interno da administração financeira da Marinha.	17
Figura 3 Estrutura conceptual do <i>public procurement</i>	19
Figura 4 Ciclo de vida de um meio naval	40
Figura 5 Processo de Gestão Estratégica na Marinha	45
Figura 6 Estrutura concetual do <i>public procurement</i> aplicada à SM - DN	47
Figura 7 Relação entre os 3 E's e o VFM	48
Figura 8 Análise da relação VFM com a atividade da DN	49
Figura 9 Espaço de intervenção da CGP	50

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Competências para Autorização de Despesas	43
--	----

LISTA DE SIGLAS E ACRÓNIMOS

AA	Arsenal do Alfeite, S.A.
AED	Agência Europeia de Defesa
ALM	Almirante
AP	Administração Pública
CALM DN	Contra-Almirante Diretor da Direção de Navios
CAM	Centro de Armamento e Munições
CC	Código Civil
CCP	Código dos Contratos Públicos
CDAF	Chefe da Divisão Administrativa e Financeira
CE	Classificação Económica
CEMA	Chefe de Estado-Maior da Armada
CF	Centro Financeiro
CGP	Capacidade de Gestão de Projetos
CIBE	Cadastro e Inventário dos Bens do Estado
CN	Comando Naval
CP	Contratação Pública
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPV	Vocabulário Comum para os Contratos Públicos
CRP	Constituição da República Portuguesa
DA	Direção de Abastecimento
DACF	Direção de Auditoria e Controlo Financeiro
DAE	Departamento de Armas e Eletrónica
DAF	Divisão Administrativa e Financeira
DAF1	Seção de Gestão Financeira

DAF2	Seção de Aquisições
DAF3	Seção de Armazenagem e Contabilidade do Material
DAF4	Seção de Apoio Jurídico à Contratação Pública
DAP	Divisão de Apoio
DAR	Divisão de Armas
DCC	Departamento de Coordenação e Controlo
DDA	Departamento ou Divisão Autónoma
DCN	Divisão de Construções
DCO	Divisão de Coordenação
DCOF	Divisão de Contabilidade e Operações Financeiras
DDS	Departamento, Divisão ou Serviço
DEL	Divisão de Eletrónica
DEUCP	Documento Europeu Único de Contratação Pública
DGO	Direção Geral do Orçamento
DH	Divisão de Helicópteros
DI	Direção de Infraestruturas
DIL	Departamento de Informação Logística
DME	Divisão de Mecânica e Eletrotecnicia
DMNL	Depósito de Munições NATO de Lisboa
DN	Direção de Navios
DPA	Departamento da Plataforma
DPM	Diretiva de Planeamento da Marinha
DPL	Divisão de Planeamento
DR	Decreto Regulamentar
DRT	Divisão de Recolha e Tratamento da Informação
DS	Divisão de Submarinos

DSI	Divisão de Sistema de Suporte da Informação e Documentação
DT	Direção de Transportes
E's	Economia, Eficiência e Eficácia
EA	Elemento de Ação
EAF	Equipas de Acompanhamento e Fiscalização
EMA	Estado-Maior da Armada
EP	Equipas de Projeto
EPM	<i>Enterprise Project Management</i>
F	Fundos
G2G	<i>Government to Government</i>
GB	Garantia Bancária
GPP	Gabinete de Projetos e Planeamento
GR	Grandes Revisões
GT	Grupos de Trabalho
IBAN	<i>International Board of Auditors for NATO</i>
IE	Intervenções Pontuais ou Eventuais
IGCP	Instituto de Gestão do Crédito Público
IGDN	Inspeção-Geral da Defesa Nacional
IGF	Inspeção-Geral das Finanças
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IGM	Inspeção-Geral de Marinha
IH	Instituto Hidrográfico
IIA	<i>Institute of Internal Auditors</i>
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JOUE	Jornal Oficial da União Europeia
LCPA	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso

LEM	Laboratório de Explosivos da Marinha
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOA	<i>Letters of Offer and Acceptance</i>
LOMAR	Lei Orgânica da Marinha
LOR	<i>Letters of Request</i>
LPM	Lei de Programação Militar
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MF	Ministério das Finanças
NAVSUP-WSS	<i>Naval Supply Systems Command – Weapons Systems Support</i>
NIL	<i>Not in List</i>
NPD	Número Processo de Despesa
NSPA	<i>NATO Support and Procurement Agency</i>
OCADs	Órgãos Centrais de Administração e Direção
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento de Estado
PA	Plano de Atividades
PAD	Pedido de Autorização da Despesa
PAFE	Plano de Atividades de Formação no Estrangeiro
PAFN	Plano de Atividades de Formação Nacional
PAP	Proposta de Autorização de Pagamento
PC	Pedido de Compra
PDE	Plano de Deslocação ao Estrangeiro
PECP	Plataforma Eletrónica de Contratação Pública
PLAMANCURT	Plano de Manutenção a Curto Prazo
PLAMANLONG	Plano de Manutenção a Longo Prazo
PLC	Pedido de Libertação de Créditos

PO	Proposta Orçamental
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
PR	Pequenas Revisões
QC	Questão Central
QD	Questão Derivada
RA	Revisões Assistidas
RAFE	Regime de Administração Financeira do Estado
RATE	Relatório da Análise Técnico-Económica
RI	Revisões Intermédias
SCI	Sistema de controlo interno da administração financeira do Estado
SGM	Sistema de Gestão da Manutenção
SIGDN	Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional
SM	Superintendência do Material
SPA	Setor Público Administrativo
SPE	Setor Público Empresarial
SUBDIR	Subdiretor
TC	Tribunal de Contas
UAM	Unidades Auxiliares da Marinha
UE	União Europeia
UN	Unidade Naval
USNavy	<i>United States Navy</i>
VFM	<i>Value-for-money</i>

INTRODUÇÃO

“Uma Marinha focada no serviço à Nação, pronta, credível e eficiente, constituída por meios adequados e por pessoas competentes, preparadas e motivadas, capaz de valorizar permanentemente as suas capacidades e competências para assegurar a defesa dos Interesses de Portugal no Mar.” (Fragoso, 2014, p. i).

“Mas para cumprir a sua missão de Servir Portugal no Mar, a Marinha terá também de garantir a capacidade para se adaptar às circunstâncias, através de um processo contínuo de transformação, de modo a que se mantenha relevante e útil respeitando elevados padrões de eficiência e eficácia.” (Fragoso, 2014, p. iii).

Neste contexto, a manutenção dos meios navais surge com o objetivo de maximizar a prontidão operacional dos sistemas e equipamentos instalados nestes, de forma a garantir que a sua disponibilidade vá de encontro ao planeamento operacional definido.

Não é possível realizar a manutenção das unidades navais sem recorrer ao mercado, o que implica que, para a satisfação das necessidades, terá obrigatoriamente de observar o normativo legal associado à aquisição de bens e serviços. No entanto, a Marinha, enquanto organismo do Estado, não está imune aos desafios que se impõem às organizações, tais como limitações de carácter material e financeiro, e deve, por esse motivo, otimizar os recursos de que dispõe pela responsabilidade financeira que tem, em conformidade com os princípios da economia, eficiência e eficácia (E's).

O objeto de estudo desta dissertação de mestrado é trazer à tona as dificuldades de implementação de um controlo mais concomitante e atual, encontradas nos procedimentos de aquisição de bens móveis e contratação de serviços no contexto da atividade de manutenção naval, e, dentro deste primeiro âmbito, no contexto da atividade procedimental relativa à aquisição, construção e reparação de meios navais e unidades de apoio à Marinha – contexto típico e próprio das competências da Direção de Navios.

No âmbito de uma dissertação de mestrado seria demasiado extenso analisar todas as unidades da Marinha que exercem funções no âmbito da contratação pública. Por esse motivo, optou-se por escolher uma unidade que, não só abrange um grande leque de procedimentos da contratação pública, como administre e faça a gestão de uma importante dotação financeira do Orçamento de Estado atribuído à Marinha. Considerou-se ser a Direção de Navios a unidade que melhor preenche esses requisitos, além de adicionalmente executar a Lei de Programação Militar¹.

A recomendação sobre “Planos de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas” elaborada pelo Conselho de Prevenção de Corrupção (2015)² enfatiza a ideia apresentada anteriormente, uma vez que incita e determina aos organismos do Estado a realização de planos de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas³ por forma a garantir a prossecução dos princípios do interesse público, da igualdade, da proporcionalidade, da transparência, da justiça, da imparcialidade, da boa-fé e da boa administração, onde a atividade de auditoria interna colhe plena expressão, conforme mencionado na recomendação emitida por esta entidade. Não obstante do mencionado, o Conselho de Prevenção de Corrupção (Conselho, 2015) sublinha esta ideia com uma recomendação específica para a “Prevenção de riscos de corrupção na Contratação Pública” onde refere a importância: de uma boa fundamentação na escolha do adjudicatário, da formação dos recursos humanos que elaboram e aplicam peças procedimentais, de garantir a transparência nos procedimentos de Contratação Pública, de assegurar o funcionamento dos mecanismos de controlo nesta área e de reduzir o recurso ao ajuste direto.

De acordo com o relatório de auditoria interna, realizada pela Inspeção-Geral de Marinha à Direção de Navios, é recomendado que esta efetue ações de controlo interno, com regularidade, nas áreas dos processos de aquisição. Este relatório vem no

¹ A Lei de Programação Militar (LPM) tem por finalidade a programação do investimento público das Forças Armadas em matéria de armamento e equipamento.

² O Conselho de Prevenção de Corrupção é uma entidade administrativa independente, que funciona junto do Tribunal de Contas, e que desenvolve uma atividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infrações conexas.

³ Os Planos de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas visam identificar situações potenciadoras de riscos de corrupção e/ou de infrações conexas, elencar medidas preventivas e corretivas que minimizem a probabilidade de ocorrência do risco e definir a metodologia de adoção e monitorização das medidas elencadas, identificando os respetivos responsáveis.

mesmo sentido da recomendação do relatório efetuado pela Inspeção-Geral da Defesa Nacional a outros órgãos de Marinha (Marinha I. G., Relatório da Inspeção Geral de Marinha à Direção de Navios, Depósito de Munições NATO de Lisboa e Laboratório de Explosivos da Marinha, 2014). Encontra-se assim salientada a necessidade de vir a cumprir este desiderato e a pertinência da matéria, da presente dissertação.

Foi com base nesta necessidade que se pretendeu desenvolver a dissertação, partindo da seguinte questão central:

QC. Como incrementar a atividade de controlo interno no contexto da atividade procedimental relativa à aquisição, construção e reparação de meios navais e unidades de apoio à Marinha, na Direção de Navios?

Decorrentes da questão central apontada, no intuito de responder e validar os dados recolhidos quanto a esta problemática, foram deduzidas as seguintes questões derivadas:

Q.1. Que elementos de avaliação de controlo interno permitem monitorizar os procedimentos inerentes à aquisição, construção, reparação de meios navais e unidades de apoio à Marinha?

Q2. Que ‘pontos’ dos procedimentos de controlo interno, no âmbito da contratação pública, contribuem para a correta formação do processo de tomada de decisão?

No desenvolvimento da dissertação a metodologia utilizada prende-se com o uso do método de estudo de caso pelo facto de se tratar de uma situação atual, que não exige controle sobre eventos comportamentais e que dá resposta às questões de pesquisa ‘como’ e ‘por quê?’ (Marinha I. G., Relatório da Inspeção Geral de Marinha à Direção de Navios, Depósito de Munições NATO de Lisboa e Laboratório de Explosivos da Marinha, 2014) que é o objetivo base deste trabalho.

Para a recolha de dados foram utilizadas as seguintes técnicas: (i) análise de documentos; (ii) observação direta; e, (iii) realização de entrevistas semiestruturadas aos principais intervenientes nos processos de contratação pública na Direção de Navios.

A estrutura da investigação acompanha o desenvolvimento das etapas na sua elaboração. O trabalho está dividido em seis partes.

Na segunda e terceira partes, é efetuado um enquadramento teórico, onde nos propomos fazer uma revisão da literatura nas áreas de controlo interno e contratação pública. A quarta parte respeita à metodologia adotada. Na quinta parte, é apresentada uma análise dos procedimentos implementados na área da contratação pública, na Direção de Navios. Por último, discutem-se os resultados alcançados e respetivas conclusões, finalizando com a apresentação de uma proposta de Manual de Contratação Pública.

1. AUDITORIA

A palavra auditoria tem a sua origem na palavra em latim *Auditore*, que significa *Ouvinte* ou *Aquele que ouve*, devido ao facto de em Roma os auditores ouvirem os contribuintes e tirarem as suas conclusões com base naquilo que ouviam. Os registos da atividade de auditoria remontam a cerca do ano 4.000 a.C., na Babilónia, na China e no Egipto associadas à cobrança de impostos e ao controlo dos armazéns dos faraós (Hayes *et al.*, 2005).

O conceito de auditoria não é estático e, ao longo dos tempos, tem vindo a sofrer diversas alterações. A auditoria, tal como é entendida nos dias de hoje, iniciou-se na Grã-Bretanha em meados do século XIX, na sequência da Revolução Industrial, subsequente à publicação do *Joint Stock Companies Act*⁴ em 1844. No entanto, só após a crise económica americana de 1929 é que a sua aplicação se expandiu, pelo facto de os detentores do capital da atividade estarem geograficamente mais distantes das empresas e pela necessidade de proteger os investidores, melhorando desta forma a precisão e a fiabilidade das demonstrações financeiras (Costa, 2014). Assim, é de notar que a evolução histórica do conceito auditoria espelha as várias mutações económicas e sociais que se foram sucedendo desde que se institucionalizou como ramo do saber até à atualidade, evidenciando a natureza de factos passados e consequentemente históricos mas passando também a ter uma função preventiva e orientadora.

Não existindo um conceito concreto que defina auditoria, mas sim várias definições adotadas por vários organismos, nacionais e internacionais, que regulam a atividade de contabilidade e auditoria e considerando que a entidade em análise se enquadra no âmbito do Sistema de controlo interno da administração financeira do Estado (SCI), adotamos a definição de auditoria segundo o manual de auditoria do Tribunal de Contas, que considera que auditoria consiste num:

“Exame ou verificação de uma dada matéria, tendente a analisar a conformidade da mesma com determinadas regras, normas ou objetivos, conduzido por uma pessoa idónea, tecnicamente preparada, realizado com

⁴ Legislação que previa a criação de sociedades anónimas e onde consta o dever de se efetuarem auditorias financeiras às empresas financiadas por acionistas.

observância de certos princípios, métodos e técnicas geralmente aceites, com vista a possibilitar ao auditor formar uma opinião e emitir um parecer sobre a matéria analisada” (Tribunal de Contas, 1999, p. 23).

A auditoria pode ser classificada segundo diferentes critérios, podendo ser quanto ao objetivo prosseguido, quanto à sua amplitude, periodicidade, exaustão ou profundidade, quer quanto ao sujeito que as realiza. Relativamente à última classificação apresentada é relevante fazer uma distinção entre auditoria interna e externa. O que diferencia uma auditoria interna de uma auditoria externa é o posicionamento do auditor. Enquanto numa auditoria externa os auditores são profissionais competentes que exercem as suas tarefas de forma independente, livre e objetiva em relação aos serviços da empresa, na auditoria interna o auditor pertence aos quadros da organização.

1.1. AUDITORIA INTERNA

A auditoria interna é compreendida como uma atividade que avalia a fiabilidade dos mecanismos de controlo interno, tendo como função primária a salvaguarda dos ativos da empresa, a verificação dos procedimentos estabelecidos bem como a verificação da veracidade da informação financeira (Ferreira, 2010).

Com a criação do *Institute of Internal Auditors*⁵, em 1941, surgiu um grande desenvolvimento na atividade de auditoria interna a nível mundial. Posteriormente, esta instituição veio definir auditoria interna como:

“Uma atividade independente, de segurança objetiva e de consultoria, destinada a acrescentar valor e a melhorar as operações das organizações. Ajuda uma organização a atingir os seus objetivos facultando-lhe uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos

⁵ O *Institute of Internal Auditors* é um órgão de definição de orientações relativamente à profissão de auditores internos e que tem como missão “Defender e promover o valor que os profissionais de auditoria interna adicionam às suas organizações; proporcionar oportunidades abrangentes de educação e desenvolvimento profissional; formar profissionais e outros entes públicos relevantes acerca das melhores práticas de auditoria interna; através de reuniões com os auditores internos de todos os países compartilhar informações e experiências”. Fonte: <https://na.theiia.org/about-us/Pages/About-The-Institute-of-Internal-Auditors.aspx>

processos de gestão dos riscos, controlo e governação”(Costa, 2014, p. 113).

A auditoria interna é uma ferramenta chave no âmbito do controlo administrativo na medida em que no caso de existirem falhas dos mecanismos de controlo de uma organização esta fica exposta a inúmeros riscos, a frequentes erros e diversos desperdícios. Desta forma, esta ferramenta representa um papel relevante na eliminação de desperdícios, na simplificação de tarefas, e auxiliando a gestão, transmitindo informação aos administradores sobre o desenvolvimento das atividades efetuadas. Para além da relevância referida, a auditoria interna avalia e valida os mecanismos de controlo interno contribuindo para o seu aperfeiçoamento (Rodrigues, 2013).

De acordo com Ferreira (2010), a função auditoria não é considerada apenas como uma função de controlo financeiro, mas sim uma forma de se preocupar com a identificação dos riscos inerentes à atividade, com a identificação das atividades de controlo e com a avaliação da eficácia destas na atenuação dos riscos, consolidando a sua função com recomendações, ou seja, passando a ser um processo organizacional e implementando medidas de correção e melhoria para atenuar o risco, de modo a que a organização atinja os objetivos definidos.

1.2. CONTROLO INTERNO

O controlo interno surge, nas organizações, como consequência do crescimento destas. De facto, a globalização dos mercados e os novos cenários de competitividade passaram a exigir às empresas e às organizações uma capacidade cada vez maior de adaptação a mudanças rápidas que ocorrem nos mercados e no seu contexto de atividade, obrigando a alterações nas estruturas organizacionais, normas, procedimentos, maneiras de agir e nos sistemas de informação.

Assim, por forma a assegurar uma economia eficiente, a eficácia das operações, a confiança da informação financeira, a conformidade com a legislação e regulamentação aplicável, e a salvaguarda dos ativos, é necessário a existência de um

sistema de controlo interno⁶, rigoroso e exigente, de acordo com os riscos do negócio das organizações.

Atualmente, nenhuma organização, independentemente da sua dimensão, pode exercer a sua atividade sem ter implementado um sistema de controlo interno, ainda que este seja muito rudimentar. O sistema verificar-se-á ser tanto mais sofisticado quanto maior for a dimensão da organização e quanto mais complexas se tornarem as suas atividades (Costa, 2014).

O Tribunal de Contas (TC) define controlo interno como sendo:

“Uma forma de organização que pressupõe a existência de um plano de sistemas coordenados destinados a prevenir a ocorrência de erros e irregularidades ou a minimizar as suas consequências e a maximizar o desempenho da entidade no qual se insere” (Tribunal de Contas, 1999, p. 47).

Por outro lado, compreender o plano da organização e todas as suas operações é vantajoso porque proporciona a existência de uma adequada segregação de responsabilidades funcionais; garante também um controlo contabilístico razoável acerca dos ativos, passivos, créditos e gastos devido à implementação de um sistema de autorização e procedimentos de registos; estabelece quais as práticas a serem seguidas no desempenho das funções de cada unidade da organização e, por fim, permite associar pessoal de qualidade com as respetivas responsabilidades (Costa, 2014).

Deste modo, a organização garante a eficiência operacional e permite a melhoria dos processos empresariais e os seus resultados, fazendo assim com que o controlo interno seja um dos meios utilizados por esta para conseguir atingir os objetivos estabelecidos.

O sistema de controlo interno de uma entidade abrange o plano de organização de todos os métodos e medidas por esta adotados, compreendendo seis componentes

⁶ O sistema de controlo interno engloba “todas as políticas e procedimentos (controles internos) adotados pela gestão de uma entidade que contribuem para a obtenção dos objetivos da gestão de assegurar, tanto quanto praticável, a condução ordenada e eficiente do seu negócio, incluindo a aderência às políticas da gestão, a salvaguarda de ativos, a prevenção e deteção de fraude e erros, o rigor e a plenitude dos registos contabilísticos, o cumprimento das leis e regulamentos e a preparação tempestiva de informação financeira credível”(DRA 410, 2000).

interligados, os quais são: (i) ambiente de controlo, que significa a atitude geral, a consciencialização e as ações da gestão e do órgão de gestão a respeito do sistema de controlo interno bem como a sua importância dentro da entidade, constitui o ponto de partida para os outros componentes do controlo interno, proporcionando disciplina e estrutura; (ii) processo de determinação/avaliação do risco da entidade, que consiste na identificação, análise e gestão dos riscos relevantes na preparação das demonstrações financeiras para que sejam apresentadas de forma verdadeira e apropriada em conformidade com os princípios contabilísticos geralmente aceites; (iii) atividades de controlo, ou seja, as políticas e procedimentos que ajudam a assegurar que as diretivas da gestão estão a ser executadas; (iv) informação, isto é, analisar a qualidade do sistema de informação, que compreende tarefas como o registo, processamento, resumo e relato das transações da entidade (no caso do sistema contabilístico da empresa), que influencia a capacidade da administração da empresa tomar decisões apropriadas, no que respeita ao controlo das atividades da entidade, e de produzir relatos verdadeiros e apropriados; (v) comunicação, que é a identificação, recolha e troca de informação por forma a proporcionar uma compreensão das funções e responsabilidades individuais, no que diz respeito ao controlo interno sobre o relato financeiro; e, (vi) monitorização, que corresponde ao processo que avalia a qualidade do desempenho do controlo interno ao longo do tempo, sendo que este é alcançado através da monitorização permanente dos procedimentos (DRA 410, 2000).

O controlo interno compreende o controlo interno administrativo e o controlo interno contabilístico (Costa, 2014).

O controlo interno administrativo inclui o controlo hierárquico e todos os procedimentos e planos da organização relacionados com os processos de tomada de decisão que conduzem à autorização das transações pelo órgão de gestão, e que com conhecimento e autorização dos responsáveis têm como finalidade a obtenção dos objetivos da organização (*Ibidem*). Desta forma, este tipo de controlo interno acompanha com rigor todos os planos, políticos e objetivos, definidos pelos responsáveis e, de acordo com Bilhim (2005), compreende a direção e supervisão dos fluxos de trabalho, especificando como, por quem, com que grau de precisão ou fiabilidade, entre outros.

Por outro lado, o controlo interno contabilístico ou financeiro inclui e estabelece um plano da organização e de todos os registos no que diz respeito a garantir a salvaguarda de ativos, com a fiabilidade e confiança que inspiram os registos contabilísticos, de modo a facilitar a revisão das operações financeiras autorizadas pelos responsáveis (Costa, 2014).

O estabelecimento e a manutenção de um sistema de controlo interno é uma das funções do órgão de gestão que mais relevância tem. Independentemente de estar bem concebido isso não significa que este esteja operativo. E ainda que esteja operativo os objetivos anteriormente mencionados podem não estar a ser alcançados visto que este pode estar afetado por limitações inerentes ao controlo interno, tais como irregularidades, fraudes, ocorrência de erros humanos devido à falta de cuidado, distração, má compreensão das instruções, etc (*Ibidem*). Podem ainda constituir limitações a um bom sistema de controlo interno a falta de interesse por parte do órgão de gestão na sua manutenção bem como a relação custo/benefício. A implementação de um sistema de controlo interno acarreta custos às empresas, custos estes que não são possíveis de quantificar (a gestão recorre a estimativas e julgamentos quantitativos) (*Ibidem*). Por vezes, verifica-se que as empresas descuram dos custos de manutenção dos sistemas porque verificam que os custos que lhe estão inerentes são superiores aos benefícios que dele se obtêm.

Representam também fatores limitativos da implementação de um sistema de controlo interno com sucesso: quando se constata que a maioria das transações realizadas pela empresa são correntes, quer isto dizer que, muitas vezes, quando as transações não fazem parte da rotina da empresa não sofrem qualquer tipo de controlo; a mudança de elementos da gestão da empresa ou outro pessoal e alterações no mercado ou na indústria em que esta se insere, na medida em que, se criam condições para que os procedimentos até então em vigor se tornem inadequados e originando uma deterioração nos procedimentos; a dimensão da empresa; a existência de erros humanos; fraudes e a utilização de informática (*Ibidem*).

1.3. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO

A preocupação com os diversos processos daquilo que veio a denominar-se reforma ou modernização administrativa é constante.

À semelhança do que se tem verificado nos outros países (sobretudo europeus), têm sido notáveis os esforços por encontrar a adequação estrutural e funcional da Administração Pública (AP), através de políticas de gestão sustentadas nos princípios da economia, eficiência e eficácia⁷, por forma a garantir a prestação de uma pluralidade de serviços públicos e à realização das restantes atividades em sintonia com o dinamismo da sociedade em que se desenvolve (Pinto, Melo, & Santos, 2013).

Esta necessidade de mudança resultou de diversos fenómenos tais como o peso da despesa pública, a existência de novos modelos de exercício da governação, a alteração das expectativas dos cidadãos em termos de qualidade do serviço e envolvimento das políticas e também o facto de se verificar a existência de disfunções no modelo burocrático tradicional. Este último argumento representava um peso significativo na urgência de tomar medidas pelos seguintes motivos: a deficiente organização do trabalho constituía um fator limitativo da produtividade e consequentemente originava processos morosos e sobrepostos; a liderança de dirigentes, superiores e intermédios, sobre processos e recursos humanos, era muito fraca; e verificava-se ainda uma fraca relação custo desempenho (*Ibidem*).

Contudo, embora tudo fizesse prever uma reforma da contabilidade pública portuguesa não se verificaram alterações imediatas. Até à reforma da contabilidade pública, que ocorreu nos anos 90, esta baseava-se num sistema de informação, de carácter sobretudo orçamental, orientada para a prestação de contas e controlo da legalidade, ou seja, o propósito da contabilidade pública consistia em servir o Governo na área do controlo orçamental tendo como aspeto fulcral demonstrar a execução do orçamento e o cumprimento da lei (Jorge, 2003). No entanto, este sistema

⁷ O princípio da economia determina que os recursos devem ser disponibilizados em tempo útil, nas quantidades e qualidades adequadas e ao melhor preço. O princípio da eficiência visa a melhor relação entre os meios utilizados e os resultados obtidos. O princípio da eficácia visa a consecução dos objetivos específicos fixados, bem como dos resultados esperados (Comissão Europeia, 2013).

considerava-se inadequado face às exigências de informação requeridas pelos utilizadores carecendo de céleres melhorias nesta área.

Através da publicação da Lei de Bases da Contabilidade Pública⁸ deu-se início a este processo de modernização, estabelecendo dois regimes financeiros distintos para os serviços e organismos da Administração Central: o regime geral, de autonomia administrativa e o regime excecional de autonomia administrativa e financeira.

O estabelecimento do novo Regime de Administração Financeira do Estado (RAFE), sucede com a publicação do Decreto-Lei n.º155/92, de 28 de julho onde é consagrado um novo sistema de controlo de gestão prevendo três modalidades de controlo orçamental: (i) autocontrolo; (ii) controlo interno; e, (iii) controlo externo⁹.

O Decreto-Lei nº 166/98, de 25 de junho, institui o sistema de controlo interno da administração financeira do Estado (SCI), alargando o âmbito do controlo aos domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial, visando, ainda, assegurar o exercício coerente e articulado do controlo no âmbito da AP. De acordo com este diploma o seu objetivo fulcral consiste em “promover a difusão de uma cultura de controlo em todos os níveis da administração que permita a assunção de uma generalizada consciência da decisiva relevância do controlo como forma privilegiada de melhorar a gestão”.

Reconhecendo a importância desta atividade e, no sentido de estruturar o sistema nacional de controlo interno da administração financeira do Estado, foi criado o Conselho Coordenador do Sistema Nacional de Controlo Interno a quem, para além das funções de coordenação do sistema, foi incumbida a função de consolidar metodologias de controlo e de estabelecer critérios mínimos de qualidade do sistema nacional de controlo interno, suscetíveis de garantir um elevado nível de proteção de interesses financeiros do Estado¹⁰.

⁸ Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro.

⁹ A gestão orçamental dos serviços e organismos passa a ser controlada através de: autocontrolo pelos órgãos competentes dos próprios serviços e organismos; controlo interno, sucessivo e sistemático; controlo externo, a exercer pelo Tribunal de Contas, nos termos da sua legislação própria (cfr. art.º 53 do Decreto-Lei nº155/92, de 28 de julho).

¹⁰ De acordo com o Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de junho.

“O controlo interno consiste na verificação, acompanhamento, avaliação e informação sobre a legalidade, regularidade e boa gestão, relativamente a atividades, programas, projetos ou operações de entidades de direito público ou privado, com interesse no âmbito da gestão ou tutela governamental em matéria de finanças públicas, nacionais e comunitárias.” (cfr. nº 2 do art.º 2º do Decreto-Lei nº 166/98).

O SCI é um sistema coordenado e articulado nas relações entre o controlo externo e interno, estando estruturado conforme ilustra a figura 1.

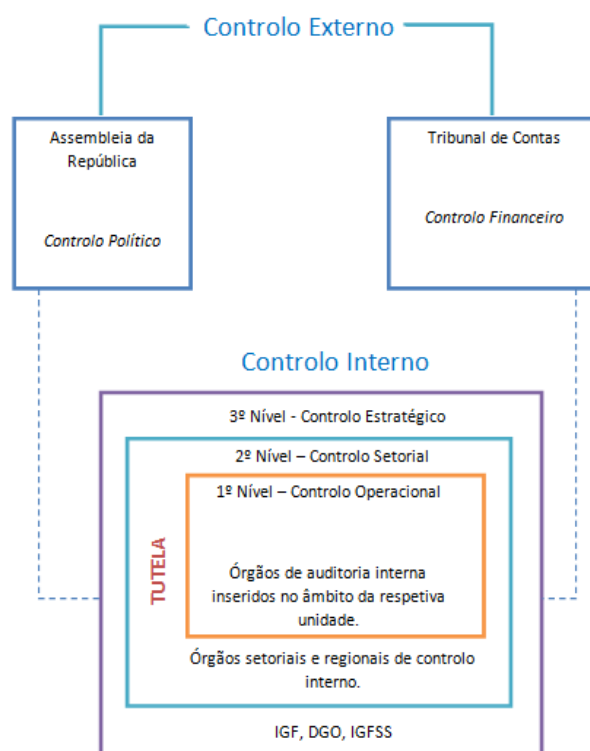


Figura 1 Sistema de controlo interno da administração financeira do Estado¹¹

O SCI opera em três níveis de controlo: operacional, setorial e estratégico.

O controlo operacional (cfr. nº2 do art.º 4º do Decreto-Lei nº 166/98) tem por objeto a verificação, acompanhamento e informação, e é centrado sobre as decisões dos órgãos de gestão das unidades de execução de ações é constituído pelos órgãos e serviços de inspeção, auditoria ou fiscalização inseridos no âmbito da respetiva unidade.

¹¹ Adaptado de Tribunal de Contas, 1999, p.25.

O controlo setorial (cfr. nº3 do art.º 4º do Decreto-Lei nº 166/98) consiste na verificação, acompanhamento e avaliação do controlo operacional e sobre a adequação da inserção de cada unidade operativa e respetivo sistema de gestão, nos planos globais de cada ministério ou região, sendo exercido pelos órgãos setoriais e regionais de controlo interno.

Por sua vez, o controlo estratégico (cfr. nº4, art.º 4º do Decreto-Lei nº 166/98) tem por objeto a verificação, acompanhamento e a avaliação do controlo operacional e controlo setorial, bem como sobre a realização das metas traçadas nos instrumentos provisionais, designadamente o Programa do Governo, as Grandes Opções do Plano e o Orçamento do Estado. Este controlo é exercido pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF), pela Direção-Geral do Orçamento (DGO) e pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), de acordo com as respetivas atribuições e competências previstas na lei.

Para que esta estrutura funcione de forma racional, coerente e articulada, o SCI tem por base os princípios da suficiência¹², da complementaridade¹³ e da relevância dos controlos¹⁴ (cfr. art.º 5º do Decreto-Lei nº 166/98).

Paralelamente à atividade desenvolvida no plano interno, a administração financeira do Estado é também alvo de ações de controlo externo. Note-se que, o controlo externo é totalmente independente da Administração, na medida em que não só é dotado de independência técnica como também detém o poder de determinar o seu plano de ação sem qualquer intervenção de outros órgãos.

O TC exerce a função de controlo financeiro e a função de controlo jurisdicional em relação às entidades que fazem parte do Setor Público Administrativo (Administração Central, Regional e Local), Setor Público Empresarial e, em geral, a

¹² O princípio da suficiência define que no conjunto de ações de auditoria nenhuma área é omitida nem são feitos controlos redundantes.

¹³ O princípio da complementaridade estabelece que atuação dos órgãos de controlo deve respeitar as suas áreas de intervenção e níveis em que se situam, com consentimento entre si quanto às fronteiras e aos critérios e metodologias a utilizar nas intervenções.

¹⁴ De acordo com o princípio da relevância as intervenções devem ser planeadas e realizadas tendo em conta a determinação do risco e da materialidade das situações alvo de controlo.

todas as entidades que gerem ou utilizam dinheiros públicos¹⁵. As atribuições que, por lei, se encontram atribuídas ao TC correspondem à necessidade de controlo financeiro dos dinheiros públicos, das receitas, das despesas públicas e do património público. Assim, o TC procede à fiscalização dos contratos públicos pela relevância que a contratação pública revela no contexto da despesa pública.

Nos termos da Constituição e da Lei são da competência da Assembleia da República vigiar o cumprimento da constituição e das leis e apreciar os atos do Governo e da Administração, tomar as contas do Estado e das demais entidades públicas que a lei determinar e apreciar os relatórios de execução dos planos nacionais. Assim, a Assembleia da República detém o controlo externo político (art.º 59º da Lei nº 41/2014). Fora do domínio estrito da execução orçamental, o Parlamento também pode solicitar ao TC a realização de auditorias à atividade desenvolvida por qualquer entidade, pública ou privada, sujeita ao seu poder de controlo.

1.4. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DA MARINHA

O sistema de controlo interno da Marinha é constituído pela Inspeção-Geral de Marinha (IGM) e por todos os órgãos com competências específicas no domínio das auditorias e inspeções. Tem como missão apoiar Sua Ex^a o Almirante Chefe de Estado-Maior da Armada (ALM CEMA) no exercício da função de controlo e avaliação (cfr. art.º 23º da LOMAR), bem como apresentar os resultados da atividade desenvolvida ao ALM CEMA e à administração superior da Marinha, contribuindo desta forma para a economia e eficiência na gestão dos recursos humanos, materiais, financeiros e de informação e para a eficácia no cumprimento da missão. Assim, a IGM deve garantir a atividade de auditoria e inspetiva na Marinha e deve contribuir para o controlo interno da Marinha.

A IGM coordena, harmoniza e avalia todas as atividades a nível setorial, tendo em vista a melhoria da eficiência e salvaguarda da eficácia no cumprimento da missão da Marinha. Compete à IGM auditar e inspecionar setores, unidades, estabelecimentos, órgãos e processos da Marinha bem como todas as áreas onde seja

¹⁵ Lei nº98/97, de 26 de agosto (art.2º).

necessário adequar e racionalizar processos internos e otimizar a instituição (cfr. IAA 3 (C)).

Na Marinha, o controle é feito através de três diferentes níveis de controle: estratégico, setorial e operacional.

No âmbito da administração financeira da Marinha, o controle estratégico consiste no controle transversal a toda a administração financeira e patrimonial da Marinha e a entidade que detém a competência para efetuar este tipo de controle é a Direção de Auditoria e Controle Financeiro (DACF) (cfr. alínea a) do art.º 51º do Decreto-Regulamentar 10/2015, de 31 de julho); o controle setorial deve ser realizado por todos os setores funcionais, ou seja, tem por base o controle sobre o universo de gestão de cada setor funcional da Marinha sendo da responsabilidade dos responsáveis dos setores, no que respeita à administração financeira e patrimonial da Marinha, quem promove o controle interno é o Superintendente das Finanças, nos termos do art.º 48º do mesmo diploma legal; e o controle operacional ou autocontrole constitui o controle das atividades da estrutura em que se inserem, aplicando-se a qualquer órgão da Marinha, sendo por isso da competência dos comandantes, diretores ou chefes nas várias unidades garantirem a sua implementação ao nível operacional.

