

**Auditoria para Apuramento de
Responsabilidades Financeiras a
contratos celebrados pela
Marinha**

PD n.º 13/2022

RELATÓRIO N.º 3/2024

2.ª SECÇÃO



TC TRIBUNAL DE
CONTAS

PROCESSO N.º 14/2023 – ARF



ÍNDICE

SUMÁRIO	5
CONCLUSÕES.....	5
I - INTRODUÇÃO.....	7
<i>Objetivos e âmbito</i>	7
<i>Origem do Processo</i>	7
<i>Metodologia</i>	8
<i>Exercício do contraditório</i>	8
II – BREVE CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE	11
<i>Marinha</i>	11
<i>Entidade Adjudicatária</i>	13
III – OBSERVAÇÕES	15
<i>Aquisições realizadas por critérios materiais</i>	15
<i>Não publicitação no Portal base dos contratos públicos</i>	24
<i>Pagamento ocorrido antes da execução material</i>	26
<i>Outras irregularidades na formação de contratos</i>	28
IV – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	34
V - DECISÃO	34
ANEXO 1 - METODOLOGIA	37
ANEXO 2 - CRITÉRIOS DE AUDITORIA.....	39
ANEXO 3 - ORGANOGRAMA	40
ANEXO 4 - MODELO FINANCEIRO	42
ANEXO 5 - LISTA DOS PROCESSOS OBJETO DE AUDITORIA.....	44
ANEXO 6 - PROCESSOS COM IRREGULARIDADES NA PUBLICITAÇÃO NO PORTAL BASE.....	45
ANEXO 7 – RESPOSTAS REMETIDAS EM SEDE DE CONTRADITÓRIO	46

SIGLAS E ABREVIATURAS

AMN	Autoridade Marítima Nacional
ARF	Apuramento de Responsabilidades Financeiras
CCP	Código dos Contratos Públicos
CEMA	Chefe do Estado-Maior da Armada
CN	Comando Naval
DA	Direção de Abastecimento
DGAM	Direcção-Geral da Autoridade Marítima
DIAP	Departamento de Investigação e Ação Penal
DL	Decreto-Lei
DN	Direção de Navios
DR	Diário da República
FA	Forças Armadas
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOMAR	Lei Orgânica da Marinha
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MDN	Ministério da Defesa Nacional
NATDR	Núcleo de Análise e Tratamento de Denúncias e Relatórios dos Organismos de Controlo Interno
NPD	Número de Processo de Despesa
NRP	Navio da República Portuguesa
PAPRD	Proposta para a adoção do procedimento e realização da despesa
PAP	Pedido de autorização de pagamento
PD	Processo de Denúncia
PJM	Polícia Judiciária Militar
RAFE	Regime da Administração Financeira do Estado
SEC	Subentidades contabilísticas
TdC	Tribunal de Contas
UEO	Unidades, Estabelecimentos e Órgãos

SUMÁRIO

O presente relatório visa apresentar as conclusões da auditoria que consistiu em examinar contratos de aquisição de bens e serviços celebrados entre a Marinha e a empresa _____, entre 11 de novembro de 2017 e 31 de dezembro de 2018, e identificar a prática de eventuais infrações cometidas por incumprimento do quadro legal da contratação pública e de normas de assunção de despesas públicas, suscetíveis de configurar responsabilidade financeira.

CONCLUSÕES

Os processos de aquisição auditados foram instruídos por unidades da Marinha, cujas despesas e pagamentos foram autorizados por responsáveis de cada unidade, no uso de competências que lhes foram delegadas.

Os processos examinados permitiram concluir pela inobservância dos seguintes princípios e regras gerais de contratação pública e de realização de despesa pública:

- a) Recurso ao procedimento por ajuste direto por critérios materiais, sem se encontrarem preenchidos os respetivos pressupostos legais;
- b) Não publicitação ou publicitação intempestiva no Portal Base dos Contratos Públicos;
- c) Execução financeira do contrato (pagamento) antes da sua execução material;
- d) Incumprimento dos princípios da transparência e da concorrência;
- e) Ausência de designação do gestor do contrato, na formação do contrato;
- f) Ausência de declaração de inexistência de conflito de interesses dos membros do júri para avaliação das propostas;
- g) Inadequada classificação económica das despesas públicas.



I - INTRODUÇÃO

Objetivos e âmbito

1. A presente ação teve por objetivo o apuramento de eventuais responsabilidades financeiras relativas a procedimentos aquisitivos efetuados pela Marinha à empresa ., no período compreendido entre 11 de novembro de 2017 e 31 de dezembro de 2018, tendo por base o exame do cumprimento das normas da contratação pública e da assunção da despesa pública.

Origem do Processo

2. A auditoria teve por base o Processo de Denúncia (PD) n.º 13/2022, de 7 de janeiro, decorrente de comunicação, a este Tribunal, por parte do Ministério Público – Departamento de Investigação e Ação Penal (DIAP), da 3.ª Secção de Almada, do relatório pericial n.º 1/2021, de 25 de novembro de 2021, e do relatório final do NUIPC 40/17.ONJLSB¹, elaborados pela Polícia Judiciária Militar (PJM), abrangendo um total de 57 processos de aquisição.
3. O Núcleo de Análise e Tratamento de Denúncias e Relatórios dos Organismos de Controlo Interno (NATDR), da Direção-Geral do Tribunal de Contas, analisou os referidos relatórios e a documentação de suporte e concluiu² que em 34 processos examinados, reportados a 2017 e 2018, 28³ indiciavam a eventual prática de atos não conformes às regras e à disciplina aplicáveis à contratação pública, sendo passíveis de, eventualmente, consubstanciar infração financeira de caráter sancionatório⁴.
4. O relatório pericial n.º 1/2021 reporta outras situações irregulares, em 23 processos de despesa⁵, que não foram considerados pelo NATDR, como suscetíveis de constituir eventuais infrações financeiras⁶, em virtude de não se encontrarem, alegadamente, com documentação de suporte suficiente. No entanto, atenta a matéria em causa, incluíram-se na presente ação a totalidade dos processos, para um exame preliminar, tendo-se recolhido a informação necessária e suficiente.
5. No exame prévio da documentação objeto de auditoria foram identificados 30 processos aquisitivos (dos 57 referenciados no PD n.º 13/2022 e no relatório pericial n.º 1/2021), que à data do início da presente ação (20 de abril de 2023) já se encontravam prescritos⁷, pelo que, relativamente a esses processos, já não é possível serem imputadas eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias.

¹ Número atribuído ao processo de inquérito.

² Cfr. Informação n.º 184/2023 - NATDR, de 8 de março.

³ Processos realizados por Unidades, Estabelecimentos e Órgãos (UEO) da Marinha: 1 do Comando Naval (CN); 5 da Direção de Abastecimento (DA); 21 da Direção-Geral da Autoridade Marítima (DGAM) e 1 da Direção de Navios (DN) (cfr. fls. 637 a 3416 dos volumes III a X, do PD n.º 13/2022).

⁴ Objeto de despacho do Senhor Conselheiro Responsável pela Área IV, de 16 de março de 2023.

⁵ Em 23 processos realizados por várias UEO da Marinha: Base Naval de Lisboa (4), Comando do Corpo de Fuzileiros (1), CN (16); DGAM (2).

⁶ Abordados nos pontos 13.3 e 13.4 da Informação n.º 184/2023 - NATDR.

⁷ Nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 69.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), o procedimento por responsabilidade financeira extingue-se com a prescrição, encontrando-se o prazo de prescrição regulado no artigo 70.º, conjugado com o artigo 58.º, ambos da LOPTC.

6. Assim, a presente auditoria abrangeu 27 processos de despesa (universo), cuja data de autorização para a adoção do procedimento e realização da despesa ocorreu a partir de 11 de novembro de 2017 (inclusive), a fim de serem examinados à luz das disposições legais do Código dos Contratos Públicos⁸ (CCP) e da execução orçamental e financeira da despesa.

Metodologia

7. Os trabalhos foram executados em conformidade com as normas previstas nos manuais de auditoria do TdC, na Carta de Ética do TdC e no Código de Conduta dos Serviços de Apoio do TdC e, ainda, quando necessário, com os princípios, as normas e os procedimentos internacionais de auditoria aplicados ao setor público.
8. A execução da auditoria consubstanciou-se no exame da informação constante do Processo de Denúncia (PD) n.º 13/2022, que integra o relatório pericial da PJM, e na recolha e exame da documentação probatória⁹ relativa às situações suscetíveis de configurarem eventuais infrações financeiras. A metodologia e os procedimentos encontram-se sumariamente descritos no Anexo 1. Complementarmente, os trabalhos tiveram em conta o relatório n.º 11/2020, 2.ª Secção, relativo à Auditoria Financeira à Marinha, ano económico de 2018, bem como o acompanhamento do acolhimento das recomendações dirigidas ao Chefe do Estado-Maior da Armada¹⁰, designadamente na área das aquisições¹¹.
9. Tomou-se, ainda, em consideração a Sentença n.º 4/2023, 3.ª Secção, de 8 de fevereiro, e o Acórdão n.º 16/2023, 3.ª Secção, de 24 de maio, proferidos no âmbito do Relatório da *Auditoria de conformidade à contratação pública – Marinha*, de setembro de 2020¹², reportado ao biénio 2016-2017, da Inspeção-Geral das Finanças.

Exercício do contraditório

10. Em cumprimento do princípio do contraditório¹³, o Juiz Relator determinou o envio do Relato de Auditoria para Apuramento de Responsabilidades Financeiras a contratos celebrados pela

⁸ Aprovado e publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na versão atualizada pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, e na redação em vigor à data da prática dos factos. O Decreto-Lei n.º 214-G/2015 manteve a redação dada ou conservada pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho, quanto aos normativos em causa, particularmente os artigos 19.º, 20.º, 24.º, 113.º e 128.º. Assim, aos factos ocorridos até 1 de janeiro de 2018 e após essa data são-lhes correspondentemente aplicáveis o Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho, e o Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto (artigo 13.º).

⁹ Foram solicitados esclarecimentos e documentos à Marinha, relativos a processos: da DA (4); da DGAM (9); da DN (1) e do CN (13) (cfr. ofício n.º 3118/2013 de 13 de julho).

¹⁰ O Tribunal recomendou ao Chefe de Estado-Maior que “reforce o controlo na área das aquisições públicas, nomeadamente na fundamentação da escolha de procedimentos, na centralização da aquisição (DA) da mesma tipologia de material, conforme a manifestação da necessidade pelos serviços, à luz dos princípios da eficiência e da eficácia à colocação das aquisições à concorrência de vários fornecedores/prestadores de serviços”.

¹¹ A Marinha tem vindo a dar conta, a este Tribunal, das melhorias ocorridas na área da contratação pública, designadamente com a criação do “Gabinete de Normativo e Apoio à Contratação Pública”, que, no período compreendido entre 2020 e a presente data, emanou 27 normas técnicas (e.g.: fundamentação da escolha do procedimento; adoção de critérios materiais; concurso público urgente) e procedeu à revisão de outras. No entanto, não obstante o procedimento mais adotado continuar a ser o ajuste direto, verifica-se nos mapas de prestação de contas uma quebra do número de contratos adjudicados por este tipo de procedimento e um aumento, ainda que ligeiro, da adoção do procedimento por concurso público (cfr. Mapa 5.2 *Contratação Administrativa – Adjudicação por tipo de procedimento*, submetido no âmbito da prestação de contas, de 2021 e 2022).

¹² Relatório n.º 2020/51.

¹³ Plasmado, entre outros, nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).



Marinha, ao atual Chefe do Estado-Maior da Armada (CEMA) e aos responsáveis a quem foram imputadas irregularidades, para, querendo, se pronunciarem sobre o seu conteúdo.

Todos os responsáveis exerceram o direito de contraditório. As alegações apresentadas¹⁴ constam do Anexo 7 e, sempre que pertinentes, motivaram ajustamentos no texto ou foram introduzidas junto aos correspondentes pontos deste Relatório.

O CEMA e os responsáveis indiciados por eventuais infrações financeiras responderam, individualmente, e juntaram documentos em anexo. Alguns desses documentos, designadamente remetidos pelo CEMA e pelo então Diretor de Abastecimento, em funções em 2017, respeitam a medidas adotadas e procedimentos implementados na Marinha no âmbito da contratação pública que, alegadamente, vieram colmatar algumas deficiências identificadas no presente Relatório¹⁵.

O CEMA veio informar sobre as iniciativas que a Marinha tem vindo a implementar “*resultantes das auditorias realizadas, em 2018, à contratação pública, pela Inspeção-Geral de Finanças e, em 2019, a auditoria financeira à gerência de 2018, pelo Tribunal de Contas, efetuando semestralmente um ponto de situação. Cabe referir que os contratos examinados no âmbito da auditoria em epígrafe dizem respeito ao mesmo período temporal, no caso concreto, entre 11 de novembro de 2017 e 31 de dezembro de 2018*”. Mais se salienta que a “*área da contratação pública constitui uma prioridade estratégica na Marinha e tem compreendido diversas iniciativas, algumas já referidas nos pontos de situação enviados ao Tribunal de Contas, como a criação do Gabinete de Normativo e Apoio à Contratação Pública (GNACP), e reconhecendo que a formação das pessoas que intervêm no processo de contratação é também crucial para o robustecimento dos procedimentos.*”.

Sublinha, ainda, que se encontram trabalhos em curso para a implementação do sistema de contabilidade de gestão na Marinha “*decorrente da Diretiva Estratégica da Marinha 2022 e, com o objetivo de implementar o sistema de gestão do risco na Marinha, encontra-se em edificação o Gabinete de Gestão do Risco da Marinha, criado através do despacho do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada n.º 69/23, de 8 de novembro, na direta dependência do Vice-Chefe do Estado-Maior da Armada, por forma a apoiar a decisão e contribuir para o sistema de controlo interno.*”.

Cada um dos alegantes a quem foi imputada a prática de eventuais responsabilidades financeiras vem alegar que “*Se, por um lado, é estabelecida uma dependência hierárquica do pessoal colocado na [Divisão Administrativa e Financeira da Unidade em causa], obedecendo às suas ordens e instruções, desde que o seu cumprimento não implique a prática de um crime ou infração (...). Por outro lado, a relação de hierarquia deve espelhar a confiança do incumbente do cargo (...) nos elementos da sua equipa, de acordo com as competências àqueles cometidas.*”.

E, neste sentido, vêm solicitar a este Tribunal:

“*Ser exonerado de qualquer eventual responsabilidade financeira sancionatória, que, injustamente, lhe está a ser imputada, (...) ou por mera cautela, caso assim não se entenda, ser extinta a responsabilidade por relevação da responsabilidade nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.*”.

De acordo com a regulamentação em vigor¹⁶, considera-se que cada um dos “agentes” a quem foi imputada a prática de eventuais infrações financeiras corresponde a quem, à data dos factos, foi atribuída, por delegação ou subdelegação, competências para autorizar despesas, e, ao respetivo órgão máximo do setor da Marinha, os recursos financeiros que lhe cabia gerir.

De sublinhar que “*a apreciação da culpa na responsabilidade financeira, deve ter em conta as especificidades das funções em concreto desempenhadas pelos sujeitos que a ela estão obrigados tendo em conta o padrão de um responsável financeiro diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir*”.

¹⁴ Todos os indiciados responsáveis remeteram, em tempo, a respetiva pronúncia por via eletrónica.

¹⁵ E.g.: lista de formação e ações de esclarecimentos; lista de normas técnicas elaboradas pelo Gabinete de Normativo e Apoio à Contratação Pública, aprovadas pelo Superintendente das Finanças no período entre 2020 e 2021; despacho do CEMA para criação de um grupo de trabalho para implementação do sistema de contabilidade de gestão da Marinha.

¹⁶ O Regulamento de Administração Financeira da Marinha, aprovado pelo Despacho do Chefe do Estado-Maior da Armada n.º 01/08, de 9 de janeiro (em vigor à data dos factos), estabelece que a “*Administração financeira da Marinha compreende os processos de decisão e todas as ações de planeamento, obtenção, organização, afetação e controlo da aplicação dos recursos públicos e outros ativos do Estado, afetos à execução das missões da Marinha*” e que “*compete às entidades responsáveis pelos Setores da Marinha dirigir a execução das atividades de administração financeira (...)*”, entre outras “*promover a execução dos procedimentos de controlo interno da administração financeira estabelecidos para o escalão sectorial (...) exercer as competências que lhe são delegadas ou subdelegadas, nomeadamente a autorização de despesas*”.

(...); um militar ao assumir um cargo (...) “há um dever por parte do agente nomeado, de «saber onde vai e o que vai fazer»”. Ainda que a formação principal do agente seja de natureza diferente, “é-lhe exigido um especial dever de conhecimentos sobre legis artis mínimas da gestão pública, nomeadamente o enquadramento legislativo, de modo a desenvolver o controlo e a gestão de forma prudencial. Não o tendo feito, ocorre uma violação do dever objetivo de cuidado devido a quem (...) não cumpriu os procedimentos legais devidos e que lhe eram exigidos”¹⁷.

Em particular, no que respeita à autorização dos pagamentos, que muitos alegantes caracterizam como um ato meramente processual e daí insuscetível de gerar responsabilidade financeira, convirá esclarecer que não deve assim entender-se. Para além de um conjunto de atos que devem ser praticados após a autorização da despesa, designadamente todos aqueles subjacentes à verificação da execução dos contratos celebrados, e cujo cumprimento integral deve ser aferido no momento do pagamento, também deve essa ocasião servir para reconfirmar o cumprimento de outras formalidades, como, por exemplo, a correção dos cabimentos e dos compromissos registados, como claramente resulta de a alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC prever expressamente, entre outras, a responsabilidade financeira pela “*violação de normas sobre (...) pagamento de despesas públicas*”.

Em estruturas organizativas complexas, como é o caso da Marinha, não se exige que o autorizador dos pagamentos, nomeadamente quando se trata dos comandantes das unidades e que são oficiais superiores ou, até, oficiais gerais, analisem pessoal e individualmente cada pagamento que lhes é submetido para aprovação. Mas espera-se, isso sim, que emitam as ordens e diretivas necessárias, que criem as estruturas adequadas e se rodeiem do pessoal qualificado para que todas as tarefas e verificações indispensáveis possam ser realizadas.

¹⁷ Cfr. Sentença n.º 12/2021 – 3.ª Secção (Processo n.º 10/2020-JRF/3.ª Secção).

II – BREVE CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE

Marinha

11. A Marinha é um ramo das Forças Armadas (FA), dotada de autonomia administrativa, que se integra na administração direta do Estado, através do Ministério da Defesa Nacional (MDN).
12. A Lei Orgânica da Marinha (LOMAR) foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 185/2014, de 29 de dezembro¹⁸, e, conforme nela se estabelece, tem por missão principal participar na defesa militar da República, sendo vocacionada para a geração, preparação e sustentação de forças e meios da componente operacional do sistema de forças.
13. A Marinha organiza-se numa estrutura vertical e hierarquizada e os respetivos órgãos relacionam-se através dos seguintes níveis de autoridade: hierárquica, funcional, técnica e de coordenação (organograma - Anexo 3).
14. É comandada pelo Chefe de Estado Maior da Armada¹⁹, e o Vice-Chefe do Estado-Maior da Armada é o 2.º comandante da Marinha, substituindo o CEMA nas suas ausências ou impedimentos²⁰.
15. Integrada na orgânica do MDN, a Autoridade Marítima Nacional (AMN) é considerada uma estrutura autónoma, sendo o CEMA, por inerência, a AMN e, nesta qualidade, depende do Ministro da Defesa Nacional. É, em termos funcionais, a estrutura superior de administração e coordenação dos órgãos e serviços que possuem competências ou desenvolvem ações enquadradas no âmbito do Sistema da Autoridade Marítima (SAM), que veio estabelecer as atribuições, a estrutura e a organização da AMN e criar a Direção-Geral da Autoridade Marítima (DGAM).
16. A DGAM é um serviço integrado no MDN, através da Marinha, para efeitos de gestão de recursos humanos e materiais, dotada de autonomia administrativa, que compreende, para além dos serviços centrais, departamentos marítimos e capitánias dos portos, estrutura desconcentrada com implantação nacional²¹.
17. O modelo financeiro da Marinha tem sob a sua orientação o CEMA, que toma as decisões político-financeiras, e o Superintendente das Finanças²², que tem a condução superior ao nível da autoridade técnica. O Sistema de Administração Financeira da Marinha é constituído por uma

¹⁸ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 19/2022, de 24 de janeiro. O Decreto regulamentar n.º 10/2015, de 5 de julho, alterado, à data dos factos, pelos Decretos Regulamentares n.º 1/2016, de 24 de maio, e n.º 10/2017, de 15 de dezembro, fixa as competências das estruturas principais da Marinha, bem como dos respetivos comandantes, diretores ou chefes.

¹⁹ Cfr. artigo 19.º da Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, aprovada pela Lei Orgânica n.º 2/2021, de 9 de agosto, que revogou a Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho, alterada pela Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de setembro.

²⁰ Cfr. artigo 10.º da LOMAR.

²¹ A execução orçamental e financeira é integrada na prestação de contas da Marinha.