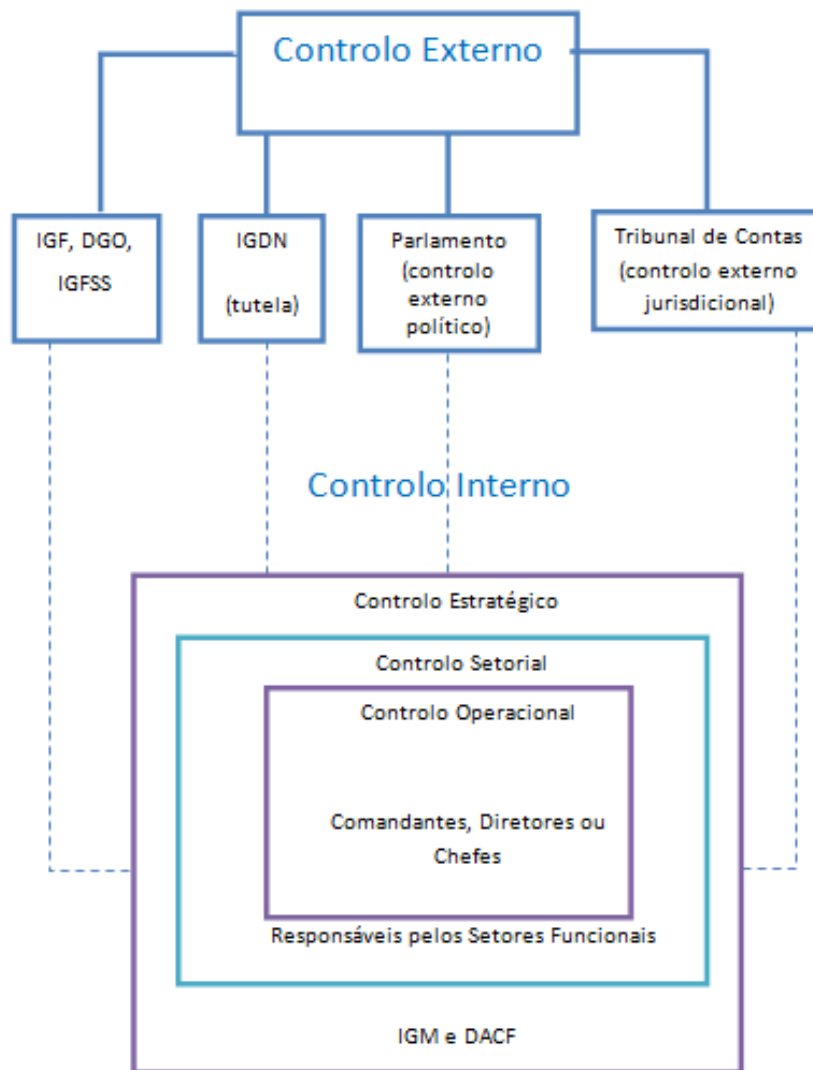


Figura 2 Sistema de controlo interno da administração financeira da Marinha.

Importa referir que, pelo facto de a Marinha se encontrar inserida no sistema de controlo interno da administração financeira do Estado, esta é objeto de controlo externo por parte de outras entidades, designadamente o TC, responsável pelo controlo externo financeiro e jurisdicional; o Parlamento responsável pelo controlo externo político (através da constituição de comissões de inquérito que têm o poder de reunir toda a documentação ligada a uma determinada matéria ou processo); a IGF, a DGO e o IGSS ao nível do controlo estratégico no âmbito das respetivas competências; e, a Inspeção-Geral da Defesa Nacional (IGDN) ao nível do controlo setorial.

A IGF¹⁶ tem por missão assegurar o controlo estratégico da administração financeira do Estado, compreendendo o controlo da legalidade e a auditoria financeira e de gestão, bem como a avaliação de serviços e organismos, atividades e programas, e também a de prestar apoio técnico especializado.

A IGDN¹⁷ tem por missão assegurar, numa perspetiva sistémica, o acompanhamento e avaliação permanentes da execução das políticas na área da defesa, contribuindo para a melhoria de funcionamento das estruturas da defesa nacional, apreciar a legalidade e regularidade dos atos praticados pelas Forças Armadas, serviços e organismos do Ministério da Defesa Nacional (MDN), sujeitos à superintendência ou tutela do membro do Governo responsável pela área da defesa nacional, bem como avaliar a sua gestão e os seus resultados, através do controlo de auditoria técnica, de desempenho e financeira.

De acordo com o Despacho 01/2008 do ALM CEMA, os métodos e procedimentos de controlo devem garantir: a salvaguarda dos ativos; o registo e atualização dos elementos patrimoniais; a conformidade legal, regularidade financeira, a economia, a eficiência e a eficácia, na utilização dos recursos financeiros; o rigor e a plenitude dos registos contabilísticos; a apresentação verdadeira e apropriada das demonstrações financeiras; a prevenção e a deteção de fraudes e erros; a eficácia da gestão e a qualidade da informação.

¹⁶ Cfr. Decreto-Lei n.º 79/2007, de 29 de março.

¹⁷ Cfr. Decreto-Lei n.º 214/2009, de 4 de setembro.

2. CONTRATAÇÃO PÚBLICA

O *public procurement*¹⁸ é o 'instrumento' das entidades públicas que se situa entre a realidade económica e a aquisição de bens ou serviços ao mercado. Esta é, portanto, uma atividade do mercado económico e está dependente da lei da oferta e da procura. Compreender o *public procurement* requer por isso que se compreenda o funcionamento do mercado especialmente quando um dos intervenientes é uma entidade do Estado.

Na figura seguinte apresenta-se o contexto envolvente do *public procurement*:

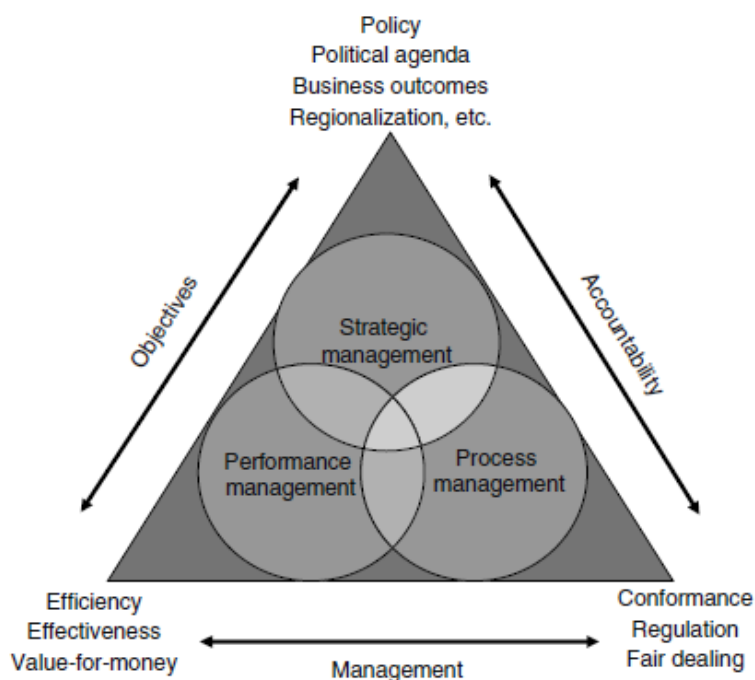


Figura 3 Estrutura conceitual do *public procurement*.¹⁹

De acordo com Thai (2009), qualquer exercício de *public procurement* pode ser alvo de objetivos que envolvam tanto a conformidade legal como a gestão do desempenho (através dos princípios da economia, eficiência e eficácia), sendo que cada um destes pode ainda fazer parte de objetivos políticos estratégicos mais amplos.

¹⁸ O *public procurement* consiste no processo através do qual uma entidade do Estado adquire bens ou serviços a uma empresa do setor privado. Distingue-se da contratação pública por compreender não só normas legais que regulam as aquisições públicas, como também fatores estratégicos que assegurem que os mercados sejam abertos à concorrência e bem regulados de forma essencial para o bom uso dos fundos públicos, assegurando desta forma o *value-for-money* (VFM).

¹⁹ Fonte: (Thai, Khi V., 2009, p. 97)

Nos últimos anos, pelo menos no espaço europeu desde a publicação das diretivas comunitárias de 2004²⁰, o *public procurement* tem vindo a tornar-se numa função muito complexa da ação do Governo pelo facto de lidar com uma grande proporção da despesa pública e também porque ao integrar o *procurement* na visão estratégica da ação do Governo aumenta-se o *value-for-money* (VFM). O VFM é uma iniciativa governamental para introduzir técnicas formais no setor público a fim de alocar recursos financeiros de forma racional e ausentes de influências externas. (OCDE, 2009).

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), para implementar uma cultura de correta utilização de fundos públicos deve ter-se por base quatro pilares chave: (i) transparência; (ii) boa gestão, garantindo que os fundos públicos são aplicados para o fim que lhes estava destinado; (iii) prevenção de más condutas, cumprimento e monitorização, através da implementação de mecanismos que preveem riscos à correta utilização dos fundos públicos; e, (iv) responsabilidade e controlo, por via de uma cadeia de responsabilidades bem definida aliada à atividade de controlo interno (*Ibidem*).

No que se refere ao pilar da transparência, deve proporcionar-se um nível adequado de transparência ao longo de todo o ciclo da contratação pública de modo a promover um tratamento justo e equiparável a todos os potenciais fornecedores, maximizar a transparência na contratação pública e adotar medidas de precaução por forma a melhorar a integridade do *public procurement*.

No âmbito da boa gestão, deve-se procurar garantir que os fundos públicos sejam empregues em aquisições públicas de acordo com o que foi planeado, garantir que os trabalhadores que lidam com esta temática são dotados de conhecimentos, capacidades e princípios morais.

No que respeita à prevenção de más condutas, ao cumprimento e à monitorização, devem ser postos em prática mecanismos que garantam uma conduta íntegra nos procedimentos de contratação pública, deve também incentivar-se a

²⁰ Diretiva 2004/18/UE, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços.

existência de uma relação próxima entre as entidades estatais e o setor privado, nomeadamente ao nível de potenciais fornecedores, garantindo deste modo que estas entidades cooperem no sentido de obter os melhores resultados possíveis.

Ainda neste âmbito, não se deve dar uma menor importância à monitorização dos mecanismos estabelecidos, no sentido de controlar o modo como os procedimentos estão a ser executados para que, quando necessário, sejam aplicadas sanções em conformidade com as más condutas verificadas.

Por fim, quando se trata da responsabilidade e do controlo, é fundamental o estabelecimento de forma clara de uma cadeia de responsabilidades que funcione em paralelo com os mecanismos de controlo em vigor e que existam procedimentos específicos para lidar, de forma apropriada e atempada, com reclamações de potenciais fornecedores (*Ibidem*).

A regulamentação e legislação que regula a aquisição de bens, serviços e empreitadas públicas têm por objetivo alcançar o VFM, cumprindo os princípios da transparência, concorrência, não discriminação e igualdade entre possíveis fornecedores. O principal objetivo da legislação existente acerca da contratação pública na União Europeia (UE) é a abertura dos mercados de contratação pública a todos os Estados-Membros, para assegurar que não existe discriminação ao nível dos mercados nacionais e facilitar a todos os países a realização de aquisições públicas a outro Estado-Membro da União Europeia.

Até 26 de fevereiro de 2014, a UE regulou-se pela Diretiva 2004/18/UE que implementou os princípios e as liberdades estabelecidos nos Tratados sobre o Funcionamento da União Europeia referentes à contratação pública, nomeadamente os princípios da livre circulação de mercadorias, da liberdade de estabelecimento²¹ e da livre prestação de serviços. A partir desta data, os Estados-Membros da UE adotaram a Diretiva 2014/24/UE que reformou a Diretiva anteriormente mencionada devido aos desenvolvimentos económicos, sociais e políticos e às restrições orçamentais sentidas no momento, com os propósitos finais de tornar mais simples e

²¹ A liberdade de estabelecimento compreende o acesso e o exercício de atividades que apresentam um salário, como por exemplo a constituição de sociedades.

eficientes para as entidades adjudicantes e para os operadores económicos e também para garantir a melhor relação preço/qualidade das compras públicas.

Entende-se, neste contexto, por contratação pública a aquisição, por via de um procedimento administrativo especialmente regulado, de obras, fornecimentos ou serviços por uma ou mais autoridades adjudicantes, a operadores económicos designados por estas e que pode ou não ter como fim a satisfação de uma necessidade de interesse público (cfr. nº 1 do art.º 1º da Diretiva 2014/24/UE).

No que respeita à legislação nacional, o regime de contratação pública está estabelecido no CCP²², sendo que a contratação pública está sujeita, tal como todas as atividades administrativas, às normas e princípios da atividade administrativa²³. À contratação pública são especialmente aplicáveis os princípios da transparência, da igualdade e da concorrência²⁴ (cfr. n.º 4 do artigo 1º do CCP), verificando-se que a violação de qualquer um destes princípios, durante o percurso que conduz à celebração do contrato, é fonte de invalidade dos atos pré-contratuais (cfr. art.º 283º do CCP).

2.1. CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS

O CCP vem transpor as diretivas comunitárias 2004/17/UE e 2004/18/UE, ambas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março, alteradas pela Diretiva nº 2005/51/UE da Comissão, de 7 de Setembro, e retificadas pela Diretiva nº 2005/75/UE, do Parlamento Europeu e da Comissão, de 16 de novembro.

²² O CCP está estabelecido no Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, tendo sido a sua última alteração apresentada no Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho, de momento aguarda-se para breve a revisão do mesmo.

²³ São princípios da atividade administrativa: princípio da legalidade, princípio da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos, princípio da boa administração, princípio da igualdade, princípio da proporcionalidade, princípios 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 (de acordo com o Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro – Código do Procedimento Administrativo).

²⁴ “O princípio da transparência promovido pela regra da desmaterialização total e obrigatória dos procedimentos pré-contratuais; o princípio da igualdade que opera, particularmente, ao nível da participação dos interessados nos procedimentos e o princípio da concorrência potenciado pela utilização de mecanismos mais rigorosos, como por exemplo o modelo de avaliação de propostas.” (Marques, 2009, p. 5).

Verificou-se a uniformização e consolidação das regras relativas à contratação pública, até então dispersas por vários diplomas legais, desenhando uma linha de continuidade relativamente aos principais regimes jurídicos. Desta forma, o CCP pretendeu condensar num só diploma legal a disciplina aplicável à fase de formação e da execução dos contratos públicos, introduzindo profundas alterações procedimentais ao nível da contratação pública. Conforme se refere no preâmbulo do diploma que aprova o CCP, este implementa a disciplina aplicável à Contratação Pública e ao regime substantivo²⁵ dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo.

Os contratos excluídos do regime do CCP, apesar de constituírem contratos públicos²⁶, não estão sujeitos ao regime instituído pelo CCP quer na fase de formação do contrato (Parte II) quer na fase de execução do contrato (Parte III) (cfr. art.º 4º do CCP).

Constitui também exceção às regras do CCP o regime da contratação excluída, onde apesar de serem igualmente classificados como contratos públicos, detêm peculiaridades que afastam as regras prescritas na Parte II do CCP, isto é, as regras da escolha do procedimento.

Pelo facto de não se aplicarem as regras da contratação (Parte II do CCP) não há obrigatoriedade de publicitar a adjudicação nos termos do art.º 127º do Código. Nas situações em que estes contratos revistam natureza administrativa²⁷ a Parte III pode ser aplicável à sua execução (cfr. art.º 5º do CCP). Nestes casos as entidades adjudicantes passam a contratar mediante consulta (procedimento atípico no âmbito

²⁵ Regime aplicado aos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo, sendo necessário apenas a existência de um acordo de vontades (cfr. nº5 e 6º do art.º 1 do CCP). Este regime aplica-se tanto a contraentes públicos (identificados no art.º 3.º do CCP) como a entidades adjudicantes que exercem funções administrativas e se enquadrem nas categorias mencionada no nº6 do art.º 1º do CCP.

²⁶ Contrato Público, contrato a título oneroso, celebrado por escrito entre um ou mais operadores económicos e uma ou mais entidade adjudicante (referidas no art.º 2º do CCP), que tem por objeto a execução de obras, o fornecimento de produtos ou a prestação de serviços (cfr. alínea 5) do nº 1 do art.º 2º da Diretiva 2014/24/UE).

²⁷ Reveste a natureza de contrato administrativo, o acordo de vontades, independentemente da sua forma ou designação, celebrado entre contraentes públicos e co-contratantes ou somente entre contraentes públicos que integrem numa das categorias apresentadas no nº6 do art.º 1 do CCP.

do CCP) formulada diretamente ao concorrente, respeitando os princípios gerais da atividade administrativa e as normas que concretizam os princípios constantes no Código do Procedimento Administrativo (CPA).

Atendendo à sua sistemática, o CCP abarca duas grandes áreas: fase pré-contratual, que apresenta os procedimentos pré-contratuais; e, a fase do regime substantivo dos contratos administrativos, correspondente à execução dos contratos.

O CCP está dividido em cinco partes.

Na primeira parte²⁸ do Código é apresentado o âmbito objetivo e subjetivo da aplicação deste código.

De seguida, na Parte II²⁹ é estabelecida a disciplina que se aplica à formação de todos os contratos públicos, ou seja, todos os procedimentos que ocorrem desde o momento da tomada de decisão de contratar até ao momento em que o contrato é outorgado pelas entidades adjudicantes referidas no Código, independentemente da sua designação e natureza, e, cujo objeto abranja prestações que estão ou sejam suscetíveis de estar submetidas à concorrência de mercado (conforme art.º 2º e art.º 6º do CCP).

A Parte III³⁰ consubstancia o regime substantivo dos contratos públicos ou fase pós-contratual, que corresponde à definição de regras imperativas ou supletivas que: integram o regime substantivo dos contratos públicos, revistam a natureza de contratos administrativos e conformam as relações jurídicas contratuais; aplicando-se deste modo a todos os contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo.

²⁸ Arts. 1º a 15º do CCP.

²⁹ Arts. 16º a 277º do CCP.

³⁰ Arts. 278º a 454º do CCP.

Por fim, nas Partes IV³¹ e V³² estabelecem-se, respetivamente, o regime contraordenacional e as disposições finais.

2.2. PLATAFORMA ELETRÓNICA DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA

O CCP configura as plataformas eletrónicas através do art.º 62º como infraestruturas sobre as quais se devem desenvolver os procedimentos de formação de contratos. Complementando esta injunção as plataformas a utilizar devem cumprir o disposto na seguinte legislação: Lei 95/2015, de 17 de agosto.

Neste contexto, o portal da internet utilizado (Portal dos Contratos Públicos – www.base.gov.pt) para os contratos públicos a nível nacional centraliza toda a informação relativa à contratação pública. Por outro lado, as entidades adjudicantes e contratantes devem utilizar plataformas eletrónicas para efetivar os seus procedimentos.

Através da Diretiva 2014/24/UE a UE procurou reforçar a função destes meios eletrónicos por se tratar de um suporte à centralização das compras, permitirem o tratamento automático de informação e a redução de custos. Os meios eletrónicos de informação e comunicação simplificam o processo e garantem também a transparência e publicidade dos contratos públicos em execução. Por outro lado, estes meios permitem, ainda, simplificar significativamente a forma como o processo é conduzido, reduzindo os desperdícios e permitindo obter melhores resultados (preço, qualidade).

Atualmente a Plataforma Eletrónica da Contratação Pública (PECP) utilizada pelas entidades do Estado é a GATEWIT.

2.3. FASES DO PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA

Todos os contratos públicos têm como origem a identificação de uma necessidade. Caso se verifique que existe dotação disponível, deve ser efetuado o respetivo cabimento³³, e passamos a estar perante uma decisão de contratar.

³¹ Arts. 455º a 464º do CCP.

³² Arts. 465º a 473º do CCP.

Na fase pré-contratual, qualquer tipo de procedimento de formação dos contratos públicos, inicia-se com a decisão de contratar (art.º 36º do CCP), autorização da despesa (art.º 36º do CCP) e com a decisão de escolha do procedimento (art.º 38º do CCP).

O elenco de procedimentos (adjudicatórios) de formação de contratos públicos previstos no CCP está presente no nº 1 do art.º 16º do mesmo e compreende: (i) o ajuste direto; (ii) o concurso público; (iii) o concurso limitado por prévia qualificação; (iv) o procedimento de negociação; e, (v) o diálogo concorrencial.

Sempre que se verifique que o objeto do contrato se encontra sujeito a ser submetido a concorrência do mercado a entidade adjudicante deve adotar um destes tipos de procedimento, em função da observação de critérios legalmente previstos no código (art.º 18º do CCP - em função do valor do contrato; art.º 23º do CCP - em função de critérios materiais; art.º 31º do CCP - em função do tipo de contrato; art.º 33º do CCP - em função da entidade adjudicante).

De acordo com o art.º 16º do CCP, consideram-se submetidas à concorrência de mercado as prestações típicas abrangidas pelo objeto dos seguintes contratos: (i) empreitadas de obras públicas; (ii) de concessão de obras públicas; (iii) de concessão de serviços públicos; (iv) de locação ou aquisição de bens móveis; (v) de aquisição de serviços; e, (vi) de sociedade.

Pelo facto de o procedimento do concurso limitado por prévia qualificação, o procedimento de negociação e o procedimento do diálogo concorrencial terem como base as disposições que regulam o concurso público, esta dissertação dará especial enfoque aos procedimentos do ajuste direto e do concurso público.

As fases de formação e de formulação dos contratos públicos desde a determinação da necessidade até à adjudicação são comuns para todos os procedimentos (mesmo que variem com alguma fase de negociação). A grande

³³ O cabimento corresponde à prévia inscrição orçamental na dotação respetiva e adequada classificação económica da despesa, pelo valor estimado, de acordo com o Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de julho.

referência para todos os tipos de procedimento é sempre o Concurso Público pois até o Ajuste Direto lhe faz referência nos arts. 122.º a 124.º do CCP.

2.4. EXECUÇÃO CONTRATUAL

O CCP consagra, em matéria de interpretação dos contratos, a posição e os poderes dos contraentes públicos. Às matérias que não estão reguladas no CCP, cfr. n.º 3 do art.º 280º do CCP, aplicam-se as normas de direito administrativo e, na falta destas, o direito civil.

O regime jurídico da execução dos contratos celebrados pela AP atua segundo o princípio motor da prossecução do interesse público (Amaral, 2001), do qual decorrem os conceitos de estabilidade e adaptabilidade³⁴ (Estorninho, 2013).

A relação entre a AP e as entidades privadas não se faz sem primeiramente assegurar a supremacia do contraente público através do reconhecimento de um leque de poderes que lhe permite garantir eficazmente a realização do interesse público subjacente ao contrato. Os contraentes públicos estão assim dotados de um leque de poderes de conformação da relação contratual (cfr. art.º 302º do CCP) que constituem poderes instrumentais à prossecução do interesse público. Estes poderes permitem à AP assegurar que a entidade privada, durante a execução do contrato, executa as prestações da forma mais adequada ao objeto do contrato (Estorninho, 2013).

Os poderes de conformação³⁵ da relação contratual são, nos termos do art.º 302º do CCP, de cinco ordens: (i) direção; (ii) fiscalização; (iii) modificação unilateral; (iv) aplicação de sanções por não execução ou execução indevida; e, (v) rescisão unilateral.

O poder da fiscalização constitui a forma que o contraente público tem de garantir a funcionalidade da execução do contrato quanto à realização do interesse

³⁴ A estabilidade consiste no conjunto de exigências subjacentes ao contrato para além do cumprimento do contrato e do respeito pelo procedimento pré-contratual. O princípio da modificação unilateral, presente na alínea c) do art.º 302º do CCP, permite ao contraente público a adaptabilidade do contrato à prossecução do interesse público.

³⁵ Poderes de que os contraentes públicos são detentores durante a relação contratual.

público visado no objeto do contrato. A AP serve-se portanto do poder de fiscalização para fazer o acompanhamento e controlo do contrato para conhecer o modo como este está a ser executado, a título preventivo. Por outro lado, se o poder da fiscalização permite ao contraente público fiscalizar a atuação do co-contratante particular, permite também à própria Administração garantir que os seus organismos estão a executar corretamente e pontualmente o seu contrato e que estão a cumprir as obrigações legais e contratuais a que estão vinculadas (Estorninho, 2013).

2.5. CUMPRIMENTO CONTRATUAL

Para que se verifique o cumprimento contratual é necessário que o mesmo seja 'pontualmente cumprido', ou seja, é preciso que o tempo e o momento do cumprimento e a prestação sejam executados integralmente, tal como está convencionado ou imposto por lei (cfr. nº1 do art.º 406º do Código Civil), atuando sempre segundo o princípio da boa-fé.

O cumprimento verifica-se quando ocorre a realização da prestação a que o devedor está vinculado, nos termos no nº 1 do art.º 762º do Código Civil (CC).

No sentido de garantir que a realização do interesse público subjacente ao contrato já executado e a contratos a realizar futuramente, de acordo com os princípios de integridade na contratação pública publicados pela OCDE (OCDE, 2009), devem ser tomadas medidas que alimentem a relação entre o contratante público e o co-contratante. Quer isto dizer que, após realizada a execução total do objeto do contrato, as entidades da AP devem, por via de um relatório ou de uma base de dados, registar informações acerca dos fornecedores, relativamente ao seu desempenho no passado, preços praticados e, eventualmente, até uma lista com fornecedores que tenham sido excluídos em aquisições anteriores.

Após realizar a quitação técnica do bem ou serviço adquirido e verificar que este cumpre pontualmente com aquilo que se pretendia adquirir, a entidade adjudicante procede ao pagamento do mesmo (após autorização da entidade competente para a decisão de contratar). Nos termos do art.º 9º da LCPA, só é possível efetuar pagamentos se: (i) os compromissos tiverem sido assumidos de acordo com a LCPA; (ii)

os bens ou serviços tiverem sido fornecidos satisfazendo as condições contratadas; e, (iii) existir fatura ou documento equivalente.

2.6. INCUMPRIMENTO CONTRATUAL

O regime do incumprimento contratual é marcado pelo não cumprimento de forma exata e pontual de obrigações contratuais, ou parte delas, por um facto que seja imputável ao co-contratante (cfr. nº 1 do art. 325º do CCP) ou pelo atraso no pagamento por parte do contraente público (cfr. nº 1 do art. 326º do CCP).

Verifica-se o não cumprimento ou incumprimento de uma obrigação sempre que a respetiva prestação deixa de ser efetuada nos termos adequados. Outra perspetiva utilizada para a definição das modalidades de incumprimento atende ao seu efeito ou resultado, no que concerne à relação obrigacional, podendo estar-se perante não cumprimento definitivo, de simples atraso no cumprimento ou de cumprimento defeituoso.

O devedor que falta culposamente ao cumprimento da obrigação torna-se responsável pelos prejuízos ocasionados ao credor. Isto, quer se trate de não cumprimento definitivo, quer de simples mora ou cumprimento defeituoso (art.º 798º, 799º, 801º e 804º).

O poder sancionatório e de resolução do contrato por incumprimento está associado ao poder de fiscalização de que o contraente público é detentor. A AP pode então servir-se deste poder para impor sanções devido às faltas cometidas pelo co-contratante na execução do contrato, quer seja a própria inexecução do contrato, o atraso na execução, a execução imperfeita, o cumprimento defeituoso, ou o trespasse do contrato sem autorização da Administração (Estorninho, 2013).

O conjunto de sanções que a AP tem ao seu dispor consiste em medidas de natureza pecuniária ou coerciva. O contratante público pode aplicar não só multas como também sanções coercivas, com o objetivo de ver a prestação do objeto do contrato executado completamente realizada pelo co-contratante privado. Nesta situação, o contraente público pode optar por substituir o co-contratante por um terceiro e fazê-lo à custa deste (co-contratante privado).

2.6.1. INCUMPRIMENTO PARCIAL

Quando, por algum motivo, a AP considerar que o co-contratante violou qualquer uma das suas obrigações contratuais, incorrendo numa das situações previstas no nº 1 do art.º 333º do CCP, o contraente público pode acionar a garantia, sem que o estabelecimento bancário possa recusar-se a proceder ao pagamento solicitado e sem que seja possível que o co-contratante se abstenha.

As sanções contratuais são aplicadas pelo contratante público por meio de um ato administrativo, dispensando assim uma sentença judicial prévia relativa à inexecução contratual pelo co-contratante (cfr. alínea d) do art.º 302º do CCP).

Quando ocorre um incumprimento parcial ou defeituoso notifica-se a entidade para saber se ainda é possível o cumprimento e verifica-se se a AP ainda mantém o interesse no cumprimento da mesma. A esta notificação dá-se o nome de interpelação cominatória, prevista no nº 1 do art.º 808º do CC, que consiste numa intimação formal dirigida ao devedor moroso para que cumpra a sua obrigação dentro do novo prazo determinado, sob pena de o incumprimento passar de parcial a definitivo.

A interpelação cominatória é obrigatória antes de se poder passar à notificação da mora e deve conter: a intimação para o cumprimento e a especificação; a fixação de um termo determinante para a resolução final do contrato; e, a declaração de que a obrigação será dada como definitivamente incumprida dentro do prazo estipulado neste documento.

Caso se verifique que se trata de uma simples impossibilidade temporária de cumprimento, ocorre uma simples mora do devedor, pois o cumprimento ainda pode ser realizado ainda que não o tenha sido até então, por culpa ou sem culpa. A mora designa o atraso no cumprimento de uma obrigação constituída.

Nos casos em que tenha sido estabelecido um termo absolutamente fixo, a impossibilidade temporária converte-se em impossibilidade definitiva mesmo que o impedimento seja transitório.

Regra geral, o cumprimento defeituoso da prestação pode requerer a ativação de uma garantia, que tem por objetivo a cobertura de um certo risco (risco de

incumprimento contratual) de forma a eliminar a perda económica que o beneficiário teria de suportar caso isto se verificasse.

A fase da quitação é muito importante uma vez que é neste momento que quem receciona o bem ou o serviço verifica se o contrato foi cumprido na totalidade.

2.6.2. INCUMPRIMENTO DEFINITIVO

Quando o não cumprimento definitivo ocorrer por culpa imputável ao devedor, confere-se ao credor o direito à indemnização dos danos sofridos.

Constituem causas de determinação do não cumprimento definitivo a perda de interesse do credor e a inobservância de um prazo suplementar razoável por ele fixado (art.º 808º do CC). A quem sai prejudicado cabe por isso o direito de exigir o ressarcimento, não só dos danos que representam desvalorização ou perda patrimonial, como dos danos que se traduzem numa não valorização ou frustração do ganho (Costa, 2011). No entanto, é de notar que o incumprimento definitivo pode surgir por diferentes razões: por força da não realização, pelo atraso na prestação, quando existe mora e o devedor não cumprir com o novo prazo que foi fixado, no caso em que o devedor declara expressamente que não pretende cumprir a prestação que lhe está incumbida ou adota uma conduta que incompatível com o cumprimento do contrato.

Quando o incumprimento definitivo se verifica, a declaração do credor é suficiente, dispensando assim a assinatura de um prazo suplementar para a realização do cumprimento definitivo. No entanto, existem penalidades a aplicar ao devedor quando este não cumpre as suas obrigações, que devem estar mencionadas no contrato celebrado.

A resolução do contrato não acontece imediatamente após a mora do devedor. Esta pode verificar-se com a rescisão do contrato, que é um dos artigos previstos no contrato e que salvaguarda a entidade contratante quando se verifica o incumprimento por parte do devedor.

2.7. INTERVENÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS

O Tribunal de Contas (TC) exerce fiscalização de três tipos diferentes em função do momento em que esta decorre: fiscalização prévia, fiscalização concomitante e fiscalização sucessiva, conforme a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas³⁶.

A fiscalização prévia corresponde ao período anterior à realização da despesa e tem por principal objetivo o controlo preventivo da legalidade financeira do ato.

A fiscalização prévia incide em contratos referentes a obras públicas, aquisição de bens e serviços, outras aquisições patrimoniais que impliquem despesa e modificações objetivas a contratos não visados (acordos, protocolos, apostilhas, ou outros instrumentos que possam resultar em encargos) que revistam um valor superior a 350.000€, nos termos do nº 1 do art.º 103º da Lei 7-A/2016, 3 de março. Os atos, contratos e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas cujo valor seja superior a € 950.000 não produzem quaisquer efeitos antes do visto ou declaração de conformidade, exceto nos contratos celebrados como resultado de um procedimento de ajuste direto por motivos de urgência imperiosa, de acordo com o nº 4 do art.º 45º da Lei n.º 20/2015, de 9 de março, o que faria com que não fossem cumpridos os prazos inerentes aos procedimentos previstos na lei.

A fiscalização concomitante decorre em simultâneo à realização do contrato e da despesa e visa os controlos preventivo e corretivo.

A fiscalização sucessiva é realizada pelo TC através da verificação das contas das entidades³⁷ onde avalia os sistemas de controlo interno destas, a legalidade, economia, eficiência e eficácia da gestão financeira e fiscaliza a aplicação dos recursos financeiros quer de origem nacional quer comunitária (cfr. art.º 50º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto).

Para além das auditorias à verificação externas das contas das entidades, o TC pode realizar, a qualquer momento, quer por iniciativa própria ou através de

³⁶ Lei n.º 20/2015, de 9 de março.

³⁷ As entidades sujeitas à elaboração e prestação de contas encontram-se previstas no art.º 51º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto.

solicitação da AR ou do Governo, auditorias de qualquer tipo de natureza a aspetos da gestão financeira, procedimentos ou atos destas.

2.8. INSTRUMENTOS E PROCEDIMENTOS ESPECIAIS

O preâmbulo do CCP refere o disposto nas diretivas do parlamento europeu e do conselho no âmbito da contratação pública, mencionando o instrumento dos acordos-quadro e as centrais de compras. Apesar de estes instrumentos serem muito relevantes no âmbito da contratação pública, não serão explicados devido ao facto de a entidade em estudo não os utilizar no *core business* da sua atividade.

O manual apresentado não versará sobre as aquisições realizadas através de acordos-quadro ou centrais de compras devido à reduzida expressão que este tipo de contratos representa para a Direção de Navios³⁸.

³⁸ Consultar Anexo E, que representa os tipos de contratos celebrados pela DN, no período referente ao ano de 2015.

3. METODOLOGIA

Tendo em conta que para a presente investigação foi necessário recorrer a uma análise de dados, o trabalho decorreu de uma metodologia qualitativa, através de um estudo de caso, na tentativa de tentar responder a questões de investigação colocadas do tipo 'como?' ou 'porquê?', onde o investigador detém pouco conhecimento sobre os eventos a estudar e o enfoque da investigação são fenómenos contemporâneos com contextos reais (Yin, 2009).

O estudo de caso compreende um método abrangente, assente na lógica do planeamento, da recolha e da análise de dados, que estuda um fenómeno contemporâneo em profundidade bem como o seu contexto na vida real. Esta abordagem metodológica deve ser utilizada quando se pretende compreender, explorar, descrever ou explicar contextos complexos (Yin, 2003).

Embora esta seja a metodologia que melhor se enquadra no objeto de estudo, certos autores destacam esta abordagem como uma investigação imprecisa, pouco rigorosa e pouco credível em conclusões, pois pode existir uma manipulação inconsciente dos dados por parte do investigador, pelo facto de que as perceções de quem dirige o estudo as podem influenciar. De modo a minimizar esta limitação, recorreremos à *data triangulation*, conforme sugerem Yin & Vieira *et al.* (2009), que consiste na utilização de múltiplas fontes de dados na construção de um estudo de caso permitindo considerar um conjunto mais diversificado de tópicos de análise.

As conclusões obtidas são desta forma mais rigorosas, pois advêm de um leque alargado de confirmações sobre várias fontes. Deste modo, os potenciais problemas de validade do estudo são atendidos, uma vez que as conclusões, nestas condições são validadas através de várias fontes de evidência (Yin, 2003).

Atualmente, a contratação pública está identificada como sendo uma área particularmente vulnerável à fraude e corrupção. Assim, tendo em conta as bases teóricas e conceptuais do tema controlo interno no âmbito da contratação pública, tanto para a definição dos objetivos do presente estudo, como para a sustentação da

discussão dos resultados, o presente trabalho de investigação consiste em compreender de que forma a DN implementa o controlo interno nas atividades que realiza de contratação pública de modo a determinar quais os elementos dos procedimentos que podem ser melhorados ou incrementados aos já existentes. Responder a esta problemática implica verificar quais os procedimentos já existentes na entidade e analisar de que forma se podem adaptar tanto os princípios apresentados anteriormente, ou seja, os quatro pilares identificados pela OCDE que contribuem para uma correta utilização de fundos públicos (transparência; boa gestão; prevenção de más condutas, cumprimento e monitorização; e responsabilidade e controlo), como incluir os princípios e regras subjacentes na Diretiva 2014/24/UE que diz respeito às matérias de contratos públicos.

Com vista a alcançar estes objetivos, a realização da recolha de dados incidiu: no levantamento interno dos procedimentos implementados no âmbito da contratação pública; e, na realização de entrevistas semiestruturadas. No total foram efetuadas 13 entrevistas, tendo duas delas sido realizadas por escrito por preferência dos entrevistados. As entrevistas foram concretizadas durante a realização de um estágio na DN, no período compreendido entre 25 de janeiro e 11 de abril, momento em que se procedeu à análise da informação. Por este motivo, a legislação que tenha entrado em vigor após este período não foi tida em consideração para a elaboração da presente dissertação de mestrado.

A entrevista adquire bastante importância no estudo de caso já que, através desta, é possível ao investigador perceber a forma como os sujeitos interpretam as suas vivências. A entrevista “é utilizada para recolher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, permitindo ao investigador desenvolver intuitivamente uma ideia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspetos do mundo” (Bogdan & Biklen, 1994, p.134).

A escolha da realização de entrevistas semiestruturadas para fazer recolha de dados, justificou-se, pois nestas entrevistas é usual que informações emergjam de forma mais livre e que as respostas não estejam condicionadas a uma padronização de alternativas. De facto, este tipo de entrevista é composta por questões típicas de entrevistas convencionais e estruturadas, focadas num assunto sobre o qual foi

elaborado um roteiro com perguntas principais, complementadas por outras questões inerentes às circunstâncias momentâneas da entrevista (Manzini, 1990).

As entrevistas realizadas, foram gravadas, correspondendo a um total de 7 horas e 36 minutos³⁹, e tiveram como propósito conhecer os procedimentos que a DN efetua no âmbito da contratação pública e chegar a uma compreensão clara do estado da situação e de como são executados os procedimentos pelos vários intervenientes nas diferentes fases a que respeita a sua intervenção.

A elaboração do guião da entrevista teve base em quatro grupos de perguntas⁴⁰. O primeiro grupo consiste numa caracterização do indivíduo por forma a fazer o seu enquadramento na organização. Os restantes três grupos têm como objetivo analisar a ação dos entrevistados no procedimento contratual, que se verifica com a receção quantitativa e qualitativa do bem ou serviço adquirido, passando pela fase de execução do procedimento e adjudicação.

Considerou-se ainda pertinente fazer a análise das fases mencionadas, não só na ótica da contratação pública, mas também nas óticas do procedimento administrativo e do procedimento financeiro, sendo que o fim destes procedimentos culmina na realização da despesa pública. Por este motivo, a proposta do manual de controlo interno no âmbito da contratação pública, constante no apêndice C, se organiza segundo estes três procedimentos, articulando as várias fases com os atos executados na organização. Neste contexto, foram entrevistados os chefes de todas as divisões da DN e alguns chefes das diferentes secções que as compõem, por serem quem melhor conhece os procedimentos e a sua execução.

³⁹ Consultar Apêndice A.

⁴⁰ O guião das entrevistas está presente no Apêndice B.

4. ESTUDO EMPÍRICO

4.1. MANUTENÇÃO NAVAL MILITAR EM PORTUGAL

A atividade de manutenção está presente desde a fase de conceção de um navio até ao momento em que este é abatido. O que quer dizer que, a manutenção tem por base o conjunto de todas as ações técnicas e administrativas que são necessárias para manter, ou repor, um artigo num estado de operacionalidade especificado (ILA 5 (A), 1997).

O principal objetivo na manutenção é assegurar os níveis de disponibilidade do material e dos meios navais, de modo a que a operacionalidade destes esteja em sintonia com os programas de utilização operacional estabelecidos para os meios navais. Desta forma, ao atingir este objetivo a manutenção naval concorre para: (i) maximizar o nível médio da capacidade operacional dos meios e da sua fiabilidade; (ii) maximizar a disponibilidade operacional dos meios navais; e, (iii) minimizar os custos de manutenção⁴¹.

Com base nos aspetos mencionados, o planeamento da manutenção⁴² dos meios navais pretende distribuir de forma racional e coerente, ao longo de um determinado período de tempo, as ações de manutenção preventivas e corretivas, relacionando as seguintes componentes: (i) capacidades técnicas, fabris e oficinais existentes; (ii) necessidades operacionais; e, (iii) disponibilidades orçamentais com base no critério custo-eficácia.

Importa então conhecer o ciclo de vida de um meio naval, bem como todas as ações que lhe estão associadas no contexto da manutenção naval.

O ciclo de vida compreende todas as etapas consecutivas ou interligadas, abrangendo a investigação, o desenvolvimento do projeto, produção, transporte,

⁴¹ Cfr. a publicação ILA5 (A) - Instruções para a organização da manutenção das unidades navais e outros meios de ação naval: páginas 1-2 e 1-3.

⁴² A manutenção pode ser classificada quanto ao seu objetivo, à sua natureza, à inserção nos planos de manutenção e ao processo de execução. Consultar Anexo B.

utilização e manutenção, ao longo da existência de um produto, desde a aquisição das matérias-primas ou geração de recursos até à sua eliminação e fim do serviço (cfr. alínea 20) do preâmbulo da Diretiva 2014/24/UE).

Os meios navais, após a fase de conceção/ projeto/ construção, têm uma vida útil que compreende o período de tempo desde que entram ao serviço até que são abatidos. Durante a sua vida útil estes sofrem ações de manutenção ao longo do seu ciclo de vida, apresentado na figura seguinte:



Figura 4 Ciclo de vida de um meio naval

Para calcular os custos que a Marinha suporta durante o ciclo de vida de um meio naval, é necessário considerar: (i) os custos relacionados com a aquisição; (ii) os custos de utilização (consumo de energia ou de outros recursos); (iii) os custos de manutenção; e, (iv) os custos de fim de vida (custos de recolha e reciclagem) (cfr. alínea a) do nº1 do art.º 68 da Diretiva 2014/24/UE). No entanto, realça-se o facto de que, apesar da Diretiva 2014/24/UE ter sido publicada pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho da UE em 2014, esta ainda não está transcrita para a legislação portuguesa, vigorando atualmente o Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de janeiro.

A realização da manutenção dos meios navais implica a existência de um sistema de gestão que contenha de forma equilibrada as componentes preventiva e corretiva face a uma relação custo-eficácia. Na Marinha este sistema é o Sistema de Gestão da Manutenção (SGM)⁴³. Este sistema tem como objetivo fulcral possibilitar a gestão da manutenção do material naval de forma a maximizar a prontidão operacional dos sistemas e equipamentos instalados nos meios navais.

Contudo, fruto da atual conjuntura económica, é de referir que a manutenção tem vindo a ser realizada é a manutenção baseada na avaliação da condição. Neste tipo de manutenção é ignorada a lei da degradação da máquina ou equipamento e é tida em consideração a evolução dos parâmetros funcionais do equipamento. A decisão de intervenção é tomada no momento em que se verificam evidências visíveis de um defeito iminente ou de ter sido obtido um patamar de degradação predefinido.

4.2. A DIREÇÃO DE NAVIOS NA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA MARINHA

A Marinha é um ramo das Forças Armadas, dotado de autonomia administrativa⁴⁴, que se integra na administração direta do Estado, através do MDN (cfr. art.º 1º da LOMAR⁴⁵).

A Marinha é comandada pelo ALM CEMA e compreende na sua estrutura organizacional, entre outros, os Órgãos Centrais de Administração e Direção (OCADs)⁴⁶. Os OCADs apresentam uma atuação funcional e têm como função assegurar a direção e execução de áreas ou atividades específicas e essenciais ao normal funcionamento da organização (cfr. art.º 12 da LOMAR).

⁴³ Os elementos funcionais contidos no SGM são: (i) o planeamento, através do subsistema de Manutenção Planeada, do Plano de Imobilização dos Meios Navais e dos programas de ações de manutenção; (ii) a execução, através de recursos do 1º, 2º e 3º escalão; e (iii) a informação, através do subsistema de Recolha e Tratamento de Dados (cfr. ILDINAV 802 – Manual do Sistema de Gestão da Manutenção e do Subsistema de Manutenção Planeada).

⁴⁴ Por estarem dotados de autonomia administrativa os seus dirigentes detêm a competência para autorizar a realização de despesas e o seu pagamento e para praticar, no mesmo âmbito, atos administrativos definitivos e executórios (cfr. Lei nº 8/90, de 20 de fevereiro).

⁴⁵ Decreto-Lei n.º 185/2014, de 29 de dezembro.

⁴⁶ Para detalhe ver o Anexo C onde consta a macroestrutura simplificada da Marinha.

No que diz respeito especificamente ao domínio da gestão dos recursos do material, a entidade que apresenta competências específicas é a Superintendência do Material (SM) (cfr. art.º 14º da LOMAR).

As entidades do setor do Material⁴⁷ surgem nesta envolvente como o elo de ligação entre os fornecedores e os beneficiários dos bens e serviços. Algumas destas entidades prestam serviços de natureza transversal a todos os beneficiários, como é o caso das Direções de Abastecimento (DA)⁴⁸ e de Transportes (DT)⁴⁹, ao contrário das Direções de Navios (DN)⁵⁰ e de Infraestruturas (DI)⁵¹ que detêm competências mais específicas.

Com a entrada ao serviço de novos meios navais, e face aos padrões de manutenção e novos requisitos da administração, surgiu a necessidade de reestruturar a SM, na altura com o nome de Superintendência dos Serviços do Material. Deste modo, é criada a DN, através do Decreto-Lei nº 49/93, de 26 de fevereiro (anterior LOMAR), como resultado da fusão entre o Gabinete de Estudos com as Direções de Serviço de Manutenção e de Construções e a extinção da Direção-Geral do Material Naval.

A DN tem por missão “conceber, adquirir, construir, manter e abater as unidades navais, UAM e outros meios de ação naval, seus sistemas e equipamentos, de forma integrada, e garantir a sua disponibilidade ao longo do ciclo de vida, com qualidade e em tempo, assegurando do ponto de vista técnico e económico a eficiência e a operacionalidade do material naval em geral, definindo os seus ciclos de manutenção”⁵².

A DN é um órgão que funciona na dependência da SM e à qual compete o exercício das funções de direção técnica relativas às unidades navais, unidades

⁴⁷ Ver o Anexo D.

⁴⁸ Para detalhe das competências da DA, verificar o art.º 41º do DR 10/2015, de 31 de julho.

⁴⁹ Para detalhe das competências da DT, verificar o art.º 44º do DR 10/2015, de 31 de julho.

⁵⁰ Para detalhe das competências da DN, verificar o art.º 43º do DR 10/2015, de 31 de julho.

⁵¹ Para detalhe das competências da DI, verificar o art.º 42º do DR 10/2015, de 31 de julho.

⁵² Cfr. art.º 2º da Proposta de Regulamento Interno da DN e DR 10/2015, de 31 de julho.

auxiliares de Marinha e a outro meios de ação naval, bem como aos respetivos sistemas e equipamentos (cfr. art. nº. 43º do DR nº. 10/2015).

Na direta dependência do Diretor de Navios funcionam: o Depósito de Munições NATO de Lisboa (DMNL), o Centro de Armamento e Munições (CAM) e o Laboratório de Explosivos da Marinha (LEM).

Na sua estrutura orgânica⁵³ a DN compreende uma Divisão Administrativa e Financeira (DAF), à qual compete o planeamento, a coordenação e a execução das atividades relativas à gestão administrativa, financeira e patrimonial no âmbito da DN.

Na DN verifica-se a existência de delegação de competências. No quadro que se segue é possível analisar a relação que se estabelece entre estas e a competência para autorizar despesa.

ENTIDADE COMPETENTE	LOCAÇÃO E AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS	LPM	GRANDES REPARAÇÕES
Conselho de Ministros	Sem limite	Sem limite	Sem limite
Primeiro-Ministro	7.481.968,46€		
Ministros	3.740.984,23€		
ALM CEMA	1.246.994,70€	1.246.994,70€	1.246.994,70€
Responsáveis Setoriais	750.000,00€	750.000,00€	299.278,74€
Diretor da DN	200.000,00€	500.000,00€	299.278,74€
Chefe do DAF	25.000,00€	25.000,00€	NIL

Tabela 1 Competências para Autorização de Despesas⁵⁴

Para a aquisição de bens ou de serviços, são utilizadas pela DN as seguintes fontes de financiamento: (i) Orçamento de Estado; (ii) Lei da Programação Militar; (iii) Forças Nacionais Destacadas; e (iv) Encargos Gerais de Marinha.

⁵³ Consultar Anexo F.

⁵⁴ Elaborado com base nos diplomas legais vigentes.

No que diz respeito ao tipo de procedimentos de contratação pública utilizados por esta entidade, os que se verificaram ser mais usuais foram: ajuste direto, ajuste direto simplificado, concurso público, concurso público urgente, contratos excluídos⁵⁵ (através de representantes da Marinha noutros países, como por exemplo o Gabinete de Ligação da Marinha junto do *Naval Supply Systems Command – Weapons Systems Support* e a *NATO Support and Procurement Agency*), e, contratação excluída (através das prestações de serviço executadas pelo Arsenal do Alfeite)⁵⁶. No entanto, face à extensão destas temáticas, optámos por excluir da nossa análise os contratos excluídos e a contratação excluída.

4.2.1. IMPORTÂNCIA DO CONTROLO INTERNO NA DIREÇÃO DE NAVIOS

Antes de compreender a importância do controlo interno na DN importa conhecer o impacto que esta atividade tem na missão e funções da Marinha.

As atividades da Marinha estão orientadas para o cumprimento da sua missão (definida no art.º 2º do Decreto-Lei n.º 185/2014, de 29 de dezembro) que tem por base três funções essenciais: (i) Defesa Militar e Apoio à Política Externa; (ii) Segurança e Autoridade do Estado; e (iii) Desenvolvimento Económico, Científico e Cultural (cfr. PAA 1003 – Gestão Estratégica da Marinha).

O modelo de gestão estratégica na Marinha assenta no conjunto de processos que servem para gerar os produtos operacional, científico e cultural produzidos pela Marinha, através de uma operacionalização congruente com a estratégia formulada e seguida de um controlo sistemático dos resultados obtidos. Ao inserir elementos de controlo, torna-se possível à Marinha analisar os procedimentos que estão a ser executados e adaptá-los ou corrigi-los de forma a obter um produto constitucional mais eficiente, o que é fundamental face à conjuntura económica da Europa que nos últimos anos tem resultado no decréscimo dos orçamentos atribuídos ao setor da Defesa.

⁵⁵ Ver Anexo E.

⁵⁶ Consultar o Despacho 14622/2015 do ALM CEMA com a subdelegação de competências de autorização para contratar, proceder e realizar despesa, as competências para assinar em representação do Estado Português, com o Estado Americano.

Para gerir a estratégia, a Marinha adotou o modelo apresentado na figura que se segue:



Figura 5 Processo de Gestão Estratégica na Marinha⁵⁷

Este modelo consiste num conjunto de passos que devem ser realizados de forma cíclica com o objetivo de cumprir os objetivos estratégicos que o ALM CEMA definiu para o seu mandato, espelhados na Diretiva de Planeamento da Marinha (DPM).

A DPM exprime os objetivos estratégicos e as linhas de ação de comando e administração superior, que servem assim, de referencial para os diferentes setores delimitarem os seus próprios objetivos, linhas de ação e indicadores e metas, com base no cenário envolvente, através das suas Diretivas Setoriais.

Ao nível da organização, o controlo (fase 3 do modelo) é realizado através da monitorização dos objetivos da DPM e das Diretivas Setoriais. Nesta categoria, o controlo consiste em verificar se os resultados do desempenho da organização correspondem ao que foi planeado. O grande benefício da execução do controlo é analisar os desvios e as suas possíveis causas, para que possam ser postas em prática medidas corretivas.

⁵⁷ Fonte: PAA 1003 – Gestão Estratégica da Marinha, pág. 1.4.

Na DN, é elaborado anualmente um plano de atividades baseado nas metas que o superintendente do setor do Material pretende atingir ao longo do seu mandato. O planeamento deve alinhar a missão da unidade e do pensamento estratégico da mesma com um conjunto de fatores: (i) recursos materiais; (ii) padrão de prioridades; (iii) Disponibilidades Financeiras; (iv) Plano de Deslocação ao Estrangeiro, Plano de Atividades de Formação Nacional e no Estrangeiro; (v) Plano de Manutenções; (vi) Definição de Objetivos ou Resultados; e, (vii) Afetação de recursos.

Para identificar as disponibilidades financeiras, visto que o plano de atividades é elaborado no primeiro semestre do ano que lhe antecede, são tidos como referência os montantes atribuídos no ano anterior em sede de fonte de financiamento para a unidade.

No âmbito da manutenção, a atividade da DN concorre para a maximização da prontidão operacional dos sistemas e equipamentos instalados nos meios operacionais da Marinha. Assim, verifica-se que a ação da DN contribui diretamente para as três funções da Marinha enunciadas anteriormente.

Depois de compreendida a importância do controlo para a organização e o peso que as atividades da DN representam nos recursos financeiros alocados à Marinha, passa-se agora a explicar de que forma o incremento de medidas de controlo interno nesta unidade, no âmbito da contratação pública, pode resultar numa melhor gestão dos fundos públicos e em garantir que os meios navais apresentam níveis de operacionalidade máxima para cumprir com a missão da Marinha.

Em primeiro lugar, a gestão do *public procurement* na SM, mais concretamente na DN, tem na sua envolvente elementos legais, financeiros, contabilísticos, gestão do risco e políticos. Para melhor compreender esta afirmação, a relação estabelecida entre estes elementos está representada na imagem que se segue:

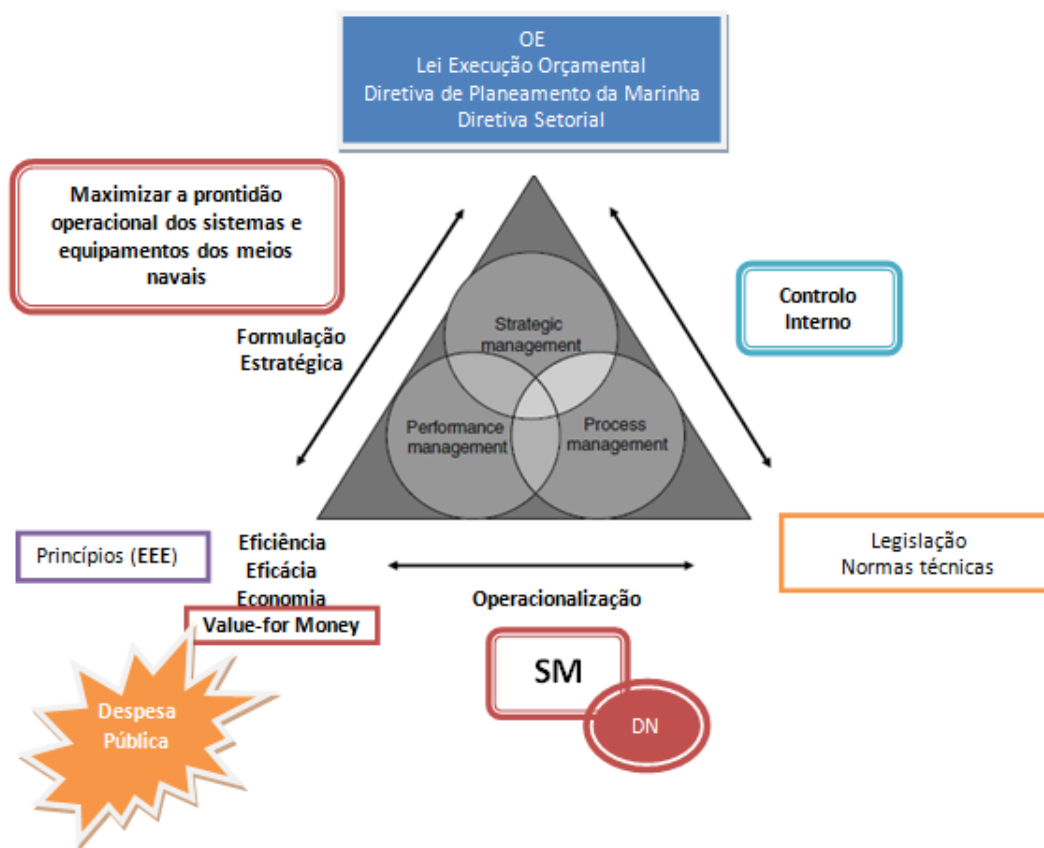


Figura 6 Estrutura conceitual do *public procurement* aplicada à SM - DN⁵⁸

Através da figura 11 demonstra-se que qualquer atividade que envolva o *public procurement* pode estar sujeita a objetivos que envolvem tanto a conformidade legal como a gestão do desempenho (através dos princípios dos 3 E's), sendo que cada um destes pode ainda fazer parte de objetivos políticos estratégicos mais amplos. De facto, pelo que foi referido ao longo deste subcapítulo, o vértice superior do triângulo consiste na envolvente política e estratégica em que a organização se insere. Em primeiro lugar, a Marinha é um dos serviços integrados do Estado, ou seja, possui autonomia administrativa nos atos de gestão corrente⁵⁹, o que significa não só que as suas atividades estão diretamente dependentes das verbas do OE que lhe estão alocadas mas também do modo como podem ser 'executadas' através das instruções complementares apresentadas na LEO. Não obstante desta legislação, a Marinha

⁵⁸ Adaptado do esquema de Thai (2009, p. 97).

⁵⁹ Tem uma organização própria, gere verbas inscritas no OE e tem prerrogativa para realizar despesas e autorizar pagamentos (cfr. art.º 2º da LEO).

segue também as orientações daquelas que são as visões do seu chefe máximo num nível mais abrangente e de cada responsável setorial, ao nível de cada setor.

Ao nível da regulamentação, respeita a todos os procedimentos da função controlo, de direção ou de governação de acordo com regras, princípios ou normas. A regulamentação possui três elementos chave: (i) a especificação de regras ou níveis padrão; (ii) a monitorização de conformidade; e, (iii) a existência de mecanismos de execução.

Na DN, na área da contratação pública a regulamentação é visível quer do ponto de vista legal quer do ponto de vista técnico. Assim, no âmbito da contratação pública, a DN cumpre com as normas que regulam os procedimentos de aquisições de bens ou serviços públicos (tais como o CCP, Novo Código do Procedimento Administrativo, LCPA, entre outros) e normas técnicas, que definem princípios gerais e instruções para a condução das atividades de manutenção desde o seu planeamento até à sua execução (*e.g.* ILA 5 (A), ILDINAV 802, entre outros).

O último vértice do triângulo abrange os conceitos dos 3 E's e do VFM.

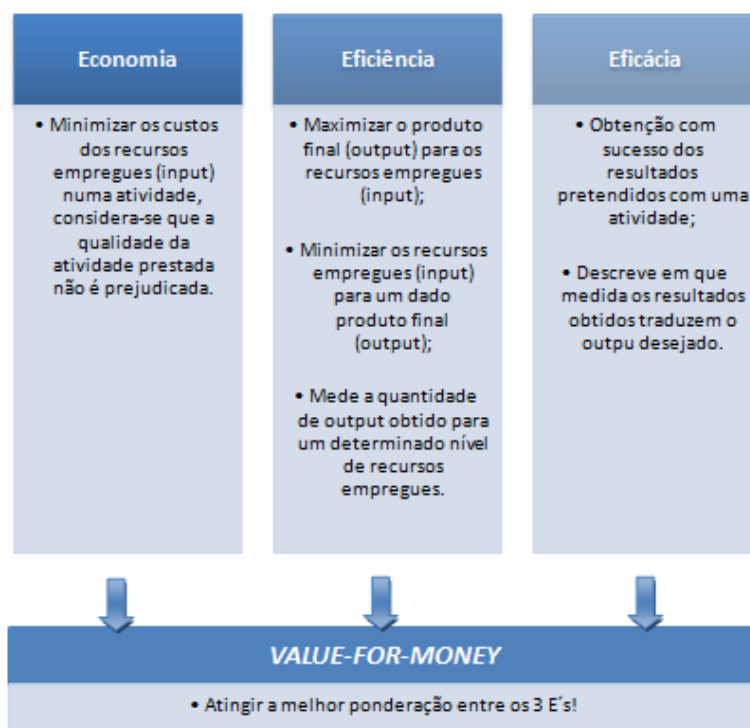


Figura 7 Relação entre os 3 E's e o VFM

Desta forma, face à envolvente em que o *public procurement* se encontra inserido, é importante analisar de que forma a organização se pode comportar estrategicamente para conseguir a melhor relação VFM, isto é, gerir da melhor forma a despesa pública sem comprometer o seu produto institucional. Neste sentido, sabendo que a Marinha não comprometerá as suas funções essenciais, resta melhorar o seu desempenho ou ao nível da operacionalização dos serviços produzidos pela DN ou ao nível do controlo interno, tal como é visível na figura seguinte:

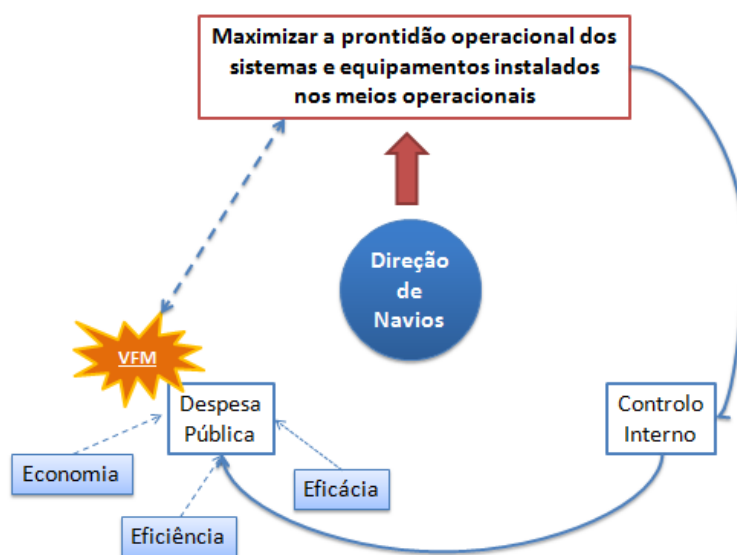


Figura 8 Análise da relação VFM com a atividade da DN

No que respeita ao nível da operacionalização, a Marinha já está a caminhar no sentido de incrementar medidas que permitirão aumentar a eficiência e a eficácia da sua atividade (através da gestão de projetos, cfr. PAA 1002). Os principais problemas sentidos na organização que culminaram na exploração desta capacidade encontravam-se entre a formulação estratégica e a operacionalização da mesma tal como é visível na seguinte figura:

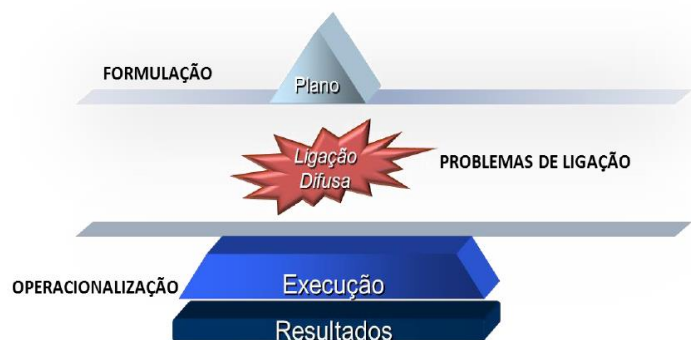


Figura 9 Espaço de intervenção da CGP⁶⁰

Assim, a implementação da Gestão de Projetos na Marinha promove maior integração da informação, logo mais transparência, e uma maior responsabilização sobre os intervenientes nos processos.

Deste modo, resta analisar de que forma se poderá incrementar a atividade de controlo interno na Marinha, usando como caso de estudo a DN pelos motivos que têm vindo a ser referidos ao longo deste estudo.

4.3. PROPOSTA DO MANUAL

Após a análise dos dados recolhidos, apresenta-se um manual (em apêndice) com um conjunto de procedimentos de controlo interno a implementar na DN. O manual proposto utiliza como referências a proposta de regulamento interno da DN e o IGDINAV02 (A), que aborda os processos no âmbito da manutenção, da configuração logística, dos recursos humanos e da gestão financeira. No entanto, esta publicação apenas normaliza procedimentos ao invés de alertar para os controlos e preocupações que devem existir ao longo dos mesmos. A proposta deste manual tem como objetivo, entre outros, colmatar essa falha.

Os procedimentos de controlo interno apresentados tiveram como alicerce o levantamento dos processos internos implementados na unidade através do estudo da documentação existente e da realização de entrevistas a elementos-chave.

⁶⁰ Fonte: PAA 1002- Doutrina de Gestão de Projetos: pág. 1.2.

Para elaboração da proposta de manual apresentado foram ainda tidas em consideração as recomendações presentes no plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas para a área da aquisição de bens e serviços.

Os procedimentos apresentados estão maioritariamente direcionados para o procedimento do concurso público devido ao facto de: o plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas para a área da aquisição de bens e serviços recomenda que se evite recorrer ao ajuste direto; é o procedimento que melhor cumpre com o princípio da concorrência; e, apesar de se ter constatado que o procedimento mais utilizado no ano de 2015 foi o do ajuste direto⁶¹, o concurso público é o procedimento de base de formação a todos os procedimentos de contratação pública.

A estrutura escolhida para o manual prende-se com os objetivos de traduzir de forma concisa e objetiva os procedimentos respeitantes às várias fases do procedimento, desde que a necessidade é determinada até ser satisfeita e, principalmente, com o objetivo de criar uma ferramenta útil aos intervenientes nas atividades de contratação pública conduzidas pela DN. Deste modo, o manual elaborado não está repleto da extensa legislação existente mas, pretende possibilitar aos potenciais utilizadores o acesso a estas ferramentas.

⁶¹ Consultar Anexo E.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Um sistema de controlo interno eficaz contribui para a deteção e eliminação de ameaças e riscos em tempo oportuno, assegura uma segurança razoável para a prossecução dos objetivos da organização e pretende preservar os interesses da organização contra ilegalidades, erros e outras irregularidades, visando deste modo salvaguardar os seus ativos, zelar para que sejam concretizadas as metas pretendidas e prestar informação rigorosa e oportuna.

Após um breve enquadramento teórico sobre as temáticas de controlo interno e Contratação Pública, foi desenvolvida a metodologia, adotada para a prossecução dos objetivos da presente dissertação, a qual assentou na realização de um estudo de caso na DN.

Sendo a manutenção naval uma atividade que está presente em todas as fases do ciclo de vida de um navio, este estudo realizou-se em torno do objetivo de saber de que forma pode ser incrementada a atividade de controlo interno, de modo a garantir a melhor gestão dos fundos públicos e melhor alocação dos recursos financeiros, por forma a satisfazer as necessidades dos navios da Marinha de forma mais eficaz.

Neste seguimento, com base no pressuposto de que não se podem encontrar soluções gerais para problemas específicos, mas que se pode proporcionar um melhor conhecimento das questões implicadas, elaborou-se uma proposta de um manual de controlo interno, no âmbito da contratação pública, enquadrado e suportado em estudos realizados por países da UE e assente no CCP e na nova Diretiva Europeia (Diretiva 2014/24/UE) que estabelece as regras aplicáveis aos procedimentos de contratação pública.

A utilização de um sistema de controlo interno constitui um instrumento de auxílio na tomada de decisão e também uma forma de incrementar a eficiência e eficácia das operações. Assim sendo, a dissertação iniciou-se com o estudo da temática do controlo interno.

O controlo interno compreende os seguintes componentes: ambiente de controlo, avaliação do risco, sistema de informação, comunicação e monitorização. Para a elaboração do manual foram tidas em consideração todas as componentes mencionadas, na medida em que estas se relacionam entre si e que, em conjunto, contribuem para minimizar as limitações que o controlo interno tem inerentes.

Deste modo, concluiu-se que, para monitorizar os procedimentos inerentes à aquisição, construção, reparação de meios navais e unidades de apoio à Marinha, a gestão tem de 'sincronizar' os seus valores, integridade e estilo de atuação de acordo com a forma com que encara o risco. Assim, o risco está diretamente relacionado com a filosofia da gestão da empresa (visão) na medida em que este decorre de várias circunstâncias, nomeadamente, do meio envolvente que foi identificado como sendo a envolvente política e estratégica em que a organização se insere, aspetos de conformidade legal e a visão do chefe setorial que culminam no impacto que o cumprimento da missão vai ter na despesa pública.

No que respeita aos sistemas de informação adotados pela organização estudada, esta possui um manual de mapeamento de processos (IGDINAV) que descreve os procedimentos e registos estabelecidos, não só para iniciar, registar, processar e relatar as transações, mas também, para divulgar adequadamente os procedimentos a todos os membros da organização. Não só como um sistema de informação, esta publicação consiste num programa de comunicação que apresenta o fluxo da informação relativamente a planos. No entanto, o manual que se apresenta nesta dissertação completa esta publicação, visto que acrescenta as atividades de controlo e o ambiente de controlo, de modo a tornar mais acessível aos membros da organização o conhecimento das suas funções e responsabilidades.

No manual proposto, optou-se por criar pontos de controlo interno maioritariamente do tipo preventivo, nomeadamente através da monitorização das operações, alertar para potenciais problemas, incentivar o acesso à formação do pessoal que trabalha na área da contratação pública, a segregação de funções, tendo sido efetuado um levantamento dos procedimentos informalmente instituídos. O método que se detetou estar a ser utilizado e que se mantém espelhado no manual

envolve a autorização, aprovação, execução e registo de acordo com os critérios estabelecidos.

Por fim, verificou-se existir necessidade de um acompanhamento contínuo das atividades de monitorização, designadamente através de auditoria interna e da fiscalização contratual sistemática.

Deste modo, encontra-se respondida a questão derivada 1 " Que elementos de avaliação do controlo interno permitem monitorizar os procedimentos inerentes à aquisição, construção e reparação de meios navais e unidades de apoio à Marinha?",

A metodologia utilizada facilitou também o estudo de quais os momentos ao longo do ciclo de aquisição de um bem/serviço mais suscetíveis e capazes de influenciar todo o procedimento, permitindo deste modo responder à segunda questão derivada "Que 'pontos' dos procedimentos de controlo interno, no âmbito da contratação pública, contribuem para a correta formação do processo de tomada de decisão?"

Desta forma, foi possível constatar que existem momentos marcantes para a correta formação do processo de tomada de decisão, tais como: a monitorização do cumprimento dos procedimentos internos instituídos, na medida em que permite à gestão ter mais confiança na informação que lhe chega. Também a fase de planeamento é fulcral, pois é nesta que se faz o relacionamento entre os objetivos estratégicos da organização (Marinha) e os ciclos de manutenção de forma a alocar os recursos financeiros. Para isso, a identificação e o registo da necessidade devem ser o mais transparente, objetiva e clara possível para que não dê aso a erros ou confusões. Constatou-se ainda que a definição da prioridade é relevante, na medida em que não devemos olhar só aos nossos interesses mas ser honestos, e pensar que é o conjunto de todas as necessidades que vai resultar numa 'lista de necessidades' que vai servir de ferramenta de trabalho para gestão.

No que respeita às limitações do estudo, durante a elaboração da presente dissertação foram identificadas algumas que, apesar de ultrapassadas, merecem destaque: a restrição de tempo, na medida em que seria necessário um prazo mais

alargado para a realização de um estudo aprofundado em todas as fases do ciclo da contratação pública, por exemplo através do acompanhamento de uma situação real.

É de salientar que a generalização dos resultados é limitada, pelo facto de ter sido estudada apenas uma unidade em concreto, a DN, o que poderá derivar no facto de os resultados obtidos não serem idênticos quando aplicados em unidades semelhantes tendo, por este motivo, de ser adaptado à realidade distinta de cada unidade.

Analisadas as questões que orientaram o presente estudo e as limitações com que nos deparamos ao longo do estudo, deixa-se, por último, algumas recomendações.

Numa perspetiva abrangente e tendo em vista investigações futuras, acredita-se que seria de todo o interesse a implementação de um sistema de avaliação de fornecedores (por exemplo, através do EPM utilizado pela Marinha), antes, durante e após a celebração do contrato. Possuir um sistema de avaliação de fornecedores é sobretudo uma mais-valia no longo prazo por constituir não só uma ferramenta de auxílio para a tomada de decisão, baseada na performance dos fornecedores em contratos anteriores, como também, num incremento do desempenho destes por terem conhecimento da ‘avaliação’ realizada pela entidade adjudicante. Não obstante do que foi mencionado, poderia ser criada uma base de dados que poderia ser do conhecimento geral de todas as entidades da administração pública e que permitiria que as várias entidades alimentassem esta base de dados, tornando-se, desta forma, mais simples conhecer o mercado.