²² A Superintendência das Finanças é um órgão central de administração e direção da Marinha e tem por missão assegurar as atividades da Marinha no domínio da administração dos recursos financeiros, sem prejuízo das competências de outras entidades.

matriz organizacional interna materializada em três subentidades contabilísticas (SEC1, SEC2 e SEC3) com reflexo na prestação de contas única²³ (Anexo 4).

18. Esta descentralização permite às Unidades, Estabelecimentos e Órgãos (UEO) (SEC2)²⁴ efetuar as fases inerentes ao ciclo de realização da despesa²⁵ (do cabimento ao pedido de autorização do pagamento), com exceção do pagamento, etapa da responsabilidade da então Direção de Contabilidade e Operações Financeiras (DCOF) da Superintendência de Finanças (SF), que centraliza a emissão dos meios de pagamento, constituindo-se como a única tesouraria da entidade contabilística Marinha²⁶.

19. O Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional (SIGDN) é um sistema *Enterprise Resource Planning* transversal ao MDN, que, entre outros objetivos, visa estabelecer procedimentos normalizados e possibilitar o exercício das atividades no âmbito do planeamento e gestão dos recursos financeiros e orçamentais, logísticos e humanos²⁷.

20. A despesa da Marinha, em 2017 e 2018, alcançou 542,6 milhões de euros (M€) e 511,3 M€, respetivamente, e as despesas com aquisição de bens e serviços e de bens de capital representaram 36,8% e 33,8% da despesa total, conforme quadro seguinte:

Quadro 1 – Execução orçamental da despesa em 2017 e 2018

DESPESA	2017		2018	
	Execução (M€)	Estrutura (%)	Execução (M€)	Estrutura (%)
DESPESAS CORRENTES	430,927	79,4	420,028	82,2
Despesas com o Pessoal	340,772	62,8	330,413	64,6
Aquisição de bens e serviços	87,942	16,2	81,911	16,0
Transferências	63	0	73	0
Outras despesas Correntes	2,149	0,4	7,632	1,5
DESPESAS DE CAPITAL	111,701	20,6	91,260	17,8
Aquisição de bens de capital	111,701	20,6	91,260	17,8
TOTAL	542,628	100	511,288	100

Fonte: Relatório n.º 11/2020-2 Secção.

²³ As SEC1 correspondem aos Setores Funcionais da Marinha, abrangendo uma área homogénea de funcionamento ou de responsabilidade agregada. As SEC2 e SEC3 são exercidas por um Serviço Administrativo e Financeiro, ou Divisão Administrativa e Financeira, e dispõem de orçamento com dotações por rubricas de classificação económica. A DGAM é considerada uma SEC2 da Marinha que comporta as receitas e as despesas dos serviços da AMN, sendo as suas contas integradas na conta de gerência única da Marinha.

²⁴ As Subentidades contabilísticas (SEC) têm competências de administração financeira diferentes: as SEC2 (16, em 2018) têm dimensão e relevância patrimonial, expressão orçamental, e elaboram Pedidos de Libertação de Créditos (PLC), integrando a informação financeira e patrimonial respeitante à totalidade das SEC3.

²⁵ As UEO têm competência delegada/subdelegada nos respetivos Comandantes, Diretores ou Chefes para a realização de despesas.

²⁶ Em cumprimento do estatuído no Regime de Administração Financeira do Estado (RAFE), que introduziu o conceito de Tesouraria Única.

²⁷ A arquitetura do SIGDN é modular: a) na área Financeira, os módulos de Tesouraria, Contabilidade Financeira, Imobilizado, Contabilidade de Gestão ou Análítica, Contabilidade Orçamental (EAPS); b) na área Logística, os módulos de Gestão de Armazéns, Planeamento Logístico, Compras e Gestão de Materiais, Manutenção de Viaturas, Vendas e Distribuição, Gestão de Contratos; c) na área de Planeamento, os módulos de Planeamento e Controlo Orçamental, Dados e Relatórios Financeiros e Logísticos.



III – OBSERVAÇÕES

Verificação do cumprimento do quadro legal aplicável aos contratos públicos e à assunção de despesas públicas

25. No âmbito dos processos aquisitivos objeto de exame, que ocorreram no período entre 11 de novembro de 2017 e dezembro de 2018, a Marinha realizou despesas com a aquisição de bens e serviços contratualizados com a empresa _____, que totalizaram 388 388,34€ (27 processos, Anexo 5)³², dos quais 283 892,86€ correspondem a encargos suportados em 2018, representando 0,06% da despesa total da Marinha desse ano.
26. Na auditoria, constataram-se procedimentos não conformes às disposições legais em vigor, identificados nos pontos seguintes.

Aquisições realizadas por critérios materiais

27. As informações das UEO da Marinha que desencadearam a abertura de procedimentos de contratação não apresentam uma suficiente fundamentação para a adoção do procedimento por ajuste direto por critérios materiais (artigo 24.º do CCP), a saber:

(a) - Processos de despesa do Comando Naval (CN)

28. Os processos aquisitivos do CN (13), adjudicados à _____ em 2018³³, no montante de 25 702,65€ (s/IVA), foram realizados por ajuste direto ao abrigo do artigo 24.º, n.º 1, alínea c), do CCP (“urgência imperiosa”), com a fundamentação seguinte, apresentada em cada *Proposta para adoção do procedimento e realização da despesa* (PAPRD): “*A aquisição de bens e serviços para as Unidades Navais e do Setor das operações militares, e de outros meios operacionais, com missões operacionais, decorrentes de um planeamento complexo e extremamente dinâmico atinente à prossecução da missão da Marinha, potenciam a aplicação do critério da urgência no respetivo processo de obtenção, correspondendo a necessidades, com carácter urgente e imperioso, essenciais à operacionalidade, à manutenção dos níveis de prontidão e à garantia da segurança de pessoas e bens, com vista ao cumprimento da missão da Marinha. Assim, a presente necessidade de aprovisionamento e distribuição pela entidade adjudicante na prossecução da respetiva missão, através das competências que lhe estão cometidas pelo disposto no Decreto-Regulamentar n.º 10/2015, de 31 de julho, foi despoletada esta necessidade de carácter urgente e imperioso sustentada em análise técnica dedicada.*”
29. No decurso da auditoria, a Marinha, ainda sobre esta matéria³⁴, veio apresentar, para cada um dos processos, um documento denominado “*Declaração justificativa para necessidade urgente*”³⁵, assinado pelo Chefe da Secção de Aprovisionamento e Património do CN, no qual consta, em termos gerais e comum a todos eles, a informação seguinte: “*Decorrente do empenhamento*

³² Correspondendo a 3 processos de 2017 (26.627,73€) e 24 de 2018, sendo que 23 foram pagos em 2018 (283 892,86€) e 1 pago em 2019 (28.212,12€).

³³ NPD's: 3018002709; 3018002788; 3018005447; 3018007134; 3018009720; 3018009959; 3018010656; 3018013692; 3018024118; 3018011811; 3018025634; 3018029420; 3018030399.

³⁴ Ofício n.º 31138, de 13 de julho de 2023.

³⁵ Cfr. Anexos ao ofício n.º 2227, de 24 de julho de 2023, do Gabinete do CEMA.



operacional inopinado (...) o qual se configura como fator externo à Marinha, existe necessidade de assegurar o funcionamento (...) não comprometendo o cumprimento da missão (...)”.

Quadro 2- Processos aquisitivos do Comando Naval

NPD	Objeto da aquisição	Unidades Navais	Valor da adjudicação (€) (S/IVA)	Despesa Paga valor (€) (C/IVA)	Decisão para adoção do procedimento e realização da despesa a)	Autorização do pagamento
3018002709	Luvas de trabalho	Fragata NRP Álvares Cabral	3 132,80	3 853,34	25/01/2018	14/02/2018
3018002788	Casaco e calças de trabalho	Patrulhas da Classe Tejo, Argos e Centauro	3 107,75	3 822,53	26/01/2018	08/06/2018
3018005447	Mochilas estanques	Equipa de avaliação do Centro Integrado de Treino/Avaliação Naval	1 425,20	1 753,00	20/02/2018	10/04/2018
3018007134	Luvas /fatos de trabalho	Veleiro NRP Sagres	4 960,60	6 101,54	05/03/2018	10/04/2018
3018009720	Material de escritório	Fragata NRP Álvares Cabral	536,95	660,45	28/03/2018	10/05/2018
3018009959	Calças e casacos de trabalho	Corveta NRP J Roby	682,65	839,66	03/04/2018	08/06/2018
3018010656	Fardamento de trabalho: calça, casaco, camisola	Fragata NRP Bartolomeu Dias	3 911,30	4 810,90	09/04/2018	08/06/2018
3018011811	Material diverso-luvas	Patrulhas NRP Mondego	1 567,70	1 928,27	19/04/2018	08/06/2018
3018013692	Fardamento pessoal-sapatos, polos e calções	Patrulha NRP Zaire, em S. Tomé e Príncipe	1 542,71	1 897,53	10/05/2018	08/06/2018
3018024118	Fardamento pessoal-sapatos, polos e calções	Patrulha NRP Zaire, em S. Tomé e Príncipe	118,67	145,96	10/09/2018	10/10/2018
3018025634	Fardamento pessoal	Ponto de Apoio Naval de Portimão	1 465,10	1 802,07	27/09/2018	14/12/2018
3018029420	Vestuário profissional	Lancha NRP Escorpião	2 237,23	2 751,79	30/10/2018	14/12/2018
3018030399	Fatos de mergulho	Lancha NRP Rio Minho	1 014,00	1 247,22	07/11/2018	14/12/2018
			25 702,65	31 614,26		

a) Corresponde à data de emissão do PAPRD. O responsável autorizou com assinatura sem data.

Fonte: Processos aquisitivos da Marinha/CN com a . em 2018

30. Ora, conforme o disposto na referida norma e tendo em conta os princípios gerais subjacentes à contratação pública (da concorrência, da transparência e da igualdade), a admissibilidade do ajuste direto, como forma procedimental que vem excepcionar aqueles princípios, tem que obedecer a requisitos específicos, a saber: (i) na medida do estritamente necessário (ii) existirem motivos de urgência imperiosa; (iii) a urgência deve resultar de acontecimentos imprevisíveis; (iv) os acontecimentos não podem ser imputáveis, em caso algum, à entidade adjudicante³⁶.

³⁶“Na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos, e desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante” (cfr. alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP).



31. No que se refere ao pressuposto legal da aquisição (i) “*na medida do estritamente necessário*”, isto é, o porquê de os recursos a contratar serem os que se mostram necessários e proporcionais aos fins que se visa obter, a informação aposta nas PAPRD e nas declarações justificativas para necessidade urgente não apresenta fundamentação relevante para a aquisição pretendida com a adoção deste tipo de procedimento.
32. Quanto aos restantes requisitos da norma (ii, iii e iv), em nenhum dos processos aquisitivos se mostrou evidente que as necessidades ocorreram por atos imprevisíveis da entidade, tanto mais que se trata, na maioria dos processos, de aquisição de fardamento de trabalho para o pessoal a bordo de unidades navais³⁷, alguns desses processos realizados em datas próximas³⁸, o que, face às atividades operacionais dessas unidades, são necessidades passíveis de serem planeadas, independentemente das missões serem “*inopinadas*”³⁹. Acresce que a invocação como “*inopinada*” em relação a cada uma das missões não ficou provada⁴⁰.

Em sede de contraditório, o então Chefe da Divisão Administrativa e Financeira do Comando Naval veio enunciar as competências que lhe estavam atribuídas à data dos factos, conforme espelhadas no Regulamento Interno do Comando Naval, referindo que “*(...) não se inscrevem nas competências do chefe da DIVAF [Divisão Administrativa e Financeira] todas as fases/atos/práticas da marcha do procedimento pré-contratual e da execução dos contratos celebrados pelo Comando Naval.*”.

“*Se, por um lado, é estabelecida uma dependência hierárquica do pessoal colocado na Divisão Administrativa e Financeira perante o Chefe da Divisão, obedecendo às suas ordens e instruções, desde que o seu cumprimento não implique a prática de um crime ou infração (...), por outro lado, a relação de hierarquia deve espelhar a confiança do incumbente do cargo de Chefe da Divisão Administrativa e Financeira nos elementos da sua equipa, de acordo com as competências àqueles cometidas e identificadas anteriormente no Regulamento.*”.

Mais refere que as aquisições assentaram “*(...) no pressuposto que se tratava de manifestações de necessidades imperiosas para Unidades Navais com missões atribuídas*” e que “*o visado assumiu sempre que se tratava de NPD’s para aquisição de bens, conduzidos de forma regular sem questionar a instrução dos procedimentos tendentes à formação dos contratos (...) e foram efetuadas especificamente para as necessidades apresentadas por cada navio e pessoal envolvido na respetiva operação e treino, nas quantidades estritamente necessárias e indispensáveis ao cumprimento da missão.*”.

Em sede de contraditório, o Comandante Naval à data dos factos veio também referenciar as competências atribuídas à Divisão Administrativa e Financeira (DIVAF) do CN sendo “*requisito que o cargo de Chefe da DIVAF e chefes destas Secções, sejam exercidos por oficiais da classe de administração naval (...) que se traduz no militar que tenha frequentado e concluído o curso superior de Administração Naval disponibilizado pela Escola Naval, cujo plano de formação aborda as matérias administrativas e financeiras atinentes à boa gestão do erário público e da contratação pública de acordo com os princípios e normas legais aplicáveis. Resulta, assim, que não se inscrevem nas competências do Comandante Naval todas as fases, atos e formalidades da marcha do procedimento pré-contratual e da execução dos contratos celebrados pelo Comando Naval.*”.

³⁷ E.g. Calças; calções; botas, luvas; sapatos, polos.

³⁸ E.g.: NPD’s 3018002709 e 3018002788; NPD’s 3018025634 e 3018029420.

³⁹ Cfr. jurisprudência do Tribunal de Contas: Acórdão n.º 26/2013, segundo o qual “*são motivos de urgência imperiosa aqueles que se impõem à entidade administrativa de uma forma categórica, a que não pode deixar de responder com rapidez*”; Acórdão n.º 4/2012, segundo o qual ocorrem «*motivos de urgência imperiosa*» quando “*por imposição do interesse público, se deve proceder à aquisição de bens ou serviços com a máxima rapidez, sem se realizar, quando a lei o prevê, o concurso público (ou outro tipo de procedimento que garanta, de alguma forma, a concorrência). E recorre-se a tal solução, sob pena de, não o fazendo com a máxima rapidez, os danos daí decorrentes causarem ou poderem vir a causar prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação*”.

⁴⁰ Cfr. Sentença n.º 17/2021, da 3.ª secção: “*Acontecimentos imprevisíveis são todos os acontecimentos que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor, não podia nem devia ter previsto*”; Acórdão n.º 17/2014, da 1.ª secção, proferido no recurso ordinário n.º 8/2014: «*acontecimento imprevisível*» “*tem por referência não um decisor omnisciente mas um decisor público normal, que é um decisor financeiro prudente e avisado, dotado de grau mediano de inteligência, cultura, educação e preparação profissional exigíveis para o exercício do cargo público em que está investido*”.



Ainda sobre esta matéria refere o alegante que *“as PAP são capeadas por folhas de rosto onde os dirigentes máximos dos serviços assinam no sentido de autorizar o pagamento do valor total das faturas mencionadas em anexo, que por norma, como sucedeu no caso em apreço, detém cerca de 100 páginas em anexo com identificação de centenas de faturas por NPD, fornecedor e valor”*. Acrescenta ainda que *“as PAP em apreço, e como usual, foram apresentadas a despacho do Comandante Naval após entrega dos bens, num momento em que é inexigível “verificar previamente” os pressupostos legais de adoção de ajuste direto por critérios materiais, que devem ser aferidos no momento da decisão de contratar e autorização da inerente despesa e escolha do procedimento, adotada pelo Chefe do DIVAF”*. Referindo também que *“considerando a parca informação veiculada (NPD, fornecedor e valor) pelas PAP e à densidade do seu conteúdo (centenas de faturas), exigir a verificação dos pressupostos legais adstritos a todos os procedimentos pré-contratuais que deram origem à emissão das faturas aí identificadas, revela-se uma exigência hercúlea para qualquer chefe máximo de um órgão com uma estrutura tão robusta e dinâmica quanto o Comando Naval.”*

33. Verificou-se ainda que uma das aquisições efetuada com recurso a este procedimento se destinou a adquirir material de escritório (NPD 3018009720) e o CN veio argumentar ter procedido de acordo com as instruções aprovadas pelo Despacho do Superintendente do Material n.º 54/SM/2016, designadamente recorrer ao mercado em situação de urgência⁴¹. Não obstante, não se retira das referidas instruções que as UEO podem recorrer à norma da “urgência imperiosa”, mas tão somente terem a possibilidade de recorrer ao mercado, em caso urgente, em alternativa a obter os bens necessários através da Direção de Abastecimento.

Na presente situação o então Chefe da Divisão Administrativa e Financeira do Comando Naval alegou que *“Neste caso, o navio, a fragata NRP Álvares Cabral, recorreu ao mercado para a escolha do fornecedor e remeteu o respetivo orçamento ao Comando Naval para a elaboração do Pedido de Compra ao fornecedor, ao abrigo do Despacho n.º 54 do Superintendente do Material, para a satisfação da necessidade, na quantidade estritamente necessária, de modo a não comprometer a missão. O Comando Naval limitou-se a instruir o processo de despesa e a proceder ao respetivo pagamento, após a respetiva quitação da fatura.”*

34. Ademais, atendendo ao montante da despesa, em cada um dos processos identificados, o CN poderia ter recorrido ao procedimento por ajuste direto nos termos da alínea d) do artigo 20.º do CCP (até mesmo nos termos do artigo 128.^o⁴²). No entanto, caso tivesse sido adotado este tipo de procedimento, teria de ter em conta o limite previsto no n.º 2 do artigo 113.º, de acordo com o qual, no caso concreto, a partir de maio de 2018, o fornecimento dos bens já não poderia ser adjudicado à mesma entidade (), porquanto já teria sido ultrapassado o referido limite [superior a 20 milhares de euros (m€)]⁴³.
35. Neste enquadramento, não ficou demonstrado, por parte dos decisores públicos responsáveis pelas autorizações da despesa e do pagamento, a prévia verificação de que se encontravam reunidos cumulativamente os pressupostos legais previstos na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, o que poderá eventualmente configurar uma infração financeira sancionatória nos termos

⁴¹ Despacho que aprovou as *“Normas para administração das dotações de material atribuídas pela DA e modalidades de fornecimento”*. Por regra, este tipo de bens é fornecido pela DA às UEO; porém, conforme prevê o ponto 6 do Despacho (*“Aquisições ao mercado”*), *“Em situações excecionais, justificadas pelo reconhecimento da sua urgência, após validação do Comando Naval (CN) e autorização prévia da DA, poderão as Unidades Navais (UN) efetuar aquisições ao mercado por contrapartida das dotações atribuídas (...)”*.

⁴² Que respeita ao ajuste direto simplificado, nos termos do qual, tratando-se da formação de um contrato cujo preço contratual não seja superior a 5 000€, a adjudicação pode ser feita pelo órgão competente para a decisão de contratar, diretamente, sobre uma fatura ou documento equivalente e encontra-se dispensado de quaisquer outras formalidades, incluindo as relativas à celebração do contrato e à publicitação.

⁴³ Refere-se que, conforme Despacho de 9 de janeiro de 2009, do Ministro da Defesa Nacional, o controlo dos limites definidos no n.º 2 do artigo 113.º do CCP é efetuado através do SIGDN. As entidades adjudicantes são as Unidades/Órgãos a que corresponde o nível de divisão na estrutura financeira do SIGDN (cfr. ofício da Secretaria-Geral do MDN n.º 15537, de 30 de março de 2008, em anexo ao ofício n.º 2227, de 24 julho, do Gabinete do CEMA).



da alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública.

36. Os responsáveis financeiros desta eventual infração financeira, sob a forma continuada, são: o Chefe da Divisão Administrativa e Financeira do Comando Naval,
, que autorizou as PAPRD de todos os NPD⁴⁴, e os pagamentos dos NPD 30188002709, 3018005447 e 3018007134; e o Comandante Naval,
, que autorizou os pagamentos dos restantes NPD⁴⁵ (ver Quadro 2).

Ainda sobre esta matéria, o então Chefe da Divisão Administrativa e Financeira do Comando Naval refere que *“(...) a urgência imperiosa para todos os NPD´s foi invocada pelo facto das missões inopinadas terem surgido no âmbito de um contexto operacional de salvaguarda da Vida Humana no mar e combate ao narcotráfico por causas não imputáveis à Marinha, no âmbito do estritamente necessário para o cumprimento exclusivo da missão e de modo a não comprometer a ação no mar. Em momento algum, a utilização deste procedimento teve como objetivo contornar o estatuído no artigo 113.º do CCP.”*.

O Comandante Naval veio referir ainda que lhe *“(...) são atribuídas competências de acordo com a sua área de formação pelos respetivos regulamentos internos, aqui infelizmente desconsiderados, concentrando-se a auditoria na imputação de responsabilidades ao Comandante Naval, sem a sensível e exigível apreciação das suas competências no seio do Comando Naval, (...), [que] vão muito mais além dos procedimentos aquisitivos aqui descritos.”*.