Embora não seja nenhuma novidade nos países que integram a Comunidade Europeia pois estes já o fazem, seria curioso passar a incluir no pagamento do fornecedor incentivos, previamente definidos no contrato, que lhe seriam atribuídos em função da sua prestação. Estes incentivos, apesar de não serem aplicados atualmente, estão previstos na lei, na alínea c) do nº3 do art.º 97º do CCP, e permitem que sejam pagos “prémios por antecipação do cumprimento das prestações objeto do contrato”.

Também o aumento de evidências do controlo interno conduzidas pela DN, nomeadamente as que se apresentam no manual desenvolvido durante este estudo, constitui um processo de espelhar a boa gestão dos fundos públicos que estão alocados a esta organização. Seria também de todo o interesse a elaboração da tipificação de modelos dos contratos tendo em conta os requisitos que se repetem em todos os contratos independentemente do tipo de contrato de que se trata, tais como garantias técnicas, penalidades, rescisão do contrato e a lei geral aplicável.

Acredita-se ainda que a implementação de uma fiscalização contratual sistemática seria uma forma de alcançar um controlo adicional ao já existente. A realização da fiscalização aos contratos seria mais eficiente caso fossem compostos grupos com elementos pertencentes à organização em estudo, e poderia ser constituída aquando da nomeação do júri.

Por último, apresenta-se o desafio de adaptar o manual proposto nesta dissertação a todas as unidades da Marinha que exercem atividades na área da Contratação Pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMARAL, D. F. (2001), *Curso de Direito Administrativo - Volume II*, Coimbra.
- AUDITORS, I. o. (s.d.), obtido de <https://na.theiia.org/about-us/Pages/About-The-Institute-of-Internal-Auditors.aspx>, acessado em outubro de 2015.
- BILHIM, J. A. (2005), *Teoria Organizacional Estrutura e Pessoas* (4ª Edição), Lisboa, Instituto de Ciências Sociais e Políticas.
- BOGDAN, R., & BIKLEN, S. (1994), *Investigação qualitativa em educação, Uma introdução à teoria e aos métodos*, Porto, Porto Editora.
- C. D. (7 de janeiro de 2015), *Recomendação sobre Prevenção de riscos de corrupção na Contratação Pública*, obtido de: http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacoes/recomendacao_cpc_20150107.pdf, acessado em novembro de 2015.
- CHEFE DO ESTADO-MAIOR DA ARMADA (CEMA) (2008), *Despacho n.º 01/08, de 9 de janeiro de 2008*.
- _____ (2014), *Diretiva de Planeamento da Marinha*.
- COMISSÃO EUROPEIA, (30 de setembro de 2013), Regulamento Delegado (UE) relativo ao regulamento financeiro-tipo para os organismos resultantes de parcerias., obtido de: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/cj13/dv/com_adl\(2013\)06284_/com_adl\(2013\)06284_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/cj13/dv/com_adl(2013)06284_/com_adl(2013)06284_pt.pdf), acessado em janeiro de 2016.
- CONSELHO COORDENADOR, (2005), *Sistema de Controlo da Administração Financeira do Estado - Manual de Auditoria: Sistema de controlo interno da Administração Financeira do Estado (SCI)*, obtido de: <http://igf.min-financas.pt/>, acessado em setembro de 2015.
- COSTA, C. B. (2014), *Auditoria Financeira: Teoria & Prática*. Lisboa, Rei dos Livros, 2014.
- COSTA, M. J. (2001), *Direito das Obrigações*, Coimbra, Almedina, 2001.
- Decreto-lei n.º 155. D.R. I Série. 172 (1992-07-28) 3502-3509.
- Decreto-lei n.º 185. D.R. I Série. 250 (2014-12-29) 6397-6406.
- Decreto-lei nº 166. D.R. I Série. 144 (1998-06-25) 2814-2816.
- Decreto-lei nº 18. D.R. I Série. 20 (2008-01-29) 753-852.
- Decreto-lei nº 185. D.R. I Série. 250 (2014-12-29) 6397-6406.
- Decreto-lei nº 214. D.R. I Série. 172 (2009-07-04) 5957-5959.

Decreto-lei nº 49. D.R. I Série. 48 (1993-02-26) 815-822.

Decreto-lei nº 79. D.R. I Série. 63 (2007-03-29) 1851-1854.

Decreto-lei nº 183. D.R. I Série. 225 (1996-09-27) 3398-3399.

Decreto-lei nº 232. D.R. I Série. 203 (1997-09-03) 4594-4638.

Decreto-regulamentar nº 10. D.R. I Série. 148 (2015-07-31) 5200-5237.

Despacho 14622. D.R. I Série. 241 (2015-12-10) 35834.

ESTORNINHO, M. J. (2013), *Curso de Direito dos Contratos Públicos*, Coimbra, Almedina 2013.

EUROPEAN ANTI-POVERTY NETWORK (2011), *A Estratégia Europa 2020*, obtido de: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:PT:PDF>, acessado em dezembro de 2015.

EUROPEU, P., & EUROPEIA, C. D. (26 de fevereiro de 2014), *Diretiva 2014/24/UE*, obtido de: <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014L0024&from=PT> acessado em setembro de 2015.

FERREIRA, A. (2010), *A gestão dos riscos aplicada à Auditoria Interna, Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para obtenção do grau de mestre em Contabilidade e Auditoria*, obtido de <http://ria.ua.pt/handle/10773/1797>: <http://ria.ua.pt/handle/10773/1797>, acessado em setembro de 2015.

HAYES, R., DASSEN, R., SCHILDER, A., & WALLACE, P. (2005), *Principles of Auditing: An Introduction to International Standards on Auditing, 2ª edição*, Prentice Hall.

Lei nº 150. D.R. I Série. 177 (2015-09-10) 7533-7551.

Lei nº 151. D.R. I Série. 178 (2015-09-11) 4401-4424.

Lei nº 20. D.R. I Série. 47 (2015-03-09) 1414-1441.

Lei nº 41. D.R. I Série. 131 (2014-07-10) 3768-3791.

Lei nº 7-A. D.R. I Série. 62 (2016-03-30) 1096-(2)-1096-(244).

Lei nº 8. D.R. I Série. 37 (2012-02-21) 826-828.

Lei nº 8. D.R. I Série. 43 (1990-02-20) 685-687.

Lei nº 95. D.R. I Série. 159 (2015-08-17) 5981-5983.

Lei nº 98. D.R. I Série. 196 (1997-08-26) 7566-7584.

JORGE, S. F. (novembro de 2003), *A Reforma da Contabilidade Pública em Portugal: uma aplicação do modelo de contingência do Luder*, Lisboa, Os Vectors da Mudança.

MARINHA PORTUGUESA (2013), *Diretiva Setorial do Material*.

_____ (2011), *IAA 3 (C): Atividades de Inspeção*.

_____ (2014), *IAA 4: Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas*, Lisboa, Ministério da Defesa Nacional.

_____ (1997), *ILA 5 (A): Instrumentos para a Organização da Manutenção das Unidades Navais e outros Meios de Ação Naval*.

_____ (1998), *ILDINAV 802: Manual do Sistema de Gestão da Manutenção e do Sub-Sistema de Manutenção Planeada*.

_____ (2015), *PAA 1002: Doutrina de Gestão de Projetos*.

_____ (2015), *PAA 1003: A Gestão Estratégica na Marinha*.

_____ (s.d.), *Proposta de Regulamento Interno da Direção de Navios*.

_____ (2014), *Relatório da Inspeção-Geral de Marinha à Direção de Navios, Depósito de Munições NATO de Lisboa e Laboratório de Explosivos da Marinha*.

_____ (2015), *Relatório de Execução do Planode Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas*, Ministério da Defesa Nacional.

MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL (2015), *A Defesa de Portugal 2015*, obtido de <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-defesa-nacional.aspx>, acedido em janeiro de 2016.

NAMSA (2012), *NAMSA Procurement Regulations*, NATO.

NAVIOS, Direção de (2016), *Plano de Atividades Direção de Navios - 2017, Anexo B*.

OCDE (2009), *OECD Principles for Integrity in Public Procurement*.

ORDEM DOS REVISORES OFICIAIS DE CONTAS (2000), *DRA 410 - Diretriz de Revisão/ Auditoria - controlo interno*, Lisboa.

PINTO, A. C., MELO, T. J., & SANTOS, P. G. (2013), *Gestão Orçamental & Contabilidade Pública*, ATF - Edições Técnicas.

RODRIGUES, S. (2013), *Processo de Implementação da Auditoria Interna numa Autarquia Local - Estudo De Caso: Câmara Municipal do Porto Novo para obtenção do grau de licenciado em*, obtido de: <http://portaldocohecimento.gov.cv/handle/10961/2599>, acedido em outubro de 2015.

THAI, K. V. (2009), *International Handbook of Public Procurement*. Florida, CRC Press Taylor & Francis Group, 2009.

TRIBUNAL DE CONTAS (1999), obtido de Manual de Auditoria e Procedimentos: <http://www.tcontas.pt/pt/actos/manual/Manual.pdf>, acedido em setembro de 2015.

YIN, R. K. (2003), *Case Study Research: Design and Methods - 3th Edition*, SAGE, 2003.

_____(2009), *Case Study Research: Design and Methods - 4th Edition*, SAGE, 2009.

APÊNDICES

APÊNDICE A – LISTA DE ENTREVISTAS REALIZADAS

Nº	Data	Duração	Cargo Pessoa/Pessoa Entrevistada
1	15 março 2016	0,85 horas	Gestor de Projeto do Programa de Modernização das Fragatas das classes Bartolomeu Dias e Vasco da Gama
2	16 março 2016	1,08 horas	Chefe da Divisão de Recolha e Tratamento de Dados
3	17 março 2016	0,5 horas	Gestor de Projeto do Programa de Modernização das Fragatas das classes Bartolomeu Dias e Vasco da Gama
4	17 março 2016	Escrito	DME2 – Secção de Mecânica / da DME – Divisão de Mecânica e Eletrotecnia / do Departamento da Plataforma
5	17 março 2016	0,5 horas	Chefe do programa de modernização das fragatas das classes Bartolomeu Dias e Vasco da Gama
6	17 março 2016	0,7 horas	Chefe Departamento da Plataforma
7	18 março 2016	0,38 horas	Chefe da Divisão de Coordenação
8	18 março 2016	1,3 horas	Chefe da Secção de Aquisições da Divisão Administrativa e Financeira (DAF2)
9	18 março 2016	0,27 horas	Chefe da Divisão Administrativa e Financeira
10	21 março 2016	0,33 horas	Chefe da Divisão de Helicópteros
11	21 março 2016	0,88 horas	Chefe do Departamento de Informação Logística
12	21 março 2016	1,45 horas	Chefe de Departamento de Armas e Eletrónica
13	21 março 2016	Escrito	Chefe DAF4
7,74 horas			

APÊNDICE B – GUIÃO DE ENTREVISTAS

O controlo interno tem uma importância vital no desenrolar de qualquer operação de uma organização. Na Marinha, que apresenta uma estrutura complexa, é imperativo que existam mecanismos para controlar as atividades realizadas.

➤ **Caracterização do entrevistado**

1. Qual é o serviço onde exerce funções?
2. Qual é a sua função no âmbito dos processos de contratação pública levados a cabo pela DN?
3. Quantos anos de experiência profissional possui na área onde exerce funções?
4. Possui habilitações académicas, de nível superior, específicas da área onde exerce funções?

➤ **Determinação da Necessidade, planeamento e prospeção de mercado, definição dos requisitos do objeto a contratar, escolha do procedimento**

1. Quando determina uma necessidade e elabora o DN1 é usual identificar se esta está inserida no planeamento de manutenções ou se corresponde a uma intervenção pontual?
2. Tem por hábito anexar ao DN1 documentos que comprovem a realização da prospeção de mercado? Quando existe apenas uma entidade privada capaz de satisfazer a necessidade de que forma reflete essa situação no DN1?
3. Quais são os critérios que utiliza para definir a prioridade do DN1?
4. São definidas metas temporais para a conclusão dos procedimentos?
5. São definidos objetivos qualitativos para os resultados procedimentais?

➤ **Execução do Procedimento e Adjudicação**

1. Regra geral, existe dificuldade em cabimentar as despesas relativamente face ao tempo disponível?
2. O que não pode falhar num processo?
3. Existe um responsável designado pela direção do procedimento?
4. Encontra-se bem definido o número de responsáveis pelo desenvolvimento do procedimento?

➤ **Execução Contratual**

1. Existe controlo sob os bens requisitados que ainda não chegaram à unidade que os solicitou?
2. Para além da quitação técnica existe a preocupação de verificar se o meio naval ficou satisfeito com o bem/serviço adquirido?
3. Após adquirido o bem/serviço é elaborado um relatório ou um documento (por exemplo, um formulário-tipo) que demonstre o grau de satisfação obtido com a prestação do serviço, de modo a que em contratos futuros se possa utilizar o histórico dos fornecedores para auxílio na tomada de decisão?
4. O que costuma ser alvo de fiscalização e acompanhamento durante a execução contratual?

APÊNDICE C – PROPOSTA DE MANUAL DE CONTROLO INTERNO NO ÂMBITO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA PARA A DN

Índice

LISTA DE FIGURAS	3
LISTA DE TABELAS	3
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	5
1. Disposições Gerais.....	9
1.1. Objeto.....	9
1.2. Âmbito de Aplicação	9
1.3. Enquadramento Organizacional.....	11
1.3.1. Gestão Financeira e Patrimonial	11
1.3.2. Administração e Gestão do Pessoal	13
2. Procedimentos de controlo interno	15
3. Etapas na Fase de Formação do Contrato.....	19
3.1. Fase 1.....	19
3.1.1. Planeamento	19
3.1.2. Identificação e Registo da Necessidade	20
3.1.3. Cabimento	31
3.1.4. Decisão de contratar e Autorização da Despesa.....	32
3.2. Fase 2.....	35
3.2.1. Escolha do Procedimento.....	35
3.2.2. Anúncio de Pré-Informação Contratual e Publicação dos anúncios	45
3.2.3. Avaliação das Propostas e Adjudicação	47
3.2.4. Regras de Participação	49
3.2.5. Análise das propostas.....	49
3.2.6. Audiência Prévia e Relatório Preliminar.....	51
3.2.7. Relatório Final	51
3.2.8. Adjudicação	52
3.2.9. Compromisso	56

3.2.10.	Caução.....	57
3.2.11.	Habilitação.....	58
3.2.12.	Minuta do Contrato.....	60
3.2.13.	Outorga do Contrato	61
3.2.14.	Confirmação de Compromissos	61
3.2.15.	Publicitação da Adjudicação.....	62
3.3.	Fase 3.....	63
3.3.1.	Conformação da relação contratual.....	63
3.3.2.	Acompanhamento da Execução Contratual.....	64
3.3.3.	Processamento da Despesa	65
3.3.4.	Penalidades e Resolução	75
3.3.5.	Autorização do Pagamento	77
3.3.6.	Pagamento	77
4.	Funções e Responsabilidades nos Vários Processos	80
5.	Check-List: Conformidade dos Procedimentos Pré-Contratuais	83

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Ciclo de Aquisição de um Bem/Serviço	10
Figura 2 Organograma Direção de Navios.....	11
Figura 3 Controlo Técnico/Operacional e Administrativo e o Controlo Financeiro no Ciclo de Aquisição de um Bem/Serviço	16
Figura 4 Recomendações	18
Figura 5 Critério de definição de prioridade	23
Figura 6 Determinação da Necessidade.....	24
Figura 7 Cabimento em função da fonte de Financiamento.....	32
Figura 8 Escolha do Tipo de Procedimento.....	37
Figura 9 Tramitação Ajute Direto.....	39
Figura 10 Tramitação Concurso Público.....	40
Figura 11 Tramitação Concurso Público Urgente.....	41
Figura 12 Criação de imobilizado e pedido de compra.....	52

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 <i>Check-List</i> Planeamento	20
Tabela 2 <i>Check-List</i> Identificação e Registo da necessidade.....	31
Tabela 3 <i>Check-List</i> Cabimento	32
Tabela 4 Competências para Autorização de Despesas.....	33
Tabela 5 <i>Check-List</i> Decisão de Contratar e Autorização da Despesa	34
Tabela 6 Peças do Procedimento	42
Tabela 7 <i>Check-List</i> Escolha do Procedimento.....	45
Tabela 8 <i>Check-List</i> Anúncio de Pré-Informação Contratual e Publicação dos Anúncios.....	47
Tabela 9 <i>Check-List</i> Avaliação das Propostas e Adjudicação.....	49
Tabela 10 <i>Check-List</i> Regras de Participação	49
Tabela 11 Motivos de exclusão de propostas	50
Tabela 12 <i>Check-List</i> Análise das Propostas.....	51
Tabela 13 <i>Check-List</i> Audiência Prévia e Relatório Preliminar	51
Tabela 14 <i>Check-List</i> Relatório Final.....	52
Tabela 15 - Modelo de Avaliação de Propostas	55
Tabela 16 <i>Check-List</i> Adjudicação	56
Tabela 17 <i>Check-List</i> Compromisso.....	57
Tabela 18 <i>Check-List</i> Caução	58

Tabela 19 <i>Check-List</i> Habilitação.....	60
Tabela 20 <i>Check-List</i> Outorga do Contrato	61
Tabela 21 <i>Check-List</i> Confirmação de Compromissos.....	62
Tabela 22 <i>Check-List</i> Publicitação da Adjudicação	63
Tabela 23 <i>Check-List</i> Conformação da Relação Contratual.....	64
Tabela 24 <i>Check-List</i> Acompanhamento da Execução Contratual.....	65
Tabela 25 <i>Check-List</i> Processamento da Despesa.....	75
Tabela 26 <i>Check-List</i> Pagamento.....	79
Tabela 27 Departamentos, Divisões ou Serviços	80
Tabela 28 Responsabilidades nos procedimentos de Ajuste Direto e Concurso Público	82

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CALM DN	Contra-Almirante Diretor da Direção de Navios
CAM	Centro de Armamento e Munições
CCP	Código dos Contratos Públicos
CDAF	Chefe da Divisão Administrativa e Financeira
CE	Classificação Económica
CF	Centro Financeiro
CIBE	Cadastro e Inventário dos Bens do Estado
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPV	Vocabulário Comum para os Contratos Públicos
DAE	Departamento de Armas e Eletrónica
DAF	Divisão Administrativa e Financeira
DAF1	Seção de Gestão Financeira
DAF2	Seção de Aquisições
DAF3	Seção de Armazenagem e Contabilidade do Material
DAF4	Seção de Apoio Jurídico à Contratação Pública
DAP	Divisão de Apoio
DAR	Divisão de Armas
DCC	Departamento de Coordenação e Controlo
DDA	Departamento ou Divisão Autónoma
DCN	Divisão de Construções
DCO	Divisão de Coordenação
DCOF	Divisão de Contabilidade e Operações Financeiras
DDS	Departamento, Divisão ou Serviço
DEL	Divisão de Eletrónica
DN	Direção de Navios
DH	Divisão de Helicópteros

DIL	Departamento de Informação Logística
DPM	Diretiva de Planeamento de Marinha
DME	Divisão de Mecânica e Eletrotecnia
DMNL	Depósito Munições NATO de Lisboa
DPA	Departamento da Plataforma
DPL	Divisão de Planeamento
DR	Decreto Regulamentar
DRT	Divisão de Recolha e Tratamento da Informação
DS	Divisão de Submarinos
DSI	Divisão de Sistema de Suporte da Informação e Documentação
EA	Elemento de Ação
EAF	Equipas de Acompanhamento e Fiscalização
EP	Equipas de Projeto
F	Fundos
GB	Garantia Bancária
GPP	Gabinete de Projetos e Planeamento
GT	Grupos de Trabalho
IGCP	Instituto de Gestão do Crédito Público
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JOUE	Jornal Oficial da União Europeia
LCPA	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
LOA	<i>Letters of Offer and Acceptance</i>
LOR	<i>Letters of Request</i>
LPM	Lei de Programação Militar
MF	Ministério das Finanças
NAVSUP-WSS	<i>Naval Supply Systems Command – Weapons Systems Support</i>
NIL	<i>Not in List</i>

NPD	Número Processo de Despesa
OE	Orçamento de Estado
PA	Plano de Atividades
PAD	Pedido de Autorização da Despesa
PAFE	Plano de Atividades de Formação no Estrangeiro
PAFN	Plano de Atividades de Formação Nacional
PAP	Proposta de Autorização de Pagamento
PC	Pedido de Compra
PDE	Plano de Deslocação ao Estrangeiro
PECP	Plataforma Eletrónica da Contratação Pública
PLAMANCURT	Plano de Manutenção a Curto Prazo
PLC	Pedido de Libertação de Créditos
PO	Proposta Orçamental
RATE	Relatório da Análise Técnico-Económica
SGM	Sistema de Gestão da Manutenção
SIGDN	Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional
SUBDIR	Subdiretor
TC	Tribunal de Contas
UE	União Europeia
UN	Unidade Naval

1. Disposições Gerais

1.1. Objeto

O presente Manual de Contratação Pública destina-se a todos aqueles que intervêm na celebração de contratos públicos, na Direção de Navios (DN), desde a fase de determinação da necessidade até ao final da execução contratual, verificada com a receção qualitativa e quantitativa do bem ou serviço adquirido.

O documento está estruturado em duas partes principais, uma que explica as várias etapas na fase de formação do contrato e uma segunda parte que demonstra (sob a forma de tabela) os procedimentos, atos e formalidades que dizem respeito às diferentes fases.

Este guia abrange os contratos realizados pela DN que se encontram regulados pelo Código dos Contratos Públicos (CCP), exceto os que recaem na exceção do art.º 5º do mesmo código – contratação excluída. No entanto, pelo facto de o procedimento do concurso limitado por prévia qualificação, o procedimento de negociação e o procedimento do diálogo concorrencial terem como base as disposições que regulam o concurso público, os procedimentos apresentados neste guia terão principal enfoque nos procedimentos do ajuste direto e do concurso público.

1.2. Âmbito de Aplicação

O presente documento estrutura os processos de aquisição de bens ou de serviços levados a cabo pela DN, seguindo os tipos de procedimentos definidos para a formação de contratos públicos, definidos no CCP.

No entanto, é de referir que existem fases procedimentais operacionais que decorrem antes e após o procedimento de contratação pública propriamente dito. Na figura seguinte é visível que antes da fase de contratação pública (Fase 2) está presente a fase de identificação da necessidade (Fase 1) e, posteriormente, a fase de execução contratual (Fase 3), que engloba o acompanhamento da execução, o processamento da despesa e o respetivo pagamento.

A figura a seguir retrata as fases procedimentais que serão abordadas neste manual:

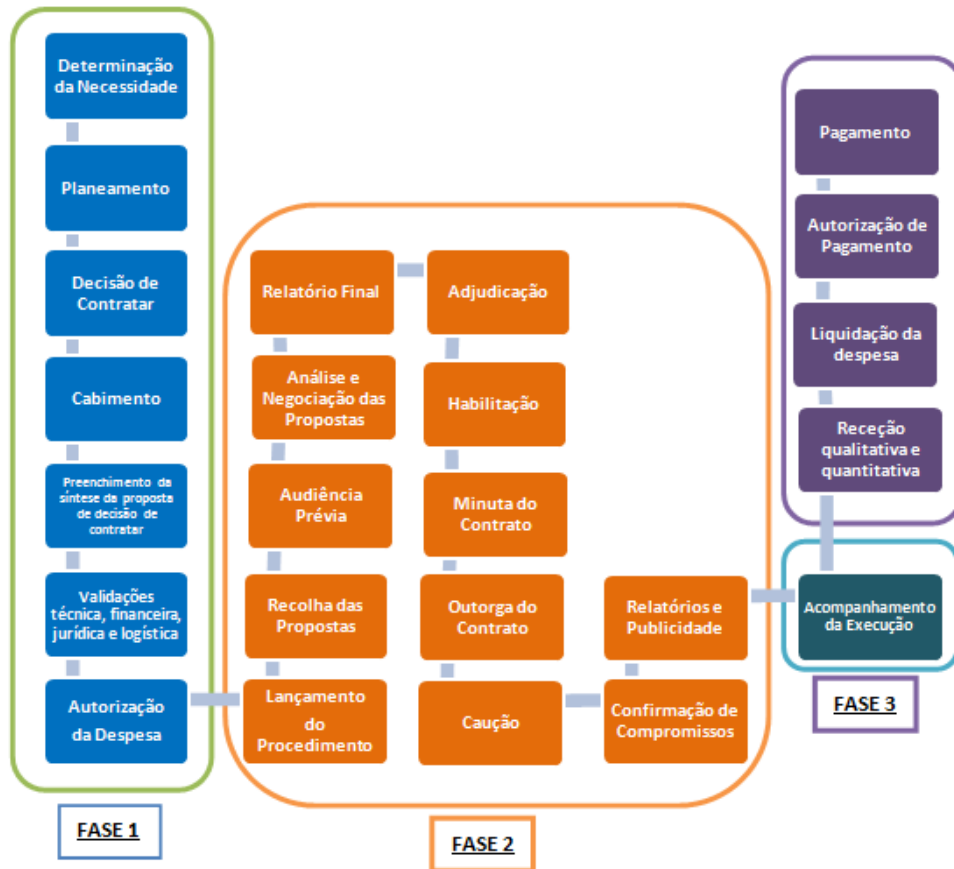


Figura 1 Ciclo de Aquisição de um Bem/Serviço⁶²

⁶² Fonte: A própria.

1.3. Enquadramento Organizacional

Este documento tem por objetivo ser aplicado na organização pelas seguintes entidades:

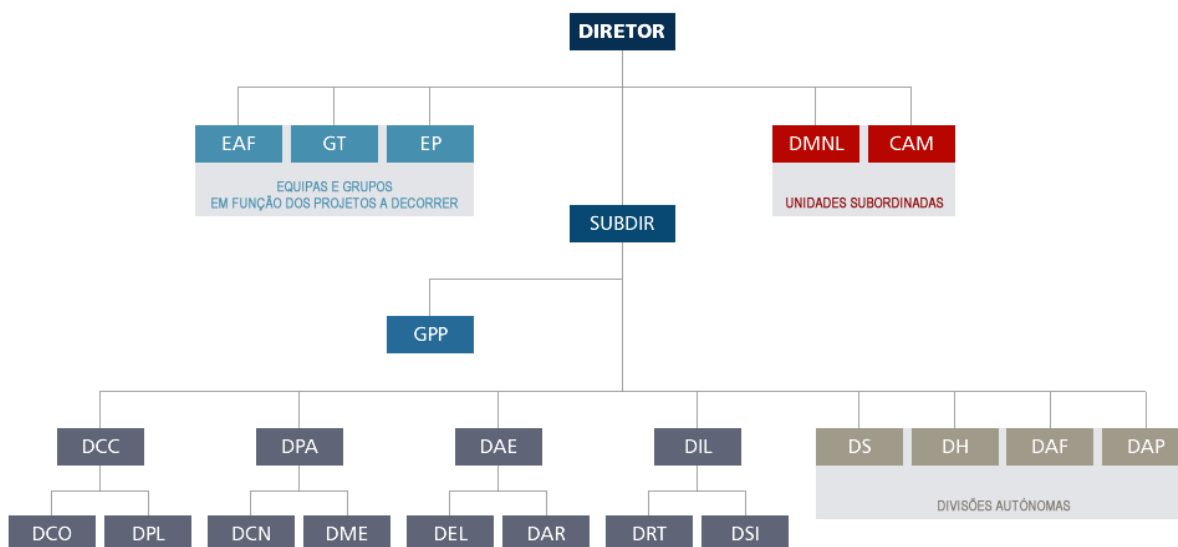


Figura 2 Organograma Direção de Navios⁶³

O organograma acima apresentado foi edificado desta forma de modo a exercer da melhor forma as funções de direção técnica relativas às unidades navais, unidades auxiliares de Marinha e a outros meios de ação naval, bem como aos respetivos sistemas e equipamentos (cfr. art.º nº. 43º do DR nº. 10/2015).

De seguida, apresentam-se as várias divisões e secções da DN e respetivas competências, com enfoque para aquelas que contribuem para o controlo interno na unidade⁶⁴.

1.3.1. Gestão Financeira e Patrimonial

Compete à **Divisão Administrativa e Financeira (DAF)** o planeamento, a coordenação e a execução das atividades relativas à gestão administrativa, financeira e patrimonial, no âmbito DN, nomeadamente:

⁶³ Fonte: <https://intranet.marinha.pt/subportais/SM/dn/Paginas/Organograma.aspx>

⁶⁴ Para conhecimento das restantes competências consultar o Regulamento Interno da Direção de Navios – atualmente em revisão.

- a) Colaborar na elaboração do Plano de Atividades, analisando-os do ponto de vista financeiro e elaborar o Plano Financeiro de acordo com os objetivos definidos superiormente;
- b) Elaborar a Proposta Orçamental e assegurar a execução do orçamento aprovado;
- c) Elaborar relatórios de gestão periódicos, bem como todas as informações complementares previstas na lei, ou quando superiormente solicitadas;
- d) Promover a qualificação dos fornecedores e manter atualizada a respetiva base de dados;
- e) Promover a receção qualitativa e efetuar a receção quantitativa dos bens e serviços, em articulação com os departamentos e divisões autónomas;
- f) Realizar o controlo e armazenagem do material;
- g) Realizar a contabilidade do material e proceder à respetiva prestação de contas;
- h) Prestar apoio jurídico ao Diretor;
- i) Contribuir com recursos humanos para as equipas de projeto.

À **Secção de Gestão Financeira** (DAF1) compete:

- a) Preparar a Proposta Orçamental e executar o orçamento aprovado e outros financiamentos;
- b) Efetuar o controlo das dotações financeiras e das contas-corrente com os fornecedores;
- c) Liquidar a despesa e pagar os encargos assumidos, efetuando o registo das operações de tesouraria;
- d) Processar a informação e documentação de natureza financeira e contabilística para a avaliação da situação económica e financeira e cumprimento das obrigações legalmente estabelecidas.

À **Secção de Aquisições** (DAF2) compete:

- a) Executar os processos de aquisição de bens e serviços, no âmbito das fontes de financiamento atribuídas em articulação com os departamentos e divisões autónomos;
- b) Qualificar os fornecedores e manter atualizada a respetiva base de dados.

À **Secção de Armazenagem e Contabilidade Material** (DAF3) compete:

- a) Realizar o controlo e o armazenamento do material de primeiro aprestamento e destinados aos meios de ação naval;
- b) Assegurar a receção qualitativa e efetuar a receção quantitativa dos bens e serviços, em articulação com os departamentos e divisões autónomas;
- c) Controlar periodicamente as existências dos bens patrimoniais, mantendo atualizado o respetivo inventário ou cadastro;
- d) Elaborar a conta de material.

À **Secção de Apoio Jurídico à Contratação Pública** (DAF4) compete:

- a) Elaborar pareceres, informações e estudos jurídicos no âmbito da contratação pública, do património e servidões militares;
- b) Atualizar o arquivo dos pareceres, informações e estudos jurídicos;
- c) Colaborar na organização dos processos a submeter ao Tribunal de Contas (TC);
- d) Integrar os júris constituídos no âmbito dos processos de aquisição.

1.3.2. Administração e Gestão do Pessoal

Conforme o previsto no regulamento interno da Direção de Navios, a Direção compreende o **Diretor da Direção de Navios**, o **Subdiretor** e o **Secretariado**.

Ao **Diretor** compete:

- a) Praticar os atos da sua competência própria ou delegada e submeter a despacho superior os assuntos que dele careçam;
- b) Definir os objetivos e linhas de orientação, bem como a forma de atuação da DN;
- c) Exercer a autoridade técnica de que dispõe e a que lhe for delegada pelo Vice-Almirante Superintendente do Material;
- d) Garantir o funcionamento do Sistema de Gestão da Manutenção (SGM);
- e) Atribuir o pessoal na sua dependência às comissões, grupos de trabalho e equipas de projeto que sejam constituídos procedendo, designadamente, à nomeação dos respetivos chefes.

Ao **Subdiretor** compete:

- a) Assegurar a coordenação e controlo das atividades da DN, promovendo a implementação das orientações e diretivas do Diretor.

O **Gabinete de Planeamento e Projetos** (GPP) assegura o apoio ao Diretor, designadamente no âmbito da doutrina, planeamento de atividades e gestão de projetos. Ao GPP compete:

- a) Elaborar o plano de atividades, de acordo, com as diretivas setoriais e em articulação com os departamentos e divisões autónomas;
- b) Propor a atribuição dos recursos humanos aos projetos, incluindo a indicação do gestor de projeto, em articulação com os chefes de departamento e divisões autónomas;
- c) Apoiar o gestor do projeto, nomeadamente, nos aspetos do planeamento, da análise de risco, suporte à utilização dos sistemas de informação e elaboração de relatórios.

À **Divisão de Apoio** (DAP) compete a execução de tarefas de natureza administrativa e logística necessárias ao funcionamento da DN.

2. Procedimentos de controlo interno

No decorrer das três fases, são executadas tarefas de controlo interno administrativo e financeiro.

Estas tarefas têm como propósito assegurar, não só o correto cumprimento dos procedimentos legais em vigor, como a qualidade da informação prestada e a eficácia e eficiência das operações da entidade, incluindo a *performance* das metas operacionais e a salvaguarda de ativos contra perdas.

Na definição das funções de controlo interno e na nomeação dos responsáveis deve atender-se: (i) à identificação das responsabilidades funcionais; (ii) aos circuitos obrigatórios dos documentos e às verificações respetivas; (iii) ao cumprimento dos princípios de segregação de funções, de acordo com as normas legais, e os princípios de gestão para salvaguardar a separação entre o controlo físico e o processamento dos correspondentes registos.

De qualquer forma, apesar dos variados pontos de controlo existentes ao longo de cada processo e da segregação de funções existente, não existe um revisor ou auditor independente responsável por efetuar o controlo procedimental nos pontos críticos de cada procedimento. Todo o controlo é interno.

O controlo interno administrativo consiste no controlo hierárquico, afeto a todos os procedimentos e planos da organização, e está diretamente relacionado com o processo de tomada de decisão que conduz à autorização das transações pelo órgão de gestão. Esta autorização, é uma função do órgão de gestão que está diretamente relacionada com a capacidade de alcançar os objetivos da organização.

O controlo interno administrativo enquadra-se em todas as tarefas de aprovação superior, ou seja, todas as tarefas que, em relação a determinada decisão, comprometem a organização perante o exterior. O detentor deste poder é o Contra-Almirante Diretor da Direção de Navios (CALM DN), diretor da unidade.

O CALM DN tem também, cumulativamente, autoridade para exercer controlo técnico/operacional por ser o responsável da unidade orgânica mas também por ser quem detém mais conhecimento técnico sobre a matéria. No entanto, existe também um assessor

jurídico que exerce controlo interno técnico/operacional na organização, com vista a não comprometer a legalidade dos procedimentos.

O controlo interno financeiro estabelece um plano da organização e de todos os registos no que diz respeito a garantir a salvaguarda de ativos, com a fiabilidade e confiança que inspiram os registos contabilísticos, de modo a facilitar a revisão das operações financeiras autorizadas pelos responsáveis.

O controlo interno financeiro no âmbito da contratação pública é exercido ao nível das fases de cabimento, compromisso e pagamento. Esta forma de controlo interno concorre para os objetivos da informação e da conformidade.

O controlo interno financeiro, na DN, é exercido pelo Chefe da Divisão Administrativa e Financeira (CDAF).

Os restantes controlos internos, presentes no ciclo de aquisição de bens/serviços serão apresentados ao longo dos capítulos que se seguem.