As alegações não apresentam suficiente demonstração da efetiva verificação das circunstâncias que fundamentam o recurso ao ajuste direto por urgência imperiosa previstas no artigo 24.º, n.º 1, alínea c), do CCP. Todavia, e considerando o facto de não se encontrar suficientemente indiciado que os responsáveis tenham agido com intenção deliberada de não cumprir as normas legais, sendo as suas condutas apenas passíveis de um juízo de censura de falta de cuidado e mera negligência e não tendo havido recomendação específica anterior aos militares referidos, o TdC considera preenchidos os pressupostos previstos no n.º 9, alíneas a), b) e c), do artigo 65.º da LOPTC, pelo que releva as responsabilidades financeiras sancionatórias.

(b)- Processos de despesa da Direção de Abastecimento (DA)

37. Em 2018, a DA realizou dois processos de aquisição à .., por critérios materiais, a saber:

1) Ao abrigo do artigo 24.º, n.º 1, alínea b), do CCP, para aquisição de vestuário (polos diversos), (NPD 3018010684), no montante de 85.580€ (s/IVA), tendo a fundamentação para a adoção do procedimento assentado *“na necessidade de obtenção dos artigos de fardamento em apreço de forma imediata, atendendo aos stocks existentes, na sequência de anterior concurso público cujas propostas foram todas excluídas”*.

38. No processo de aquisição realizado em data anterior (NPD 3018002328, de fevereiro de 2018), através do lançamento de um concurso público por lotes⁴⁶, as propostas apresentadas no lote 2 (para fornecimento de bens que deram origem ao presente processo) foram excluídas ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 70.º, por não preencherem os requisitos exigidos na respetiva especificação técnica⁴⁷.

⁴⁴ Cfr. Despacho de delegação de competências n.º 3344/2017, de 23 de março, publicado em DR, 2.ª série, de 20 de abril.

⁴⁵ Cfr. Despacho de delegação de competências n.º 1909/2017, de 3 de março, publicado em DR, 2.ª série, de 7 de março.

⁴⁶ Concurso público para a aquisição de fardamento diverso AMN, constituído por 3 lotes com a indicação dos seguintes preços base: lote 1 - 25.436,00€; lote 2 - 82.513,50€; e lote 3 - 34.342,50€.

⁴⁷ Conforme consta dos pontos 5.1 e 7. do relatório preliminar de avaliação das propostas, de 10 de abril de 2018, e nos respetivos Anexos II *“Parecer técnico”* e III *“Mapa comparativo”*. De notar que o mesmo relatório preliminar (ponto 6) e ainda o relatório final de avaliação das propostas (ponto 2) referem, incorretamente, que o lote 2 ficou deserto.



39. É de notar que nesse processo aquisitivo a empresa . não apresentou qualquer proposta, em nenhum dos lotes; todavia, em datas anteriores à homologação do relatório final da avaliação das propostas desse processo (ocorrida em 7 de maio de 2018), a Marinha/DA convidou diretamente a . para a aquisição dos mesmos bens do lote 2 (11 de abril de 2018) e adjudicou (em 27 de abril de 2018) por um preço base superior (85.580€) ao preço base previsto no caderno de encargos do anterior processo concursal (82.513,50€).
40. Acresce que não consta do processo de despesa disponibilizado que a . tenha demonstrado através de uma amostra que os bens a fornecer preenchiam os requisitos previstos na especificação técnica de cada artigo a adquirir, nem existe nenhum parecer técnico da entidade adjudicante a proceder à sua avaliação, tal como foi realizado com as propostas apresentadas no referido concurso público e que deram origem à exclusão das mesmas⁴⁸.
41. A disposição legal invocada (artigo 24.º, n.º 1, alínea b), do CCP) permite a escolha do ajuste direto “*desde que o caderno de encargos não seja substancialmente alterado em relação ao daquele procedimento; devendo, ainda assim, respeitar a condição da identidade substancial do caderno de encargos*”. No entanto, verificou-se que neste processo o valor da adjudicação, no montante de 85 580,00€, ultrapassou o preço base (82.513,50€) apresentado no caderno de encargos do anterior processo concursal, em 3.066,50€⁴⁹.
42. Esta situação contraria a norma legal adotada e é suscetível de configurar infração financeira sancionatória nos termos da alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública, tendo como responsável o Diretor de Abastecimento, , que autorizou a PAPRD, em 11 de abril de 2018, e o pagamento, em 15 de outubro de 2018⁵⁰.

Em sede de contraditório, o Diretor de Abastecimento à data dos factos veio informar que “*(...) os serviços consideraram que a alteração verificada no preço base, no montante de 3.066,50 € (correspondente a um acréscimo de 3,7%), quando comparado com o preço base do procedimento anterior, não consubstanciava uma alteração substancial ao seu caderno de encargo*”. Salienta ainda que “*sempre tomou como certo que as propostas de autorização que lhe eram submetidas estavam conformes, garantindo a sequência do procedimento no que concerne ao seu enquadramento e cumprimento das normas legais relativas à gestão financeira e orçamental, contribuindo, portanto, para o cumprimento legal global dos procedimentos de compras públicas, atuando portanto com base nos princípios da confiança administrativa e da boa fé.*”.

Nas alegações não foram apresentados factos novos que alterem a posição do Tribunal de que os pressupostos previstos no artigo 24.º, n.º 1, alínea b), não se encontravam cumpridos, pelo que se considera ilegítimo o recurso à figura do ajuste direto nas circunstâncias apuradas.

Não obstante tal facto, e considerando que se encontram preenchidos os requisitos constantes do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, ou seja, a prática da infração a título de negligência, a ausência de dolo e de recomendação anterior, entende o TdC relevar a responsabilidade por infração financeira.

⁴⁸ Parecer técnico por parte da Marinha, que refere o seguinte: “*A proposta apresentada não satisfaz tecnicamente, uma vez que a cor das amostras apresentadas não corresponde à cor do padrão em uso (...); não foi apresentada a amostra do artigo “polo azul...”; a amostra do artigo “polo amarelo (...) bordada em cor vermelha contraria o disposto na alínea f) do ponto 5 da descrição (...)*”.

⁴⁹ De acordo com jurisprudência do TdC: Acórdão n.º 7/2015, de 9 de junho, da 1.ª S/SS, ao aludir a “*quando sejam modificados os parâmetros base fixados no caderno de encargos*”, o que “[...] nos termos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 42.º do CCP [...] podem dizer respeito a quaisquer aspetos da execução do contrato, tais como o preço a pagar ou a receber [...]”, donde retira “[...] uma conclusão: qualquer alteração relativa a parâmetros base de aspetos da execução do contrato submetidos à concorrência devem ser considerados alterações substanciais do caderno de encargos” – §§ 30 a 33 do Acórdão.

⁵⁰ Cfr. Despacho de subdelegação de competências n.º 4045/2018, de 11 de abril, publicado em DR, 2.ª série, de 20 de abril.



2) Ao abrigo do artigo 24.º, n.º 1, alínea e), subalínea ii), do CCP foram adquiridos 4 motores fora de borda, coluna longa (NPD3018009122), pelo valor de 22 720€ (s/IVA), alicerçada com a fundamentação seguinte: *“necessidade de obtenção dos bens em apreço da marca original do equipamento a aplicar, designadamente da ...”, cujo documento comprovativo de representação exclusiva se encontra arquivado na Divisão de Obtenção da Direção de Abastecimento”*.

43. Do exame documental verificou-se:

- i) a existência de uma declaração da empresa *“GROW-Produtos de Força Portugal”*, na qualidade de importadora exclusiva da marca *“Tohatsu”* para território nacional, e que atesta, designadamente, que *“pela especificidade do produto motores a 2 tempos, e pela necessidade de investimento no desenvolvimento comercial deste tipo de motores, (...) atribuiu à empresa Proskipper a exclusividade da comercialização de motores Tohatsu a 2 tempos”*;
- ii) no anexo ao caderno de encargos é identificado o objeto do contrato: *“motores fora de borda coluna longa 50 hp*, sem mencionar que se trata de motores a 2 tempos, embora identifique a referência/especificação técnica do fabricante.

44. Não ficou demonstrado que o objeto do contrato (aquisição de motores fora de borda) apenas poderia ser confiado à ... :

- i. pela inexistência, por motivos técnicos, de concorrência no mercado (artigo 24.º, n.º 1, alínea e), subalínea ii), do CCP);
- ii. por não existir alternativa ou substituto razoável e que a inexistência de concorrência não resulta de uma restrição desnecessária face aos aspetos técnicos do contrato a celebrar (artigo 24.º, n.º 4);
- iii. por não ser possível a realização de consulta prévia compatível com o fundamento invocado na adoção do procedimento (artigo 27.º- A).

45. Posto isto, o fundamento da subalínea ii) da alínea e) do artigo 24.º só teria cabal justificação pela demonstração da absoluta inexistência concreta de concorrência, situação que não ocorreu⁵¹.

46. Deste modo, considera-se que a DA não fundamentou de forma adequada o preenchimento dos pressupostos legais do ajuste direto, previsto no artigo 24.º, n.º 1, alínea e), subalínea ii), do CCP, confiando à ... a aquisição em causa, por ausência de concorrência por motivos técnicos, procedimento suscetível de configurar infração financeira sancionatória nos termos da alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC. A PAPRD foi autorizada, em 26 de março de 2018, e o pagamento autorizado, em 13 de novembro de 2018, pelo Diretor de Abastecimento, ..., no uso das competências que lhe foram delegadas.

Em sede de contraditório, o então Diretor de Abastecimento esclarece que *“A necessidade de aquisição de 4 motores fora de borda para o primeiro apetrechamento das novas Unidades Navais, NRP Sines e NRP Setúbal, que se encontravam em fase final de construção, foi manifestada pela Missão de Acompanhamento e Fiscalização daqueles navios. Nesta sequência foi registado em sistema um pedido de fornecimento de 4 motores fora de borda com o Número Nacional de Abastecimento (NNA) 2805-26-301-5670 – Motor fora de borda coluna longa. O referido NNA foi*

⁵¹ No mesmo sentido conclui o Tribunal de Contas na seguinte jurisprudência: Acórdão n.º 25/2014, de 23 de julho, da 1.ª S/SS; Acórdão n.º 24/2014, de 23 de julho, da 1.ª S/PL.



catalogado em conformidade com a Ficha de Identificação de Artigo elaborada pelo respetivo Organismo de Direção Técnica da Marinha (ODT), in casu a Direção de Navios (...) [enviado em anexo às alegações], identificando este artigo com a referência de fabricante MX50D3MFL, código de fabricante S5272, correspondendo ao Modelo MX50 EVER RUN da Marca TOHATSU. Resulta daqui que aquele ODT identificou como única referência válida para aquele NNA a que corresponde ao motor TOHATSU e não outra. Face ao exposto, a DA iniciou o respetivo processo aquisitivo, no pressuposto que a necessidade apresentada, por motivos técnicos, estava confinada à marca e modelo acima referido.”.

Mais acrescenta que *“Considerando que a empresa [redacted] na qualidade de importador exclusivo da marca TOHATSU, para território nacional, atribuiu à empresa [redacted] a exclusividade da comercialização em Portugal dos referidos motores, a DA, na qualidade de Organismo Abastecedor, procedeu à instrução de um procedimento aquisitivo com fundamento na subalínea ii), da alínea e), do n.º 1, do artigo 24.º do CCP. Aliás, a adoção deste procedimento pré-contratual não foi efetuada por recurso a um mero juízo de valor, antes foi formada essa convicção pela consulta ao mercado, aliada ao facto da declaração emitida pela [redacted] a atestar essa exclusividade, que levou às Divisões e serviços da DA formarem a opinião, mediante essa prova e evidência demonstrada, que estavam reunidos os pressupostos legais para o recurso ao ajuste direto nesses moldes.”.*

Face à informação complementar apresentada em sede de alegações referente à especificação técnica fornecida pela Direção de Navios, confrontada com a declaração apresentada pelo importador, considera-se aceitável que a Direção de Abastecimento, em face dos factos alegados, tenha tido o entendimento de que os motores fora de borda a adquirir teriam que ser exatamente da marca e modelo especificado e que apenas poderiam ser adquiridos à [redacted] não configurando práticas restritivas da concorrência, ou seja, que se enquadravam nos requisitos legais para invocar o artigo 24.º, n.º 1, alínea e), subalínea ii), do CCP, pelo que, nestas circunstâncias, o Tribunal decide que não existe responsabilidade financeira a imputar.

(c) - Processos de despesa da Direção-Geral da Autoridade Marítima (DGAM)

47. A DGAM, em 2018, ao abrigo do artigo 24.º, n.º 1, e), subalínea ii), do CCP^{52/53}, realizou quatro processos de aquisição de artigos para revisão de coletes de salvação, em datas próximas: em 7 e 28 de maio de 2018 (NPD 3018012081 e 3018014189), nos montantes de 6.774,00€ e de 5.700€ (s/IVA), respetivamente; e em 11 e 24 de julho de 2018 (NPD 3018019568 e 3018020608), nos montantes de 1.776,00€ e de 4.275€ (s/IVA).
48. O critério adotado só é admissível quando, no mercado, e atenta a complexidade e exigência dos serviços a prestar, exista uma única entidade disponível e com aptidão técnica para assegurar o respetivo fornecimento⁵⁴.
49. Em outro processo efetuado anteriormente pela DGAM – NPD 3018003868, de 26 de março de 2018 – para adquirir o mesmo tipo de material, foi adotado o procedimento por consulta prévia a três entidades, ao abrigo do artigo 20.º, alínea c), do CCP. Questionada, a Marinha veio justificar que, no decurso da instrução deste processo, se verificou que apenas foi apresentada a proposta da [redacted], que continha uma declaração relativa à utilização de consumíveis nos coletes que, caso não fossem certificados pelo representante da *Helly Hansen* em Portugal, não assegurariam a garantia dos mesmos. A Marinha referiu ainda que, por *“se tratar de questões associadas ao correto funcionamento dos coletes salva-vidas, em que o seu fim é a salvaguarda da vida humana no mar, e por estarmos na presença de ocorrências que colocam em perigo a vida de pessoas, passou a ser adotado o procedimento ajuste direto por critérios materiais (...)”*.

⁵² Cfr. Alínea e) *“As prestações que constituem o objeto do contrato só possam ser confiadas a determinada entidade por uma das seguintes razões: ii) Não exista concorrência por motivos técnicos”*.

⁵³ NPD 3018012081, 3018014189, 3018019568, 3018020608.

⁵⁴ Para o efeito, cita o Acórdão n.º 25/2014, de 23 de julho, da 1.ª S/SS, do TdC.



50. De facto, nos quatro processos em causa consta a dita *Declaração Consumíveis-Coletes Helly Hansen*, emitida pela⁵⁵. Porém, não ficou demonstrado que os artigos de revisão dos coletes só poderiam ser adquiridos à , dado que não existe evidência da exclusividade atribuída a esta empresa em fornecer tais materiais. Consta-se que num destes processos (NPD 3018012081) não foram só adquiridos artigos para coletes dessa marca e num outro (NPD 318019568) o pedido de compra não evidencia que os artigos a adquirir se destinavam a ser utilizados em coletes *Helly Hansen*.
51. Neste sentido, o relato considerava que não foram observados os pressupostos do artigo 24.º, n.º 1, alínea e), subalínea ii), do CCP, o que pode ser suscetível de eventualmente configurar infração financeira sancionatória, sob a forma continuada, nos termos da alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, sendo responsáveis o Chefe de Divisão de Gestão Financeira e Patrimonial,⁵⁶, que autorizou as PAPRD dos NPD 3018019568 e 3018020608, em 11 e 24 de julho de 2018, respetivamente, e o Diretor de Administração Financeira e Logística,⁵⁷, que autorizou as PAPRD dos NPD 3018012081 e 3018014189, respetivamente em 7 e 28 de maio de 2018, tendo ainda autorizado os pagamentos relativos aos quatro NPD.

O Chefe de Divisão de Gestão Financeira e Patrimonial da DGAM à data, em sede de contraditório, veio informar que *“Quando da receção da declaração de consumíveis dos coletes Helly Hansen emitida pela empresa , no âmbito do NPD 3018003868, foi identificado um fator de risco associado à falha no funcionamento dos coletes de salvação utilizados no âmbito da Autoridade Marítima, designadamente dos afetos ao Sistema de Salvamento Marítimo, caso fossem utilizados consumíveis não certificados por aquela empresa”*. Refere ainda que *“(...) não possuía à data, nem possui presentemente, conhecimentos e competência técnica que permitisse avaliar se a utilização de componentes não certificados pela , garantiriam o mesmo desempenho funcional dos coletes de salvação que os componentes certificados.”*

O alegante veio, ainda, apresentar uma análise dos riscos associados à existência da referida declaração de consumíveis dos coletes Helly Hansen e, com base na avaliação desses riscos, *“(...) por se ter considerado que o risco legal se encontrava eliminado, i.e., que a existência da declaração de consumíveis dos coletes Helly Hansen fundamentava a adoção do procedimento ao abrigo da subalínea ii) da alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos, a estratégia de abordagem ao risco determinou que fossem instruídos processos de despesa ao abrigo desta disposição legal.”* Sublinhando: *“(...) nunca tendo existido intenção do visado em desprezar as normas relativas à contratação e à despesa pública.”*

Em sede de contraditório o então **Diretor de Administração Financeira e Logística da DGAM** refere que as situações descritas *“tiveram por propósito assegurar a disponibilização de artigos indispensáveis ao exercício da atividade com segurança no mar, sustentado numa declaração emitida pelo fornecedor respeitante à inequívoca compatibilidade destes componentes no funcionamento geral do equipamento.”*

É de aceitar que a Marinha não quisesse correr o risco de os coletes salva-vidas não virem a funcionar adequadamente se os artigos adquiridos para a sua revisão fossem de outras marcas, embora os respondentes não tenham conseguido esclarecer cabalmente se apenas a *Proskipper* comercializava estes consumíveis, nem justificar a aquisição de outros consumíveis, no mesmo procedimento, que não correspondem à marca de coletes Helly Hansen⁵⁸.

Todavia, face à informação complementar apresentada em sede de alegações referente ao fator de risco associado à falha de funcionamento dos coletes salva-vidas, confrontada com a declaração de consumíveis, considera-se aceitável que os responsáveis da DGAM referenciados tenham tido o entendimento de que se encontravam preenchidos os

⁵⁵ *“(...) declara para os devidos efeitos que no âmbito da manutenção dos coletes da sua representada HELLY HANSEN, caso sejam utilizados consumíveis não certificados pela nossa empresa, não poderemos assumir a Garantia dos mesmos nem o correto funcionamento do sistema de disparo automático finda a Garantia dos mesmos (...) 4 de abril de 2018”*.

⁵⁶ Cfr. Despacho de delegação de competências n.º 1309/2017, de 20 de dezembro de 2016, publicado no DR, 2.ª série, de 7 de fevereiro de 2017.

⁵⁷ Cfr. Despacho de delegação de competências n.º 1167/2018, de 17 de janeiro, publicado em DR, 2.ª série, de 1 de fevereiro.

⁵⁸ Através do NPD 3018012081 foram também adquiridos consumíveis para coletes salva-vidas de outra marca (Crewsaver).

requisitos legais para fundamentar a adoção do ajuste direto pelo artigo 24.º, n.º 1, alínea e), subalínea ii), do CCP, pelo que, nas circunstâncias apuradas, o Tribunal decide que não existe responsabilidade financeira a imputar.

Não publicitação no Portal base dos contratos públicos

52. Verificou-se que o contrato celebrado pela DGAM na sequência do NPD 3018014189, no valor de 5.700€ (S/IVA), não foi publicitado no Portal Base⁵⁹, não tendo sido respeitado o artigo 127.º do CCP e a alínea j) do artigo 8.º da Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro⁶⁰. Esta infração é suscetível de eventualmente configurar responsabilidade financeira sancionatória, ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, sendo responsável pela autorização da PAPRD, em 28 de maio de 2018, e do pagamento, em 4 de julho de 2018, o Diretor de Administração Financeira e Logística da DGAM, (Anexo 6).

Em sede de contraditório, o então Diretor de Administração Financeira e Logística da DGAM justifica que as situações *“(…) derivam de uma falha no cumprimento dos deveres de cuidado inerentes à direção dos serviços pelo demandado, na aplicação de forma consistente das alterações ao normativo do Código dos Contratos Públicos, à data recentemente e substancialmente alterado.”*

Refere ainda que *“(…) exerceu desde 1991 na estrutura da Marinha diversos cargos relacionados com a aquisição de bens e serviços, nunca tendo sido objeto de qualquer ato de censura por parte do Tribunal de Contas”* e que *“(…) dos factos elencados não resulta o dolo do demandado, nem na modalidade de dolo eventual”*. Sublinha ainda que *“Não foi demonstrado que o demandado tenha previsto a ilicitude e se tenha conformado com a sua eventual ocorrência”*. E que *“Nada é demonstrado relativamente à negligência consciente, não fica assente que o demandado tivesse previsto ato ilícito, no limite confiou, violando deveres de cuidado, que tal não iria ocorrer.”*

Nas alegações não foram apresentados factos novos que alterem a posição do Tribunal de que a publicitação no Portal base é condição de eficácia do respetivo contrato, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos, recaindo sobre o Diretor de Administração Financeira e Logística da DGAM responsabilidade financeira sancionatória, ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

Não obstante tal facto, e considerando que se encontram preenchidos os requisitos constantes do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, ou seja, a prática da infração a título de negligência, a ausência de dolo e de recomendação anterior, entende o TdC relevar a responsabilidade por infração financeira.