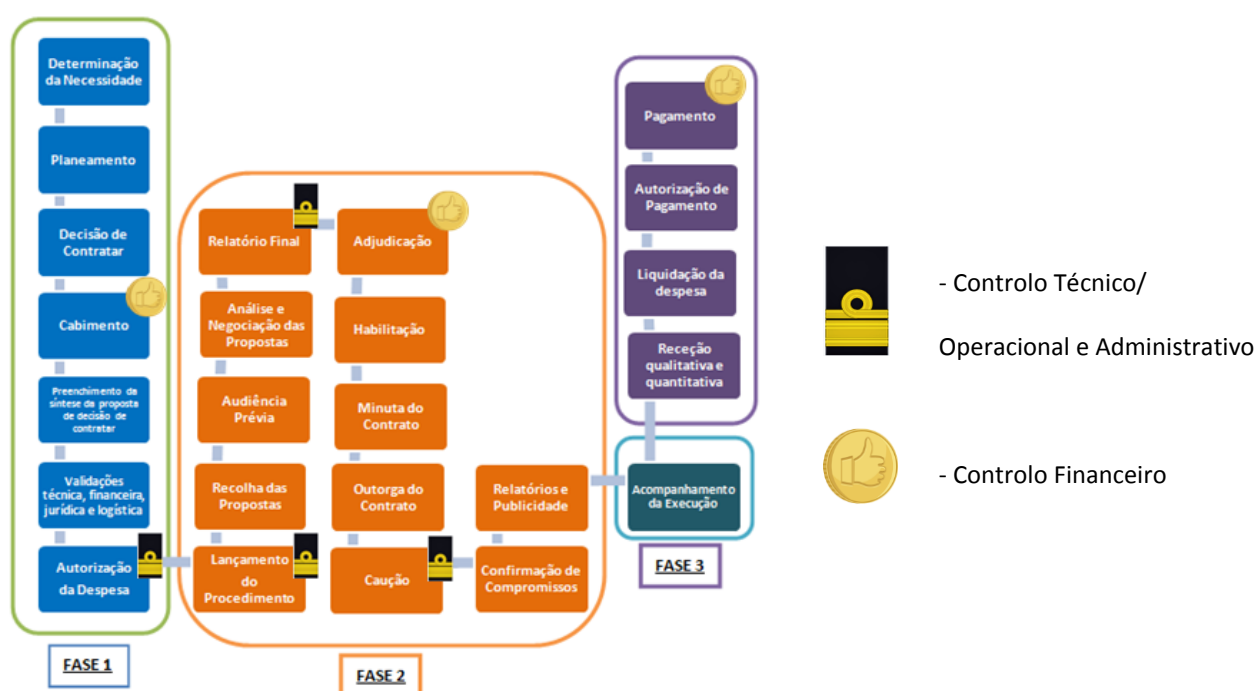


Figura 3 Controlo Técnico/Operacional e Administrativo e o Controlo Financeiro no Ciclo de Aquisição de um Bem/Serviço⁶⁵

⁶⁵ Fonte: A própria.

Ao nível do Controlo Técnico/Operacional e Administrativo, tal como se pode verificar na figura a cima apresentada, este ocorre em quatro momentos diferentes.

1. Autorização da Despesa – quando o órgão competente autoriza a despesa está em simultâneo a validar todos os procedimentos técnicos associados à aquisição de bens e serviços que são levados a cabo pela DN.
2. Lançamento do Procedimento - depois de preenchido o DN1 e imediatamente antes de se iniciar o procedimento, efetua-se um controlo sobre todos os procedimentos legais associados à aquisição de bens e serviços que são levados a cabo pela DN, através da análise dos documentos associados ao DN1.
3. Relatório Final – após a apresentação da lista com a ordenação de fornecedores pelo júri, quando a entidade competente para a decisão de contratar adjudica o fornecedor que irá prestar o serviço, ocorre um momento de controlo técnico/operacional e Administrativo.
4. Caução – caso se verifique que a caução não foi prestada e se verificar a necessidade de adjudicar outro concorrente o órgão de gestão exerce novamente o seu poder de Controlo Técnico/Operacional e Administrativo.

O Controlo Financeiro, tal como se pode verificar na figura a cima apresentada, ocorre em três momentos diferentes.

1. Cabimento – durante a verificação da existência de verbas iguais ou superiores ao preço-base do identificado na síntese da proposta de contratar, o CDAF exerce o seu poder de controlo financeiro na medida em que o procedimento só pode ter continuado se tal desiderato se verificar.
2. Compromisso – após a apresentação da lista com a ordenação de fornecedores pelo júri, quando a entidade competente para a decisão de contratar adjudica o fornecedor que irá prestar o serviço, o responsável pelo controlo financeiro verifica a possibilidade de realizar o compromisso de acordo com os procedimentos legais.

3. Pagamento – antes de efetuar o pagamento, deve ser verificado se a fatura e os bens/serviços rececionados refletem a realidade da necessidade identificada em primeira instância.

Notas/Recomendações:

- A instituição não tolera qualquer caso de corrupção, quer seja aos militares, militarizados ou civis envolvidos nos processos de aquisição de bens e serviços;
- Acautelar a segregação de funções nas fases fundamentais do processo de aquisição de bens e serviços;
- Monitorizar o cumprimento dos procedimentos internos instituídos;
- Assegurar a formação dos elementos envolvidos nos processos de aquisição de bens e serviços, na área da contratação pública;
- Promover a realização de auditorias englobando os processos de aquisição e o controlo de ativos

Figura 4 Recomendações

3. Etapas na Fase de Formação do Contrato

3.1. Fase 1



Planeamento

3.1.1. Planeamento

Por forma a cumprir com este requisito, o **planeamento** constitui uma fase fulcral para a realização com sucesso das atividades que se sucederão relacionadas com o bem/serviço adquirido. Realizar um bom planeamento minimizará o risco da necessidade de alterações ou variações ao contrato.

O planeamento na DN encontra-se vertido no **Plano de Atividades (PA)** da unidade. O PA é um importante instrumento, na medida em que serve de base para a elaboração do respetivo planeamento orçamental da unidade, é determinante para o processo de tomada de decisão e para a atribuição de prioridades e relaciona a vertente económica com o custo-benefício. Conforme o DL nº 183/96, de 27 de setembro, o Plano serve para:

- a) “Definir a estratégia,
- b) Hierarquizar opções;
- c) Programar ações;
- d) Afetar e mobilizar os recursos.”

Os instrumentos de planeamento na DN constituem: Plano de Deslocação ao Estrangeiro (PDE), Plano de Atividades de Formação Nacional (PAFN), Plano de Atividades de Formação no Estrangeiro (PAFE) e o **Plano de Manutenção**.

Ao nível da manutenção, é necessário incluir as grandes ações de manutenção planeadas, os replaneamentos e atrasos nos processos de manutenção, e também a toda a atividade eventual e urgente que resulta das insuficiências da manutenção preventiva realizada em anos anteriores. A elaboração do plano de manutenção é feita com base no ILA 5 (A), nas informações dos fabricantes dos equipamentos e no ciclo de vida das unidades navais.

Para melhorar a eficiência e a eficácia dos processos de aprontamento da Unidades Navais é fundamental que se faça um **alinhamento entre ciclos de manutenção, ciclos de operação e ciclos do pessoal**.

Deste modo, para a elaboração do PA são tidos em conta os **objetivos estratégicos da Diretiva de Planeamento de Marinha (DPM)**, e os **objetivos setoriais da Diretiva Setorial do Material**. Com base nestes objetivos são desenvolvidos **objetivos, atividades, ações e elementos de ação para a DN** para executar com base nos **recursos financeiros** disponíveis para o período.

Esta informação deve ser disponibilizada e difundida por todos os membros da unidade de modo a facilitar o relacionamento entre o processo de aquisição de bens e serviços e a envolvente operacional. O principal objetivo deste procedimento é conhecer o impacto que a aquisição tem não só aos níveis económico e financeiro mas também ao nível operacional que se irá refletir na disponibilização e aprontamento das Forças e Unidades Operacionais (Unidades Navais, mergulhadores e fuzileiros).

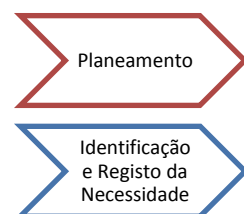
Pontos Críticos	SIM	NÃO
✓ Sistema de avaliação de necessidades		
✓ Avaliação económica em termos de eficiência, economia e <i>value-for-money</i>		
✓ Avaliação do histórico das aquisições/fornecedores		
✓ Associação da necessidade aos planos de manutenção		
✓ Verificação do alinhamento entre os objetivos estratégicos da DPM e os objetivos setoriais da Diretiva Setorial do Material		
✓ Difundir por todos os membros da organização a DPM e a Diretiva Setorial do Material		

Tabela 1 Check-List Planeamento

3.1.2. Identificação e Registo da Necessidade

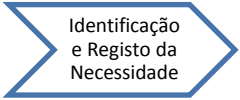
Uma definição exata de uma necessidade faz parte do processo que conduz à correta execução do procedimento de aquisição de um bem ou serviço e da execução do contrato.

Para que esta fase decorra da forma mais transparente possível é relevante identificar desde logo **indicadores financeiros** (fonte de financiamento, relação com a PA e Proposta Orçamental (PO)), **administrativos** (projeto em que se inclui, código Vocabulário Comum para



os Contratos Públicos (CPV), lista militar comum), **logísticos** (prioridade, data limite entrega de propostas, prazo de entrega dos bens e de execução dos trabalhos), **económicos** (preço base e previsão) e quais os impactos que a aquisição em causa terão no planeamento de manutenções efetuado.

A seguir ao planeamento é então fundamental que a entidade faça uma correta **identificação da necessidade**, tendo sempre presente que quanto melhor for a sua especificação menor será o risco de o produto/serviço adquirido não corresponder àquilo que se pretende adquirir.



Identificação
e Registo da
Necessidade

Os **critérios qualitativos** devem ser acompanhados de um critério de custos que pode ser, por exemplo, o preço ou uma abordagem custo-eficácia como o cálculo dos custos do ciclo de vida.

A Diretiva 2014/24/UE define **ciclo de vida** como: *“todas as etapas consecutivas e/ou interligadas, incluindo a investigação e desenvolvimento a efetuar, a produção, comercialização e respetivas condições, transporte, utilização e manutenção, ao longo da existência de um produto, de uma obra ou da prestação de um serviço, desde a aquisição das matérias-primas ou da geração de recursos até à eliminação, neutralização e fim do serviço ou utilização”*. Assim, para **todas** as aquisições deve ser feito o cálculo dos custos do ciclo de vida do bem ou serviço, nomeadamente:

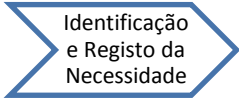
- a) **Custos relacionados com a aquisição;**
- b) **Custos de utilização;**
- c) **Custos de manutenção;**
- d) **Custos de fim de vida.**

A determinação de uma necessidade supõe sempre a necessidade de identificar um **preço-base**. O preço-base constitui o limite máximo que funciona como fundamento para excluir as propostas que o ultrapassam, ou seja, é o preço máximo que a entidade adjudicante se dispõe a pagar pela execução do objeto do contrato. Este preço é o valor mais baixo entre os seguintes valores: valor fixado no caderno de encargos, valor máximo do contrato a celebrar permitido pela escolha do procedimento e o valor máximo até ao qual o órgão

competente pode autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar (cfr. nº 1 do art.º 47º do CCP).

Este valor é determinado com base na consulta preliminar ao mercado, ou seja, antes de abertura do procedimento, o organismo deve realizar uma consulta ao mercado primeiro para preparar o procedimento e em segundo lugar para informar os potenciais interessados das suas intenções e dos respetivos requisitos.

Durante o preenchimento do DN1 cabe aos Departamentos, Direções ou Serviços (DDS) identificar o código CPV (Vocabulário Comum para os Contratos Públicos). A tabela de códigos CPV, bem como a estrutura do sistema de classificação, encontram-se no regulamento (CE) nº 213/2008 da Comissão, de 28 de novembro de 2007.



Identificação
e Registo da
Necessidade

Para a definição da prioridade deve ser tido em conta em primeira instância o **plano de atividades** do DN, que engloba, entre outros, o planeamento de manutenções (Plano de Manutenção a Curto Prazo (PLAMANCURT) e o Plano de Manutenção a Longo Prazo (PLAMANLONG)).

Se possível, a identificação do nível de prioridade no DN1 deve ser feita com base na matriz seguinte e classificar de 1 a 4.

A prioridade deve ser identificada com base na conjugação de duas componentes: **urgência** e **importância**. Mas como diferenciar estas duas componentes?

Regra geral, à importância, apesar de existirem prazos, está associado um planeamento e a execução é feita de acordo com o planeamento efetuado. A urgência decorre da não satisfação da necessidade dentro do prazo que havia sido previsto no planeamento ou quando surge de circunstância imprevista sendo necessário a sua colmatação num curto espaço de tempo.

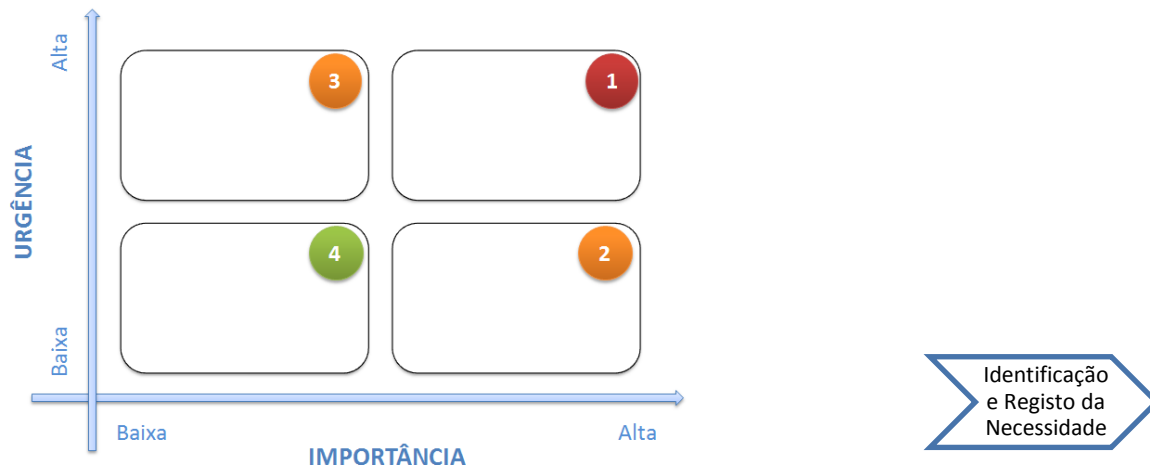


Figura 5 Critério de definição de prioridade⁶⁶

O DN1 é o documento através do qual, uma necessidade existente num Departamento/Divisão/Serviço (DDS) é colocada ao Diretor da DN, constituindo o documento base para a elaboração de um processo de aquisição de bens e/ou serviços.

O DN1 é composto pelo impresso a seguir apresentado, devidamente preenchido, devendo, quando aplicável, ser acompanhado pelos seguintes anexos:

- a) Nota justificativa;
- b) Extensão de fornecimento;
- c) Especificações Técnicas;
- d) Declaração de Exclusividade;
- e) Listas de Trabalhos;
- f) Orçamentos;
- g) Tabela de avaliação de propostas, quando o critério de adjudicação utilizado for o da proposta economicamente mais vantajosa;
- h) Outras informações consideradas relevantes.

⁶⁶ Fonte: A própria.

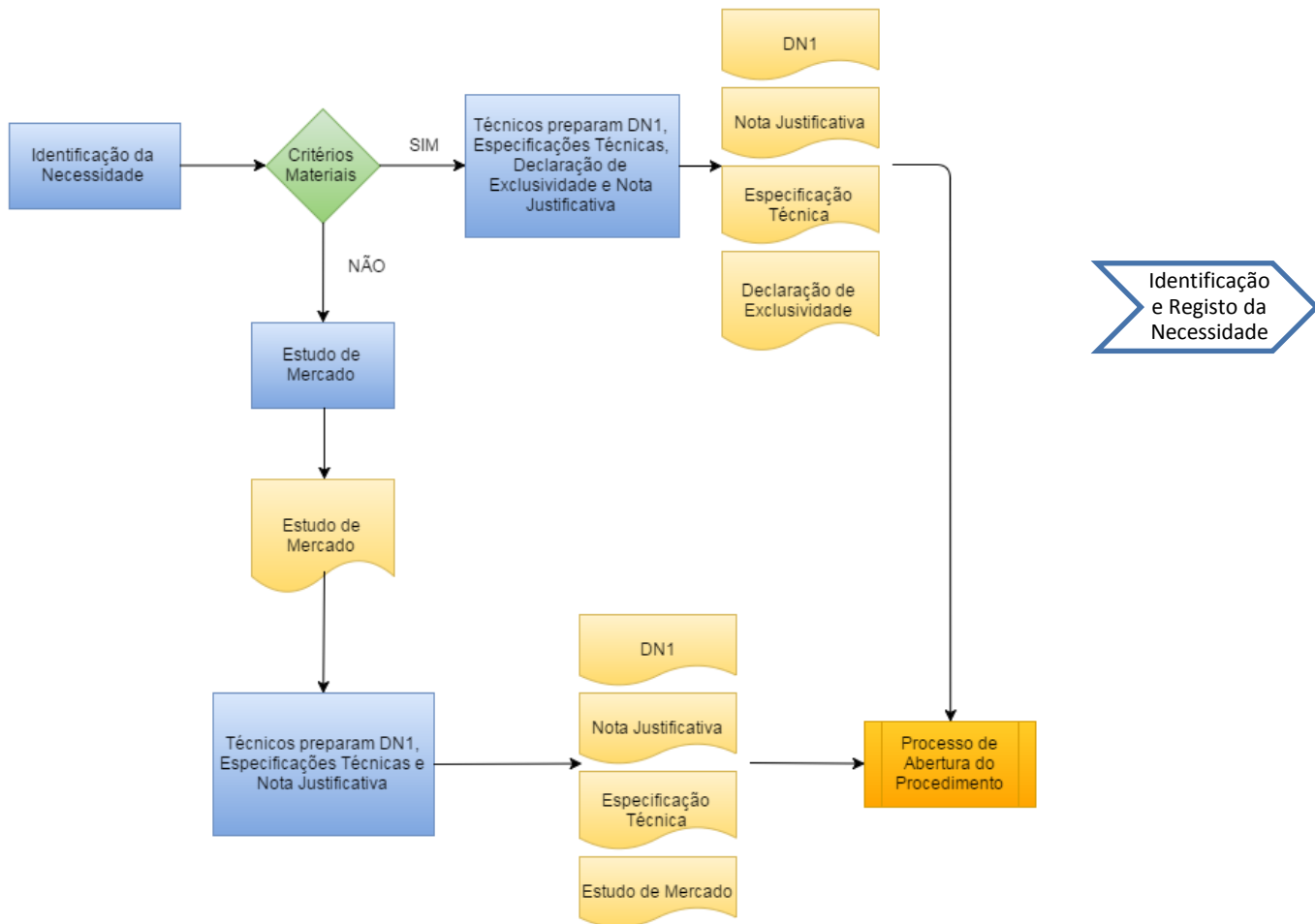



Figura 6 Determinação da Necessidade⁶⁷

Tudo aquilo que se verificar não ser possível de identificar no impresso-tipo de DN1, a seguir apresentado, deve ser referido na Nota Justificativa.

⁶⁷ Fonte: A própria.

		<p style="text-align: center;">AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS</p> <p style="text-align: center;">BENS <input type="checkbox"/> SERVIÇOS <input type="checkbox"/></p> <p style="text-align: center;">BENS / TECNOLOGIAS MILITARES? SIM <input type="checkbox"/> NÃO <input type="checkbox"/></p> <p>N1 000 /DDA Data / / 2016 NPD:</p> <p style="font-size: small;">Número / Dep ou divisão autónoma DD/MM/AAAA Número do Processo de Despesa</p>		<p style="text-align: center;">Registo DAF1</p>	
<p>1. Bens ou Serviços a adquirir * (Descrição dos bens e/ou serviços a adquirir e o fim a que se destinam)</p> <p>Identificação dos bens e/ou serviços a adquirir, e o fim a que se destinam, bem como da identificação da unidade naval (UN) a intervencionar, caso aplicável.</p>			<p>2. Unidade / Processo Técnico</p> <p>Identificação da unidade a intervencionar, caso aplicável. Identificação de ações de manutenção de acordo com a publicação ILA 5 (A).</p>		
<p>3. Projeto * (Designação do projeto EPM ou da atividade inscrita no PA/PPO)</p> <p>Identificação do projeto EPM ou da atividade inscrita no Plano de Atividades (PA) e no Planeamento da Proposta Orçamental (PPO).</p>					
<p>4. Preço Base / Previsão *</p> <p>1. Previsão da Despesa: € (Valor sem IVA) <small>(Anexar Consulta Exploratória)</small></p> <p>2. Redução Remuneratória: € (Valor sem IVA) <small>(Aplicável a Aquisição de Serviços)</small></p> <p>3. Preço Base (1-2=3): € (Valor sem IVA)</p>		<p>5. Lista Militar Comum *</p> <p>Indicar quando aplicável e se trate dum único artigo. Caso se trate de mais que um artigo deverá ser indicado na respetiva extensão de fornecimento.</p> <p style="text-align: center;">Incluído no PA/ PPO *</p> <p style="text-align: center;"><input type="checkbox"/> Sim / <input type="checkbox"/> Não</p>		<p>6. Código CPV *</p> <p>Indicar código do vocabulário comum para os contratos públicos (CPV) quando se trate dum único artigo. Caso se trate de mais que um artigo deverá ser indicado na respetiva extensão de fornecimento.</p>	
<p>Fonte Financiamento *</p> <p><input type="checkbox"/> OE • ELEMENTO AÇÃO:</p> <p><input type="checkbox"/> LPM • ELEMENTO PEP:</p> <p><input type="checkbox"/> OUTRA • CLASS. ECONÓMICA:</p>		<p>7. Validação Financeira *</p> <p>Fundos disponíveis: <input type="checkbox"/> Sim / <input type="checkbox"/> Não</p> <p>Valido a fonte de financiamento proposta</p> <p style="text-align: center;">/ /</p> <p style="text-align: right; font-size: small;">Responsável da DAF1</p>			
<p>11. Entidades propostas para consulta * <small>(Exceto Concurso público, Concurso limitado por prévia qualificação, Procedimento de negociação e Diálogo concorrencial)</small></p> <p><small>Identificação e contactos dos potenciais fornecedores (Fornecedor, NIF, EMAIL, Telefone, FAX, Consulta exploratória/Orçamento)</small></p> <p>Indicar as entidades, fornecedor, NIF, e-mails, telefone, fax, consulta exploratória/orçamento, a consultar, com base na listagem de fornecedores acreditados na base de dados do SIGDN e as empresas autorizadas a desenvolver atividade de comércio de bens acreditadas pelo MDN, ou outros que se julguem adequados.</p>					
<p>12. Visita para avaliação de trabalhos *</p> <p>Data - / / pelas horas, - Local -</p>			<p>13. Data limite entrega das propostas *</p> <p>/ /2016</p>		
<p>14. Prioridade *</p> <p>Planeamento <input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/></p>			<p>15. Prazo de entrega dos bens ou de execução dos trabalhos *</p> <p>/ /2016</p>		
<p>16. Responsáveis pela Análise Técnico-Económica (RATE)*</p>			<p>17. Peritos Propostos *</p>		

★ - IMPORTANTE

AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS: Neste campo incluem-se, de um modo geral, as despesas quer com bens de consumo (duráveis ou não) quer despesas de capital, quer ainda com a aquisição de serviços.

BENS / TECNOLOGIAS MILITARES: De acordo com a Lei n.º 37/2011 de 22 de junho.

N.º do DN1/DDA: Numeração sequencial e identificação do departamento ou divisão em cada DDS.

DATA: Data de criação do DN1.

NPD N.º: A preencher pela Secção de Aquisições (DAF2), quando cria o Número de Processo de Despesa (NPD) em SIGDN

Registo DAF1: Este campo destina-se a ser preenchido após despacho do Diretor de Navios.

Preço Base/Previsão: Preencher com o preço estimado (Máximo) Valor sem IVA (Euros), de acordo com apresentação de consulta exploratória em Anexo ao DN1, a fim de determinar o preço base para submeter procedimento de aquisição dos bens/serviços ao mercado. Identificação da taxa e valor da redução remuneratória, aplicável unicamente e exclusivamente para a aquisição de serviços, estando disponível na DAF2 um ficheiro Excel que permite efetuar os cálculos da redução remuneratória.

Entidades propostas para consulta: Além das indicadas e em obediência ao princípio da concorrência (n.º 4 do art.º 1.º do CCP, e cfr. mensagem INSPMAR ZOJ1 TEE 020 271639Z JAN 15 e art.º 114.º n.º 1 do CCP) competirá sempre ao CDAF promover a consulta a mais agentes económicos dos que indicados pelos DDS.

No caso de indicação de entidades ao abrigo da alínea e) do Artigo 24.º do CCP e art.º 16.º al. e) do DL n.º 104/2011, de 6 de outubro, ("Por motivos técnicos, (...) a prestação objeto do contrato só possa ser confiada a uma entidade determinada") é obrigatório a apresentação de declaração de exclusividade por parte da entidade e/ou fabricante.

No caso de se tratar de uma aquisição de Bens e Tecnologias Militares deverão ser indicadas apenas firmas que estejam autorizadas a desenvolver a respetiva atividade de comércio, de acordo com a hiperligação em anexo no site: www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-defesa-nacional/; ou autorizadas para tal pelo governo do seu País.

Data limite entrega das propostas e Prazo de entrega dos bens ou de execução dos trabalhos: Caso aplicável, indicar "Prazo legal mínimo admissível". Indicar data limite. Só podem contemplar prazos plurianuais as despesas sustentadas pela LPM, ou as sustentadas por Portarias de Extensão de Encargos.

Responsáveis pelo Relatório de Análise Técnico-Económica (RATE): Deve ter-se em atenção que os responsáveis que assinam qualquer dos documentos instrutórios (DN1, Nota Justificativa, Extensão de Fornecimento/Especificação Técnica, Convite e Caderno de Encargos), não deverão integrar o Júri do Procedimento/Peritos ou assinar o RATE.

Peritos Propostos: Deve ter-se em atenção que os responsáveis que assinam qualquer dos documentos instrutórios (DN1, Nota Justificativa, Extensão de Fornecimento/Especificação Técnica, Convite e Caderno de Encargos), não deverão integrar o Júri do Procedimento/Peritos ou assinar o RATE.

DDS

DAF

1-	1-
2-	2-
18. Gestor de Projeto / Responsável pela Receção e Quitação Técnica dos bens/serviços a adquirir *	
<small>NII, Posto, Classe e Nome</small> / / / @marinha.pt <small>Divisão, Departamento / Secção ou Serviço / Telefone / Email</small>	
19. Anexos * (Aspectos especiais a incluir no Programa/Caderno de Encargos, para elaboração do procedimento)	
ANEXO A - Nota justificativa; ANEXO B - Extensão de fornecimento; ANEXO C – Especificação Técnica ou Lista de Trabalhos	
<small>Especificação Técnica (ET)/ Lista de Trabalhos (LT)/ Extensão de Fornecimento (EF)/ Nota Justificativa (NJ)/ Regulamento de avaliação de propostas/ Modelo de avaliação das propostas</small>	
20. O Chefe do DDS *	21. O GPP *
Propõe-se a aquisição dos bens e/ou serviços acima descritos, de acordo com os elementos validados pela DAF e pelo GPP	Valido a aquisição proposta, no âmbito deste gabinete
/ /	/ /
22. O Diretor *	
Aprovo a aquisição dos bens e/ou serviços propostos. Passa à DAF para iniciar o procedimento.	
/ /	
23. O Chefe da Divisão Administrativa e Financeira (DAF)*	
Submeter procedimento ao mercado para a aquisição dos bens e/ou serviços propostos.	
Obs: _____	
/ /	
24. O Chefe da DAF4 *	
<input type="checkbox"/> Auditoria Interna <input type="checkbox"/> Nota Justificativa <input type="checkbox"/> Subd. Competências <input type="checkbox"/> DL 104/2011 06OUT <input type="checkbox"/> Parecer Prévio <input type="checkbox"/> AMA	
/ /	
25. O Chefe da DAF1*	
Fonte Financiamento: <input type="checkbox"/> OE <input type="checkbox"/> LPM	Centro Financeiro: _____ Class. Económica: _____
Fundos: _____ CIBE: _____	Elemento de Acção: _____ Elemento PEP: _____
/ /	

Validações:

Técnica,
Financeira,
Jurídica e
Logística

Gestor de Projeto/Responsável pela receção e quitação técnica dos bens/serviços a adquirir:

Indicar a identificação do responsável pela receção e quitação dos bens e serviços, assim como, a informação da divisão/serviço/secção e os contactos telefónico/e-mail/fax para efeitos de marcação do ato de receção dos bens/serviços, bem como os anexos necessários à elaboração do procedimento.

Anexos: nota justificativa (de acordo com o modelo a seguir apresentado); extensão de fornecimento (a identificação do NNA/NAP e CPV é obrigatória); especificações técnicas; declaração de exclusividade; listas de trabalhos; orçamentos; tabela de avaliação de propostas, quando o critério de adjudicação utilizado for o da proposta economicamente mais vantajosa. Modelo de avaliação das propostas.

Na elaboração da Nota Justificativa, deve o DDS efetuar a comparação do valor planeado com o do procedimento que se inicia, para o respetivo elemento de ação (EA), no âmbito do PA e PO do ano a que respeita a execução.

Sempre que seja necessário consultar firmas/fornecedores estrangeiros, as extensões de fornecimento deverão ter obrigatoriamente uma versão em inglês e outra em português.

O Chefe da DAF: Valida a necessidade e efetua despacho para instrução de abertura de procedimento ao mercado, para aquisição dos bens e/ou serviços propostos. Dispõe de campo observações para instruir alguns elementos relevantes para adoção de procedimento e da despesa para a execução do processo de aquisição.






O Chefe da DAF4: Auditoria Interna às peças constituintes do DN1. Verificação da Nota Justificativa.

Subdelegação de competências: Mediante uma estimativa/previsão da despesa inscrita no DN1, preparar a documentação de proposta de subdelegação de competências para a entidade competente, Conselho de Ministros/MDN/ALM CEMA/VALM SM/CALM DN/CDAF que autoriza e aprova a adoção de procedimento e adjudicação da despesa.

Parecer Prévio: solicitar o pedido de parecer prévio ao Ministério das Finanças (MF), conforme estipulado na Portaria N.º20 de 04 Fevereiro de 2015. O pedido é apresentado de acordo com os formulários disponíveis via download no sítio www.dgaep.gov.pt. O Pedido é efetuado por via eletrónica, através do endereço contratacaoservicos@mf.gov.pt.

AMA: o DL n.º 107/2012 de 18 de maio, regula o dever de informação e o pedido de emissão de parecer prévio relativo à aquisição de bens e serviços no domínio das tecnologias de informação e comunicação, cujo valor seja igual ou superior a 10 mil euros.

O Chefe da DAF1: Validação e atribuição da informação orçamental e financeira, para se iniciar à criação de Processo Despesa (NPD) e de cabimento (CAB), de modo a DAF2 lançar o procedimento de aquisição ao mercado: Fonte de Financiamento (OE: Orçamento de Estado; LPM: Lei de Programação Militar); Centro Financeiro (CF); Classificação Económica (CE); Fundos (F); Cadastro e Inventário dos Bens do Estado (CIBE); Elemento de Ação (EA); Elemento PEP – DAF; Valor do Cabimento com Iva incluído; O imposto IVA aplicável; Divisa/moeda aplicável na transação; Identificação do País de destino para a transação. Os Elementos de Ação (EA) são os inscritos no Planeamento de Atividades (PA) e na Proposta Orçamental (PO).

26. O Chefe da DAF2*	
1.Procedimento: _____.	
2.Entidade Competente: <input type="checkbox"/> C. Ministros <input type="checkbox"/> MDN <input type="checkbox"/> ALM CEMA <input type="checkbox"/> VALM SM <input type="checkbox"/> CALM DN <input type="checkbox"/> CDAF	
3. Convite/Caderno Encargos: <input type="checkbox"/> Email DN-Aquisições <input type="checkbox"/> PECP-GATEWIT	
4. Cálculo: <input type="checkbox"/> Redução Remuneratória <input type="checkbox"/> Preço Base > Ficheiro Excell DAF2	
5. Critério de adjudicação: <input type="checkbox"/> A Proposta do mais baixo preço <input type="checkbox"/> A Proposta Económicamente mais Vantajosa	
6. <input type="checkbox"/> Proposta Autorização Procedimento(PAP) <input type="checkbox"/> RATE/Rel.Preliminar/Final <input type="checkbox"/> Proposta Autorização Despesa(PAD)	
7. <input type="checkbox"/> Pedido Compra > Informação ao Gestor de Projeto / Responsável Técnico (DDS)	
_____/_____/_____	
27. O Chefe da DAF4 *	
1. Júri - Membros efetivos ou o responsável pelo Relatório de Análise Técnico-Económica (RATE)	
Presidente:	Vogal:
Secretário:	
2. Júri – Suplentes *	3. Peritos *
1º -	1º -
2º -	2º   
4. <input type="checkbox"/> Nomeação Juri <input type="checkbox"/> Rel. Preliminar/Final <input type="checkbox"/> Contrato Escrito <input type="checkbox"/> Caução/GB <input type="checkbox"/> Visto TC <input type="checkbox"/> BASEGOV	
_____/_____/_____	
28. O Chefe da DAF3 *	
<input type="checkbox"/> Imobilizado  <input type="checkbox"/> Receção Qualitativa e Quantitativa D42/ Paiol Geral/ Departamentos/ Divisões	
 <input type="checkbox"/> Quitação Técnica <input type="checkbox"/> Pedido de Faturação <input type="checkbox"/> Informação ao Gestor de Projeto / Responsável Técnico (DDS)	
_____/_____/_____	

O Chefe da DAF2: Procedimento: Indicação do Artº do CCP e ou legislação aplicável.

Entidade Competente: Mediante uma estimativa/previsão da despesa no DN1, indicar a entidade competente, Conselho de Ministros/MDN/ALM CEMA/VALM SM/CALM DN/CDAF que autoriza a adoção de procedimento e adjudicação da despesa. Convite e Caderno de Encargos: Elaborar peças do concurso a fim de submeter procedimento ao mercado via Email DN-Aquisições, para aquisições de valor inferior a 5.000€. Elaborar peças do concurso a fim de submeter procedimento ao mercado via Plataforma Eletrónica da Contratação Publica (PECP) - GATEWIT, para aquisições de valor superior a 5.000€.

SE APLICÁVEL - Cálculo da Redução Remuneratória: Para celebração ou renovação de contratos de aquisição de serviços celebrados por órgãos e serviços da Administração Publica, aplica-se o disposto no nº1 do Artº 2º e Artº 4º da Lei nº75/2014 de 12 setembro. Efetuar o Preenchimento do Ficheiro Excel - Aplicação e cálculo da redução remuneratória para os 3 casos previstos na Lei.

Preço Base: Indicar o preço base que é o preço máximo que a entidade adjudicante se dispõe a pagar pela execução das prestações que constituem o seu objeto, conforme estabelecido no Art.º 47 do CCP.

Critério de Adjudicação: Indicar o critério de adjudicação de acordo com o estabelecido no Artº 74º do CCP: A Proposta Economicamente mais vantajosa; A Proposta do mais baixo preço.

Proposta de Autorização de Procedimento (PAP- SIGDN): Elaboração e Impressão da PAP-SIGDN, para apresentação a despacho de aprovação à entidade competente.

RATE/Rel.Preliminar/Final: Solicitar aos DDS a elaboração do Relatório de Análise Técnico-Económica (RATE) e ao Júri a elaboração dos Relatórios Preliminar/Final.

Proposta de Autorização de Despesa (PAD-SIGDN): Elaboração e Impressão da PAD-SIGDN, para apresentação a despacho de aprovação à entidade competente.

Pedido de Compra (PC): Elaboração e Impressão do PC, para apresentação a despacho de aprovação à entidade competente, informando o gestor de projeto/responsável técnico DDS.

O Chefe da DAF4: Júri - Membros efetivos ou o Responsável pelo Relatório de Análise Técnico-Económica (RATE), indicação e nomeação do júri: Presidente, vogal e secretário.

Critério de Adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa e respetivas %s dos Fatores de Ponderação e Subfatores (por ordem decrescente). Quando o critério de adjudicação não for o mais baixo preço deve ser elaborado o modelo de avaliação de propostas que deve constituir um anexo ao DN1 respetivo.


Nomeação de Júri: Elaborar a proposta de nomeação de Júri, para apresentação a despacho de aprovação à entidade competente, de acordo com o estabelecido no Artº 67º do CCP.

Rel.Preliminar/Final: Solicitar reunião aos membros do Júri para análise das propostas e a elaboração dos Relatórios Preliminar/Final.