53. Constatou-se, ainda, que catorze contratos foram publicitados de forma intempestiva e após o pagamento da despesa, nomeadamente (Anexo 6):

a) um contrato celebrado pela DA na sequência do NPD 3017019829⁶¹, publicitado em 18 de janeiro de 2018, cuja PAPRD foi autorizada em 15 de novembro de 2017, e o pagamento em 19 de dezembro de 2017⁶², pelo Diretor de Abastecimento, ⁶³;

Sobre esta matéria o Diretor de Abastecimento vem indicar três factos para a falha apontada:

- *“O período do ano em que decorreu o prazo para a publicação do NPD (...) - que incluiu a 2.ª quinzena de dezembro, período tradicional de gozo de férias que terá diminuído os recursos humanos adstritos a esta tarefa, com o consequente atraso de 6 dias no registo do contrato n.º 297/2017;*

⁵⁹ Portal que centraliza a informação sobre os contratos públicos celebrados em Portugal continental e regiões autónomas.

⁶⁰ Cfr. *“Os blocos de dados referidos no artigo dão entrada nos sistemas de informação sediados no Portal BASE em momentos diversos, consoante a fase de desenvolvimento do procedimento de formação do contrato ou da execução, da seguinte forma: Relatório de formação do contrato, até 20 dias úteis após a celebração do contrato”*.

⁶¹ Cfr. aquisição de “Defensa espuma flutuante”, no valor de 17 433,75€ s/IVA, pago em 27 de dezembro de 2017 (cfr. data-valor do IGCP).

⁶² Efetuado o pagamento em 27 de dezembro de 2017 (cfr. data-valor do IGCP).

⁶³ Cfr. Despacho de delegação de competências n.º 4252/2017, de 18 de abril, publicado em DR, 2.ª série, de 18 de maio.



- *O facto do Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional (SIGDN) não incluir uma regra automática que inviabilize ou alerte para o pagamento de processos cujo registo no portal Base, sendo obrigatório, ainda não tenha sido efetuado;*
- *O elevado número de pagamentos incluídos na PAP 0200001209, que inclui 64 páginas de linhas de pagamentos, no total de 3.530.945,53€, circunstância que terá conduzido a um erro dos serviços no que respeita ao controlo manual das condições para proceder ao pagamento de 21.443,51€, respeitantes ao NPD 3017019829, designadamente a verificação do registo atempado no portal Base”.*
Sublinha ainda que a *“atuação do Citado, para além do referido cuidado, teve sempre por base os princípios da confiança administrativa e da boa-fé.”.*

b) treze contratos celebrados pelo CN, com invocação da alínea b) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, publicitados já no decorrer da presente auditoria, em 23 de julho de 2023, cujas PAPRD foram todas autorizadas pelo Chefe da Divisão Administrativa e Financeira do Comando Naval, _____, no uso da subdelegação de competências que autorizou também três pagamentos das despesas dos NPD 3018002709, 3018005447 e 3018007134. Nos restantes dez processos, os pagamentos foram autorizados pelo Comandante Naval, _____ (Quadro 2).

Relativamente a esta matéria, o então Chefe da Divisão Administrativa e Financeira do Comando Naval *refere que “Na sequência da presente auditoria, aquando da solicitação dos documentos, os serviços do Comando Naval constatarem que efetivamente estes processos não haviam sido publicitados no portal Base (...). Aqui, também o visado, e de acordo com o grande volume processual, atuou com confiança nos elementos da sua equipa, de acordo com as competências àqueles cometidas (...).”.*

O então Comandante Naval refere que *“O artigo 127.º do CCP, na versão em vigor no momento da prática dos factos (...), refere-se à entidade adjudicante, leia-se, Comando Naval, como responsável pela publicitação, não necessariamente ao órgão competente para a decisão de contratar nem ao incumbente do cargo de Comandante Naval. (...). Assim, uma vez mais, não pode o aqui visado ser responsabilizado pela falha do registo daqueles contratos no portal BASE, pelo facto de ter procedido à assinatura das PAP às quais foram identificadas, em anexo, as faturas dos contratos que lhes deram origem, quando claramente tais tarefas encontram-se cometidas às Secções da DIVAF e não ao Comandante Naval, tal como sucede em diversos outros organismos públicos sob a égide da desconcentração e partilha de tarefas.”.*

54. Sendo a publicitação de quaisquer contratos, independentemente da sua redução ou não a escrito, obrigatória para entidade adjudicante, no portal dos contratos públicos, e condição de eficácia do respetivo contrato, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos, os referidos processos de despesa que não respeitaram o artigo 127.º do CCP e a alínea j) do artigo 8.º da Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro⁶⁴, constituem infrações suscetíveis de configurar responsabilidade financeira sancionatória, sob a forma continuada, a recair sobre os responsáveis atrás referidos, ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC⁶⁵.

Como atrás se referiu, a publicitação no Portal Base, sendo uma formalidade posterior à autorização da despesa, é uma das situações que deve ser subsequentemente acautelada e verificada, aquando do processamento do pagamento⁶⁶. Não obstante o invocado pelos alegantes, o não cumprimento do artigo 127.º do CCP é uma prática que

⁶⁴ Cfr. *“Os blocos de dados referidos no artigo dão entrada nos sistemas de informação sediados no Portal BASE em momentos diversos, consoante a fase de desenvolvimento do procedimento de formação do contrato ou da execução, da seguinte forma: Relatório de formação do contrato, até 20 dias úteis após a celebração do contrato escrito”.*

⁶⁵ A violação desta norma originou, relativamente a vários processos aquisitivos da Marinha, realizados em 2017, a condenação do responsável à data, o Diretor da Direção de Infraestruturas (cfr. Sentença n.º 4/2023, da 3.ª Secção, e Acórdão n.º 16/2023, da 3.ª Secção, páginas 46 e 48).

⁶⁶ Neste sentido vai o Acórdão n.º 36/2020 da 3ª Secção do Tribunal de Contas quando, numa situação semelhante, considera apenas a responsabilidade financeira dos autorizadores do pagamento. No mesmo sentido, o Acórdão n.º

dá origem a responsabilidade financeira sancionatória, que recai sobre quem não cuidou de verificar, antes da autorização dos pagamentos, se os contratos em causa haviam sido publicitados no Portal Base.

Assim, a responsabilidade financeira teria de ser imputada aos autorizadores dos pagamentos: o Diretor de Abastecimento, que autorizou o pagamento do NPD 3017019829; o Chefe da Divisão Administrativa e Financeira do Comando Naval, que autorizou o pagamento dos NPD 3018002709, 3018005447 e 3018007134; e o Comandante Naval, que autorizou o pagamento dos restantes NPD.

No entanto, e considerando que os contratos em questão já se encontram publicitados e que, à data das irregularidades, se encontravam preenchidos os pressupostos de aplicação do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, ou seja, a ausência de dolo e também a ausência de recomendações ou censuras anteriores dirigidas a estes responsáveis, entende o TdC relevar as indicadas responsabilidades financeiras sancionatórias.

Pagamento ocorrido antes da execução material

55. Ao abrigo do artigo 20.º, n.º 1, alínea a), do CCP (ajuste direto) foi celebrado um contrato, em 5 de dezembro de 2017, entre a Direção de Abastecimento (DA) e a _____, para aquisição de 25 unidades de “*Defensa em Espuma flutuante*” (NPD 3017019829), pelo montante de 17 433,75€ (s/IVA), sem que do mesmo conste o prazo de execução⁶⁷.

56. Nos termos do artigo 3.º do respetivo caderno de encargos⁶⁸, o contrato seria executado durante o ano de 2017. A _____ declarou, em 17 de novembro de 2017, aceitar as condições previstas no conteúdo desta peça de procedimento. A Marinha emitiu a requisição ao fornecedor com a mesma data do contrato [5 de dezembro de 2017], que identifica um prazo de execução de 42 dias (ultrapassando o ano de 2017) e o bem foi entregue à Marinha somente em 28 de maio de 2018⁶⁹, mais de 6 meses após a requisição e claramente em momento muito posterior ao estipulado no caderno de encargos.

57. No entanto, a _____ apresentou a fatura emitida em 11 de dezembro de 2017, no montante acordado, de 21 443,51€ (c/IVA) e a Marinha/DA procedeu ao respetivo pagamento, em 19 de dezembro de 2017⁷⁰, 5 meses antes da receção do bem⁷¹, o que indicia a prática de um adiantamento sem que se encontrassem preenchidos os requisitos legalmente previstos: não foi prestada caução e o valor do adiantamento foi superior a 30% do preço contratual, que foi integralmente pago⁷².

58. A situação descrita, por omissão do prazo de execução do contrato, constitui uma violação da alínea e) do n.º 1 do artigo 96.º do CCP e o pagamento antes da sua execução material não cumpre as regras da execução orçamental previstas no artigo 52.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)⁷³, no artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho (versão atualizada)⁷⁴, e contraria

16/2023 da 3.ª Secção do Tribunal de Contas, referente à Marinha, atribui a responsabilidade financeira a quem autorizou os pagamentos.

⁶⁷ Cfr. consta da cláusula segunda do contrato (“Prazo de execução”): “2. O prazo de execução do presente contrato inicia-se no dia útil seguinte ao da sua assinatura”.

⁶⁸ Aprovado em 15 de novembro de 2017.

⁶⁹ Cfr. data no carimbo da “Receção de Abastecimento-Divisão Operacional e Técnica”, aposto nas guias de transporte da “Ocean 3 *Fendering & Floating Solutions*” (empresa contratada pelo _____ para fornecer o material).

⁷⁰ Cfr. data-valor de emissão de pagamento, do IGCP.

⁷¹ Fatura apresentada pelo adjudicatário, emitida em 11 de dezembro de 2017.

⁷² Em casos excecionais (n.ºs 3 e 4 do artigo 292.º do CCP) podem ser efetuados adiantamentos contratualmente previstos e mediante decisão fundamentada, situação que não ocorreu.

⁷³ Aprovada pela Lei n.º 151/2015, alterada, à data dos factos, pelas Leis n.ºs 2/2018, de 29 de janeiro, e 37/2018, de 7 de agosto.

⁷⁴ Regime da Administração Financeira do Estado – RAFE.



os n.ºs 1 e 2 do artigo 292.º do CCP. Esta prática é suscetível de gerar responsabilidade financeira nos termos das alíneas b) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, sendo o responsável pela autorização da PAPRD, em 15 de novembro de 2017, e pela autorização do pagamento, em 19 de novembro de 2017, o então Diretor de Abastecimento,

75.

Em sede de contraditório, o Diretor de Abastecimento à data dos factos informou, relativamente à falta de indicação do prazo de execução no contrato celebrado, que *“Uma das medidas implementadas era a de promover um modelo de contrato escrito que, com as necessárias adequações em função das características dos respetivos procedimentos aquisitivos, garantisse a conformidade do clausulado com o CCP, designadamente com o artigo n.º 96.º - “Conteúdo do contrato” e, também, evitasse eventuais erros de concordância, decorrentes do elevado volume de trabalho associado aos numerosos contratos celebrados (...). Neste sentido, entendeu o Citado, enquanto Diretor de Abastecimento, que a redação adotada para a cláusula segunda dos contratos, agora censurada pelo Douto Tribunal de Contas, correspondendo à medida descrita no parágrafo anterior, estava conforme o artigo n.º 96.º do CCP. Com efeito, a referência a que o prazo de execução se inicia no dia útil seguinte ao da assinatura dos contratos, conjugada com as restantes peças do procedimento, identifica o prazo de execução do contrato, sendo que, nos termos do n.º 2 do artigo 96.º do CCP, aquelas peças fazem parte integrante do contrato.”*.

Acrescenta ainda que o *“(…) entendimento exposto parece encontrar apoio no n.º 6 do artigo 96.º do CCP, que afirma, em caso de divergência, a prevalência dos documentos referidos no n.º 2 do artigo 96.º sobre o clausulado do contrato. Este entendimento encontra ainda amparo no facto dos contratos 50/2017 e 51/2017, cuja redação da cláusula segunda - “Prazo de execução do contrato” é igual à da cláusula segunda do contrato n.º 297/2017 - “Aquisição de defensas flutuantes”, terem obtido Visto do Douto Tribunal de Contas em sessão diária de 24 de abril de 2017, sem qualquer recomendação ou advertência. (...) Também este facto levou a que o Citado reforçasse a firme convicção e total confiança da licitude da sua conduta subjacente aos factos agora em apreço, nunca tendo colocado a mais remota hipótese de que a opção de redação da cláusula segunda agora criticada por esse Douto Tribunal constituísse uma inconformidade legal.”*.

Quanto à irregularidade apontada sobre o pagamento ter ocorrido 5 meses antes da entrega do material, o alegante veio sublinhar *“que idêntico procedimento foi, relativamente ao mesmo período (final de 2017), identificado pela IGF na “Auditoria de Conformidade à Contratação Pública - Marinha” (anos de 2016 e 2017), a que se refere o Relatório n.º 2020/51, no âmbito de 10 processos referentes à aquisição de géneros alimentares e 5 processos referentes à aquisição de sobressalentes. Nesta sequência, a Sentença n.º 4/2023, da 3.ª Secção, condenou em multa o Citado, enquanto Diretor de Abastecimento, pela prática de procedimento idêntico (adiantamento sem que se encontrassem preenchidos os requisitos legalmente previstos) em período coincidente (dezembro de 2017), a título negligente. Decisão que foi confirmada pelo Acórdão n.º 16/2023, da 3.ª Secção. Enquadramento em que se constata que se tratou de procedimento idêntico que ocorreu no mesmo momento, antes de recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção da irregularidade do procedimento e, consequentemente, antes da respeitante censura formulada por esse Douto Tribunal na Sentença n.º 4/2023. Assim, não se tratou de uma conduta reincidente do responsável Citado (...)”*. E invoca ainda que *“(…) enquanto Diretor de Abastecimento, determinou, através do despacho 8/2017, de 17 de agosto, a constituição de um grupo de trabalho para analisar e relatar as causas desta situação e, na posse do correspondente relatório, formulou as consequentes instruções através do despacho 4/2018, de 18 de janeiro (...). O Citado propôs superiormente medidas atinentes a melhorias dos procedimentos aquisitivos (...) [e] alertou atempadamente a estrutura superior da Marinha, quanto a opções gestionárias que, tendo impacto na atividade da Direção de Abastecimento, ultrapassavam as suas competências formais e funcionais (...)”*.

O citado veio ainda salientar, na qualidade de Superintendente das Finanças (funções exercidas entre 27 de fevereiro de 2018 e 5 de janeiro de 2022) e Inspetor-Geral da Marinha (funções em exercício), as intervenções realizadas designadamente na implementação das recomendações proferidas no Relatório do TdC n.º 11/2020 – Auditoria à Marinha. Reforça ainda que *“(…)os atos que o Citado praticou foram realizados na convicção que estava a garantir o escrupuloso cumprimento da lei, fundados no rigor, transparência e seriedade, atitudes que pautaram toda a sua carreira de quase 40 anos e que lhe granjearam o reconhecimento da organização, patente na sua promoção por escolha a oficial general.”*.

⁷⁵ A violação desta norma originou a condenação deste responsável pela prática de semelhante procedimento, em vários processos de aquisição de bens de outra natureza (sobressalentes), efetuados em 2017 (cfr. Sentença n.º 4/2023, da 3.ª Secção, e Acórdão n.º 16/2023, da 3.ª Secção, páginas 33, 34, 47 e 48).

Relativamente à falta, no contrato celebrado, de indicação do prazo de execução (não prevê o término do contrato), o alegante veio referir que dois contratos submetidos a fiscalização prévia, visados pelo TdC, continham uma cláusula de idêntica redação, pelo que foi sua convicção de que estava a cumprir as normas do CCP.

Refere-se que, tal como prevê o n.º 5 do artigo 96.º do CCP, “*Em caso de divergência entre os documentos referidos no n.º 2 (alíneas c) e d): caderno de encargos e a proposta adjudicada, respetivamente) e o clausulado do contrato, prevalecem os primeiros*”. No caso em apreço não se tratará de uma divergência, mas antes de uma omissão do “*prazo de execução das principais prestações objeto do contrato*”. O respetivo caderno de encargos no seu artigo 3.º, n.º 1, menciona: “*O contrato será executado durante o ano de 2017 e entrará em vigor no dia útil seguinte à assinatura*”.

Porém, considera-se que o alegante criou a convicção de que estaria a interpretar corretamente a norma, uma vez que refere que, em anteriores contratos celebrados, o TdC não efetuou reparo sobre a redação dos referidos contratos aquando da submissão a fiscalização prévia, ainda que não tenha efetuado demonstração da efetiva semelhança de ocorrências, quer nas circunstâncias factuais invocadas, quer na redação contratual submetida a fiscalização.

Já no que se refere ao incumprimento das normas de execução orçamental, as alegações apresentadas não alteram os factos relatados nem o respetivo enquadramento legal, não motivando alterações na posição do Tribunal de que foi cometida uma infração financeira que dá origem a uma responsabilidade financeira sancionatória.

O TdC reconhece o facto de a condenação proferida no Acórdão n.º 16/2023, da 3.ª Secção, sobre a mesma matéria, decorrer de ações praticadas no ano em que ocorreu o presente facto (2017). E também que as recomendações à Marinha, decorrentes das ações de auditoria realizadas em 2018 e 2019, só vieram a ser conhecidas em 2020.

Assim, pelos factos acima expostos consideram-se preenchidos os requisitos constantes do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, ou seja, a ausência de dolo e de recomendação anterior, pelo que o TdC decide relevar as responsabilidades por infração financeira em causa.

Outras irregularidades na formação de contratos

Incumprimento do princípio da transparência e eventual incumprimento das regras da concorrência

59. A Marinha/DA, em maio de 2018, realizou um procedimento (NPD 3018002204), por consulta prévia a três entidades, ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, e adjudicou a . para adquirir coletes de salvação.
60. Conforme descrito no relatório pericial da Polícia Judiciária Militar, duas das empresas consultadas, a ., e a .⁷⁶, detinham relações entre si, nomeadamente o mesmo sócio-gerente e uma participação no capital social, da primeira na segunda empresa, em 50%⁷⁷. Acresce que a terceira empresa (.⁷⁸), alegadamente, não detinha habilitação técnica necessária para comercializar o material objeto de contratação. De facto, da consulta prévia a três entidades resultou que a . fosse a única entidade a apresentar proposta, adjudicada pelo valor de 5.220€ (s/ IVA).
61. Esta situação evidencia que não foi assegurado o cumprimento do princípio da transparência e da concorrência, conforme dispõe o artigo 1.º-A do CCP, e que, eventualmente, ocorreram atos ou práticas com o intuito de falsear as regras de concorrência (alínea g) do n.º 2 do artigo 70.º do CCP), situações suscetíveis de configurar infração financeira ao abrigo da alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, sendo os responsáveis o Chefe da Divisão de Obtenção,

⁷⁶ Empresa constituída em 05/04/2017 e dissolvida em 31/10/2018 (cfr. Relatório pericial, página 15 e Portal da Justiça).

⁷⁷ Cfr. Relatório da pericial e Portal da Justiça.

⁷⁸ Tinha por objeto social: comércio, importação e representação de artigos de trabalho, prestação de serviços diversos, nomeadamente na área da formação, exportação de artigos de trabalho. Empresa constituída em 2015 e liquidação e encerramento em 10/01/2019 (cfr. Portal da Justiça).



⁷⁹, que autorizou a PAPRD, em 10 de maio de 2018, e o Diretor de Abastecimento, , que autorizou o pagamento, em 11 de julho de 2018.

Sobre esta matéria o então Diretor de Abastecimento sublinha que *“No que concerne aos operadores económicos a convidar em sede de procedimentos pré-contratuais através de ajuste direto e consulta prévia, cumpre esclarecer que, àquela data, não existia, na Marinha, um sistema de avaliação e seleção de fornecedores, com base em critérios objetivos e dados estruturados, o que constituiu uma limitação ao dever de fundamentação atinente à seleção de operadores económicos a convidar, de forma objetiva e sindicável, em procedimentos pré-contratuais não concursais. À data, a seleção das entidades a convidar era efetuada pelas Secções da Divisão de Obtenção, através da consulta de uma listagem de operadores económicos, categorizada por áreas de fornecimento, com base no histórico de aquisições de anteriores procedimentos (concurais e não concurais) e de potenciais fornecedores que solicitavam a sua inscrição na referida lista de operadores económicos.”.*

Informa ainda que *“Ao contrário do que presentemente sucede na Marinha, à data não existiam mecanismos de verificação da existência de entidades especialmente relacionadas entre si, nomeadamente as entidades que partilhem, ainda que apenas parcialmente, representantes legais ou sócios”.* E ainda que *“Com a publicação da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, que procedeu à alteração dos artigos 113.º e 114.º, entre outros, do Código dos Contratos Públicos, (...) foram desenvolvidos na Marinha, mais concretamente pelo Gabinete de Normativo e Apoio à Contratação Pública da Superintendência das Finanças, os mecanismos necessários à sua verificação, nomeadamente a Norma Técnica n.º T1/GNACP – Consultas Preliminares.”.*

O alegante considera, assim, que *“(...) agiu com a firme convicção e total confiança da licitude da sua conduta não tendo, em momento algum, considerado que da mesma poderia resultar ilicitude ou violação das normas ou espírito da lei”*, sublinhando a existência de instruções emitidas em fevereiro de 2022 aprovadas pelo CEMA relativas à seleção de fornecedores.