Contrato Escrito: Elaborar a Minuta de contrato e contrato escrito, nos moldes consagrados no Artº 95º do CCP. Caução/Garantia Bancária (GB): Solicitar a exigência de apresentação de caução/GB quando o preço contratual seja superior a 200.000€, de acordo com o Artº 88º do CCP.

Visto Tribunal de Contas (TC): Preparar a documentação a enviar ao TC quando o preço contratual seja superior a 350.000€, de acordo com o Artº 159º Lei 64-A/2008 e Artº 48º da Lei98/97 alterado pela Lei 48/2006.



	Direção de Navios	DDS
	<u>NOTA JUSTIFICATIVA</u>	XXX/xx

DN1: XXX	DATA: XX-XX-XXXX	PROCESSO TÉCNICO: XXX
DDS:	UNIDADE:	SERVIÇOS A ADQUIRIR:

1. Identificação do bem/serviço a adquirir e, no caso de ser um bem, referir onde é que este se insere na plataforma;
2. Identificar o impacto operacional que a ausência do bem implica (por exemplo: O navio encontra-se em período operacional, estando atribuído ao dispositivo naval e **o bem que se pretende adquirir** é fundamental para a sua disponibilidade);
3. Referir objetivos quantitativos e qualitativos que se pretendem alcançar com a aquisição do bem/serviço.
4. Justificar a prioridade da aquisição;
5. Identificar dos efeitos esperados no planeamento;
6. Relação preço/qualidade;
7. Identificar que foi realizada consulta exploratória ao mercado e anexar os documentos que o comprovam ao DN1;
8. Indicar preço-base;
9. Referir qual é o tipo de procedimento proposto para a realização da aquisição;

NOTA1: Se o procedimento for o do ajuste direto a uma só entidade, em função de critérios materiais (cfr. art.23º do CCP), ou seja, a prestação do contrato só pode ser confiada a uma entidade determinada, identificar o representante nacional e justificar que o bem se encontra numa das seguintes situações:

- a. Motivos técnicos; ou
- b. Motivos artísticos; ou
- c. Relacionado com a proteção de direitos exclusivos; ou
- d. Nos termos da lei, o contrato foi declarado secreto; ou
- e. A execução do contrato deve ser acompanhada de medidas especiais de segurança; ou
- f. A defesa de interesses essenciais do Estado assim o exige.

Qualquer uma destas situações obriga à apresentação da declaração de exclusividade (emitida pela sede da firma) em anexo.

NOTA2: Se o procedimento for o do ajuste direto em regime simplificado justificar com base no valor financeiro em causa e mencionado no ponto 5.

10. Referir se a despesa faz parte da PO e do PA ou se é um inopinado e indicar **elemento de ação**.

11. Remeter para o anexo onde se encontram as especificações técnicas, se aplicável;

12. Identificar prazos e metas temporais (extensão do fornecimento).

O Chefe do DDS

Pontos Críticos	SIM	NÃO
✓ Identificação clara e objetiva do bem ou serviço a adquirir		
✓ Consulta exploratória ao mercado a mais do que um fornecedor		
✓ Identificação do Preço-Base		
✓ Orçamento e Financiamento		
✓ Identificar o impacto operacional que a ausência do bem ou serviço implica		
✓ Identificar o elemento de ação a que respeita		
✓ Identificação da Prioridade da aquisição do bem ou serviço		
✓ Identificação de prazos e metas temporais		
✓ Definição de objetivos quantitativos e qualitativos que se pretendem alcançar com a aquisição do bem ou serviço		
✓ Identificação de um responsável pelo procedimento		
✓ Identificação de entidades propostas para consulta, com base em contratos semelhantes já realizados no passado		
✓ Identificação dos efeitos esperados no planeamento com a aquisição do bem/serviço		
✓ Relação preço/qualidade		
✓ Apresentação de Declaração de Exclusividade, se aplicável		
✓ Designação do Júri (se forem enviados pelo menos 2 convites)		

Tabela 2 Check-List Identificação e Registo da necessidade

3.1.3. Cabimento

As dotações orçamentais inseridas no Orçamento de Estado para cada ano económico constituem o valor máximo que pode ser utilizado quando se realiza despesa.

De acordo com a legislação em vigor, nomeadamente com o Decreto-Lei nº232/97, de 3 de setembro – Plano Oficial de Contabilidade Pública, e o Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de julho, que define uma contabilidade de compromissos, ou seja, nenhuma despesa pode ser assumida, autorizada ou paga sem estar inscrita na rubrica a que pertence e com dotação igual ou superior ao respetivo montante. Assim, quando é determinada uma necessidade em primeiro lugar deve verificar-se se existe financiamento para aquela despesa e caso se verifique que existe deve depois cativar-se essa dotação numa quantia equivalente à previsão

Identificação e Registo da Necessidade

Cabimento

da despesa. Só se pode prosseguir com o procedimento se existirem verbas disponíveis, caso contrário o procedimento fica sem efeito e termina.

Em primeiro lugar, deve elaborar-se o respetivo NPD e criar a requisição de compra em SIGDN para os bens ou serviços que estão indicados no DN1. Após criada a requisição de compra, deve registar-se o número do NPD no ficheiro do registo de entrada dos DN1 na DAF.

De seguida, para fazer o cabimento, um técnico administrativo da DAF1 deve elaborar o cabimento pelo valor indicado no DN1 adicionado do IVA à taxa legal aplicável. Posteriormente, importa analisar qual é a fonte de financiamento em causa:

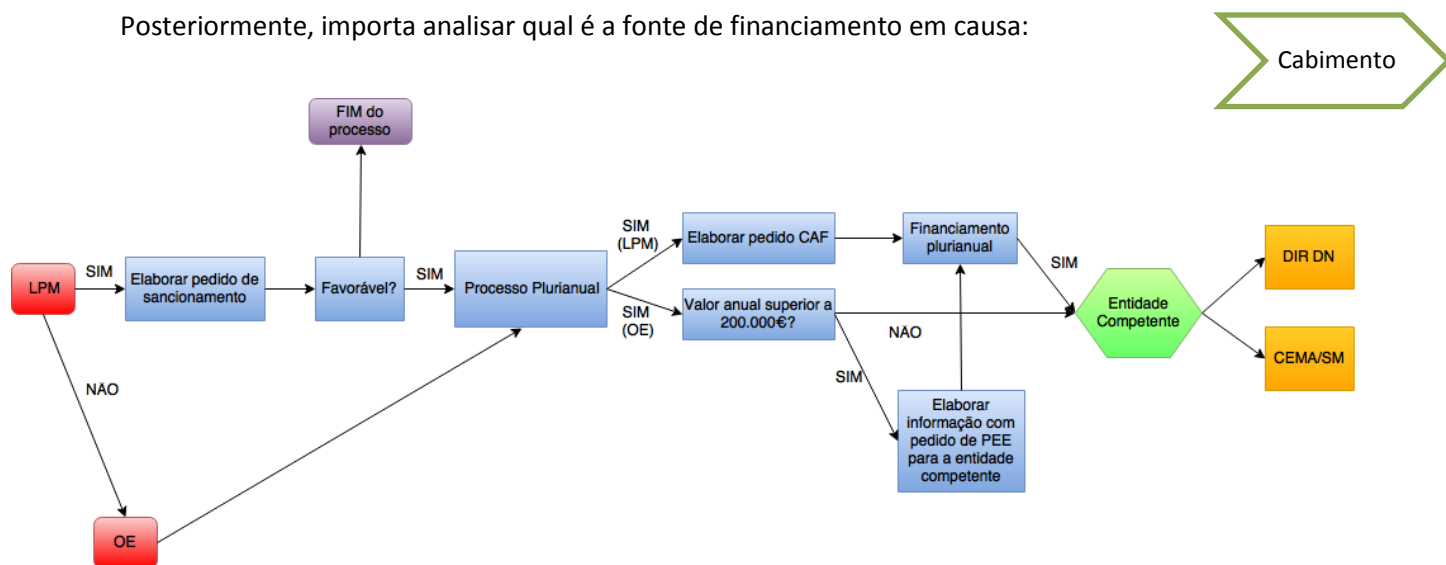


Figura 7 Cabimento em função da fonte de Financiamento⁶⁸

Pontos Críticos	SIM	NÃO
✓ Identificação das dotações orçamentais inscritas no OE		
✓ Verificação da inscrição na rubrica correta		
✓ Verificar que a dotação é igual ou superior ao preço-base		
✓ Cativação da dotação na quantia equivalente à previsão da despesa		
✓ Elaboração do NPD		
✓ Elaboração da requisição de compra em SIGDN		

Tabela 3 Check-List Cabimento

3.1.4. Decisão de contratar e Autorização da Despesa

Posteriormente, o processo iniciar-se-á com a decisão de contratar. A decisão de contratar cabe ao órgão competente (por lei ou por delegação) para a decisão de autorizar a

⁶⁸ Fonte: A própria.

despesa inerente ao contrato a celebrar (cfr. art.36º CCP). O órgão competente para a decisão de contratar é também competente para tomar a decisão de escolha de procedimento (com o respetivo fundamento - cfr. art.º 38º do CCP).

A decisão deve refletir tanto quanto necessário o percurso decisório assinalado acima até à sua emissão. Em especial os fundamentos técnicos e administrativos devem concordar e, em certa medida, subordinar-se à existência prévia e devida dos pressupostos financeiros da despesa, sem os quais a decisão é nula.

A direção de todo o procedimento cabe também ao órgão que é competente para a tomada de decisão final, nos termos do art.º55º do CPA, no entanto, este tem o poder de delegar numa entidade de nível hierárquico inferior ao seu o poder de direção do procedimento e a realização de diligências instrutórias específicas. Através deste artigo torna-se possível a distribuição das tarefas de direção do procedimento e de decisão.

No quadro que se segue é possível analisar a relação que se estabelece entre as entidades competentes para autorizar despesa, em função do valor do contrato:

Decisão de Contratar

Autorização de Despesa

ENTIDADE COMPETENTE	LOCAÇÃO E AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS	LPM	GRANDES REPARAÇÕES
Conselho de Ministros	Sem limite	Sem limite	Sem limite
Primeiro-Ministro	7.481.968,46€		
Ministro Defesa	3.740.984,23€		
ALM CEMA	1.246.994,70€	1.246.994,70€	1.246.994,70€
Superintendente	750.000,00€	750.000,00€	299.278,74€
Diretor DN	200.000,00€	500.000,00€	299.278,74€
Chefe do DAF	25.000,00€	25.000,00€	NIL

Tabela 4 Competências para Autorização de Despesas⁶⁹

⁶⁹ Elaborado com base na legislação em vigor.

A autorização de despesas só pode ocorrer caso se verifique a ocorrência em simultâneo dos seguintes requisitos (cfr. art.º 22º do DL 155/92, de 28 de julho e de acordo com o DL nº 99/2015, de 2 de junho - Lei de Compromissos e Pagamentos em Atraso):

1. Conformidade Legal, ou seja, existência prévia de lei que autorize a despesa;
2. Regularidade financeira, que está dependente da inscrição orçamental, correspondente cabimento e adequada classificação da despesa;
3. Economia, Eficiência e Eficácia, com vista à obtenção do máximo rendimento com o mínimo de dispêndio e tendo em consideração a utilidade, a prioridade e o acréscimo de produtividade que decorre do bem ou serviço que se pretende adquirir.

Estes pressupostos são tidos com vista à obtenção do máximo rendimento com o mínimo de dispêndio e tendo em consideração a utilidade, a prioridade e o acréscimo de produtividade que decorre do bem ou serviço que se pretende adquirir.

Decisão de Contratar

Autorização de Despesa

Pontos Críticos	SIM	NÃO
✓ Identificação do órgão competente para a decisão de contratar		
✓ Identificação do órgão competente para tomar a decisão de escolha do procedimento		
✓ Verificar que os fundamentos técnicos e administrativos estão em sintonia		
✓ Existe delegação de competências		
✓ Verificar que a despesa é autorizada APÓS ser verificada:		
○ Conformidade legal		
○ Regularidade financeira		
○ Economia, Eficiência e Eficácia		

Tabela 5 Check-List Decisão de Contratar e Autorização da Despesa

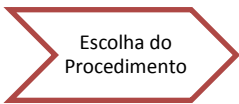
3.2. Fase 2

3.2.1. Escolha do Procedimento

Os procedimentos de contratação pública consistem numa sucessão ordenada de atos e formalidades, estabelecidos por lei, dos quais uma entidade adjudicante se serve para manifestar a vontade de celebrar um determinado contrato.

O CCP prevê quais são os procedimentos pré-contratuais a adotar para a formação de contratos: (i) ajuste direto; (ii) concurso público; (iii) concurso limitado por prévia qualificação; (iv) procedimento de negociação; (v) diálogo concorrencial.

Os procedimentos de contratação pública são procedimentos administrativos, isto é, são regulados por normas de direito administrativo, de iniciativa de uma entidade adjudicante, com o propósito de escolher um concorrente com base numa proposta para a celebração de um contrato ou para a prática de um ato administrativo que envolva compromissos sinalagmáticos similares⁷⁰.



Escolha do
Procedimento

Os procedimentos do CCP são também procedimentos típicos ou obrigatórios. O princípio da tipicidade dos procedimentos de contratação pública depreende que as entidades sujeitas ao código estão obrigadas a adotar uma das modalidades procedimentais previstas quando o objeto do contrato vai de encontro ao âmbito de aplicação da parte II do código.

Com a entrada em vigor deste diploma legal surge a lógica de que as entidades adjudicantes também podem escolher livremente entre o ajuste direto, o concurso público ou o concurso limitado. No entanto, a escolha do procedimento condiciona o valor do contrato a celebrar (cfr. art.º nº 18º do CCP). Deste modo, quando a entidade adjudicante pretende escolher um tipo de procedimento deve verificar se o valor do contrato se encontra dentro os limites fixados no CCP.

O procedimento do concurso limitado por prévia qualificação rege-se, nos termos do art.º 162º do CCP, pelas disposições que regulam o concurso público no que respeita aos assuntos não previstos no capítulo do Código referente a este tipo de procedimento. Assim, o

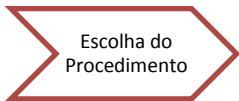
⁷⁰ Atos unilaterais de atribuição de benefícios ou vantagens praticados em alternativa à celebração de um contrato público, cfr. nº3 do art.º 1º do CCP.

concurso limitado por prévia qualificação rege-se pelas disposições do concurso público ao nível das fases de negociação das propostas (art.º 149º a 154º do CCP) e do concurso público urgente, compreendido entre o art.º 155º e 161º do CCP.

O procedimento de negociação, nas matérias que se encontram previstas no capítulo IV da parte II do CCP que respeita a este procedimento, este rege-se, com as devidas adaptações, pelas matérias que regulam o concurso limitado por prévia qualificação.

O procedimento do diálogo concorrencial por sua vez, rege-se, com as adaptações necessárias, pelas disposições que regulam o concurso limitado por prévia qualificação, em todos os aspetos que não se encontrem previstos entre o art.º 204º e 218º do CCP.

Deste modo, é de notar que a base para a elaboração dos três procedimentos acima mencionados consiste nos artigos que regulam o concurso público. Por este motivo, os procedimentos que de seguida serão explicados com mais detalhe terão principal enfoque nos procedimentos do ajuste direto e do concurso público.



Escolha do Procedimento

De seguida, apresenta-se um fluxograma que acompanha todos os momentos da escolha do tipo de procedimento:

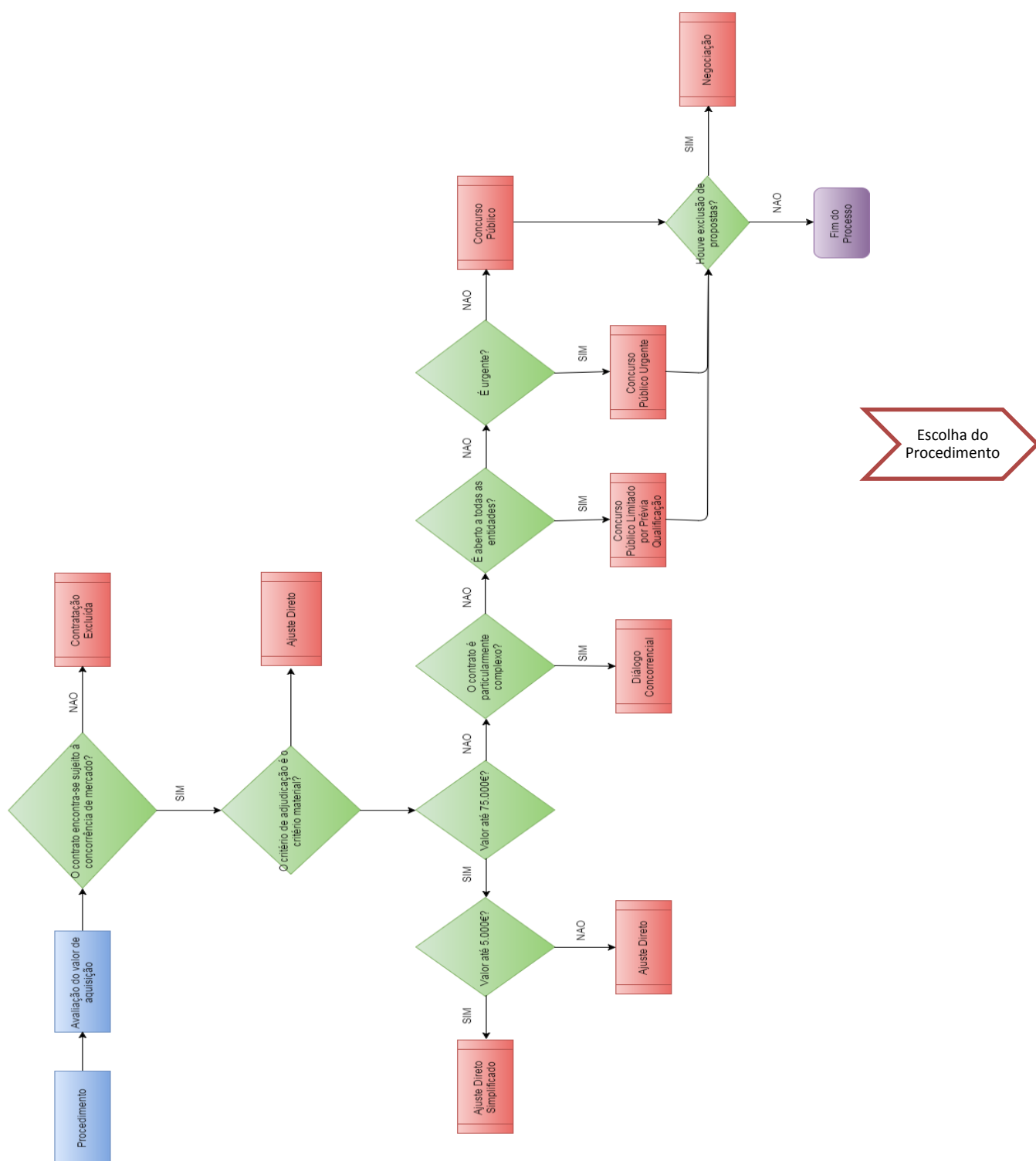
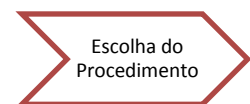


Figura 8 Escolha do Tipo de Procedimento⁷¹

Em função do procedimento, assim será também a tramitação procedimental. O IGDINAV02 (A) explica toda a tramitação procedimental nas **IT.GF.02, IT.GF.03, IT.GF.04,**

⁷¹ Fonte: A própria.

IT.GF.05 e **IT.GF.06**, no que diz respeito ao ajuste direto, ajuste direto simplificado, concurso público e concurso público urgente utilizando como fonte de financiamento a LPM, respetivamente. De seguida apresentam-se fluxogramas dos procedimentos de ajuste direto em regime normal, concurso público e concurso público urgente:



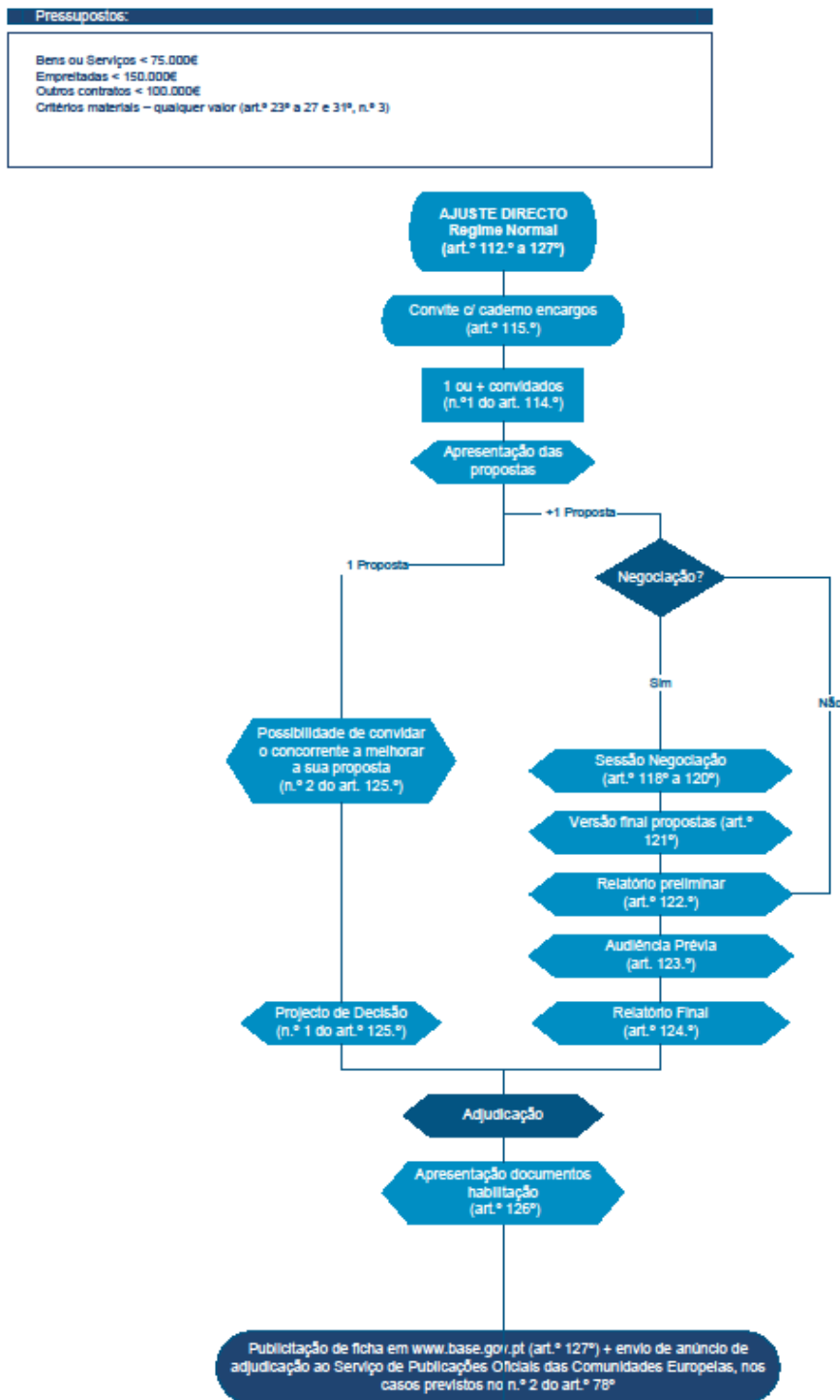


Figura 9 Tramitação Ajuste Direto⁷²

⁷² Fonte: <http://www.base.gov.pt/Base/pt/CodigoDosContratosPublicos/Procedimentos>

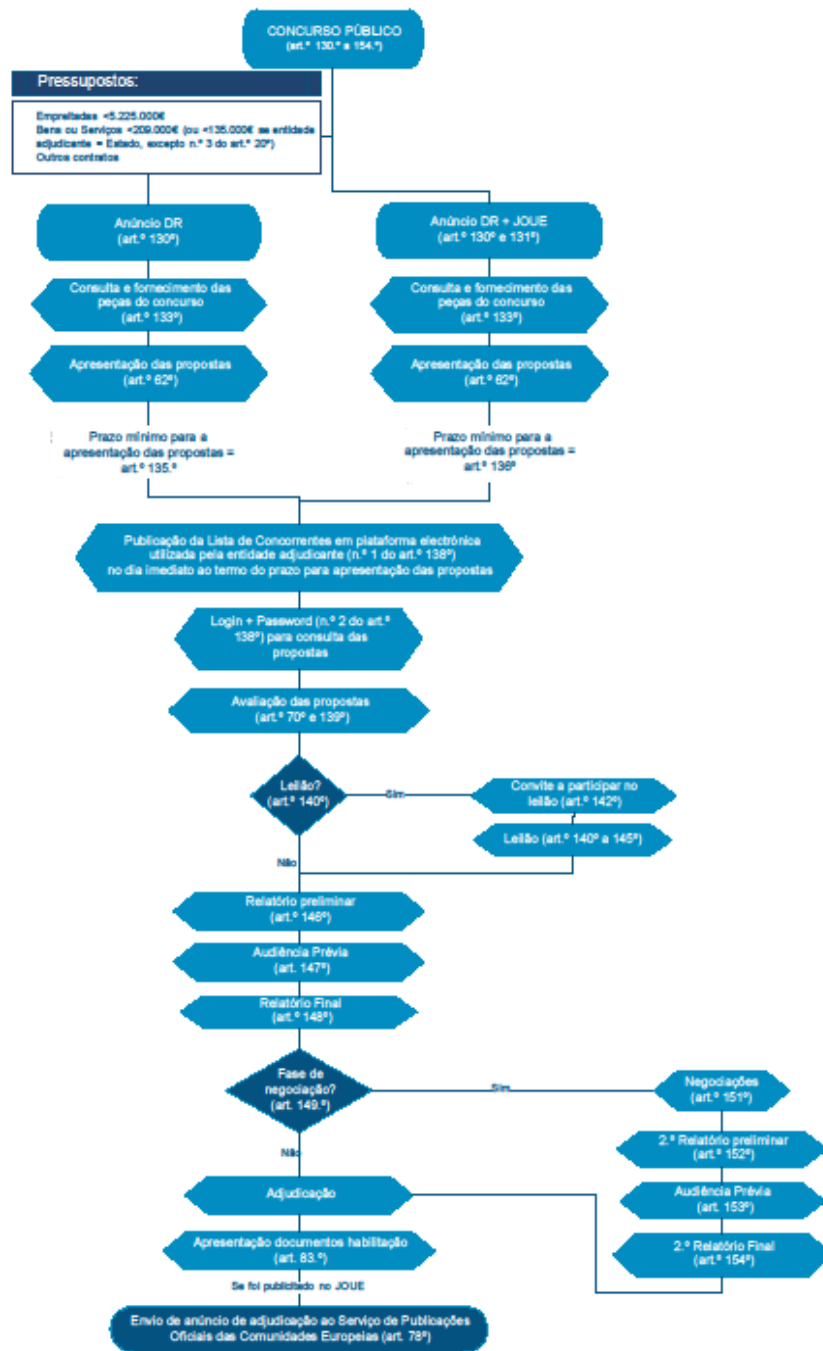


Figura 10 Tramitação Concurso Público⁷³

⁷³ Fonte: <http://www.base.gov.pt/Base/pt/CodigoDosContratosPublicos/Procedimentos>

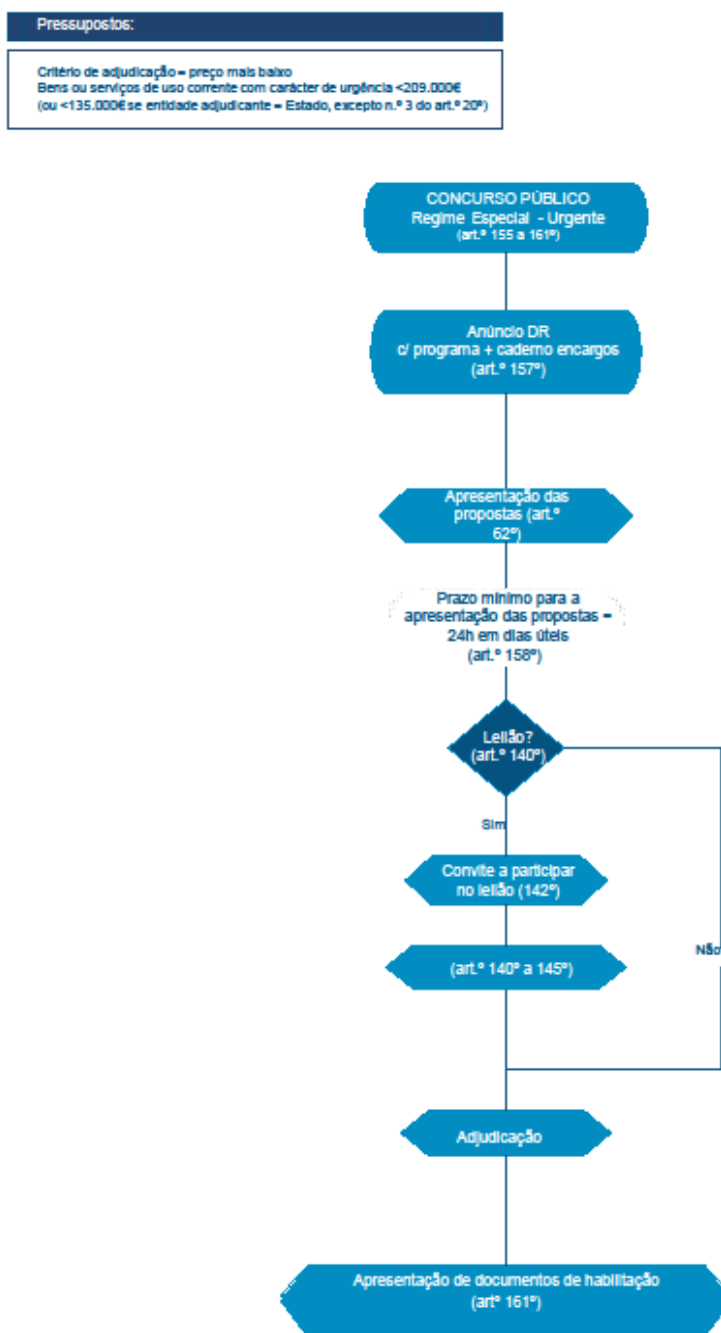


Figura 11 Tramitação Concurso Público Urgente⁷⁴

⁷⁴ Fonte: <http://www.base.gov.pt/Base/pt/CodigoDosContratosPublicos/Procedimentos>

As peças dos procedimentos de formação dos contratos variam em função do tipo de procedimento (cfr. nº 1 do art.º 40º do CCP).

No quadro seguinte apresentam-se as peças correspondentes a cada procedimento:

PROCEDIMENTO	PEÇAS	
Ajuste Direto	Convite à apresentação das propostas ⁷⁵ Caderno de encargos ⁷⁶	Com Especificações técnicas
Concurso Público	Programa do procedimento ⁷⁷ Caderno de Encargos	
Concurso Limitado por prévia qualificação	Programa do procedimento Convite à apresentação das propostas Caderno de encargos	
Procedimento de negociação	Programa do procedimento Convite à apresentação das propostas Caderno de encargos	
Diálogo Concorrencial	Programa do procedimento Convite à apresentação das soluções ⁷⁸ Convite à apresentação das propostas Memória descritiva ⁷⁹ Caderno de encargos	

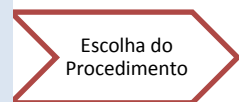


Tabela 6 Peças do Procedimento

As normas para todas as peças mencionadas estão estabelecidas no CCP.

As peças do procedimento deverão ser elaboradas minuciosamente com vista a uma correta execução do contrato.

O **caderno de encargos** é uma das peças do procedimento que contém as cláusulas a incluir no contrato a celebrar, podendo estas, por vezes, constituir uma mera fixação de especificações técnicas e uma referência a outros aspetos essenciais da execução do contrato.

As cláusulas do caderno de encargos no que respeita a aspetos da execução do contrato (preço, prazo de execução das prestações objeto do contrato ou as suas características técnicas ou funcionais, fixação de limites mínimos e máximos) podem fixar os respetivos parâmetros base a que as propostas estão vinculadas.

⁷⁵ Cfr.art. 115º do CCP.

⁷⁶ Cfr. art. 42º do CCP.

⁷⁷ Cfr. art. 41º do CCP.

⁷⁸ Cfr. art. 209º do CCP.

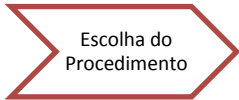
⁷⁹ Cfr. art. 207º do CCP.

Na fase da determinação da necessidade foi explicado o que era o preço-base. De seguida apresenta-se uma breve explicação sobre valor do contrato e preço contratual (cfr. arts. 17º, 47º e 97º do CCP).

O **valor do contrato** corresponde ao valor do limite máximo do benefício económico que a entidade adjudicatária obtém após a execução do objeto do contrato.

O **preço contratual** diz respeito ao preço a pagar pela entidade adjudicante, resultante da proposta adjudicada por esta para a execução do objeto do contrato. Pode então considerar-se que este preço só existe a partir do momento em que é feita a adjudicação de um fornecedor. De acordo com o art.º 97º do CCP, o preço contratual corresponde a um valor concreto, fixado em resultado do preço que foi proposto pelo adjudicatário, não podendo ser superior ao «valor do contrato».

As **especificações técnicas**, fixadas no caderno de encargos, definem as características exigidas para aquisição do bem/serviço.



Escolha do
Procedimento

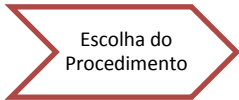
Essas características podem também incluir uma referência ao processo ou método específico de produção ou execução dos bens ou serviços que se pretendem adquirir, ou a um *“processo específico para outra fase do seu ciclo de vida, mesmo que tais fatores não façam parte da sua substância material, desde que estejam ligados ao objeto do contrato e sejam proporcionais ao seu valor e aos seus objetivos”* (cfr. art.º 42º da Diretiva 2014/24/UE).

As especificações técnicas devem permitir igualdade de acesso aos concorrentes interessados no procedimento de contratação e não podem criar obstáculos injustificados à abertura dos contratos públicos à concorrência.

De acordo com o nº 3 da Diretiva 2014/24/UE, “as especificações técnicas devem ser formuladas segundo uma das seguintes modalidades:

- a) Em termos de desempenho ou de requisitos funcionais, que poderão incluir características ambientais, desde que os parâmetros sejam suficientemente precisos para permitir que os proponentes determinem o objeto do contrato e que as autoridades adjudicantes procedam à respetiva adjudicação;

- b) Por referência a especificações técnicas definidas e, por ordem de preferência, a normas nacionais que transponham normas europeias, a homologações técnicas europeias, a especificações técnicas comuns, a normas internacionais, a outros sistemas técnicos de referência estabelecidos pelos organismos europeus de normalização ou — quando estes não existam — a normas nacionais, a homologações técnicas nacionais ou a especificações técnicas nacionais em matéria de conceção, cálculo e execução das obras e de utilização dos fornecimentos; cada referência deve ser acompanhada da menção «ou equivalente»;
- c) Em termos do desempenho ou dos requisitos funcionais a que se refere a alínea a), com referência às especificações técnicas a que se refere a alínea b) como meio de presunção de conformidade com esse desempenho ou com esses requisitos funcionais;
- d) Por referência às especificações técnicas a que se refere a alínea b), para determinadas características, e por referência ao desempenho ou aos requisitos funcionais a que se refere a alínea a), para outras. “
- e) Com base em critérios de desempenho ligados ao **ciclo de vida** e à sustentabilidade do processo de produção dos bens ou serviços a adquirir.



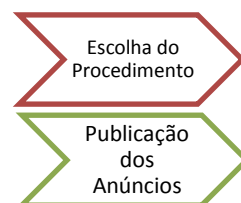
Escolha do Procedimento

Apenas se o objeto do contrato o justificar, as especificações técnicas **não podem** fazer referência a um fabricante ou a determinada proveniência do bem, a um procedimento específico que caracterize os produtos ou serviços prestados por um determinado fornecedor, ou a marcas comerciais, patentes, tipos, origens ou modos de produção determinados que tenham por efeito favorecer ou eliminar determinadas empresas ou produtos.

Esta referência só é autorizada, a título excepcional, no caso de não ser possível uma descrição suficientemente precisa e inteligível do objeto do contrato, sendo que a referência deve ser acompanhada da menção «ou equivalente».

Pontos Críticos	SIM	NÃO
✓ Elaboração de todas as peças do procedimento		
✓ Verificar que as especificações técnicas permitem igualdade de acesso aos concorrentes interessados		
✓ Verificar que as especificações técnicas não fazem referência a um fabricante ou a determinada proveniência do bem		
✓ Justificar objetivamente e documentar, se possível, a adoção de procedimentos não concorrenciais com base em critérios materiais		

Tabela 7 Check-List Escolha do Procedimento



3.2.2. Anúncio de Pré-Infirmação Contratual e Publicação dos Anúncios

No início de cada exercício orçamental, ou seja, no início de cada ano económico, as entidades adjudicantes podem dar a conhecer os seus concursos programados através da publicação de um **anúncio de pré-informação**. Deste modo, são responsáveis por enviar para publicação no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE) um anúncio de pré-informação onde indique o preço contratual estimado de todos os contratos a celebrar durante o presente ano económico, quando este for superior a 750.000€, nos termos do art.º 34º do CCP.

Com a publicação do anúncio de pré-informação, diminui o prazo mínimo para apresentação das propostas em concurso público ou limitado e no procedimento de negociação, de acordo com o previsto no nº 2 art.º 136º e no nº 2 do art.º 191º do CCP.

De acordo com o art.º 48º da Diretiva 2014/24/UE, as informações que devem constar nos anúncios de pré-informação estão apresentadas no anexo V do mesmo diploma legal.

Todos os procedimentos, com exceção do ajuste direto, são publicitados em Diário da República mediante anúncio enviado através de meios eletrónicos. A **publicação dos anúncios** é efetuada em tempo real no caso dos concursos públicos urgentes, e, nos restantes casos, no prazo máximo de 24 horas (cfr. nº 2 do art.º 3º do Decreto-Lei nº18/2008, de 29 de janeiro). Se o valor do contrato for superior aos limiares comunitários o anúncio deve também ser publicado no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE).

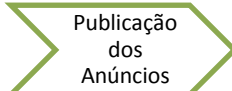
Caso a entidade o pretenda pode também divulgar o anúncio ou um resumo dos elementos mais importantes em qualquer outro meio que considere conveniente. Para todos

os procedimentos, as entidades do Estado publicam também o anúncio na Plataforma Eletrónica de Contratação Pública (PECP).

NOTA: os anúncios não deverão ser publicitados a nível nacional antes da publicitação no JOUE.

Atualmente, a União Europeia tem fomentado a utilização da contratação eletrónica, que consiste na realização dos procedimentos de formação de contratos públicos mediante a utilização de meios eletrónicos.

O CCP configura as plataformas eletrónicas através do art.º 62º como infraestruturas sobre as quais se desenvolvem os procedimentos de formação de contratos. Assim, o portal da internet utilizado (Portal dos Contratos Públicos – www.base.gov.pt) para os contratos públicos a nível nacional centraliza toda a informação relativa à contratação pública.



Publicação
dos
Anúncios

Constitui exceção às regras do CCP o **regime da contratação excluída**, onde apesar de serem igualmente classificados como contratos públicos, detêm peculiaridades que afastam as regras prescritas na Parte II do CCP, isto é, as regras da escolha do procedimento. Pelo facto de não se aplicarem as regras da contratação (Parte II do CCP) não há obrigatoriedade de publicitar a adjudicação nos termos do art.º 127º do Código. Nas situações em que estes contratos revistam natureza administrativa⁸⁰ a Parte III pode ser aplicável à sua execução (cfr. art.º 5º do CCP). Nestes casos, as entidades adjudicantes passam a contratar mediante consulta (procedimento atípico no âmbito do CCP) formulada diretamente ao concorrente, respeitando os princípios gerais da atividade administrativa e as normas que concretizam os princípios constantes no Código do Procedimento Administrativo (CPA).

⁸⁰ Reveste a natureza de contrato administrativo, o acordo de vontades, independentemente da sua forma ou designação, celebrado entre contraentes públicos e co-contratantes ou somente entre contraentes públicos que integrem numa das categorias apresentadas no nº6 do art.º 1 do CCP.

Pontos Críticos	SIM	NÃO
✓ Envio do preço contratual estimado de todos os contratos a celebrar durante o presente ano económico		
✓ Publicação no Diário da República do anúncio		
✓ Publicação no JOUE do anúncio		

Tabela 8 Check-List Anúncio de Pré-Informação Contratual e Publicação dos Anúncios

3.2.3. Avaliação das Propostas e Adjudicação

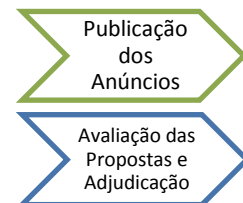
A **proposta** é o documento através do qual o concorrente declara à entidade adjudicante a sua vontade de contratar e o modo como pretende fazê-lo (cfr. art.º 56º CCP).

A proposta é constituída pelos seguintes documentos-base (cfr. art.º 57 CCP):

- a) Declaração do concorrente de aceitação do conteúdo do caderno de encargos;
- b) Documento de explicitação dos atributos respeitantes aos aspetos da execução do contrato submetidos à concorrência, de acordo com os quais o concorrente se dispõe a contratar;
- c) Documentos exigidos pelo programa do procedimento, com eventuais termos ou condições a que a entidade adjudicante pretende que o concorrente se vincule;
- d) Documento que contenha os esclarecimentos justificativos da apresentação de um preço anormalmente baixo.

A proposta pode também ter como documentos assessórios (cfr. arts.º 57 e 58 CCP):

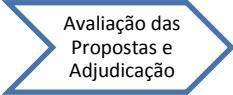
- a) Lista de preços unitários de todas as espécies de trabalho previstas no projeto de execução;
- b) Plano de trabalho, quando o caderno de encargos seja integrado por um projeto de execução;
- c) Projeto e execução, quando este tiver sido submetido à concorrência pelo caderno de encargos.



Na proposta deve ainda ser indicado o preço, em algarismos, e sem incluir a taxa de IVA (cfr. art.º 473º do CCP).

Os documentos que constituem a proposta, quando permitido, devem ser apresentados diretamente na plataforma eletrónica da entidade adjudicante. Quando, pela sua natureza, algum dos documentos não poder ser apresentado diretamente na plataforma, deve ser guardado num invólucro opaco e fechado (art.º 62.º CCP).

Posteriormente, um **júri** irá analisar as propostas com o objetivo de adjudicar um concorrente.



Avaliação das
Propostas e
Adjudicação

Para qualquer contrato, à exceção do ajuste direto com uma única proposta, o júri é designado pelo órgão competente para a decisão de contratar e é composto, em número ímpar, por um mínimo de 3 membros efetivos, por um mínimo de três indivíduos, um dos quais o presidente, e os dois suplentes.

O júri inicia o exercício das suas funções no dia útil subsequente ao do envio para publicação (cfr. nº1 do art.º 68º CCP).

Sempre que for considerado conveniente, o órgão competente para a decisão de contratar pode designar peritos ou consultores para apoiarem o júri no procedimento. No entanto, apesar de poderem participar nas reuniões do júri estes não possuem direito de voto (cfr. nº 2,5,6 do art.º 68º CCP).

O júri tem competências próprias para (cfr. art.º 69º CCP):

- a) Proceder à apreciação das candidaturas;
- b) Proceder à apreciação das propostas;
- c) Elaborar relatórios de análise das candidaturas e das propostas.

O júri pode ainda exercer a competência que lhe for delegada pelo órgão competente para a decisão de contratar, no entanto, o júri nunca poderá receber a delegação da competência para a decisão de qualificação dos candidatos ou para a decisão de adjudicação.

O júri inicia o exercício das suas funções no dia útil que se segue ao dia do envio do anúncio para a publicação ou do convite.

Pontos Críticos	SIM	NÃO
✓ Verificar que a proposta tem todos os documentos obrigatórios que a devem constituir		
✓ Verificar que a proposta contém o preço (sem incluir a taxa de IVA)		
✓ Verificar que o júri conhece as suas competências		
✓ Verificar a necessidade de nomear peritos ou consultores		

Tabela 9 Check-List Avaliação das Propostas e Adjudicação

Avaliação das Propostas e Adjudicação

Regras de Participação

3.2.4. Regras de Participação

É considerado como candidato qualquer entidade, pessoa singular ou coletiva que apresente uma candidatura.

Considera-se como concorrente uma entidade, pessoa singular ou coletiva, que participe em qualquer procedimento de formação de um contrato através da apresentação de uma proposta.

No entanto, existem restrições claramente definidas no Código que impedem as entidades de ser candidatos ou concorrentes (art.º 55º do CCP).

A proposta consiste numa declaração onde o concorrente manifesta a sua vontade de contratar à entidade adjudicante e o modo como o pretende fazer. Os documentos que integram a proposta são mencionados no art.º 57º do código e devem ser obrigatoriamente redigidos em língua portuguesa.

Pontos Críticos	SIM	NÃO
✓ Verificar se os concorrentes não estão impedidos de participar nos procedimentos		
✓ Verificar que os documentos estão escritos em língua portuguesa		
✓ Verificar se o candidato/ concorrente se encontra enquadrado em alguma das situações definidas no art.º 55 do CCP		

Tabela 10 Check-List Regras de Participação

3.2.5. Análise das propostas

Findo o prazo fixado para a apresentação das propostas, o júri analisa as que foram apresentadas, em todos os seus atributos de acordo com o critério de adjudicação, cfr. o art.º 70º do CCP.

A **análise das propostas** consiste na verificação do conteúdo da proposta para efeitos de exclusão, quer seja por motivos materiais quer formais (cfr. nº1 do art.º 70º CCP). A proposta pode vir a ser excluída caso se verifique um dos seguintes motivos:

Motivos Materiais	Motivos Formais
Não apresentação de algum dos documentos que (em função do contrato a celebrar e dos aspetos da sua execução submetidos à concorrência pelo caderno de encargos) contenham os atributos da proposta, de acordo com os quais o concorrente se dispõe a contratar.	Apresentação depois do termo fixado para a apresentação de propostas.
Atributos que violem os parâmetros-base fixados no caderno de encargos; ou, termos ou condições que violem aspetos de execução do contrato não submetidos à concorrência.	Propostas que não contemplam todos os documentos exigidos.
Impossibilidade de avaliação da proposta em virtude da forma de apresentação de algum dos seus atributos.	Não cumprimento dos requisitos de preenchimento da declaração de aceitação do conteúdo do caderno de encargos.
Preço Contratual superior ao preço base.	Idioma inadmissível.
Preço anormalmente baixo, sem apresentação de esclarecimentos justificativos ou sem consideração dos mesmos por parte da entidade adjudicante.	Apresentação incorreta da proposta variante.
Violação de vinculações legais ou regulamentares aplicáveis.	Os documentos não cumprem os requisitos, em caso de erros ou omissões de peças do procedimento.
Fortes indícios de atos, acordos, práticas ou informações suscetíveis de falsear as regras da concorrência.	Incorreto modo de apresentação.
	Falsas declarações.
	Violação das regras específicas sobre o procedimento de concurso público, expressas no programa de concurso.

Tabela 11 Motivos de exclusão de propostas

Nesta fase, o júri do procedimento pode pedir aos concorrentes esclarecimentos acerca das propostas que estes apresentem e que considere relevantes para a análise e avaliação das mesmas. Os esclarecimentos não permitem no entanto ao concorrente que alterem os

documentos ou suprimam omissões que determinem a sua exclusão, nos termos do nº 2 do art.º 72º.

Pontos Críticos	SIM	NÃO
✓ Verificar se a proposta verifica algum dos motivos apresentados na tabela 11		
✓ Verificar se existe necessidade de pedido de esclarecimentos		

Tabela 12 Check-List Análise das Propostas

3.2.6. Audiência Prévia e Relatório Preliminar

Depois de analisadas as versões iniciais e finais das propostas e a aplicação do critério de adjudicação, o júri deve elaborar um relatório preliminar onde apresenta as propostas ordenadas segundo as suas preferências, as entidades que por algum motivo foram excluídas, nos termos dos art.º 122º e 146º do CCP e os esclarecimentos prestados pelos concorrentes.

Feita esta análise, decorridos 5 dias úteis, inicia-se o processo de **audiência prévia**, que se verifica em praticamente todos os procedimentos de aquisição

Da audiência prévia pode resultar a situação de **negociação da proposta** com os concorrentes, nos termos dos art.º 118º e 149º do CCP, conduzida pelo júri e que incidirá nos conteúdos das propostas que foram apresentadas. A negociação das propostas deve ser executada de forma a proporcionar a todos os concorrentes as mesmas oportunidades de propor, de aceitar e de contrapor modificações nas respetivas propostas durante as sessões realizadas (cfr. nº 3 do art.º120º do CCP).

Quando o júri der por encerrada esta fase do procedimento, deve notificar todos os concorrentes para que num prazo (fixado pelo júri) estes apresentem as respetivas propostas finais que, depois de entregues, não podem ser objeto de qualquer alteração.

Pontos Críticos	SIM	NÃO
✓ Verificar se o relatório preliminar refere as propostas segundo a ordem de preferência		
✓ Notificar todos os concorrentes do prazo para apresentação das propostas finais		

Tabela 13 Check-List Audiência Prévia e Relatório Preliminar

3.2.7. Relatório Final

Análise das Propostas

Audiência Prévia e Relatório Preliminar

Relatório Final

Depois de elaborado o relatório preliminar, o júri envia-o para todos os concorrentes para que estes se possam pronunciar, ao abrigo do direito de audiência prévia.

Após os concorrentes se pronunciarem, o júri elabora o **relatório final**.

O relatório final é devidamente fundamentado e inclui a ponderação que foi feita acerca das observações dos concorrentes, efetuadas ao abrigo do direito de audiência prévia, e pode manter ou modificar o teor e as conclusões que foram apresentadas no relatório preliminar, inclusive propor a exclusão de propostas, nos termos dos art.º 124º e 148º do CCP.

Caso resulte uma nova ordenação, o júri deve proceder a nova audiência prévia restrita aos concorrentes interessados (de acordo com os art.º 124º e 148º do CCP).

De notar que o órgão responsável pela decisão de contratar é a entidade competente para decidir a aprovação de todas as propostas quer por estarem contidas no relatório final e é este o responsável para efeitos de adjudicação e nunca o júri.

Posteriormente verificar-se-á uma das seguintes situações:

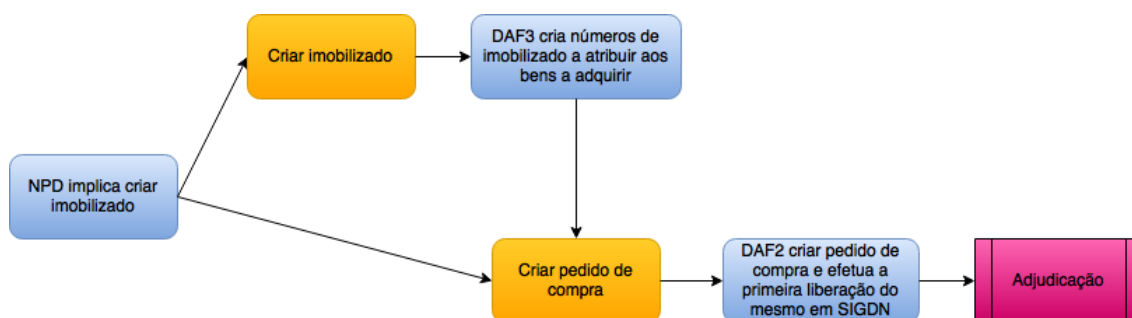
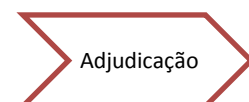


Figura 12 Criação de imobilizado e pedido de compra⁸¹

Pontos Críticos	SIM	NÃO
✓ Envio do relatório preliminar a todos os concorrentes		
✓ Garantir que o relatório final menciona a ponderação feita às observações dos concorrentes		
✓ Proceder a nova audiência prévia para os concorrentes interessados		

Tabela 14 Check-List Relatório Final

3.2.8. Adjudicação



⁸¹ Fonte: A própria.

Depois de criado o pedido de compra e efetuada a primeira liberação do mesmo em SIGDN, passar-se-á à **adjudicação**.

De seguida, o Chefe do Serviço de Aquisições (CDFAF2) deve imprimir o Pedido de Autorização da Despesa (PAD) em SIGDN e enviar o processo para despacho à entidade competente.

O órgão competente para a decisão de contratar assina a PAD e aceita a única proposta apresentada ou escolhe uma de entre as propostas apresentadas, mediante o **critério de adjudicação**.

De acordo com o CCP existem dois critérios de adjudicação, o critério do preço mais baixo e o critério da proposta economicamente mais vantajosa.

O critério do mais baixo preço só pode ser adotado quando o caderno de encargos define os restantes aspetos da execução do contrato (cfr. nº 2 do art.º 74º CCP).

No que respeita ao critério da proposta economicamente mais vantajosa, devem ser abrangidos todos os aspetos da execução do contrato e apenas estes, não podendo dizer respeito, direta ou indiretamente, a situações, qualidades, características ou outros elementos de facto (cfr. nº1 do art.º 75º do CCP).

A adoção do critério da proposta economicamente mais vantajosa pode acontecer quando o caderno de encargos submete vários aspetos da execução do contrato à concorrência. Nesta situação, é necessário densificar este critério através de fatores e eventuais subfatores relativos aos aspetos da execução do contrato a celebrar. Este critério, ao contrário do critério do mais baixo preço, permite que a entidade adjudicante diga aos concorrentes quais são os fatores que considera mais importantes no procedimento, tais como o preço e o **prazo**.

Face à natureza dos trabalhos levados a cabo pela DN, por vezes, para alcançar o *value-for-money*, é necessário alinhar o ciclo operacional com o princípio da eficácia o que pode implicar que a **componente prazo seja mais importante que a componente preço**.

Veja-se o seguinte exemplo:

- a) O critério de adjudicação é o da proposta economicamente mais vantajosa de acordo com o modelo de avaliação das propostas, tendo em conta os seguintes fatores por ordem decrescente de importância:

Adjudicação

Modelo de Avaliação de Propostas	
1. P1- Preço: 45%	
<u>AVALIAÇÃO</u>	
Cálculo da pontuação:	
$P = 5 - \left(\frac{(C_{Base} - C) * 4}{C_{Base} - C_{Baixo}} \right)$	
em que:	
P = pontuação atribuída ao preço da proposta "x _n ", que será um valor entre 1 a 5.	
C = preço total da proposta "x _n "	
C _{Base} = preço base fixado no Caderno de Encargos	
C _{Baixo} = preço anormalmente baixo fixado no Caderno de Encargos	
Nota: O cálculo desta pontuação contempla a diferenciação das propostas consideradas com preço anormalmente baixo, conforme definido no CCP anexo ao DL n.º18/2008 de 29 de janeiro, artigo 71.º, ponto 1, alínea b).	
2. P2 - Prazo de Entrega: 30%	
<u>AVALIAÇÃO</u>	
<u>Critério</u>	<u>Pontuação</u>
30 dias	5
45 dias	3
60 dias	1
3. P3 - Prazo de Garantia Técnica : 25%	
<u>AVALIAÇÃO</u>	
<u>Critério</u>	<u>Pontuação</u>
2 anos	5
1 ano e 6 meses	3
1 ano	1
4. <u>AVALIAÇÃO FINAL</u>	
<u>Fórmula de Avaliação Final</u>	

$$P_{\text{final}} = \left(\frac{45 * P_1 + 30 * P_2 + 25 * P_3}{100} \right)$$

Tabela 15 Modelo de Avaliação de Propostas

- b) Se após a aplicação do critério de adjudicação referido no ponto anterior resultar uma situação de empate, o respetivo desempate será efetuado através do critério da proposta com o mais baixo preço. Se ainda assim se verificar a situação de empate, a respetiva ordenação será efetuada tendo em consideração as datas de receção das propostas na plataforma eletrónica de contratação pública.

No entanto, para identificar a proposta economicamente mais vantajosa, a decisão de adjudicação não deverá assentar apenas em critérios diferentes dos custos mas também nos critérios qualitativos determinados.

O código prevê que o órgão competente para a decisão de contratar **deve tomar a decisão de adjudicação** e fazê-la chegar aos concorrentes até ao fim do prazo da obrigação de manutenção das propostas⁸².

A **decisão de adjudicar deve ser notificada**, em simultâneo a todos os concorrentes. A notificação deve ser acompanhada do relatório final da análise das propostas. De seguida, a adjudicação deve ser **publicada** ou no Diário de República e no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE), se aplicável.

Após assinada a PAD, é necessário verificar qual é a fonte de financiamento.

⁸² De acordo com o art.º 65º do CCP, os concorrentes são obrigados a manter as respetivas propostas num prazo de 66 dias (úteis) não prorrogáveis a contar a partir da data do termo fixado para a apresentação das propostas.

Se a fonte de financiamento foi a LPM de seguida segue-se para a formalidade do compromisso. Por outro lado, caso a fonte de financiamento seja o OE segue-se para a formalidade de identificação de encargos futuros.

Adjudicação

Pontos Críticos	SIM	NÃO
✓ Assegurar que os fatores e subfatores de avaliação das propostas e a sua ponderação relativa são os adequados à natureza e objetivos da aquisição		
✓ Assegurar que os fatores e subfatores estão enunciados de forma clara e suficientemente pormenorizada no programa do procedimento ou no convite		
✓ Criação do pedido de compra		
✓ Efetuada a primeira liberação em SIGDN		
✓ Assinatura da PAD pela entidade competente		
✓ Escolha da proposta		
✓ Despacho da entidade competente		
✓ Verificar que a decisão de adjudicação chega aos concorrentes até ao fim do prazo de obrigação de manutenção das propostas		
✓ Verificar que a decisão é notificada a todos os concorrentes, acompanhada do relatório final da análise das propostas		
✓ Publicar a adjudicação no Diário da República ou no JOUE		
✓ Identificar fonte de financiamento		

Tabela 16 Check-List Adjudicação

3.2.9. Compromisso

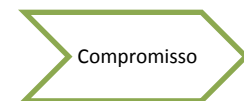
Compromisso

À obrigação de efetuar pagamentos a terceiros em contrapartida de bens e serviços ou da satisfação de outras condições dá-se o nome de **compromisso**.

Os compromissos consideram-se assumidos quando é executada uma ação formal pela entidade (ex: emissão de ordem compra, nota de encomenda, assinatura de um contrato, acordo ou protocolo, entre outros).

A entidade competente para a decisão de contratar só pode assumir compromissos até ao montante dos fundos disponíveis (cfr. nº 5 da LCPA). Nos termos do nº3 do art.º 7º do DL 127/2012, nenhum compromisso pode ser assumido sem que tenham sido reunidas as seguintes condições:

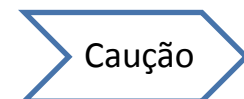
- a) Verificada a conformidade legal e a regularidade financeira da despesa, nos termos da lei;
- b) Registado em SIGDN;
- c) Emitido um número de compromisso válido e sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente.



Pontos Críticos	SIM	NÃO
✓ Verificar conformidade legal e a regularidade financeira da despesa		
✓ Verificar que a despesa está registada em SIGDN		
✓ Emissão do número de compromisso		

Tabela 17 Check-List Compromisso

3.2.10. Caução



A **caução** tem como função garantir a celebração do pagamento de um preço pela entidade adjudicante, bem como o exato e pontual cumprimento de todas as obrigações legais e contratuais que a entidade assume com a celebração do contrato.

Caso o valor contratual seja superior ou igual a 200.000€ (e não seja concurso público urgente):

- a) É pedida a prestação da caução, juntamente com os documentos de habilitação;
- b) O adjudicatário apresenta os documentos de habilitação e presta caução. Caso a caução não seja prestada, é pedido ao concorrente seguinte na lista (se existir);
- c) Após prestada a caução, verifica-se se há contrato. Se sim, a minuta de contrato é enviada para o adjudicatário.
- d) Se o valor contratual não for superior a 200.000€ não há lugar a caução e assim, caso haja contrato, é enviada a minuta de contrato, juntamente com a notificação de adjudicação e o pedido dos documentos de habilitação.

Nos termos do nº 4 do art.º 88º do CCP, a caução pode não ser exigida se o adjudicatário apresentar seguro da execução do contrato a celebrar.

Nos procedimentos pré-contratuais de Direito Público, a celebração do contrato é antecedida pela prévia prestação de **caução** por parte do co-contratante, exceto nas seguintes situações: (i) o contrato a celebrar não implica o pagamento de um preço por parte da entidade adjudicante; (ii) o preço do contrato a celebrar ser inferior a 200.000€; (iii) quando o programa do procedimento ou o convite à apresentação de propostas o prevejam e o adjudicatário apresente o documento devido; e (iv) caso se esteja num procedimento para a celebração de um acordo-quadro (cfr. art.º nº 88 do CCP).

Caução

A caução que o co-contratante tem de prestar destina-se a garantir a celebração do contrato e também ao **“exato e pontual cumprimento de todas as obrigações legais e contratuais que assume com essa celebração”** (cfr. nº 1 do art.º 88º do CCP).

Pontos Críticos	SIM	NÃO
✓ Verificar se o valor contratual é superior ou igual a 200.000€		
✓ Verificar se ocorre algumas das situações previstas que dispensam a prestação da caução		
✓ Solicitar a prestação de caução e dos documentos de habilitação		
✓ Verificar a prestação da caução e dos seus requisitos		
✓ Enviar a minuta do contrato para o adjudicatário, ou enviar a minuta do contrato juntamente com a notificação de adjudicação e o pedido dos documentos de habilitação		

Tabela 18 Check-List Caução

3.2.11. Habilitação

Quando se notifica o adjudicatário é pedido em simultâneo os **documentos de habilitação** (certidão de registo criminal, e documentos que comprovem: situação regularizada relativamente a contribuições para a Segurança Social, situação regularizada relativamente a impostos, não tenham sido condenadas pelos crimes de participação em atividades de uma organização criminosa, corrupção, fraude e branqueamento de capitais).

Habilitação

Após verificar os documentos de habilitação e do contrato assinado, os documentos devem ser publicados na GATEWIT.

Caso seja celebrado um contrato por escrito de seguida envia-se a minuta do contrato, caso contrário, segue-se para a formalidade de enviar o pedido de compra.

De modo a simplificar e a reduzir os encargos administrativos presentes nesta fase do procedimento, a Comissão Europeia criou o **Documento Europeu Único de Contratação Pública** (DEUCP).

O DEUCP consiste numa declaração que substitui a apresentação de documentos probatórios, simplificando os procedimentos de formação de contratos públicos, e servindo de prova preliminar. Assim, este documento permite a autodeclaração em substituição das provas documentais na fase de qualificação.



Habilitação

Este documento torna os procedimentos muito mais flexíveis, beneficiando deste modo o trabalho da entidade adjudicante que apenas tem de verificar a documentação do concorrente vencedor, no fim do procedimento e antes da decisão de adjudicação.

O DEUCP é elaborado com base num formulário-tipo definido pela Comissão Europeia⁸³ e deve ser utilizado por via de meios eletrónicos. Motivo pelo qual este documento facilita uma maior interação entre os países da UE em matérias de contratos públicos.

O DEUCP é composto pelas seguintes partes:

1. Informações sobre o procedimento de contratação e a autoridade ou entidade adjudicante;
2. Informações sobre o operador económico;
3. Critérios de exclusão;
4. Critérios de seleção;
5. Redução do número de candidatos qualificados;
6. Declarações finais.

⁸³ Consultar Anexo C.

Pontos Críticos	SIM	NÃO
✓ Verificar que o adjudicatário entregou todos os documentos de habilitação		
✓ Garantir que o contrato preveja e regule com o devido rigor o eventual suprimento de erros e omissões		
✓ Caso o contrato tenha sido celebrado por escrito enviar minuta do contrato, senão enviar o pedido de compra		

Tabela 19 Check-List Habilitação

3.2.12. Minuta do Contrato

Habilitação

O **contrato** deve ser reduzido a escrito através da elaboração de um clausulado (cfr. art.º 94º CCP) com o adjudicatário.

Sempre que a celebração do contrato implique a sua redução a escrito, a **minuta** que lhe respeita é aprovada pelo órgão competente para a decisão de contratar, depois de comprovada a prestação de caução pelo adjudicatário, nos termos do art.º 98º do CCP.

Minuta do Contrato

Quando não houver lugar à prestação de caução, a minuta do contrato é aprovada pelo órgão competente para a decisão de contratar em simultâneo com a decisão de adjudicação, conforme o art.º 98º do CCP.

O objetivo da aprovação da minuta do contrato é a verificação do conteúdo face à decisão de contratar e a todos os documentos que o integram. Caso o órgão competente para a decisão de contratar o pretenda, pode propor ajustamentos ao conteúdo do contrato na condição de que estes reflitam a prossecução do interesse público.

Depois da minuta do contrato a celebrar ser aprovada, o órgão competente para a decisão de contratar notifica-a à entidade adjudicada. Considera-se que a minuta do contrato foi aceite quando existir aceitação expressa, ou quando não se verifique a existência de reclamações no prazo de cinco dias após a sua notificação.

3.2.13. Outorga do Contrato

A **outorga do contrato** deve ter lugar no prazo de 30 dias contados da data da aceitação da minuta, ou da decisão sobre a reclamação e nunca antes de 10 dias após qualquer uma das datas mencionadas, nem antes da apresentação de todos os documentos de habilitação exigidos, ou de qualquer um dos aspetos mencionados no nº 1 do art.º 104º do CCP.

Nos termos do nº 2 do art.º 104º, o órgão competente para a decisão de contratar deve informar o adjudicatário, com uma antecedência de cinco dias, a data, hora e o local onde irá ocorrer a outorga do contrato. No caso de o adjudicatário não comparecer no dia, hora e local, marcados para a outorga do contrato, a adjudicação caduca (de acordo com o art.º 105º).



Após a entidade competente para a decisão de contratar proceder à outorga do contrato, a Secção de Aquisições (DAF2) deve registar os dados do contrato no Mapa de Registo de Contratos (G:\DAF2\AQEXTER\Contratação administrativa_Prestação Contas Marinha\LISTA DE CONTRATOS) e arquivar em pasta própria, ficando uma cópia na pasta do processo.

Caso o valor do contrato seja igual ou superior a 350.000€, carece de visto prévio do Tribunal de Contas. Nesta situação deve atuar-se de acordo com o PR.GF.04 – “Proceder à obtenção de visto/declaração de conformidade pelo Tribunal de Contas”. Posteriormente, proceder-se-á ao envio do processo para o TC.

Se, pelo contrário, o valor do contrato for inferior a 350.000€ deve proceder-se ao envio do 2º original do contrato ao adjudicatário.

Pontos Críticos	SIM	NÃO
✓ Informar o adjudicatário, com uma antecedência de cinco dias, a data, hora e o local onde irá ocorrer a outorga do contrato		
✓ Verificar se o valor do contrato é igual ou superior a 350.000€		
○ Se sim, proceder à obtenção do visto/declaração de conformidade pelo TC		
○ Caso contrário, proceder ao envio do 2º original do contrato ao adjudicatário		

Tabela 20 Check-List Outorga do Contrato

3.2.14. Confirmação de Compromissos

Confirmação
de
Compromissos

A confirmação de compromissos pela DN, enquanto entidade adjudicante, consiste em enviar ao adjudicatário o 2º original do contrato.

No entanto, a adjudicação caduca se o fornecedor adjudicado não confirmar os compromissos até ao prazo definido pelo órgão competente para a decisão de contratar ou até ao termo da respetiva prorrogação. Caso tal se verifique, o órgão competente para a decisão de contratar deve adjudicar a proposta ordenada em lugar subsequente.

Pontos Críticos	SIM	NÃO
✓ Verificar se o adjudicatário confirmou os compromissos até ao prazo definido pelo órgão competente		

Tabela 21 Check-List Confirmação de Compromissos

3.2.15. Publicitação da Adjudicação

Publicitação
da
Adjudicação

Após a celebração do contrato deve incorrer-se numa destas situações:

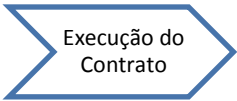
- **Ajuste Direto:** A celebração de quaisquer contratos na sequência de ajuste direto deve ser publicitada pela entidade adjudicante no portal da Internet dedicado aos contratos públicos - www.base.gov.pt – de acordo com uma ficha conforme o modelo constante no anexo III do CCP. A publicitação é condição de eficácia do contrato, independentemente da sua redução ou não a escrito.
 - **Ajuste Direto ≥ 5.000€:** Fundamentação da necessidade de recurso ao Ajuste Direto, conforme art.º 127º CCP, sobretudo relativamente à impossibilidade de satisfação da necessidade por via dos recursos próprios da Administração Pública.
- **Concurso Público:** Sempre que a entidade o pretenda, publicita o anúncio de procedimento em JOUE. A publicitação de anúncio em JOUE não dispensa a sua publicitação em Diário de República.

Na DN, a DAF2 é a entidade responsável por publicar a adjudicação no JOUE.

Pontos Críticos	SIM	NÃO
<u>Ajuste Direto:</u>		
✓ Publicitar no portal da Internet dedicado aos contratos públicos		
✓ Fundamentar a necessidade de recurso a este tipo de procedimento		
<u>Concurso Público:</u>		
✓ Publicitar no Diário da República		
✓ Publicitar no JOUE		

Tabela 22 Check-List Publicitação da Adjudicação

3.3. Fase 3



3.3.1. Conformação da relação contratual

A relação entre a Administração Pública e as entidades privadas não se faz sem primeiro assegurar a supremacia do contraente público através do reconhecimento de um leque de poderes que lhe permite garantir eficazmente a realização do interesse público subjacente ao contrato.

Os contraentes públicos estão dotados de um leque de poderes de conformação da relação contratual (cfr. art.º 302º do CCP) que constituem poderes instrumentais à prossecução do interesse público e que permitem à AP assegurar que a entidade privada, durante a execução do contrato, executa as prestações da forma mais adequada ao objeto do contrato (Estorninho, 2013).

Os poderes de conformação da relação contratual são, nos termos do art.º 302º do CCP, de cinco ordens:

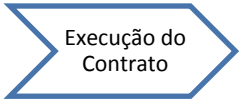
- a) **Direção;**
- b) **Fiscalização;**
- c) **Modificação unilateral;**
- d) **Aplicação de sanções por não execução ou execução indevida;**

e) Rescisão unilateral.

O **poder de direção** consiste no modo como as entidades da AP gerem a execução contratual, para além das ações tipificadas no contrato, através da emissão de ordens, diretivas ou instruções sobre o sentido das escolhas no **domínio da execução técnica, financeira ou jurídica das prestações contratuais**. Nos termos do art.º 304º do CCP, estas devem ser emitidas por escrito ou, em função das circunstâncias, por forma oral, reduzidas a escrito e notificadas ao co-contratante no prazo de cinco dias.

O **poder da fiscalização** constitui a forma que o contraente público tem de garantir a funcionalidade da execução do contrato quanto à realização do interesse público visado no objeto do contrato (cfr. art.º 305º do CCP).

Assim, a DN serve-se do poder de fiscalização para fazer o **acompanhamento e controlo do contrato e para conhecer o modo como este está a ser executado**, a título preventivo. Por outro lado, se o poder da fiscalização permite ao contraente público fiscalizar a atuação do co-contratante particular, permite também à própria Administração garantir que os seus organismos estão a executar corretamente e pontualmente o seu contrato e que estão a cumprir as obrigações legais e contratuais a que estão vinculadas (Estorninho, 2013).



Pontos Críticos	SIM	NÃO
✓ Conhecimento dos poderes do contraente público		

Tabela 23 Check-List Conformação da Relação Contratual

3.3.2. Acompanhamento da Execução Contratual

Durante a execução do contrato deve ser feito um acompanhamento do processo para verificar se as metas/prazos que foram estabelecidos inicialmente estão a ser cumpridos. **Todos os relatórios técnicos que resultarem deste acompanhamento devem ser anexados ao processo.**

Pontos Críticos	SIM	NÃO
✓ Fiscalizar e avaliar o desempenho do contratante de acordo com os prazos de entrega, quantidade e padrões de qualidade estabelecidos no contrato		
✓ Elaborar relatos de acompanhamento e avaliação regular do desempenho do prestador de serviços, com periodicidade definida		
✓ Enviar advertências, em tempo, ao fornecedor/prestador de serviços logo que se detetem situações irregulares e/ou derrapagens nos custos e/ou prazos contratuais		

Tabela 24 Check-List Acompanhamento da Execução Contratual

Execução do Contrato

3.3.3. Processamento da Despesa

Quando os bens são rececionados a Secção de Armazenagem e Contabilidade do Material (DAF3), deve registar a entrada do bem no ficheiro "G:\DAF1\REGISTO DN1\MAPA REGISTO DE DN1 2013. XLS" no campo "Data entrega NPD DAF3".