Em sede de contraditório, o Chefe da Divisão da Obtenção da DA vem, à semelhança do Diretor de Abastecimento, referir a ausência de mecanismos de controlo para aferir eventuais situações de empresas especialmente relacionadas entre si e que *“A atuação do ora Citado, para além do referido cuidado, teve sempre por base o princípio da confiança administrativa. Só assim podia autorizar despesas na sequência de um procedimento conduzido por entidades competentes, com conhecimentos e experiência na condução e tramitação de procedimentos pré-contratuais. No âmbito destas ações, nunca o Citado agiu com intenção ou sequer considerando que a sua conduta poderia consubstanciar uma situação de ilicitude.”.*

Considerando o exposto, tendo os alegantes invocado, para os factos praticados, a ausência de mecanismos de controlo de aferição de relacionamento entre empresas, estamos perante um problema de controlo interno da entidade, que em nada vem alterar os fundamentos da ilicitude invocada, mantendo-se, assim, a posição de que foi exercida uma prática suscetível de infração financeira sancionatória.

Porém, atendendo à natureza da irregularidade e ao facto de não se encontrar suficientemente indiciado que os responsáveis tenham agido com intenção deliberada de não cumprir as normas legais, sendo as suas condutas apenas passíveis de um juízo de censura de mera negligência inconsciente e não tendo havido recomendação específica anterior, o TdC considera preenchidos os pressupostos de aplicação do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, pelo que releva a responsabilidade financeira sancionatória.

Ausência de declaração de inexistência de conflito de interesses dos membros do júri

62. Em três processos aquisitivos efetuados em 2018 pela DGAM, por consulta prévia ao abrigo do artigo 20.º, n.º 1, alínea c), do CCP, não existe evidência da declaração de inexistência de conflito de interesses subscrita por cada um dos membros do júri nomeado para análise das propostas⁸⁰.

63. A ausência destas declarações contraria o estipulado no n.º 5 do artigo 67.º do CCP, sendo responsáveis os seguintes:

⁷⁹ Cfr. Despacho de subdelegação de competências n.º 4421/2018, de 20 de abril, publicado em DR, 2.ª série, de 7 de maio.

⁸⁰ NPD 3018003868, 3018006000 e 3018017473.



- a) aquisição de artigos para revisão de coletes de salvação (NPD 3018003868): a PAPRD foi autorizada, em 27 de março de 2018, e o pagamento, em 16 de maio de 2018, no montante de 17 527,50€ (c/ IVA)⁸¹, pelo Diretor de Administração Financeira e Patrimonial da DGAM,
- b) aquisição de fardamento por dois lotes (NPD 3018006000)⁸²: a PAPRD foi autorizada, em 27/02/2018, no montante de 55 842,00€ (c/IVA), pelo Diretor de Administração Financeira e Patrimonial da DGAM, , que também autorizou o pagamento de 26 568,00€ (lote 1), em 16 de abril de 2018; o Diretor-Geral da DGAM,⁸³ autorizou o pagamento de 29 274,00€ (lote 2), em 15 de junho de 2018;

Em sede de contraditório, o então Diretor-Geral da DGAM refere que *“Importa em primeiro lugar reconhecer a falha apontada pelo ilustre Tribunal. De facto, revisitado o processo, constata-se a ausência da referida peça processual. Durante o ano de 2018 foram sentidas algumas dificuldades na sua implementação, situação essa, entretanto, ultrapassada (...). Não sendo aceitáveis falhas na implementação de matérias de natureza jurídico-legal, há, contudo, que admitir que tal possa, pontualmente, ocorrer. De facto, é literalmente impossível acabar com o “erro humano”, cabendo às organizações implementar medidas de controlo e correção que diminuam os impactes de tais ocorrências (...).”* Mais sublinha que *“(...) é nosso entendimento, e absoluta convicção, de que não existiu dolo ou intenção de prejudicar, bem antes pelo contrário, acredita-se que o procedimento, ao nível da direção administrativa e financeira, foi desenvolvido e concluído na presunção de que não existiam desconformidades legais. Nesta conformidade, e para o juízo do Ilustre Tribunal, julga-se pertinente que possa ser considerado o facto de o ora citado ter autorizado o pagamento na crença de que o processo estaria corretamente elaborado, e que este não onerou, nem causou, qualquer dano ao erário público.”*

- c) aquisição de uniformes de trabalho (NPD 3018017473)⁸⁴: a PAPRD foi autorizada, em 27 de junho de 2018, e o pagamento, em 12 de setembro de 2018, no montante de 17 645,21€ (c/ IVA), pelo Diretor de Administração Financeira e Patrimonial da DGAM,

64. A Marinha veio justificar que *“Tendo esta disposição legal entrado em vigor a 01/JAN2018, (...), durante o ano de 2018, foram sentidas algumas dificuldades na sua implementação, situação essa, entretanto, ultrapassada”*⁸⁵.

65. Não obstante as justificações apresentadas, a ausência de evidência da subscrição das declarações de inexistência de conflito de interesses incumpe o estipulado no n.º 5 do artigo 67.º do CCP e é suscetível de configurar infração financeira, ao abrigo da alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

Em sede de contraditório, o então Diretor de Administração Financeira e Logística da DGAM, que interveio em todos os NPD referidos no ponto 63, veio referir que as situações *“(...) derivam de uma falha no cumprimento dos deveres de cuidado inerentes à direção dos serviços pelo demandado na aplicação de forma consistente das alterações ao normativo do Código dos Contratos Públicos, à data recentemente e substancialmente alterado.”*

Atenta a natureza da irregularidade e o facto de não se encontrar suficientemente indiciado que os responsáveis tenham agido com intenção deliberada de não cumprir as normas legais, sendo as suas condutas apenas passíveis de um juízo de censura de mera negligência inconsciente e não tendo havido recomendação específica anterior, o TdC

⁸¹ Foram consultadas 3 empresas e apenas foi apresentada uma proposta, a da

⁸² Processo realizado por 2 lotes, no montante de 55 842,00€ (c/IVA). Foram consultadas 6 empresas, só duas responderam, a

⁸³ Cfr. Despacho de delegação de competências n.º 3675/2018, de 23 de março, publicado no DR, 2.ª série, de 12 de abril.

⁸⁴ Foram consultadas 3 empresas e apenas foi apresentada uma proposta, a da

⁸⁵ Cfr. Anexo ao ofício n.º 2227, do Chefe de Gabinete do CEMA, de 24 de julho de 2023.



considera preenchidos os pressupostos constantes do n.º 9, alíneas a), b) e c), do artigo 65.º da LOPTC, pelo que releva a responsabilidade financeira sancionatória.

Ausência de designação do gestor do contrato

66. A aquisição de um aparelho de reboque para o NRP Mondego (NPD 3018007218/NPD 3019016739⁸⁶), realizada pela Direção de Navios (DN), ao abrigo do artigo 20.º, n.º 1, alínea c), do CCP (consulta prévia, a três entidades), foi adjudicada à . (única proposta apresentada), pelo valor de 22 936,68€. A PAPRD foi autorizada, em 5 março de 2018, pelo Chefe da Divisão Administrativa e Financeira da DN, ⁸⁷, e o pagamento autorizado, em 11 de julho de 2019, pelo Diretor de Navios, ⁸⁸.
67. No respetivo contrato celebrado, em 26 de abril de 2018, constatou-se que não foi designado o gestor do contrato, em nome da entidade adjudicante, conforme dispõe a alínea i) do n.º 1 do artigo 96.º do CCP, na versão atualizada à data⁸⁹, isto é, para os procedimentos iniciados em 2018.
68. A ausência de evidência da designação do gestor do contrato constitui motivo de nulidade do contrato (cfr. n.º 7 do artigo 96.º do CCP) e incumprimento na alínea i) do n.º 1 do artigo 96.º do CCP, sendo suscetível de configurar infração financeira, ao abrigo da alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

O então Chefe da Divisão Administrativa e Financeira da DN, em sede de contraditório, refere que *“(…) decorrente da descentralização que o Sistema de Administração Financeira da Marinha prevê, a DN enquanto ODT e SEC2, à data da instrução, condução e conclusão dos NPD visados, efetuava as fases inerentes ao ciclo de realização da despesa, e cujos processos de contratação pública eram sempre conduzidos de forma articulada com a estrutura departamental da DN, identificando as necessidades de aquisição de bens e serviços, e, como tal, consubstanciando sempre um acompanhamento nas várias vertentes técnicas, que qualquer processo de contratação exige desde a sua formação até à sua conclusão.”*. Mais invoca que, não obstante a designação do Gestor não constar explicitamente do contrato, *“(…) O Gestor de Projeto/Contrato foi designado na própria manifestação da necessidade que antecedeu o procedimento, à data exercia o cargo de Chefe da DCN [Divisão de Construção Naval], tendo, inclusive, colaborado na análise técnica e económica da proposta de fornecimento do aparelho de reboque a adquirir, definindo, efetuando o acompanhamento e validando as suas provas de receção, de forma a efetuar a análise qualitativa adstrita à quitação do aparelho fornecido.”*.

Sublinha também que *“(…) não é exato o entendimento no sentido da existência de um único responsável pela tramitação dos procedimentos e contratos celebrados ao abrigo do Código dos Contratos Públicos, quando o Diretor de Navios (ou a pessoa a quem se encontram nominalmente delegadas competências) não é o único elemento da DN cujas responsabilidades nesta matéria são inerentes às suas funções, sendo antes acompanhado por uma equipa de pessoal militar e civil, especializado nas diversas áreas técnicas que convergem para um resultado final – a concretização das competências cometidas à DN como órgão da Superintendência do Material.”*.

No que respeita ao então Diretor de Navios, refere este, em sede de contraditório, que *“(…) à data dos atos praticados na instrução e condução do processo que resultou na contratação do fornecimento do aparelho de reboque para apetrechamento do NRP1 Mondego, o signatário não exercia o cargo de Diretor de Navios na Marinha nem qualquer outro relacionado com o mencionado processo (…)”* e que *“(…) assumiu o cargo de Diretor de Navios em 31 de janeiro de 2019”*. Mais refere que *“(…) O contrato foi celebrado em 26/04/2018 e o Visado, atentas as competências legais advindas do cargo que assumiu, pela data em que tomou posse, não determinou atos de formação pré-contratual. Em*

⁸⁶ Neste processo ocorreram dois NPD, um em 2018 (NPD3018007218), com o cabimento em 05/03/2018 (no valor de 28.212,12€), que em 05/12/2018 foi reduzido a 0€ e bloqueado; e um NPD em 2019 (NPD 3019016739), com cabimento e compromisso, ambos com a data de 27/06/2019.

⁸⁷ Cfr. Despacho de subdelegação de competências n.º 1599/2018, de 24 de janeiro, publicado em DR, 2.ª série, de 15 de fevereiro.

⁸⁸ Cfr. Despacho de delegação de competências n.º 2827/2019, de 27 de fevereiro de 2019, publicado no DR, 2.ª série, de 18 de março.

⁸⁹ Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto.

concreto a sua intervenção limitou-se ao autorizar o Pedido de Autorização de Pagamento (PAP) que ocorreu em 11/07/2019. Todos os restantes atos referentes ao contrato sob análise desse Douto Tribunal foram praticados pelo oficial competente para a realização da despesa e todos os atos contratuais, no caso o Chefe da DAF por delegação de competências do então Diretor de Navios”. Relativamente à situação identificada como ilegal o alegante vem, à semelhança do Chefe da Divisão Administrativa e Financeira da DN, salientar que o Gestor do contrato se encontrava identificado no documento na manifestação das necessidades.

Nas alegações não foram apresentados factos novos que alterem a posição do Tribunal, quanto à ausência de evidência da designação do gestor do contrato no clausulado do mesmo ou nos documentos que lhe são integrantes, de acordo com o artigo 96.º, n.º 1 e n.º 2, do CCP, não se incluindo nestes o documento designado “manifestação de necessidades”, e quanto à ausência da verificação dessa obrigação aquando do pagamento e do seu eventual suprimento, sendo que esta prática consubstancia uma irregularidade que faz incorrer os seus responsáveis, ao abrigo da alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, em responsabilidade financeira sancionatória.

No que respeita ao _____, considerando que à data em que foi celebrado o contrato sem indicação de gestor (26/4/2018) não se encontrava a prestar serviço na Direção de Navios, só tendo tomado posse em janeiro de 2019 do cargo de Diretor de Navios, nunca poderia ter evitado que tal irregularidade se verificasse, motivo pelo qual o Tribunal entende que não lhe deve ser imputada qualquer responsabilidade financeira.

No que respeita ao responsável pela autorização da despesa, considerando que se encontram preenchidos os pressupostos de aplicação do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, ou seja, a prática da infração a título de negligência, a ausência de dolo e de recomendação anterior, entende o TdC relevar a responsabilidade por infração financeira.

Inadequada classificação das despesas públicas

69. Verificou-se, em alguns processos realizados pelo CN e pela DGAM, errada classificação económica das despesas, tendo sido adotadas rubricas de classificação económica de carácter residual, em vez da específica, em incumprimento do Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro⁹⁰, conforme quadro seguinte:

Quadro 3 – Processos com inadequada classificação económica das despesas

UEO	NPD	Descrição da aquisição	Classificação económica utilizada	Classificação económica correta
CN	3018002709	Vestuário de trabalho	02.01.21-Outros bens	02.01.07-Vestuário e artigos pessoais
	3018007134			
	3018009959			
	3018010656			
	3018011811			
	3018013692			
	3018024118			
	3018009720	Tinteiros, rolos de papel.	02.01.21-Outros bens	02.01.08-Material de escritório
DGAM	3017036129	Fardamento para tripulantes ISN	02.01.21-Outros bens	02.01.07-Vestuário e artigos pessoais

70. De acordo com a informação prestada, a Marinha justificou, nos processos do CN, a adoção de errada classificação económica das despesas “*por lapsos*”. No caso do processo da DGAM (NPD 3017036129), o inadequado registo da classificação que ocorreu no final do ano de 2017 terá

⁹⁰ Com as atualizações seguintes: Declaração de Retificação n.º 8-F/2002; Decreto-Lei n.º 69-A/2009; Decreto-Lei n.º 29-A/2011; Decreto-Lei n.º 52/2014; Decreto-Lei n.º 33/2018.

resultado, alegadamente, da ausência de dotação orçamental na rubrica de classificação adequada e da “*necessidade premente dos artigos, conjugado com o fator temporal da execução*”, que não permitia proceder à alteração orçamental necessária⁹¹. A violação do Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, e da alínea b) do n.º 1, conjugado com o n.º 2, ambos do artigo 22.º do RAFE é suscetível de gerar responsabilidade financeira, sob a forma continuada, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, sendo responsáveis nos seguintes processos:

- a) do CN: as PAPRD foram autorizadas pelo Chefe da Divisão Administrativa e Financeira do Comando Naval, , que autorizou os pagamentos dos NPD 30188002709 e 3018007134; os pagamentos dos restantes NPD foram autorizados pelo Comandante Naval, (Quadro 2);

No contraditório, o então Chefe da Divisão Administrativa e Financeira do Comando Naval alega que “*(...) dado o grande volume processual ao nível da Divisão Administrativa e Financeira, verificou-se um lapso ao nível do cabimento, numa rubrica residual de despesa de bens, pela Secção de Gestão Orçamental, não consistindo em uma prática continuada.*”.

O Comandante Naval vem referir que “*(...) é de repudiar*” ser “*(...) ao aqui visado (...) imputável responsabilidade pela inadequada classificação das despesas atinentes aos NPD, cujas faturas iam identificadas dentro de centenas, no anexo às PAP por mim assinadas.*”.

- b) da DGAM: a PAPRD foi autorizada, em 15 de novembro de 2018, e o pagamento autorizado, em 19 de dezembro de 2018, pelo Diretor de Administração Financeira e Logística da DGAM,

Sobre esta matéria, em contraditório, o alegante refere que “*(...) é de realçar o volume das tarefas administrativas e financeiras atinentes ao processo de encerramento do ano económico em que o processo foi desenvolvido, sendo que, ainda assim, não se verificou qualquer prejuízo para o erário público.*”.

Considerando a natureza da irregularidade, bem como o facto de não se encontrar suficientemente indiciado que os responsáveis tenham agido com intenção deliberada de não cumprir as normas legais, sendo as suas condutas apenas passíveis de um juízo de censura de mera negligência e não tendo havido recomendação específica anterior, o TdC considera preenchidos os pressupostos de aplicação do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, pelo que releva a responsabilidade financeira sancionatória dos referidos responsáveis.

Por último, o Tribunal teve em conta, na presente decisão, as melhorias na área da contratação pública que a Marinha tem vindo a reportar no âmbito do acompanhamento das recomendações formuladas no Relatório de Auditoria n.º 11/2020-2.ª S.

⁹¹ Cfr. resposta em Anexo ao ofício n.º 2227, de 24 de julho de 2023, do Gabinete do CEMA.

c)

IV – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

71. Do Projeto de Relatório foi dada vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da LOPTC, que emitiu o respetivo Parecer.

V - DECISÃO

72. Os Juízes do Tribunal de Contas decidem, em subsecção da 2.ª Secção, o seguinte:

- a. Aprovar o presente Relatório;
- b. Releva as indiciadas responsabilidades financeiras referidas nos pontos 28 a 36, 37 a 42, 52 a 54, 55 a 58, 59 a 61, 62 a 65 e 66 a 70 deste Relatório, nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC;
- c. Remeter o Relatório às seguintes entidades:
 - ◆ Chefe do Estado-Maior da Armada;
 - ◆ aos responsáveis da Marinha a quem foi enviado o relato;
- d. Notificar o Ministério Público junto deste Tribunal do presente Relatório, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 54.º, aplicável por força do n.º 2 do artigo 55.º da LOPTC;
- e. Publicar o Relatório na página da Internet do TdC, após as notificações e comunicações necessárias, salvaguardando os dados pessoais nele contidos;
- f. Fixar os emolumentos em 17.164,00 €, nos termos dos artigos 2.º, 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas⁹², a suportar pela Marinha.

⁹² Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril.



Tribunal de Contas, em 21 de março de 2024.

O Juiz Conselheiro Relator,

(Mário António Mendes Serrano)

Os Juizes Conselheiros Adjuntos,

(António Manuel Fonseca da Silva)

(Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria)



FICHA TÉCNICA

Nome		Categoria	Qualificação Académica
Coordenação Geral	António Sousa	Auditor-Coordenador	Licenciatura em Auditoria Contabilística
Coordenação	Francisco Moledo	Auditor-Chefe	Licenciatura em Direito
	Maria da Luz Barreira	Auditora-Chefe	Licenciatura em Direito
Equipa Técnica	Isabel Gil	Auditora	Licenciatura em Gestão de Empresas
	Antónia Pires	Técnica Verificadora Superior	Licenciatura em Economia
	Maria Helena Tavares	Técnica Verificadora Superior	Licenciatura em Gestão de Empresas

ANEXO 1 - METODOLOGIA

1. A auditoria foi desenvolvida em conformidade com as fases de planeamento, de execução e de relatório, descritas nos manuais de auditoria do TdC. A metodologia e os procedimentos são suportados por um sistema informatizado específico, baseado em fichas standardizadas. As evidências de auditoria estão documentadas e as opiniões emitidas estão fundamentadas.
2. Os trabalhos realizados foram executados em conformidade com os princípios, as normas, os critérios e as metodologias acolhidos pelo TdC, tendo em conta o disposto no seu Regulamento⁹³.

PLANEAMENTO

Estudos preliminares (EP)

3. Os EP incluíram, entre outros, os seguintes procedimentos: estruturação, compulsão e análise dos documentos, disponibilizados em suporte de papel, do PD n.º 13/2022, constituído por 10 volumes, 3507 folhas, e da documentação disponibilizada em suporte informático⁹⁴; a identificação dos procedimentos contratuais adotados pela Marinha considerados suscetíveis de consubstanciar eventuais infrações financeiras sancionatórias, por violação de normas legais, mencionados na Informação n.º 184/2023-NATDR.
4. Os trabalhos realizados consubstanciaram-se na análise da documentação integrante dos processos aquisitivos, tendo em conta os trabalhos de auditoria financeira realizada à Marinha, ano económico de 2018 (Relatório n.º 11/2020, 2.ª S, de 16 de julho), designadamente em matéria da estrutura e organização financeira da entidade e dos sistemas de gestão administrativa e de controlo na área das aquisições públicas, bem como o acompanhamento do acolhimento das recomendações proferidas nesse relatório.
5. A documentação analisada, numa 1.ª fase, constava no processo de denúncia e, numa 2.ª fase, de modo a completar a informação em falta, foi solicitada à Marinha, por ofício, informação e documentação complementar.
6. Assim, o objeto a auditar resultou das informações que foram obtidas essencialmente através da documentação enviada pela PJM durante o processo de análise efetuada pelo NATDR (que a complementou com nova informação), bem como da recolhida durante o processo de auditoria junto da Marinha.