Nesta fase faz-se a quitação do bem adquirido e elabora-se o relatório de quitação do material rececionado. O relatório deve conter:

- a) DDS que requisitou o material;
- b) Data de elaboração do relatório;
- c) Objeto da quitação;
- d) Fatura;
- e) Data e número do DN1;
- f) Verificação do cumprimento dos objetivos quantitativos;
- g) Verificação do cumprimento dos objetivos qualitativos;
- h) Verificação do cumprimento do prazo de fornecimento.

Para além da quitação técnica deve ser feita uma avaliação da prestação do fornecedor ao nível do meio naval que recebeu o equipamento e ao nível do DDS que o requisitou. De

seguida apresenta-se o modelo do relatório de receção de material ou serviço e os formulários de avaliação da prestação do fornecedor⁸⁴:

⁸⁴ Os formulários **também devem** ser preenchidos nos casos em que o fornecedor é o Arsenal do Alfeite.

DIREÇÃO DE NAVIOS

DIVISÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA

<p>PARA:</p> <p>Solicito efetuar a receção do material /serviço abaixo indicado,</p> <p style="text-align: right;">O Chefe da D.A.F.3,</p> <p>Data: _____</p>	<p>Consulta nº</p> <p>PROCESSO Nº</p> <p>Contrato nº</p> <p>REQUISIÇÃO Nº</p> <p>Req. Despachante nº</p> <p>Carta Porte nº</p> <p>FIRMA.</p>
--	---

RELATÓRIO RECEÇÃO DE MATERIAL/SERVIÇO

QUANTIDADE	DESCRIÇÃO DO MATERIAL/SERVIÇO

<p>DESPACHO CAD:</p>	<p>Visto,</p> <p>Chefe do Departamento</p> <p>_____</p> <p>Data: __/__/__</p>	<p>Visto,</p> <p>Chefe da Divisão</p> <p>_____</p> <p>Data: __/__/__</p>
-----------------------------	---	--


CONCLUSÕES DO RELATÓRIO:

- CONSIDERO RECECIONADO O MATERIAL/SERVIÇO
- O MATERIAL/SERVIÇO NÃO ESTÁ RECECIONADO POR

RELATÓRIO DE RECEÇÃO: _____


Blank lined area for reporting reception details.

Nome	Posto	Assinatura	Data

	Direção de Navios	DDS
	<u>Avaliação de Fornecedor</u> Questionário	XXX/xx

O presente questionário tem como propósito final fazer uma análise da prestação do fornecedor.

Itens a serem avaliados:	1	2	3	4	5	6	Observações
1. Conformidade na faturação							
2. Cumprimento dos requisitos técnicos e funcionais							
3. Prazo de entrega do bem/serviço							
4. Facilidade de acesso a um interlocutor do lado do fornecedor							
5. Rapidez na resolução de problemas							
6. Resposta a solicitações e/ou urgências							
7. Garantias técnicas							
8. Serviço de assistência pós-técnica							
9. Simpatia e Preocupação							
10. Conduta dos profissionais							
Observações: <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>							

	Direção de Navios <u>Avaliação de Fornecedor</u> <u>Questionário</u>	Meio Naval
		XXX/xx

O presente questionário tem como propósito final fazer uma análise da prestação do fornecedor.

Itens a serem avaliados:	1	2	3	4	5	6	Observações
1. O bem rececionado corresponde ao que foi solicitado							
2. Prazo de entrega do bem/serviço							
3. As condições de embalagem e transporte do bem estão de acordo com o especificado na ficha técnica							
4. Capacidade técnica							
5. Espírito de Iniciativa							
6. Disponibilidade							
7. Garantias técnicas							
8. Serviço de assistência pós-técnica							
9. Conduta dos profissionais							
10. Serviço Pós-Venda							
Observações: <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>							

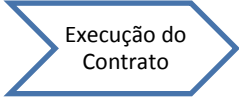
A avaliação de fornecedores é feita considerando os resultados obtidos nos vários itens mencionados, num ficheiro Excel, na seção de aquisições (DAF2).

O resultado final da avaliação irá qualificar cada fornecedor segundo uma escala de 1 a 5, considerando-se um fornecedor como aceitável se a média das suas avaliações finais (nos últimos 24 meses) for igual ou superior a 3,5.

Caso o fornecedor apresente alguma avaliação de 1 ou 2, não deverá ser considerado para consultas nos 24 meses seguintes após obtenção dessa avaliação desfavorável.

É anexada uma impressão da página do ficheiro Excel de avaliação de fornecedores relativa a cada um dos recomendados para consulta. Atribuindo-se prioridade na consulta aos fornecedores com melhores avaliações, sendo este o critério de seleção imediatamente seguinte ao preço e ao prazo de fornecimento proposto.

Os registos referentes à avaliação de fornecedores são mantidos por um prazo de 24 meses.



Execução do
Contrato

Para além deste tipo de avaliação dos fornecedores, depois de o bem ser fornecido ou de o serviço ser prestado, de modo a “fomentar” uma boa relação com os fornecedores devem ser realizadas reuniões entre um representante do fornecedor e os vários intervenientes no processo (que lidaram diretamente com este) de forma a transmitir pessoalmente a avaliação do bem/serviço adquirido e apresentar fatores que podem vir a ser melhorados em aquisições futuras.

Após rececionada a fatura original é efetuado o registo no ficheiro “G:\DAF1\REGISTO DN1\MAPA REGISTO DE DN1 2013. XLS” no campo “Data Entrada Fatura”.

O relatório de quitação tem duas cópias: uma branca e outra amarela. A primeira segue para o DDS requisitante e a segunda aguarda no processo arquivado na DAF3 a devolução da primeira. Antes do relatório sair fisicamente da DAF3 é registado no ficheiro “G:\DAF1\REGISTO DN1\MAPA REGISTO DE DN1 2013. XLS” no campo “Data Relatório Quitação Enviado”.

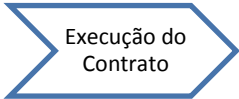
No relatório de quitação encaminhado para os DDS, estes efetuam o preenchimento do mesmo, onde especifica se o material satisfaz ou não os requisitos. Após a elaboração do relatório e a sua autenticação pelos chefes de DDS, o relatório de quitação é novamente enviado para a DAF3.

É feito o registo da entrada do relatório de quitação na DAF3 no ficheiro “G:\DAF1\REGISTO DN1\MAPA REGISTO DE DN1 2013. XLS” no campo “Data Relatório Quitação Recebido”. É verificada a existência ou não da quitação pelo DDS respetivo.

Caso esteja quitado, procede-se ao respetivo movimento “101 – Entrada de mercadoria” pela transação MIGO no Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional (SIGDN). A cópia amarela é arquivada na DAF3 com o respetivo número do movimento “101”.

Caso o relatório não esteja quitado pelo facto de o serviço/bem não ter sido rececionado, a cópia amarela é arquivada na DAF3, procedendo-se à devolução da fatura ao fornecedor sendo efetuado o registo “G:\DAF1\REGISTO DN1\MAPA REGISTO DE DN1 2013. XLS” no campo “Data Relatório Quitação Recebido” e “Data Entrada Fatura”.

Com base na fatura procede-se ao movimento “101 – Entrada de mercadoria”. Através do pedido de compra (PC) identifica-se o material, confirmando o valor do mesmo sem o IVA.



Execução do Contrato

O bem ou serviço poderá ter sido fornecido parcialmente e, então, a entrada de mercadoria é feita por percentagem do fornecimento correspondente.

Após a gravação da entrada de mercadoria total ou parcial, o sistema SIGDN emite um número de registo de entrada de mercadoria. Este número é registado no processo e na folha amarela.

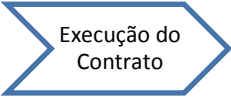
Por último, é efetuado o registo no ficheiro “G:\DAF1\REGISTO DN1\MAPA REGISTO DE DN1 2013. XLS” no campo “Data MOV 101 SIGDN” e “Nº MOV 101 SIGDN”.

Pontos Críticos	SIM	NÃO
✓ Segregar funções entre a receção qualitativa e quantitativa		
✓ Avaliação do fornecedor		
✓ Promover uma reunião com o fornecedor		
✓ Registrar fatura		
✓ Elaborar relatório de quitação com os contributos do DDS respetivo		
✓ Verificar se o relatório apresenta os seguintes campos:		
○ DDS que requisitou o material		
○ Data de elaboração do relatório		
○ Objeto da quitação		
○ Fatura		
○ Data e número do DN1		
○ Verificação do cumprimento dos objetivos quantitativos		
○ Verificação do cumprimento dos objetivos qualitativos		
○ Verificação do cumprimento do prazo de fornecimento		
✓ Confirmar que o bem fornecido corresponde ao da fatura		
✓ Confirmar o valor do bem fornecido, sem IVA		
✓ Verificar se o bem foi fornecido na totalidade ou em parte e registar no SIGDN		
✓ Considerar a aplicação das penalidades contempladas no contrato		

Tabela 25 Check-List Processamento da Despesa

3.3.4. Penalidades e Resolução

De acordo com o CCP, as entidades da AP podem, a título sancionatório, **resolver o contrato e aplicar as sanções previstas no contrato ou na lei** em caso de incumprimento pelo co-contratante.



Execução do Contrato

As sanções podem revestir natureza pecuniária. Se tal facto de verificar, o valor acumulado destas não pode exceder 20% do preço contratual, nos termos do nº2 do art.º 329º do CCP, sem prejuízo do poder de resolução do contrato.

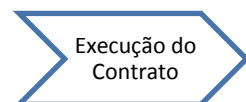
Caso o contraente público considere que não pretende proceder à resolução do contrato, por considerar que desta resulta um grave dano para o interesse público, nos termos do nº3 do art.º329º do CCP, o limite passa de 20% para 30%.

Nos termos do art.º 330º do CCP, o contrato pode ser extinto caso se verifique uma das seguintes situações:

- a) O cumprimento, a impossibilidade definitiva e todas as restantes causas de extinção das obrigações reconhecidas pelo direito civil;
- b) Se as partes chegarem a acordo, o contrato pode ser revogado em qualquer momento;
- c) A resolução, por via de decisão judicial ou arbitral ou por decisão da entidade da AP (nos casos previstos nos art.º 333º a 335º).

Caso a extinção do contrato se deva ao motivo referido na alínea c), o incumprimento do contrato pode ser resolvido por meio de resolução sancionatória, por razões de interesse público ou outro fundamento.

O contraente pode resolver o contrato a título sancionatório, cfr. art.º 333º do CCP, nas seguintes situações:



- a) Incumprimento definitivo do contrato por facto imputável ao co-contratante;
- b) Incumprimento, por parte do co-contratante, de ordens, diretivas ou instruções transmitidas no exercício do poder de direção sobre matéria relativa à execução das prestações contratuais;
- c) Oposição constante por parte co-contratante ao exercício dos poderes de fiscalização do contraente público;
- d) Cessão da posição contratual ou subcontratação realizadas com inobservância dos termos e limites previstos na lei ou no contrato, desde que a exigência pelo co-contratante da manutenção das obrigações assumidas pelo contraente público contrarie o princípio da boa-fé;
- e) Se o valor acumulado das sanções contratuais com natureza pecuniária exceder 20% do preço contratual;

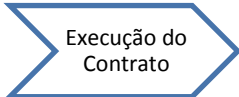
- f) Incumprimento pelo co-contratante de decisões judiciais ou arbitrais respeitantes ao contrato;
- g) Não renovação do valor da caução pelo co-contratante;
- h) O co-contratante se apresente à insolvência ou esta seja declarada pelo tribunal, o que não prejudica o direito de indemnização.

Caso o contraente opte, de acordo com art.º 334º do CCP, pela resolução do contrato por razões de interesse público, devidamente fundamentado, o co-contratante pode proceder ao pagamento de justa indemnização.

3.3.5. Autorização do Pagamento

O processo segue para a Secção de Gestão Financeira (DAF1) para o lançamento da fatura e respetivo pagamento, com a folha branca e o original da fatura.

Na DAF1, identificam-se todos os processos a incluir no Pedido de Libertação de Créditos (PLC), já foram fornecidos, e para os quais foi confirmada, através de quitação técnica, a prestação dos serviços e/ou o fornecimento dos bens, bem como todos os processos que têm a obrigatoriedade de pagamento (quer devido a existência de fatura, quer a cláusulas contratuais), mesmo que ainda falem peças processuais, nomeadamente, faturas originais e/ou quitações técnicas.



Execução do Contrato

3.3.6. Pagamento

Só é possível efetuar pagamentos (de acordo com o art.º 9º da LCPA) se:

1. Os compromissos tiverem sido assumidos de acordo com a LCPA;
2. Os bens ou serviços tiverem sido fornecidos satisfazendo as condições contratadas;
3. Existir fatura ou documento equivalente.

Deste modo, após a autorização do pagamento, um Técnico Administrativo-Financeiro, na DAF1, lança, em SIGDN, todas as faturas mencionadas no ponto anterior, efetuando o registo de dados na fatura, de acordo com os respetivos guiões (para processos logísticos e para processos financeiros). Até ao momento da elaboração da Proposta de Autorização de Pagamento (PAP), a fatura e o seu duplicado ficam arquivadas (num determinado arquivo separado) sendo posteriormente arquivada pelo Encarregado da Conta Pecuniária, após o seu pagamento.

Por fim, o CDAF elabora o PLC em SIGDN e identifica todos os compromissos/faturas que não puderam ser considerados no PLC, por falta de fundos disponíveis.

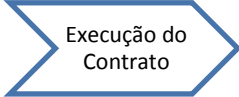
Depois de elaborado o PLC, em SIGDN, devem ser retirados os seguintes dados:

- a) O resumo de todos os documentos considerados (faturas e compromissos);
- b) Resumo por fonte de financiamento.

Depois de retirada de toda a informação, deve o CDAF1 elaborar um despacho que o Chefe da Divisão Administrativa e Financeira (CDAF) levará ao CALM DN, a fim de ser aprovado e assinado por este.

Depois de elaborado o PLC, e caso seja determinado que é possível, poderão ser elaboradas as propostas de Autorização de Pagamento (PAP) e as respetivas informações, quando aplicável, para as entidades competentes, exteriores à DN.

As PAP elaboradas são enviadas por e-mail para a Direção de Contabilidade e Operações Financeiras (DCOF), a fim de serem pagas centralmente, sendo enviados automaticamente avisos de pagamento aos fornecedores.



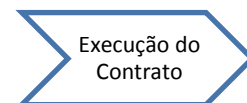
Execução do Contrato

No caso de pagamentos em moeda estrangeira, o pagamento da DCOF tem como destinatário a conta bancária de Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP) da DN, que por sua vez procede à sua transferência para o fornecedor, bem como ao respetivo aviso de pagamento.

As diferenças resultantes de flutuações cambiais, são devolvidas aos cofres do Estado, através de reposição abatida nos pagamentos.

Pontos Críticos	SIM	NÃO
✓ Verificar se os compromissos foram assumidos de acordo com a LCPA		
✓ Verificar que os bens fornecidos satisfazem a necessidade inicial		
✓ Verificar que existe fatura ou documento equivalente		
✓ Retirar do SIGDN o resumo de todos os documentos (faturas e compromissos)		
✓ Despacho do CALM DN		
✓ Enviar à DCOF as PAP a fim de serem pagas		

Tabela 26 Check-List Pagamento



4. Funções e Responsabilidades nos Vários Processos

As tabelas seguintes apresentam a relação entre a organização e as várias fases do processo de aquisição de um bem/serviço, com base na atual estrutura orgânica da DN.

Departamentos, Divisões ou Serviços
Departamento de Coordenação e Controlo (DCC)
– Divisão de Coordenação (DCO)
– Divisão de Planeamento (DPL)
Departamento da Plataforma (DPA)
– Divisão de Construções (DCN)
– Divisão de Mecânica (DME)
Departamento de Armas e Eletrónica (DAE)
– Divisão de Eletrónica (DEL)
– Divisão de Armas (DAR)
Departamento de Informação Logística (DIL)
– Divisão de Recolha e Tratamento da Informação (DRT)
– Divisão de Sistema de Suporte da Informação e Documentação (DSI)
Divisão de Submarinos (DS)
Divisão de Helicópteros (DH)
Divisão Administrativa e Financeira (DAF)
Divisão de Apoio (DAP)

Tabela 27 Departamentos, Divisões ou Serviços

Ajuste Direto e Concurso Público		Responsável
1.	Levantamento das necessidades de bens e serviços	DDS
2.	Validação e registo do DN1	DAF1
3.	Rececionar DN1	DAF2
4.	Justificação da Necessidade	DDS
5.	Criar requisição de compra	DAF2
6.	Cabimentação	DAF1
7.	Elaborar pedido de sancionamento ao responsável setorial	CDAF1
8.	Indicação de elementos de formação do contrato da despesa e do procedimento	DDS
9.	Validação financeira	DAF1
10.	Elaborar informação com pedido de PEE	DAF4
11.	Aprovação PEE	Entidade competente
12.	Imprimir PAP	DAF2
13.	Elaborar PAD	DAF2
14.	Elaborar informação ao MDN para delegação de competências	DAF4
15.	Validações finais	Diretor DDS, GPP, CDAF1 e CDAF4
16.	Autorizar procedimento de despesa e contratação	Entidade competente
17.	Diretor de Navios assina despacho para a definição do preço máximo da despesa	CALM DN
18.	Publicar anúncios de pré informação na PECP	DAF2
19.	Convite à apresentação de propostas	DAF2
20.	Elaboração do caderno de encargos	DAF2
21.	Proceder à abertura/avaliação de propostas na PECP	Júri
22.	Elaboração do relatório Preliminar	Júri
23.	Audiência Prévia	DAF2
24.	Negociação da Proposta	Júri
25.	Análise da Proposta	Júri
26.	Análise das Propostas	Júri
27.	Relatório Final	DAF2
28.	Criar imobilizado	DAF3
29.	Criar pedido de compra	DAF2
30.	Imprimir PAD	DAF2
31.	Assinar PAD	Entidade competente
32.	Criar compromisso	DAF2
33.	Criar CAF	DAF2
34.	Criar 3ª liberação do PC	DAF2
35.	Enviar notificação de adjudicação	DAF2
36.	Analisar documentos de habilitação	DAF2
37.	Publicação dos documentos na PECP	DAF2
38.	Elaboração da minuta do contrato	DAF2
39.	Aprovação da minuta do contrato	Entidade competente
40.	Proceder à outorga do contrato	Entidade competente
41.	Registo no Mapa de Registo de Contratos	DAF2
42.	Enviar processo ao TC	DAF4

43.	Caução	CDAF4
44.	Confirmação de Compromissos	
45.	Relatórios e publicidade	DAF2
46.	Receção do material/serviço	DAF3
47.	Relatório de quitação	DDS e DAF3
48.	Avaliação do Fornecedor	DDS e meio naval
49.	Receção da Fatura	DAF3
50.	Identificar processos a incluir no PLC	DAF1
51.	Lançamento de todas as faturas	DAF1
52.	Arquivar faturas até ao pagamento	DAF1
53.	Elaborar o PLC em SIGDN	DAF1
54.	Retirar dados do PLC	DAF1
55.	Obter despacho do Diretor de Navios	DAF1
56.	Informar elementos necessários	DAF1
57.	Autorização do pagamento - Elaborar as PAP	DAF1
58.	Pagamento das Faturas	DAF1

Tabela 28 Responsabilidades nos procedimentos de Ajuste Direto e Concurso Público

5. Check-List: Conformidade dos Procedimentos Pré-Contratuais

Fase 1

1. Identificação do Bem ou Serviço a adquirir	
2. Consulta exploratória ao mercado	
3. Identificação do preço-base	
4. Orçamento e Financiamento	
5. Identificar o impacto operacional que a ausência do bem ou serviço implica	
6. Identificar o elemento de ação a respeita	
7. Identificação da Prioridade da aquisição do bem ou serviço	
8. Identificação de prazos e metas temporais	
9. Definição de objetivos quantitativos e qualitativos que se pretendem alcançar com a aquisição do bem ou serviço	
10. Identificação de um responsável pelo procedimento	
11. Implementação de segregação de funções na seleção inicial de fornecedores	
12. Identificação de entidades propostas para consulta, com base no histórico das aquisições/fornecedores com origem em necessidades do serviço e da mesma natureza (qualidade e preço)	
13. Identificação dos efeitos esperados no planeamento com a aquisição do bem/serviço	
14. Enquadrar a necessidade no Plano de Atividades, PLAMANCURT, PLAMANCURT, ou no instrumento de planeamento a que diz respeito	
15. Análise da relação preço/qualidade	
16. Apresentação de Declaração de Exclusividade, se aplicável	
17. Designação do Júri (se forem enviados pelo menos 2 convites)	
18. Definição do critério de escolha	Em função do valor
	Em função de critérios materiais

19. Elaboração de Nota Justificativa com recurso a fundamentação objetiva e documentada	
20. Elaboração de Extensão de Fornecimento	
21. Elaboração das Especificações Técnicas	
22. Verificar que as Especificações Técnicas são claras, completas e não discriminatórias	
23. Verificar que os requisitos fixados não impõem condições inusuais ou demasiado exigentes e/ou restritivas o que pode obrigar ao afastamento de grande parte dos potenciais concorrentes	
24. Elaboração da Declaração de Exclusividade	
25. Elaboração de Listas de Trabalho	
26. Elaboração de Orçamentos	
27. Elaborar pedido de sancionamento	
28. Determinar fonte de financiamento	
29. Entidade competente autoriza cabimento	
30. Delegação de competências	
31. Despacho pelo órgão competente para autorizar a despesa	

Fase 2

Publicitação

32. Publicitação do procedimento	Convite	
	Diário da República	
	JOUE	
	Plataforma Eletrónica	
33. O critério de adjudicação devidamente identificado		
34. A existência de fatores e subfatores de adjudicação estão devidamente identificadas no programa do procedimento		
35. As referências constantes das peças do procedimento não induzem a qualquer tipo de discriminação		

Esclarecimentos, erros e omissões

36. Existência de pedidos de esclarecimentos	
--	--

37. Os esclarecimentos foram prestados dentro do prazo fixado	
38. Os esclarecimentos prestados foram publicitados de forma adequada	
39. Publicitação do adiantamento do prazo de entrega das propostas	
40. Notificação do adiantamento do prazo de entrega das propostas	
<u>Apresentação e análise das propostas</u>	
41. Formulação das propostas base	
42. Pedidos de esclarecimentos	
43. Divulgação dos esclarecimentos solicitados	
44. Apreciação da capacidade técnica dos concorrentes	
45. Apreciação da capacidade económica dos concorrentes	
46. Apreciação da capacidade financeira dos concorrentes	
47. Existência de propostas com preço anormalmente baixo	
48. Fundamentação do preço anormalmente baixo	
49. Existência de proposta com preço contratual superior ao preço-base	
50. Assegurar que o modelo de avaliação das propostas é de carácter objetivo e se baseia em dados quantificáveis e comparáveis	
51. Assegurar que os fatores e subfatores de avaliação das propostas e a sua ponderação relativa são os adequados à natureza e objetivos da aquisição e estão enunciados de forma clara e suficientemente pormenorizada no programa do procedimento ou no convite	
52. Assegurar a conformidade do regulamento de avaliação das propostas com os elementos submetidos à concorrência	
53. Foi respeitado o critério de adjudicação	
54. Realização de audiência prévia	
55. Análise e consideração de observações resultantes da audiência prévia	
56. Consulta de mais do que um fornecedor (inclusive no procedimento de ajuste direto simplificado)	
<u>Adjudicação</u>	
57. O procedimento adotado é adequado ao valor de adjudicação	

58. A decisão de adjudicação foi tomada pelo órgão competente, por despacho, ou deliberação	
59. A adjudicação foi notificada a todos os concorrentes	
Habilitação	
60. Notificação para apresentação dos documentos de habilitação a todos os concorrentes	
61. Divulgação dos documentos de habilitação a todos os concorrentes	
Caução	
62. Situação exigível de prestação de caução	
63. Verificação da prestação de caução e o cumprimento dos seus requisitos (prazo e montante)	

Fase 3

Celebração do contrato

64. Redução do contrato a escrito	
65. Verificar que as Especificações Técnicas fixadas no caderno de encargos são adequadas à natureza das prestações objeto do contrato a celebrar	
66. Que o contrato preveja e regule com o devido rigor o eventual suprimento de erros e omissões	
67. Que a execução dos trabalhos de suprimento de erros e omissões não excede os limites quantitativos estabelecidos na lei	
68. Que foi cumprido o pressuposto da “natureza imprevista” para a existência de trabalhos a mais, correspondendo efetivamente a “novas obras”	
69. Verificar se os trabalhos não podem ser técnica ou economicamente separáveis do objeto do contrato sem inconveniente grave para o dono da obra ou, caso sejam separáveis são necessários à sua conclusão.	
70. Aprovação da minuta do contrato pelo órgão competente para autorizar a despesa	

71. Aprovação da minuta do contrato pelo adjudicatário	
72. Celebração do contrato	
73. O contrato está sujeito a visto prévio do Tribunal de Contas	
74. O contrato possui o visto prévio do Tribunal de Contas	
75. A celebração do contrato foi publicitada no Portal dos Contratos Públicos - www.base.gov.pt/	
76. Publicação do anúncio de adjudicação	

Fase 4

Receção do bem/serviço e Pagamento

77. Segregar funções entre a receção qualitativa e quantitativa	
78. Fiscalizar e avaliar o desempenho do contratante de acordo com os prazos de entrega, quantidades e padrões de qualidade estabelecidos no contrato	
79. Elaborar relatos de acompanhamento e avaliação regular do desempenho do prestador de serviços/empreiteiro, com periodicidade definida	
80. Enviar advertências, em devido tempo, ao fornecedor/prestador de serviços/empreiteiro logo que se detetem situações irregulares e/ou derrapagens de custos e/ou prazos contratuais	
81. Assegurar a existência de bases de dados de acompanhamento da execução material dos contratos	
82. Considerar a aplicação das penalidades contempladas no contrato	
83. Não efetuar pagamentos sem a correspondente receção/quitação qualitativa e quantitativa do bem/serviço/empreitada, bem como o visto do Tribunal de Contas, nos casos aplicáveis	

ANEXOS

ANEXO A – ESCOLHA DO PROCEDIMENTO EM FUNÇÃO DO VALOR

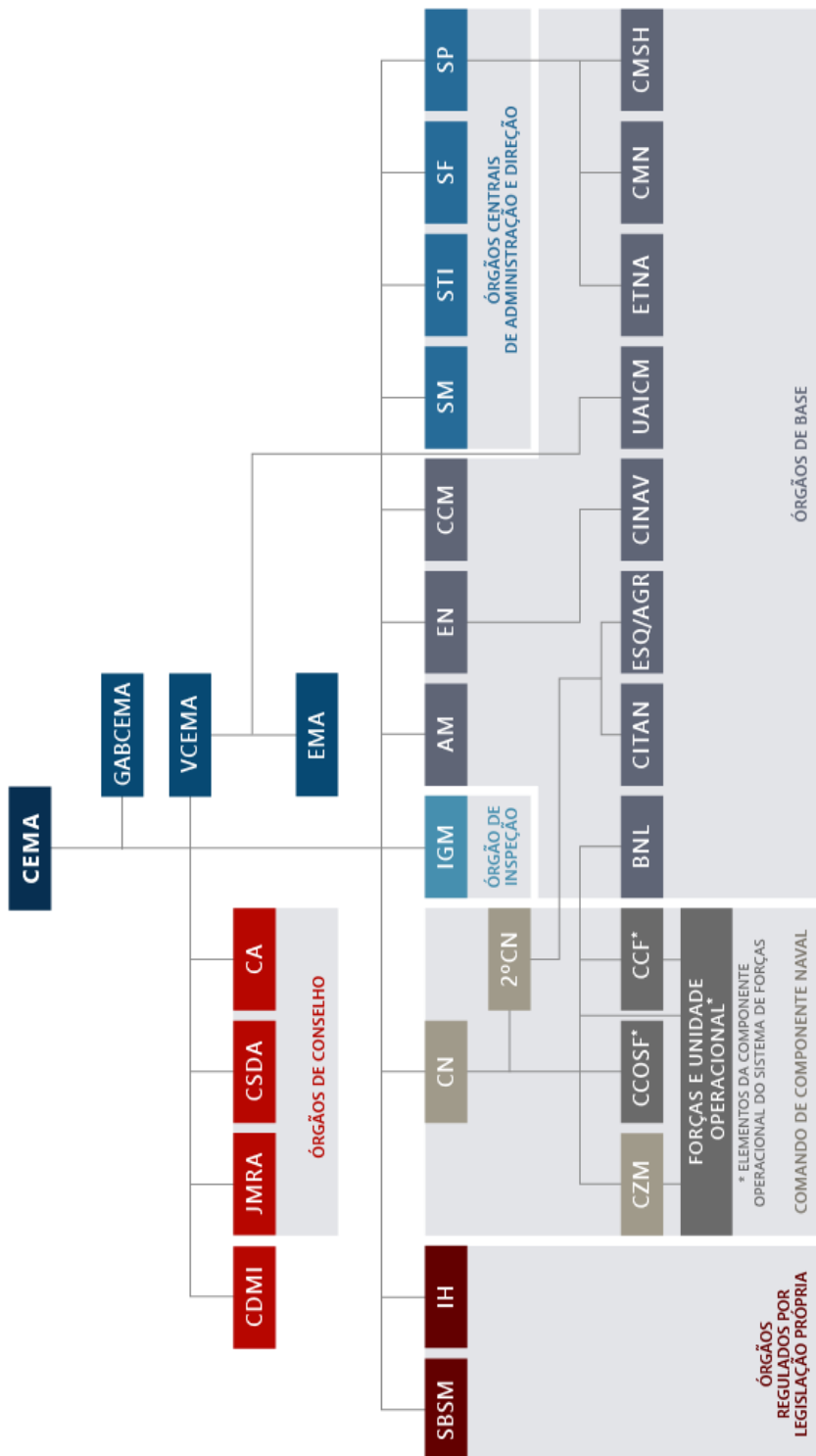
TIPO DE CONTRATO	EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS		LOCAÇÃO OU AQUISIÇÃO DE BENS MÓVEIS	AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS	
	GERAL	ORGANISMOS DE DIREITO PÚBLICO OU BANCO DE PORTUGAL		GERAL	CATEGORIA 6 ANEXO II-A DA DIRETIVA 2004/18/C E
AJUSTE DIRETO	150.000 €	1.000.000 €	75.000 €	75.000 €	206.000 €
CONCURSO PÚBLICO COM PUBLICAÇÃO DE ANÚNCIOS NO JOUE	QUALQUER VALOR		QUALQUER VALOR	QUALQUER VALOR	
CONCURSO PÚBLICO SEM PUBLICAÇÃO DE ANÚNCIOS NO JOUE	5.150.000 €		206.000 €	206.000 €	
CONCURSO LIMITADO POR PRÉVIA QUALIFICAÇÃO COM PUBLICAÇÃO DE ANÚNCIOS NO JOUE	QUALQUER VALOR		QUALQUER VALOR	QUALQUER VALOR	
CONCURSO LIMITADO POR PRÉVIA QUALIFICAÇÃO SEM PUBLICAÇÃO DE ANÚNCIOS NO JOUE	5.150.000 €		206.000 €	206.000 €	

ANEXO B – CLASSIFICAÇÃO DA MANUTENÇÃO QUANTO AO OBJETIVO, NATUREZA E INSERÇÃO NOS PLANOS DE MANUTENÇÃO E AO PROCESSO DE EXECUÇÃO⁸⁵

Quanto ao objetivo	
Corretiva	Corrente ou Normal
	Eventual
	Urgente
	Muito Urgente
Preventiva	Sistemática
	Por avaliação ou condicionada
Quanto à natureza	
1º Escalão	A sua realização é possível no âmbito dos serviços técnicos dos meios navais.
2º Escalão	Possível com o apoio da capacidade humana e oficial existente ou posta à disposição do Comando Administrativo.
3º Escalão	Requer a intervenção do organismo com funções de direção técnica, DN. São executados pela AA, SA, pelo fabricante, ou por entidades congéneres.
Quanto à inserção nos planos de manutenção	
Grandes Revisões (GR)	
Revisões Intermédias (RI)	Ações de manutenção preventiva e corretiva de 3º escalão;
Pequenas Revisões (PR)	Ações de manutenção acentuadamente do 3º escalão;
Revisões Assistidas (RA)	Ações de manutenção preventiva e corretiva, normalmente do 2º escalão realizadas no decurso dos períodos operacionais;
Intervenções Pontuais ou Eventuais (IE)	
Docagens	
Quanto ao processo de execução	
Por intervenção direta	
Por substituição	

⁸⁵ Fonte: ILA 5 (A)

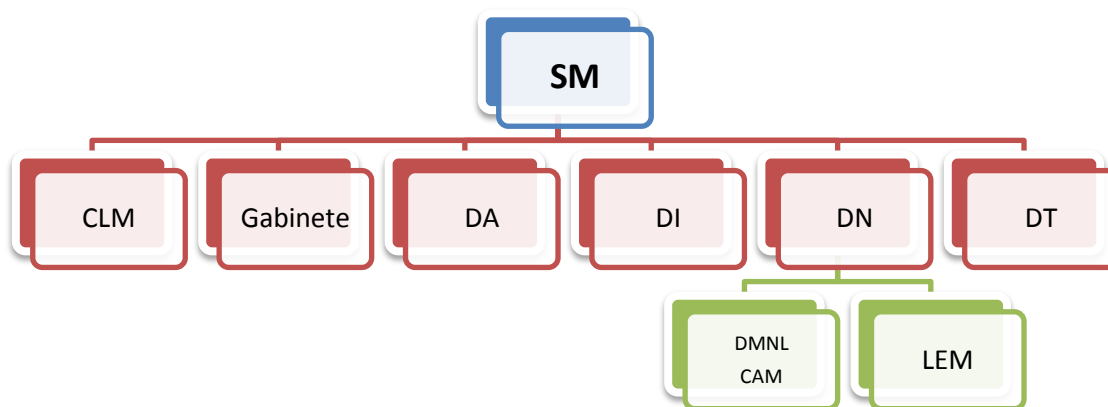
ANEXO C – MACROESTRUTURA SIMPLIFICADA DA MARINHA⁸⁶



Macroestrutura simplificada da Marinha • Conforme Decreto-Lei nº 185/2014, de 29 de dezembro

⁸⁶Fonte: <https://intranet.marinha.pt/organizacao/estruturaorganica/Paginas/Organograma.aspx>

ANEXO D – ORGANOGRAMA DA SM



ANEXO E – TIPOS DE CONTRATO REALIZADOS PELA DN NO ANO DE 2015⁸⁷

AQUIÇÃO AO ABRIGO DE ACORDOS QUADRO

(Fonte: SIM)									
Serviço Móvel Terrestre	Equipamento Informático	Cópia e Impressão	Papel, Econômico e Consumíveis de Impressão	Licenciamento de Software	Combustíveis Rodoviários	Seguros de Veículos	Energia		
4.856,87	13.877,04		2.828,77	4.284,41					
(Fonte: SIM)									
Vigilância e Segurança	Higiene e Limpeza	Serviços de Voz e dados em local fixo	Viagens e Alojamentos	Mobiliário de Escritório	Plataforma Eletrónica de Contratação	Refeições conferenciadas			
6.403,53	62.383,54	1.747,85							

Tipo de Contrato	Formas de Adjudicação												TOTAL			
	Concurso Público		Concurso Público Urgente		Contratação Excluída (artº5 CCP)		Contratos Excluídos (artº4 CCP)		Ajuste Direto – Acordos Quadro (artº 26 e 27 CCP)		Ajuste Direto – Critérios Materiais (artº 24 CCP)		Ajuste Direto		N.º	Valor (€)
	N.º	Valor (€)	N.º	Valor (€)	N.º	Valor (€)	N.º	Valor (€)	N.º	Valor (€)	N.º	Valor (€)	N.º	Valor (€)		
Aquisição de Bens	7	3.223.888,38	0	0,00	25	17.438.686,25	6	562.114,00	9	17.023,88	62	45.807.745,58	326	3.838.851,51	435	75.246.648,90
Aquisição de Serviço	1	99.999,00	0	0,00	178	11.320.795,24	3	226.868,37	9	88.648,83	137	11.853.405,29	477	3.337.417,04	805	26.927.133,77

⁸⁷ Informação extraída do SIGDN.

ANEXO F – ESTRUTURA ORGÂNICA DA DN⁸⁸



⁸⁸ Fonte: <https://intranet.marinha.pt/subportais/SM/dn/Paginas/Organograma.aspx>