Análise da prescrição

7. Considerando que o procedimento por responsabilidade financeira sancionatória se extingue, entre outras causas, pela prescrição, que é de 5 anos (nos termos previstos nos artigos 69.º e 70.º da LOPTC) contado a partir da data da infração, suspendendo-se com o início da auditoria⁹⁵ e até à audição do responsável, sem poder ultrapassar dois anos⁹⁶, foi necessário identificar, do conjunto de processos analisados pelo NATDR, os que já se encontravam prescritos a fim de constituir o universo de processos a examinar na auditoria.
8. Assim, tendo em atenção:
 - a) a data do início da auditoria, o dia 20 de abril de 2023⁹⁷;

⁹³ Regulamento n.º 112/2018, publicado em Diário da República, 2.ª série, n.º 33, de 15 de fevereiro.

⁹⁴ Composto por 4 CD (Compact Disc) remetidos pela PJM.

⁹⁵ Cfr. artigo 70.º, conjugado com o n.º 3 do artigo 58.º da LOPTC.

⁹⁶ Tendo-se ainda em conta a suspensão dos prazos de prescrição enquadrada no âmbito da legislação publicada em virtude da situação epidemiológica provocada pela Covid-19.

⁹⁷ De notar que o Núcleo de Análise e Tratamento de Denúncias desenvolveu um conjunto de análises e diligências com vista à elaboração da Informação n.º 184/2023, de 8 de março, na qual é proposto o apuramento de responsabilidades financeiras.

- b) a data da infração, corresponde à data da autorização da decisão para a adoção do procedimento e realização da despesa pelos responsáveis, em cada um dos processos aquisitivos;
- c) a suspensão de 160 dias decorrente da pandemia provocada pela Covid-19⁹⁸;

foram identificados 27 processos de aquisição (dos 57) que não se encontravam prescritos à data do início da auditoria e objeto de exame.

Plano Global de Auditoria (PGA) e Programa de Auditoria (PA)

- 9. Com base nos EP foram elaborados o PGA e o PA de Auditoria⁹⁹ que comporta a orientação geral a seguir na auditoria e em que se estabeleceu, nomeadamente: o âmbito da auditoria e os seus objetivos estratégicos; a metodologia e os procedimentos, em geral; as questões de auditoria; os resultados esperados; a constituição da equipa de auditoria e respetiva previsão de Unidades de Tempo (UT); a calendarização da ação; o Quadro Metodológico (Programa de trabalho), em que se identificaram, de forma detalhada, a proposta de abordagem metodológica, esclarecendo a sequência lógica que se estima existir entre as questões da auditoria, os principais fatores de risco e os testes a utilizar para a recolha de evidência e interpretação dos resultados esperados (os critérios de auditoria foram detalhados para cada subquestão de auditoria).

EXECUÇÃO DA AUDITORIA

- 10. Seguiu-se a fase de execução, com trabalho de campo, tendo em vista a recolha de evidências de auditoria, que compreendeu as seguintes etapas: avaliação preliminar dos controlos; exame dos registos e da documentação comprovativa com recurso à realização de um conjunto de procedimentos.
- 11. Os trabalhos de auditoria apoiaram-se no exame integral dos 27 processos de aquisição de bens, no sentido de ser aferido o cumprimento da legislação relevante na área da contratação pública e nas normas e princípios da execução orçamental e financeira, designadamente a identificada no Anexo 2 – Critérios de auditoria.
- 12. No decurso dos trabalhos de auditoria obtiveram-se as evidências de auditoria, identificaram-se as causas e os efeitos das observações de auditoria e formularam-se as conclusões.

RELATO

- 13. Nos termos legais e regulamentares, o Juiz Conselheiro Relator aprovou o Relato de Auditoria, a remeter para contraditório.

⁹⁸ A Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, estabeleceu um conjunto de medidas de carácter urgente de resposta à Covid-19, especificamente no que respeita à suspensão dos prazos de prescrição, e previu no artigo 7.º, n.º 3, que “*A situação excecional constitui igualmente causa de suspensão dos prazos de prescrição e de caducidade relativos a todos os tipos de processos e procedimentos*”. Por força do artigo 10.º da Lei n.º 1-A/2020 e do artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, conjugado com o disposto no artigo 5.º da Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril, a data a considerar para início da produção de efeitos da suspensão é de 9 de março de 2020 e a data para a cessação de efeitos é de 3 de junho de 2020, conforme resulta do disposto nos artigos 8.º e 10.º da Lei n.º 16/2020, de 29 de maio, daí resultando um total de 86 dias de suspensão. Posteriormente, a Lei n.º 4-B/2021, de 1 de fevereiro, alterando a Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, estabeleceu um regime de suspensão de prazos processuais e procedimentais, com efeitos a 22 de janeiro de 2021, conforme dispõe o artigo 4.º do referido diploma, e até 6 de abril de 2021 (cfr. artigo 7.º da Lei n.º 13-B/2021, de 5 de abril), daí resultando um total de 74 dias de suspensão.

⁹⁹ Por Despacho do Juiz Conselheiro da AR IV, após audição dos Juizes Conselheiros Adjuntos, em 29 de junho de 2023 (cfr. Informação n.º 33/2023-DAIV).

ANEXO 2 - CRITÉRIOS DE AUDITORIA

As referências utilizadas na apreciação do objeto da auditoria foram, designadamente:

- Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC, na sua atual redação);
- Código dos Contratos Públicos, em vigor à prática dos factos¹⁰⁰;
- Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, na sua atual redação¹⁰¹ (aprova o regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas);
- Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, na redação em vigor (aprova o Regime da Administração Financeira do Estado);
- Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, na redação em vigor (aprova o regime jurídico da realização de despesas públicas)¹⁰²;
- Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro (Lei do Enquadramento Orçamental), alterada, à data dos factos, pelas Leis n.ºs 2/2018, de 29 de janeiro, e 37/2018, de 7 de agosto;
- Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, e Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, nas suas atuais versões (LCPA e legislação regulamentar);
- Decreto-Lei n.º 185/2014, de 29 de dezembro, na redação à data dos factos, e demais legislação orgânica da Marinha;
- Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro, na redação à data dos factos (aprova as regras de gestão e funcionamento do portal dos contratos públicos);
- Despachos de delegação e subdelegação de competências (em 2017, 2018 e 2019).

¹⁰⁰ Aprovado e publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro. Aos factos ocorridos até 1 de janeiro de 2018 são-lhes aplicáveis a redação do Decreto-Lei n.º 214-G/2015, que manteve a dada pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho, particularmente os artigos 19.º, 20.º, 24.º, 113.º e 128.º. Aos factos ocorridos a partir de 1 de janeiro de 2018 são-lhes aplicáveis a redação do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto (cfr. artigo 13.º), com a redação dada pela Declaração de Retificação n.º 36-A/2017, de 30 de outubro.

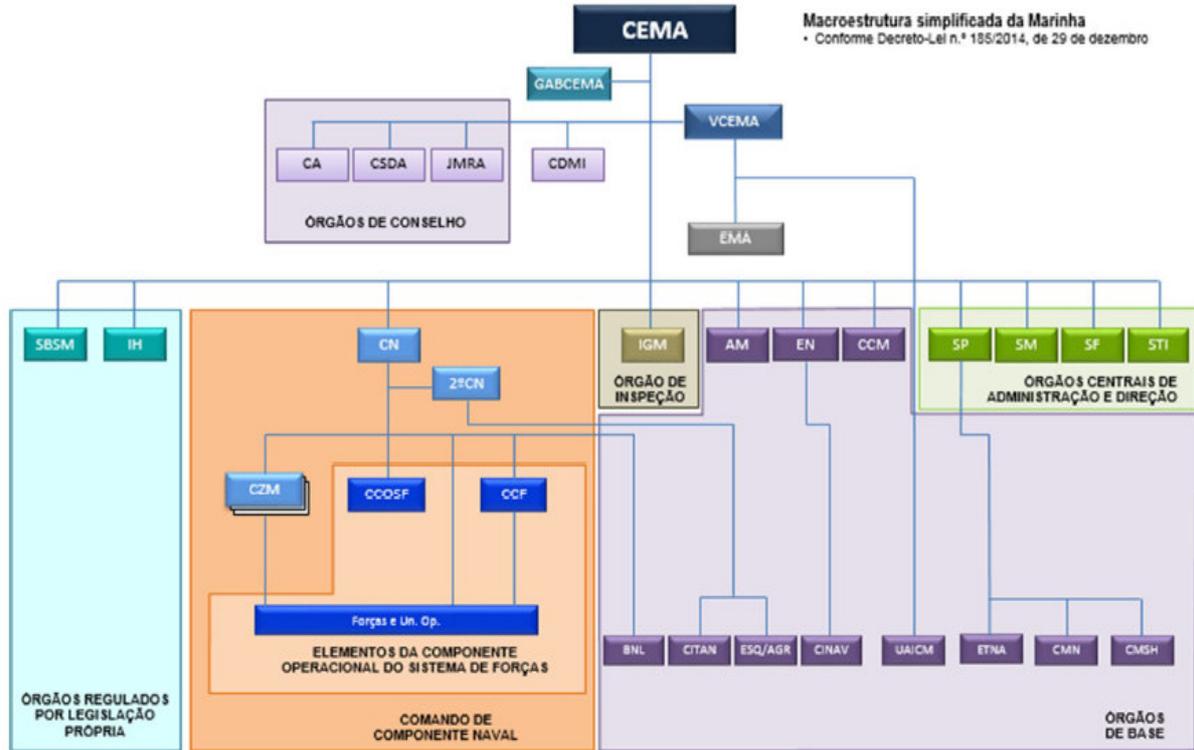
¹⁰¹ Cfr. Declaração de Retificação n.º 8-F/2002; e Decretos-Lei n.º 69-A/2009, n.º 29-A/2011, n.º 52/2014 e n.º 33/2018.

¹⁰² Artigos 16.º a 22.º.



ANEXO 3 - ORGANOGRAMA

MARINHA

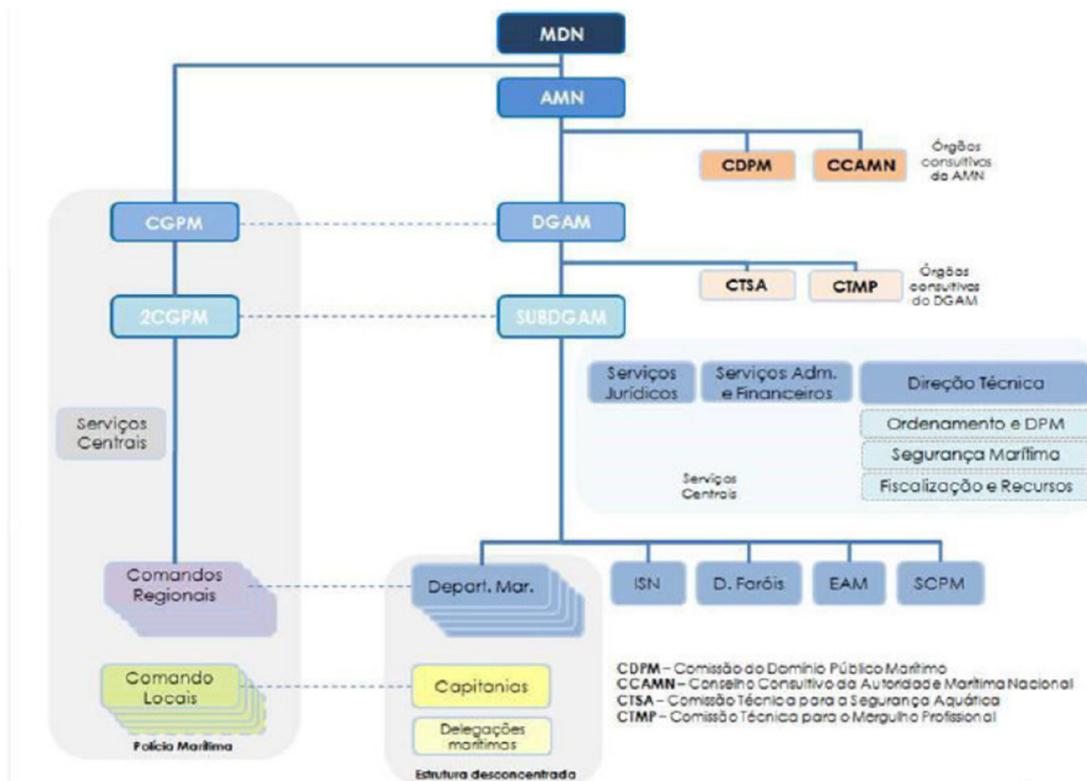


GABCEMA	- Gabinete do CEMA
EMA	- Estado-Maior da Armada
CDMI	- Comissão de Direito Marítimo
Órgãos regulados por legislação própria	
IH	- Instituto Hidrográfico
SBSM	- Serviço de Busca e Salvamento Marítimo
Órgãos centrais de administração e direção	
SP	- Superintendência do Pessoal Direção de Formação Direção de Pessoal Direção de Saúde Chefia de Assistência Religiosa Direção de Apoio Social Direção Jurídica
SM	- Superintendência do Material Direção de Abastecimento Direção de Infraestruturas Direção de Navios Direção de Transportes
SF	- Superintendência das Finanças Dir. de Auditoria e Controlo Financeiro Dir. de Administração Financeira Dir. de Contabilidade e Operações Financeiras
STI	- Superintendência das Tecnologias da Informação Centro de Documentação, Informação e Arquivo Central da Marinha Dir. de Análise e Gestão da Informação Dir. de Tecnologias de Informação e Comunicações

VCEMA	- Vice-CEMA
Comando de Componente Naval	
CN	- Comando Naval
2.º CN	- 2.º Comandante Naval
CZM	- Comandos de zona marítima Comando de Zona Marítima dos Açores Comando de Zona Marítima da Madeira Comando de Zona Marítima do Norte Comando de Zona Marítima do Centro Comando de Zona Marítima do Sul
Elementos da componente operacional do sistema de forças	
CCF	- Comando do Corpo de Fuzileiros
CCOSF	- Centros da componente operacional do sistema de forças
COMAR	- Centro de Operações Marítimas
CCA	- Centro de Comunicações dos Açores
CCDCM	- Centro de Comunicações de Dados e de Cifra da Marinha
CADOP	- Centro de Gestão e Análise de Dados Operacionais
Forças e Un. Op.	- Postos de Comando das Zonas Marítimas Postos de Comando Projetáveis das Forças e Unidades Operacionais Postos Rádio dos Comandos de Zona Marítima Forças (navais e de fuzileiros), meios e Unidades Operacionais (navais, fuzileiros e de mergulhadores)

Órgãos de conselho	
CA	- Conselho do Almirantado
CSDA	- Conselho Superior de Disciplina da Armada
JMRA	- Junta Médica de Revisão da Armada
Órgão de inspeção	
IGM	- Inspeção-Geral da Marinha
Órgãos de base	
EN	- Escola Naval
CCM	- Comissão Cultural de Marinha
ONC	- Órgãos de natureza cultural Aquário Vasco da Gama Banda da Armada Biblioteca Central de Marinha Museu de Marinha Planetário Calouste Gulbenkian Revista da Armada
AM	- Academia de Marinha
ESQ/AGR	- Esquadilhas e agrupamentos de unidades operacionais
BNL	- Base Naval de Lisboa
UAICM	- Unidade de Apoio às Instalações Centrais de Marinha
CMSH	- Centro de Medicina Subaquática e Hiperbárica
CMN	- Centro de Medicina Naval
SH	- Base hidrográfica
PAN	- Pontos de Apoio Naval
SFPM	- Escolas e centros de formação do Sistema de Formação Profissional da Marinha
EF	- Escola de Fuzileiros
EHO	- Escola de Hidrografia e Oceanografia
EM	- Escola de Mergulhadores
ETNA	- Escola de Tecnologias Navais
CITAN	- Centro Integrado de Treino e Avaliação Naval
CINAV	- Centros de Instrução (CEFA, CIH, CIS)
CINAV	- Centro de Investigação Naval

Fonte: Prestação de contas de 2018-*Caracterização da entidade* (organograma à data dos factos)

AUTORIDADE MARÍTIMA NACIONAL

Fonte: Anuário da AMN de 2017 (organograma à data dos factos)

ANEXO 4 - MODELO FINANCEIRO


Fonte: Marinha, em vigor em 2018



MATRIZ DE ORGANIZAÇÃO FINANCEIRA

SETOR FUNCIONAL	ORGÂNICA INTERNA		
	SEC 1	SEC2	SEC3
Comando Superior	CEMA	Gabinete do CEMA	
		Messe de Cascais (MC)	
Estado-Maior (SEM)	VALM VCEMA	Unidade de Apoio às Instalações Centrais da Marinha (UAICM)	Estado-Maior da Armada (EMA)
			Academia de Marinha (AM)
Operações Militares	VALM Comandante Naval	Comando Naval (CN)	Comando Zona Marítima do Norte (CZMN)
			Comando Zona Marítima do Sul (CZMS)
			Comando Zona Marítima da Madeira (CZMM)
			Comando Zona Marítima dos Açores (CZMA)
			Comando do Corpo de Fuzileiros (CCF)
			Base Naval de Lisboa (BNL)
Pessoal	VALM Superintendente do Pessoal	Direção de Apoio Social (DAS)	Superintendência do Pessoal (SP)
			Direção de Pessoal (DP)
Material	VALM Superintendente do Material	Direção de Navios (DN)	Depósito Munições NATO Lisboa (DMNL)
		Direção de Abastecimento (DA)	Direção de Transportes (DT)
		Direção de Infraestruturas (DI)	Superintendência do Material (DM)
Financeiro	CALM Superintendente das Finanças	Direção de Contabilidade e Operações Financeiras (DCOF)	
Ensino Superior e Formação	VALM Superintendente do Pessoal	Escola Naval (EN)	Direção de Formação (DF)
		Escola de Tecnologias Navais (ETNA)	
Saúde		Direção de Saúde (DS)	Centro de Educação Física da Armada (CEFA)
Cultura	Diretor da CCM	Comissão Cultural de Marinha (CCM)	
Autoridade Marítima Nacional	VALM Diretor Geral da Autoridade Marítima	Direção-Geral da Autoridade Marítima (DGAM)	
Ciências e Técnicas do Mar	VALM Diretor Geral do IH	Instituto Hidrográfico (IH)	
Tecnologias da Informação	CALM Superintendente das Tecnologias da Informação	Direção de Tecnologias de Informação e Comunicações (DITIC)	Superintendência das Tecnologias da Informação (STI)
			Centro de Documentação, Informação Arquivo Central Marinha (CDIACM)
			Direção de Análise e Gestão da Informação (DAGI)

Fonte: Marinha (em vigor em 2018)

ANEXO 5 - LISTA DOS PROCESSOS OBJETO DE AUDITORIA

Marinha/UEO	Número de Processo de Despesa (NPD)	Objeto da aquisição	Procedimento adotado (CCP)	Valor da adjudicação (€) (S/IVA)	Despesa. Paga valor (€) (C/IVA)
Direção de Abastecimento	3017019829	Defensa em Espuma flutuante	Ajuste direto-artigo 20.º, n.º 1, alínea a)	17 433,75	21 443,51
Direção de Abastecimento	3018002204	Coletes de salvação	Consulta prévia-artigo 20.º, n.º 1, alínea c)	5 220,00	6 420,60
Direção de Abastecimento	3018010684	Vestuário	Ajuste direto-artigo 24.º, n.º 1, alínea b)	85 580,00	105 263,52
Direção de Abastecimento	3018009122	Motores fora de borda	Ajuste direto-artigo 24.º, n.º 1, alínea e), subalínea ii)	22 720,00	27 945,60
Direção de Navios	3018007218	Aparelhos reboque NRP Mondego	Consulta prévia-artigo 20.º, n.º 1, alínea c)	22 936,68	28 212,12
Direção-Geral da Autoridade Marítima	3017036129	Fardamento para os novos tripulantes ISN	Ajuste direto-artigo 20.º, n.º 1, alínea a)	36 607,10	45 026,73
Direção-Geral da Autoridade Marítima	3017036375	Bote zebro para o CLPM da Figueira da Foz	Ajuste direto-artigo 20.º, n.º 1, alínea a)	7 978,15	9 813,12
Direção-Geral da Autoridade Marítima	3018003868	Artigos para revisão de coletes de salvação	Consulta prévia-artigo 20.º, n.º 1, alínea c)	14 250,00	17 527,50
Direção-Geral da Autoridade Marítima	3018006000	Fardamento P/motorizados e apeados das Praias 2018	Consulta prévia-artigo 20.º, n.º 1, alínea c)	45 400,00	55 842,00
Direção-Geral da Autoridade Marítima	3018012081	Artigos para revisão de Coletes de Salvação do ISN	Ajuste direto-artigo 24.º, n.º 1, alínea e) subalínea ii)	6 774,00	7 180,44
Direção-Geral da Autoridade Marítima	3018014189	Artigos para revisão de Coletes de Salvação do ISN	Ajuste direto-artigo 24.º, n.º 1, alínea e) subalínea ii)	5 700,00	7 011,00
Direção-Geral da Autoridade Marítima	3018017473	Uniformes de trabalho para o pessoal da DGAM	Consulta prévia-artigo 20.º, n.º 1, alínea c)	14 345,70	17 645,21
Direção-Geral da Autoridade Marítima	3018019568	Artigos para revisão de coletes de salvação	Ajuste direto-artigo 24.º, n.º 1, alínea e)	1 776,00	2 184,48
Direção-Geral da Autoridade Marítima	3018020608	Artigos para revisão de coletes de salvação	Ajuste direto-artigo 24.º, n.º 1, alínea e)	4 275,00	5 258,25
Comando Naval	3018002709	Luvas de trabalho	Ajuste direto-artigo 24.º, n.º 1, alínea c)	3 132,80	3 853,34
Comando Naval	3018002788	Casaco e calças de trabalho	Ajuste direto-artigo 24.º, n.º 1, alínea c)	3 107,75	3 822,53
Comando Naval	3018005447	Mochilas estanques	Ajuste direto-artigo 24.º, n.º 1, alínea c)	1 425,20	1 753,00
Comando Naval	3018007134	Luvas /fatos de trabalho	Ajuste direto-artigo 24.º, n.º 1, alínea c)	4 960,60	6 101,54
Comando Naval	3018009720	Material de escritório	Ajuste direto-artigo 24.º, n.º 1, alínea c)	536,95	660,45
Comando Naval	3018009959	Calças de trabalho	Ajuste direto-artigo 24.º, n.º 1, alínea c)	682,65	839,66
Comando Naval	3018010656	Fardamento de trabalho	Ajuste direto-artigo 24.º, n.º 1, alínea c)	3 911,30	4 810,90
Comando Naval	3018013692	Fardamento pessoal	Ajuste direto-artigo 24.º, n.º 1, alínea c)	1 542,71	1 897,53
Comando Naval	3018024118	Fardamento pessoal	Ajuste direto-artigo 24.º, n.º 1, alínea c)	118,67	145,96
Comando Naval	3018011811	Material diverso-luvas	Ajuste direto-artigo 24.º, n.º 1, alínea c)	1 567,70	1 928,27
Comando Naval	3018025634	Fardamento pessoal	Ajuste direto-artigo 24.º, n.º 1, alínea c)	1 465,10	1 802,07
Comando Naval	3018029420	Vestuário profissional	Ajuste direto-artigo 24.º, n.º 1, alínea c)	2 237,23	2 751,79
Comando Naval	3018030399	Fatos de mergulho	Ajuste direto-artigo 24.º, n.º 1, alínea c)	1 014,00	1247,22
				316 699,03	388 388,34

**ANEXO 6 - PROCESSOS COM IRREGULARIDADES NA PUBLICITAÇÃO NO PORTAL BASE**

Marinha/UEO	Número do Processo de Despesa (NPD)	Objeto do contrato	Data de Autorização Pagamento	Publicitação no Portal Base
Direção-Geral da Autoridade Marítima	3018014189	Artigos para revisão de Coletes de Salvação do ISN	04/07/2018	não publicitado
Direção de Abastecimento	3017019829	Defensa em Espuma flutuante	19/12/2017	18/01/2018
Comando Naval	3018002709	Luvas de trabalho	14/02/2018	23/07/2023
Comando Naval	3018002788	Casaco e calças de trabalho	08/06/2018	23/07/2023
Comando Naval	3018005447	Mochilas estanques	10/04/2018	23/07/2023
Comando Naval	3018007134	Luvas /fatos de trabalho	10/04/2018	23/07/2023
Comando Naval	3018009720	Material de escritório	10/05/2018	23/07/2023
Comando Naval	3018009959	Calças de trabalho	08/06/2018	23/07/2023
Comando Naval	3018010656	Fardamento de trabalho	08/06/2018	23/07/2023
Comando Naval	3018013692	Fardamento de pessoal:	08/06/2018	23/07/2023
Comando Naval	3018011811	Material diverso-luvas	08/06/2018	23/07/2023
Comando Naval	3018024118	Fardamento de -pessoal-	10/10/2018	23/07/2023
Comando Naval	3018025634	Fardamento de pessoal	14/12/2018	23/07/2023
Comando Naval	3018029420	Vestuário profissional	14/12/2018	23/07/2023
Comando Naval	3018030399	Fatos de mergulho	14/12/2018	23/07/2023

Fonte: Portal da contratação pública (Portal Base)

ANEXO 7 – RESPOSTAS REMETIDAS EM SEDE DE CONTRADITÓRIO

PRONÚNCIA

VICE-ALMIRANTE [REDACTED]

DIRETOR-GERAL DA AUTORIDADE MARÍTIMA / COMANDANTE-GERAL DA POLÍCIA MARÍTIMA (à altura dos factos)

Assunto: *Tribunal de Contas (TdC). Auditoria para Apuramento de Responsabilidades Financeiras a contratos celebrados pela Marinha*

Referências: a) PD n.º 13/2022. Relato
b) Processo n.º 28/2023-AUDIT – DAIV. Despacho do Tribunal de Contas, de 14 de dezembro de 2023

No exercício da oportunidade que é lhe proporcionada no seguimento da comunicação constante do ofício 586/2024, vem o signatário pronunciar-se sobre o teor do extrato de relato remetido a coberto do mesmo ofício.

QUESTÃO/CONSTATAÇÃO

Ausência de declaração de inexistência de conflito de interesses dos membros do júri

Importa em primeiro lugar reconhecer a falha apontada pelo ilustre tribunal. De facto, revisitado o processo, constata-se a ausência da referida peça processual.

A presente pronúncia não pretende assim contradizer os factos apurados nem elaborar sobre quaisquer entendimentos jurídico-administrativos tendentes a sustentar tal omissão, mas, outrossim, procurar clarificar o contexto em que o processo se desenvolveu e, assim, esperar poder contribuir para o juízo fundamentado do douto tribunal.

Como resulta claro da mera consulta dos organogramas da Marinha e da Direção-Geral da Autoridade Marítima (DGAM), estamos perante instituições de dimensão e complexidade, funcional e organizacional, significativas. Neste particular, embora se verifique um considerável grau de descentralização ao nível da execução, a necessidade de assegurar a uniformidade decisória, organizacional, funcional e procedimental dos diferentes órgãos e serviços, determina que se mantenha também um razoável nível de centralização no âmbito do planeamento e da difusão de orientações com aplicabilidade transversal.

Assim, alterações expressivas que tenham influência na decisão, organização, funcionamento, práticas e procedimentos da instituição Marinha – a que DGAM no plano administrativo e financeiro segue e se conforma –, são, inevitavelmente, objeto de processos de aprendizagem cujo período se pode prolongar no tempo. Não sendo o caso do processo ora em apreço pelo ilustre tribunal, muitas das transformações a que atrás, genericamente, se alude, requerem um período de adaptação e, ou, transição até que sejam implementadas em pleno.

Compreendo, e acompanho, por isso, a justificação já adiantada pela Marinha ao referir que (...) tendo esta disposição legal entrado em vigor em janeiro de 2018 (...) durante o ano de 2018 foram sentidas algumas dificuldades na sua implementação, situação essa, entretanto, ultrapassada (...).

Não sendo aceitáveis falhas na implementação de matérias de natureza jurídico-legal, há contudo que admitir que tal possa, pontualmente, ocorrer. De facto, é literalmente impossível acabar com o “erro humano”, cabendo às organizações implementar medidas de controlo e correção que diminuam os impactes de tais ocorrências. Neste particular, Marinha e DGAM, fruto de longos processos de aprendizagem, sustentados também no trabalho dos diferentes órgãos de auditoria e de inspeção, internos e externos, têm vindo a reforçar os seus mecanismos de controlo no sentido de reduzir o erro ao nível das suas práticas e procedimentos.

No caso presente a apreciação, e no que respeita ao processo em que o signatário é visado, importa salientar que a DGAM centraliza os processos de aquisição dos órgãos e serviços dependentes, nos quais se incluem estruturas com encargo operacional relacionado com o socorro e assistência, o salvamento marítimo, o policiamento, a fiscalização e o combate à poluição no mar. Este complexo conjunto de tarefas implica a pronta disponibilidade de equipamento e material diverso, onde é crítico aquele que assegura o bom funcionamento dos meios náuticos, e, muito em especial, aquele que garante a segurança e a salvaguarda de tripulantes e dos profissionais da polícia marítima.

Tais necessidades pressupõem quer a aquisição de forma programada, quer a obtenção inopinada e urgente de bens e serviços, sob pena de se deixar de responder a emergências marítimas, seja na salvaguarda de vida humana no mar, ou na resposta a acidentes ambientais em meio marítimo. A tais carências acrescem as que, como se induz do parágrafo anterior, têm por finalidade garantir que os elementos envolvidos em tais ações não são eles próprios colocados em perigo por deficiências nos equipamentos de proteção individual ou coletiva, ou por deficientes condições de funcionamento dos equipamentos que operam.

No que à DGAM concerne, os processos de aquisição de bens e serviços, a que atrás se alude, são desenvolvidos no estrito cumprimento da lei, e objeto de mecanismos de verificação e equilíbrio (*checks and balances*). Tais mecanismos procuram balancear os instrumentos legais – como a delegação e subdelegação de competências – com procedimentos internos – como os que determinam as situações em que os processos são levados ao conhecimento ou aprovação do responsável setorial, ainda que dentro das competências delegadas – de forma a balancear a eficiência e a eficácia das respostas.

Naturalmente que a implementação de um sistema com tais características, pressupõe uma relação de grande confiança entre todos os responsáveis envolvidos, para o que contribui decisivamente o reconhecimento da respetiva experiência e competência profissional, do rigor que colocam no trabalho que desenvolvem, e de uma conduta de integridade (assunção das responsabilidades, honestidade e transparência) e de lealdade (prática da franqueza e da sinceridade) no inter-relacionamento entre partes.

Por norma, em despacho, eram apresentados ao signatário o objeto do contrato, os efeitos pretendidos e as dificuldades ou dúvidas sentidas – quando existiam –, sendo que a decisão era sempre tomada com base nos elementos de informação então facultados. Tal decisão poderia redundar na aprovação da proposta e respetiva autorização de despesa, ou, se fosse caso disso, no pedido de mais documentação, tal como um parecer da direção jurídica, para robustecer o processo e a tomada de decisão.

É neste contexto que o signatário exarou a autorização de pagamento, ato que constituiu o corolário de um processo que se desenvolveu ao nível da direção administrativa e financeira. Na ocasião, não foram transmitidos quaisquer elementos que colocassem em causa a conformidade legal do processo, não existindo, por isso, razões objetivas, tangíveis ou intangíveis, que

levassem a questionar a sua legitimidade. Atenta a competência, cuidado com o encargo, responsabilidade, e lealdade que sempre caracterizou a ação do responsável pela direção administrativa e financeira, tenho igual certeza que a apresentação do processo a despacho terá também sido feita na presunção de que todo o normativo legal atinente teria sido respeitado, estando o processo em condições de prosseguir os seus trâmites.

Acresce que a peça processual em falta, *declaração de ausência de conflitos de interesses*, para além de proteger o processo de irregularidades, serve igualmente o interesse dos próprios – na circunstância os elementos do júri – protegendo-os de serem acusados de não divulgação de conflitos de interesses numa fase subsequente. Desta forma, não é perceptível que, em consciência, qualquer dos elementos visados suprimisse tal declaração, ou procurasse omitir esse facto de outros decisores.

Reconhecendo a razão do ilustre tribunal quanto à falha detetada, é nosso entendimento, e absoluta convicção, de que não existiu dolo ou intenção de prejudicar, bem antes pelo contrário, acredita-se que o procedimento, ao nível da direção administrativa e financeira, foi desenvolvido e concluído na presunção de não existiam desconformidades legais.

Nesta conformidade, e para o juízo do Ilustre Tribunal, julga-se pertinente que possa ser considerado o facto de o ora citado ter autorizado o pagamento na crença de que o processo estaria corretamente elaborado, e que este não onerou, nem causou qualquer dano ao erário público. Não obstante, e porque o erro detetado pode consubstanciar uma primeira infração, submete-se à superior consideração do douto tribunal a sua relevação.

Assinado por: [REDACTED]
Num. de Identificação: [REDACTED]
Data: 2024.01.16 10:11:18+00'00'



De: [Redacted]
Para: [Redacted]
Cc:
Assunto: FW: RECIBO: Auditoria TC. Proc.º n.º 28/2023-AUDIT - DAIV [Registo de Entrada: 446/2024 - DAIV]
Data: 16 de janeiro de 2024 15:07:15

De: Registo de Correspondência <GDOCService@tcontas.pt>

Enviada: 16 de janeiro de 2024 15:06

Para: [Redacted]

Assunto: RECIBO: Auditoria TC. Proc.º n.º 28/2023-AUDIT - DAIV [Registo de Entrada: 446/2024 - DAIV]

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

-
Registo de entrada de correio eletrónico

-
gem [Redacted]
hora [Redacted]

-
Registo nº : 446/2024
Data/hora : 2024-01-16 15:05:40
Serviço : DAIV
Email : daiv@tcontas.pt
N. Anexos : 1
Anexos : [Redacted] (Proc 28_2023-AUDIT-
DAIV)_signed.pdf (Proc 28_2023-AUDIT-
DAIV)_signed.pdf,

Não costuma receber e-mails de [Redacted]

Ex.mos Senhores

No cumprimento do despacho exarado pelo Excelentíssimo Conselheiro Relator no processo em assunto, venho por este meio remeter a V. Exas a pronúncia a que me foi dada oportunidade.

Endereço a V. Exas os melhores cumprimentos

[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]

Capitão-de-mar-e-guerra

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

ASSUNTO: Auditoria para Apuramento de Responsabilidades Financeiras a contratos celebrados pela Marinha.

REFERÊNCIA:

- a) Ofício n.º 583/2024, de 8 de janeiro, do Tribunal de Contas (Processo n.º 28/2023-AUDIT_DAIV);
- b) NPD 3018014189;
- c) NPD 3018012081;
- d) NPD 3018019568;
- e) NPD 3018020608;
- f) NPD 3018006000;
- g) NPD 3018003868;
- h) NPD 3018017473.

Exmo. Senhor

Diretor-Geral do Tribunal de Contas

Capitão-de-mar-e-guerra [REDACTED], visado no processo de auditoria acima melhor identificado, tendo sido notificado pelo ofício em referência, vem, nos termos do artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, exercer o seu **CONTRADITÓRIO**, o que faz nos seguintes termos e com os fundamentos seguintes:

1. As situações descritas (ref. b) a e)) tiveram por propósito assegurar a disponibilização de artigos indispensáveis ao exercício da atividade com segurança no mar, sustentado numa declaração emitida pelo fornecedor respeitante à inequívoca compatibilidade destes componentes no funcionamento

- geral do equipamento. As outras situações em apreço, derivaram de uma falha no cumprimento dos deveres de cuidado inerentes à direção dos serviços pelo demandado na aplicação de forma consistente das alterações ao normativo do Código dos Contratos Públicos, à data recentemente e substancialmente alterado.
2. O demandado exerceu desde 1991 na estrutura da Marinha diversos cargos relacionados com a aquisição de bens e serviços nunca tendo sido objeto de qualquer ato de censura por parte do Tribunal de Contas.
 3. Atento o disposto no artigo 65.º, n.ºs 7, 8 e 9 do da LOPTC, no âmbito da responsabilidade financeira sancionatória, o Tribunal de Contas pode:
 - a. Atenuar especialmente a multa, quando existam circunstâncias anteriores ou posteriores à infração que diminuam por forma acentuada a ilicitude ou a culpa, sendo os respetivos máximos e mínimos reduzidos a metade;
 - b. Dispensar a aplicação da multa, quando a culpa do demandado for diminuta;
 - c. No caso das 1.ª e 2.ª Secções do Tribunal de Contas, relevar a responsabilidade por infração financeira apenas passível de multa, quando se evidencie suficientemente que a falta só pode ser imputada a título de negligência, quando não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado e, por último, se tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou órgão de controlo interno tenha censurado o seu autor pela sua prática.
 4. Ainda nos termos do Art.º 66.º, n.º 1, al. b), da LOPTC, só ocorre ilicitude e culpa se a falta cometida se apresentar como injustificada.
 5. A responsabilidade sancionatória implica a verificação de 3 pressupostos: o ato, positivo ou negativo, por via de omissão, a licitude, o juízo de desvalor do Direito assente sobre o facto em si e, por fim, um juízo de culpa, que incide já sobre a atuação do agente.
 6. Ele age com culpa se, nas circunstâncias daquele caso, podia e devia ter agido de outra forma. A culpa tem depois diversas modalidades assentes na previsão do facto ilícito e aderência ao mesmo. A distinção essencial é entre dolo e negligência, que para o efeito específico da responsabilidade sancionatória, para efeitos, tanto do a relevação da responsabilidade como para a graduação da multa.
 7. Ora, dos factos elencados (ref. b) a h)) não resulta o dolo do demandado, nem na modalidade de dolo eventual. Não foi demonstrado que o demandado tenha previsto a ilicitude e se tenha conformado com a sua eventual ocorrência.

8. Resta a negligência. Nada é demonstrado relativamente à negligência consciente, não fica assente que o demandado tivesse previsto ato ilícito, no limite confiou, violando deveres de cuidado, que tal não iria ocorrer.
9. Ainda assim, mas sem conceder, quanto á relevação da responsabilidade sancionatória o n.º 3 do Art.º 66.º, por remissão para n.º 9 do Art.º 65.º, ambos da LOPTC, prevê a possibilidade de relevação da responsabilidade, relativamente às infrações tipificadas no n.º 1 daquela norma, caso se encontrem cumulativamente preenchidos os seguintes pressupostos:
 - a. Haja evidência suficiente de que a falta só pode ser imputada a título de negligência;
 - b. Inexista recomendação anterior à entidade para correção do procedimento adotado;
 - c. Inexista juízo de censura prévio relativamente aos indiciados responsáveis.
10. Por todo o exposto considera-se que se encontram reunidos os pressupostos para que seja relevada a responsabilidade sancionatória, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 66.º, por remissão para o artigo 9.º do artigo 65.º da LOPTC, porquanto:
 - a. No limite a falta só pode ser imputada a título de negligência;
 - b. Inexiste recomendação anterior à entidade para correção do procedimento adotado;
 - c. Inexiste juízo de censura prévio relativamente ao demandado.
11. Nos termos do supra exposto, considerando que o demandado agiu sempre de boa-fé, que na sua carreira nunca foi indiciado pela prática de ilícitos desta natureza, solicita a relevação quer dos factos integradores de ilícito, quer da eventual responsabilidade sancionatória a ser aplicada.

O Demandado,

Assinado por: [REDACTED]
Num. de identificação: [REDACTED]

[REDACTED]

CMG AN RES

De:

Assunto:

FW: RECIBO: PROC n.º 28/2023-AUDIT-DAIV [Registo de Entrada: 621/2024 - DAIV]

Data:

22 de janeiro de 2024 14:55:21

De: Registo de Correspondência <GDOCService@tcontas.pt>

Enviada: 22 de janeiro de 2024 14:54

Para:

Assunto: RECIBO: PROC n.º 28/2023-AUDIT-DAIV [Registo de Entrada: 621/2024 - DAIV]

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada de correio eletrónico

gem

hora

Registo n.º : 621/2024
Data/hora : 2024-01-22 14:54:09
Serviço : DAIV
Email : daiv@tcontas.pt
N. Anexos : 1
Anexos :
22JAN23_Contraditorio_TdC_LMPT_signed.pdf22JAN23_Contraditorio_TdC_LMPT_signed.pdf;

Não costuma receber e-mails de [\[Redacted\]](#) [Saiba por que motivo isto é importante](#)

Exmos Senhores,

No âmbito do processo em epígrafe, junto tenho a honra de enviar a V.Exas o contraditório em apreço.

Com os melhores cumprimentos,

[\[Redacted\]](#)
CMG AN RES

██████████

ASSUNTO: Auditoria para Apuramento de Responsabilidades Financeiras a contratos celebrados pela Marinha (PD n.º 13/2022) – Relato, 2.ª Secção

REFERÊNCIA: Processo n.º 28/2023 – AUDIT - DAIV

V/ ofício n.º 590/2024, de 8 de janeiro, enviada com registo, recebida a 10 de janeiro de 2024

NPD 3018007218 (2018)

NPD 3019016739 (2019)

Exmo. Senhor

Diretor-Geral do Tribunal de Contas

20081 Vice-almirante ██████████, visado no processo de auditoria acima mais bem identificado, tendo sido notificado pelo ofício em referência, vem, nos termos do artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, exercer o seu direito a PRONÚNCIA, o que faz nos seguintes termos e com os fundamentos seguintes:

I – Do Enquadramento

À data dos atos praticados na instrução e condução do processo que resultou na contratação do fornecimento do aparelho de reboque para apetrechamento do NRP¹ Mondego, o signatário não exercia o cargo de Diretor de Navios na Marinha nem qualquer outro relacionado com o mencionado processo.

De facto, o Visado assumiu o cargo de Diretor de Navios em 31 de janeiro de 2019.

¹ Navio da República Portuguesa.

O contrato foi celebrado em 26/04/2018 e o Visado, atentas as competências legais advindas do cargo que assumiu, pela data em que tomou posse não determinou atos de formação pré contratual.

Em concreto a sua intervenção limitou-se ao autorizar o Pedido de Autorização de Pagamento (PAP) que ocorreu em 11/07/2019.

Todos os restantes atos referentes ao contrato sob análise desse Douto Tribunal foram praticados pelo oficial competente para a realização da despesa e todos os atos contratuais, no caso o Chefe da DAF por delegação de competências do então Diretor de Navios em exercício em 2018.

Refira-se que nesse mês os PAP incluíram 195 faturas num total de 10.369.809,51€ e que este NPD em concreto não evidenciou, nem foi evidenciado pelos serviços técnicos competentes como sendo merecedor de especial atenção ou cuidado.

Foi neste contexto que o Visado autorizou todos os pagamentos com base nas informações prestadas pelos serviços técnicos financeiros e ligados à engenharia, por existirem provas documentais de faturação e documentos de quitação correspondentes que habilitavam e determinavam os pagamentos por se mostrarem devidos.

O mesmo sucedeu com o pagamento adstrito ao contrato em consideração.

O exercício destas decisões e atos a ela inerentes foram realizados por existir na DN um conjunto de procedimentos de acompanhamento e controlo dos processos pelos serviços competentes, e, pela confiança que por essa via se deposita nesses mesmos serviços e nas pessoas que os integram, bem como por não existirem indícios de que existissem quaisquer irregularidades e ou ilegalidades.

De facto, no cumprimento das funções inerentes ao exercício do supramencionado cargo, o signatário no exercício das suas atribuições e competências não se encontrava diretamente envolvido na instrução dos procedimentos tendentes à satisfação das necessidades públicas da Marinha em colação.

O exercício das suas funções no contexto da supervisão e da chefia de topo que assumiu em 31 de janeiro de 2019, determinam o respeito pelas competências técnicas administrativas próprias dos seus subordinados nos termos regulamentares aprovados no **Regulamento Interno da DN**, (doravante Regulamento), aprovado pelo despacho do Almirante Chefe do Estado-Maior

da Armada, n.º 38/2016, de 3 de maio, que se anexa à presente pronúncia como **Doc. 1** e que se dá por integralmente reproduzido.

Segundo se afigura, após análise do acervo documental que antecedeu a prossecução dos diferentes procedimentos (de ordem financeira e técnica) inerentes à formação e execução do referido contrato podemos afirmar que os mesmos obedeceram ao cumprimento das competências adstritas a todos os intervenientes.

II – Do Contrato celebrado sem designação do gestor do contrato

Ainda que todos os atos que levaram à formação do contrato tenham ocorrido em momento em que não se encontrava em funções com qualquer relação com o mesmo contrato, importa ter presente que, decorrente da descentralização que o Sistema de Administração Financeira da Marinha prevê, a DN, enquanto ODT e SEC2², à data da instrução, condução e conclusão dos NPD visados, efetuava as fases inerentes ao ciclo de realização da despesa de forma articulada com a estrutura departamental da DN, identificando as necessidade de aquisição de bens e serviços, e como tal, consubstanciando sempre um acompanhamento nas várias vertentes técnicas, que qualquer processo de contratação exige desde a sua formação até à sua conclusão.

A necessidade de apetrechamento do NRP Mondego com um aparelho de reboque, resultou do prosseguimento das competências previstas no Regulamento pela Divisão de Construção Naval (DCN) (*ex vi* do n.º 1 do artigo 29.º do Regulamento), mediante a formalização à consideração superior duma proposta de aquisição de bens e serviços, anexada à presente pronúncia como **Doc. 2**, tendo merecido os respetivos despachos de aprovação no exercício das competências técnicas específicas, bem como a consequente tramitação procedimental até à celebração do contrato em apreço.

Atenta esta factualidade, não obstante de acordo com o previsto no artigo 96.º do Código de Contratos Públicos (CCP³) não tenha sido explicitamente identificado e plasmado no articulado do contrato quem assumiu as funções “**Gestor do Contrato**”, o que se pode verificar quanto à relação jurídica material controvertida que lhe dá sustentação é que se encontrava nomeado um **Gestor de Projeto**.

À data a que se reporta a contratualização e posterior acompanhamento à execução do contrato celebrado com o terceiro, o Chefe da DCN, Gestor do projeto/contrato cuja função

² Conforme matriz de organização financeira, a DN constitui-se como subentidade contabilística de 2.º nível, possuindo competências de administração financeira com dimensão e relevância patrimonial e expressão orçamental.

³ Na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto;

nuclear foi a de acompanhar permanentemente o contrato verificando o cumprimento das obrigações contratuais das partes e se as mesmas estavam a ser devidamente cumpridas, desenvolvia, entre outras, as seguintes atividades:

- a) Garantindo que a execução do contrato por parte do cocontratante fosse realizada com o cumprimento das regras legais e ou contratuais;
- b) Acompanhando permanentemente a execução contratual por parte do cocontratante, promovendo, assim a boa administração e a eficiência da contratação pública;
- c) Exercendo as competências técnicas sobre o conteúdo técnico do contrato atento a existência duma especificação técnica complexa a cumprir e com elevado grau de especialização;
- d) Providenciando a que as obrigações contratuais do contraente público fossem cumpridas, assumindo por inerência também o papel de interlocutor do contraente público perante o cocontratante conforme se poderá aferir na sequência de e-mails⁴ trocados entre o **Gestor do Projeto**, o chefe da DAF e o demandado, que, de forma articulada foram interagindo com o fornecedor contratado preconizando a cabal execução do objeto contratado.
- e) Analisando os conteúdos das prestações realizadas de forma a poder avaliar da diligência e pontualidade dos cumprimentos contratuais assumidos, providenciando informação que permitiu todas as decisões relativas ao contrato, suscitando desvios e ineficiências verificadas e propondo “remédios” e ou penalidades para colmatar ou sancionar tais situações técnicas, financeiras e juridicamente relevantes.

O **Gestor de Projeto/Contrato** foi designado na própria manifestação da necessidade que antecedeu o procedimento (v.d. **Doc. 2**), e que à data exercia o cargo de Chefe da DCN, tendo inclusive, colaborado na análise técnica e económica da proposta de fornecimento do aparelho de reboque a adquirir, definindo, efetuando o acompanhamento e validando as suas provas de receção, de forma a efetuar a análise qualitativa adstrita à quitação⁵ do aparelho fornecido.

De todo este contexto, atenta a estrutura orgânica da DN e das suas complicadas e complexas funções na manutenção naval, o entendimento no sentido da existência de um único

⁴ Vide **Doc. 3** onde se encontra sequencialmente compilado uma amostra de vários e-mails trocados, que evidenciam a interação com o cocontratante, em prol do acompanhamento técnico corretivo durante a execução do contrato;

⁵ Vide **Doc. 4**, onde se encontram inclusos dois relatórios de quitação produzidos em momentos distintos e que se diferenciam nas respetivas avaliações técnicas durante a execução do contrato.

responsável pela tramitação dos procedimentos e contratos celebrados ao abrigo do Código dos Contratos Públicos não é possível de realizar enquanto certeza.

O Diretor de Navios (ou a pessoa a quem se encontram nominalmente delegadas competências que podem em determinados procedimentos exercer por delegação tais competências) não é o único elemento da DN com estrita responsabilidade nestas matérias, assim como noutras.

A atividade administrativa técnico-material e a orgânica que a plasma manifesta que o mesmo é acompanhado por uma equipa de pessoal militar e civil, especializado nas diversas áreas técnicas que convergem para um resultado final – a concretização das competências cometidas à DN como órgão da Superintendência do Material.

Se, por um lado, é estabelecida uma dependência hierárquica do pessoal colocado na DN perante o seu Diretor, obedecendo às suas ordens e instruções, desde que o seu cumprimento não implique a prática de um crime ou infração (n.º 1 do artigo 12.º do Regulamento de Disciplina Militar, aprovado em anexo à Lei Orgânica n.º 2/2009, de 22 de julho, para militares, e n.º 8 do artigo 73.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, para civis), por outro lado, a relação de hierarquia deve espelhar a confiança do incumbente do cargo de Diretor de Navios nos elementos da sua equipa, de acordo com as competências àqueles cometidas e identificadas anteriormente no Regulamento.

Por tudo o que acima ficou exposto, julga-se que é fácil de verificar que, desde a marcha do procedimento pré-contratual, passando pela celebração do contrato até à execução material desse, as atividades e tarefas que lhes subjazem foram concretizadas pelo pessoal da DN, espelhando o Gestor do Contrato, de facto, e neste caso concreto, a existência do mesmo e da função.

Existiu e existe, com base na interdependência dos Departamentos/Divisões/Secções, cujas chefias confiam na atuação dos seus pares e nas propostas que lhe são submetidas para decisão, respeitando as propostas de índole técnica que lhe são presentes, por emanarem de manifestações de ciência de entidades competentes, atos de gestão contratual que manifesta a existência de atividades típicas, quanto à execução do contrato, próprias de um gestor de contrato diligente e avisado.

III – Da autorização de pagamento

De igual forma, a autorização de pagamento da fatura referente ao contrato em apreço foi suportada e sustentada pela existência na DN de um conjunto de procedimentos de

acompanhamento e controlo dos processos pelos serviços competentes, e pela confiança que se deposita nesses mesmos serviços e nas pessoas que os integram, bem como por não existirem indícios de que existissem quaisquer irregularidades e ou ilegalidades.

É também este pressuposto que pode estribar a firme convicção que, no caso em apreço, se agiu em obediência à lei e aos princípios do direito, sendo que, quanto ao ora Visado a sua atuação é alheia de culpa nos termos do n.º 1 do artigo 17.º do Código Penal, aplicável por força do n.º 4 do artigo 67.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), uma vez que não se pretendeu nem se prefigurou qualquer ato ilícito ou resultado danoso e ilícito no único ato que praticou, como referido, autorizar o Pedido de Autorização de Pagamento (PAP).

O Visado, enquanto Diretor de Navios, atuou sempre com a consciência da licitude do ato adstrito ao procedimento visado e nunca houve desígnio que o Visado quisesse desrespeitar quaisquer normas relativas à contratação pública.

Consequentemente, e conforme explanado anteriormente até este momento, a atuação do Visado não se afigura deste modo ser passível de censura, e muito menos tal atuação ser passível de culpa, o que à luz do n.º 5 do artigo 61.º da LOPTC, deve ser um pressuposto para a existência da responsabilidade que está a ser imputada ao próprio, razão pela qual essa responsabilidade poderá/deverá ser afastada.

A equacionar-se a imputabilidade de responsabilidade, por mera cautela, a mesma poderia no limite ser apenas a título negligente, porquanto poderia entender-se ter agido não procedendo com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, estaria obrigado e de que seria capaz, se com a sua atuação chegasse a “representar como passível a realização de um facto que preenche um tipo de crime mas atuar sem se conformar com essa realização”, o que se julga estar demonstrado que não aconteceu.

Ainda assim, face ao exposto, só em última instância lhe poderia ser imputável qualquer responsabilidade sob negligência, conciliando o facto de o demandado ser oficial de Marinha e até à data, nos mais variados cargos que ocupou e exerceu, nunca ter sido censurado anteriormente pelo Tribunal de Contas, nem por nenhum outro órgão de controlo interno, além de nenhum serviço chefiado por aquele ter sido alvo de recomendação pelo Tribunal de Contas para correção de irregularidades de procedimentos adotados (*cf.* Alíneas b) e c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC).

Por último, importa, ainda, apelar ao entendimento perfilhado por este Venerando Tribunal na Sentença n.º 17/2015-3.ª Secção-PL (Proc. 13 JFR/2014), onde doutamente se decidiu o seguinte:

Justifica-se a dispensa do pagamento de multa quando a ilicitude do facto e da culpa forem diminutas, não houver dano a reparar (a publicitação ocorreu pouco tempo depois dos pagamentos), e se aos Demandados não se conhecerem registo de outras infrações financeiras

Nestes termos, considera-se que deve o visado:

Ser exonerado de qualquer eventual responsabilidade financeira sancionatória que lhe possa ser imputada, atento o explanado anteriormente;

Ou por mera cautela, caso assim não se entenda,

Ser extinta a responsabilidade por relevação da responsabilidade nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

O Visado



Lisboa, 23 de janeiro de 2024

Anexa:

Doc 1 – Regulamento -Interno da Direção de Navios

Doc 2 – Manifestação de Necessidade, com a nomeação do Gestor de Projeto

Doc 3 – Amostra de emails trocados entre o Gestor de Projeto, o Chefe da DAF e o cocontratante

Doc 4 – Documentos de Quitação

De: [Redacted]
Para: [Redacted]
Cc: [Redacted]
Assunto: FW: RECIBO: Auditoria para Apuramento de Responsabilidades Financeiras a contratos celebrados pela Marinha (PD n.º 13/2022) – Relato - 2.ª Secção [Registo de Entrada: 668/2024 - DAIV]
Data: 23 de janeiro de 2024 12:15:07

De: Registo de Correspondência <GDOCService@tcontas.pt>

Enviada: 23 de janeiro de 2024 12:14

Para: [Redacted]

Assunto: RECIBO: Auditoria para Apuramento de Responsabilidades Financeiras a contratos celebrados pela Marinha (PD n.º 13/2022) – Relato - 2.ª Secção [Registo de Entrada: 668/2024 - DAIV]

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada de correio eletrónico

gem [Redacted]
hora [Redacted]

Registo nº : 668/2024
Data/hora : 2024-01-23 12:13:45
Serviço : DAIV
Email : daiv@tcontas.pt
N. Anexos : 1
Anexos : image001.png;image003.png;image002.png;image004.png;Pronuncia [Redacted]

Não costuma receber e-mails de [Redacted] [Saiba por que motivo isto é importante](#)

V/Ref: Proc.º n.º 28/2023-AUDIT - DAIV

V/ ofício n.º 590/2024, de 8 de janeiro

Exmos. Senhores,

Na sequência do V/ofício em referência, venho por este meio enviar pronúncia referente ao processo n.º 28/2023-AUDIT - DAIV, solicitando confirmação de boa receção.

Com os melhores cumprimentos,

[Redacted]
Vice-almirante / Vice-Admiral / OF-8
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

ASSUNTO: Auditoria de Apuramento de Responsabilidades Financeiras a contratos celebrados pela Marinha

REFERÊNCIA: Processo n.º 28/2023 – AUDIT-DAIV

V/ ofício n.º 596/2024, de 8 de janeiro, recebido a 11 de janeiro de 2024

Exmo. Senhor

Diretor-Geral do Tribunal de Contas

[REDACTED], visado no processo de auditoria acima identificado, tendo sido notificado pelo ofício em referência, vem, nos termos do artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, exercer o seu CONTRADITÓRIO, o que faz nos seguintes termos e com os fundamentos seguintes:

I – Enquadramento

1.º

Por Despacho do Ministro da Defesa Nacional n.º 1136/2017, de 5 de janeiro, publicado em Diário da República, n.º 22, 2.ª série, de 31 de janeiro fui nomeado para o cargo de Comandante Naval, tendo iniciado as minhas funções desde a tomada de posse do referido cargo em 12 de janeiro de 2017, que desempenhei até 14 de janeiro de 2020.

2.º

Durante o exercício do cargo de Comandante Naval, e desde jovem oficial de Marinha até ao desempenho das exigentes funções que atualmente desempenho como [REDACTED], sempre pautei a minha atuação pelo normativo em vigor, quer em matéria específica operacional adstrita ao planeamento, comando e controlo de todas as operações navais, quer na área de gestão administrativa e financeira,

designadamente em matérias de contratação pública, por reconhecer a importância que detém para a boa gestão do erário público, como explicarei mais adiante.

3.º

Aliás, é com grande constrangimento e pesar que vejo o meu nome associado à alegada prática de irregularidades suscetíveis de consubstanciar responsabilidade financeira sancionatória, devendo, antes de tecer considerações relativamente a cada um dos factos que me estão a ser imputados, elucidar V. Ex.ª da missão e estrutura do Comando Naval visto que não consta dos documentos de suporte à auditoria efetuada, a consulta à orgânica da Marinha, com foco nas disposições atinentes ao Comando Naval, através do Decreto-Lei n.º 185/2014, de 29 de dezembro e Decreto Regulamentar n.º 10/2015, de 31 de julho,

4.º

Bem como, e mais importante, ao regulamento interno do Comando Naval vigente à data dos factos, aprovado por Despacho do Chefe do Estado-Maior da Armada (CEMA) n.º 61/16, de 25 de maio, os quais permitirão concluir que, a interpretar como o douto Tribunal de Contas parece fazer, se trata de uma exigência sobre-humana que pende sobre o incumbente do cargo de Comandante Naval, além da consequente desresponsabilização de quem detém formação e competências regularmente estipuladas por regulamento.

5.º

O **Comando Naval** é o comando de componente naval das Forças Armadas, que tem por **missão** apoiar o exercício do comando por parte do Chefe do Estado-Maior da Armada, tendo em vista:

- a) A preparação, o aprontamento e a sustentação das forças e meios da componente operacional do sistema de forças;*
- b) O cumprimento das missões reguladas por legislação própria e de outras missões que sejam atribuídas à Marinha, mantendo o Chefe do Estado-Maior -General das Forças Armadas permanentemente informado das forças e meios empenhados e do desenvolvimento e resultados das respetivas operações;*
- c) A análise, a experimentação, o desenvolvimento e a atualização das instruções, padrões e procedimentos táticos e operativos;*
- d) O exercício das funções de autoridade de controlo operacional de submarinos e de coordenador das áreas nacionais de exercício de submarinos.*

6.º

Neste âmbito, **ao Comando Naval são legalmente atribuídas** (ex vi 17.º do Decreto-Lei n.º 185/2014, de 29 de dezembro e artigo 61.º do Decreto Regulamentar n.º 10/2015, de 31 de julho) as seguintes **competências**:

- a) *Garantir, no seu âmbito, a fiscalização nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional, tendo em vista o exercício da autoridade do Estado através da adoção das medidas e ações necessárias, nos termos da lei e do Direito Internacional;*
- b) *Assegurar o funcionamento dos centros de coordenação de busca e salvamento marítimo, coordenar as ações relativas a acidentes ocorridos com navios ou embarcações e disponibilizar unidades operacionais para busca e salvamento, nos termos da legislação aplicável;*
- c) *Exercer o comando de nível operacional das forças e unidades operacionais envolvidas em operações e atividades no domínio das ciências e técnicas do mar;*
- d) *Garantir a cooperação e aconselhamento naval da navegação, sem prejuízo da competência da Autoridade Nacional de Controlo de Tráfego Marítimo, dos órgãos e serviços da AMN e de outras entidades com competências neste domínio;*
- e) *Assegurar o cumprimento das missões de natureza operacional que sejam atribuídas à Marinha;*
- f) *Assegurar a geração, a preparação, o aprontamento e a sustentação das forças e meios da componente operacional do sistema de forças;*
- g) *Elaborar diretivas, planos, estudos, informações, pareceres e propostas relativos ao exercício da atividade operacional;* d) *Implementar e contribuir para a elaboração de doutrina básica da Marinha, na sua área de responsabilidade;*
- h) *Elaborar e implementar a doutrina setorial e aprovar os normativos funcionais e técnicos que regulam o exercício da atividade operacional.*

7.º

A execução da missão e realização das competências atribuídas ao Comando Naval, e por inerência, ao Comandante Naval pela incumbência desse cargo, exige uma estrutura associada para o bom desenvolvimento daquelas, que, como se verá, é numerosa e especializada, não só para acorrer àquelas competências, mas também às do Comandante Naval, *infra* elencadas:

- a) *Dirigir e controlar a atividade dos comandos operacionais e de outros órgãos na sua dependência;*
- b) *Exercer o comando das forças e unidades operacionais atribuídas ao CN;*

- c) Preparar, aprontar e sustentar as forças e meios da componente operacional do sistema de forças;*
- d) Definir os requisitos de treino e os padrões de prontidão a satisfazer pelas forças e unidades operacionais e pelos centros da componente operacional do sistema de forças;*
- e) Planear e conduzir o treino de forças navais;*
- f) Planear, organizar, dirigir e controlar a atividade da componente operacional do sistema de forças, conduzindo as operações em conformidade com as diretivas superiores;*
- g) Promulgar planos, diretivas, ordens e instruções de operações das forças e unidades operacionais e dos centros da componente operacional do sistema de forças que lhe estão subordinados;*
- h) Aprovar a diretiva setorial;*
- i) Estabelecer as orientações para a atuação dos órgãos do CN, aprovar o plano de atividades setorial e assegurar a elaboração do respetivo relatório;*
- j) Controlar e avaliar a execução do plano de atividades, a concretização dos objetivos definidos e a utilização dos recursos disponibilizados, por parte dos órgãos do CN;*
- k) Assegurar a participação nos projetos de elaboração e alteração de atos legislativos e regulamentos administrativos sobre as matérias da sua competência;*
- l) Propor, para aprovação, os regulamentos internos dos órgãos na sua dependência;*
- m) Definir as atividades de inspeção a realizar nas unidades, estabelecimentos e órgãos (UEO), no âmbito das suas competências;*
- n) Promover e participar em iniciativas de investigação, desenvolvimento e inovação (IDI), na sua área de responsabilidade, em coordenação com os demais órgãos com competências naquele âmbito;*
- o) Assegurar, no seu âmbito, as atividades relacionadas com o processo de gestão estratégica;*
- p) Exercer as competências que, nas áreas administrativa, financeira e logística, lhe sejam delegadas.***

8.º

Sendo, também, importante referir que funcionam na direta dependência do Comandante naval os Comandos de Zona Marítima, o Comando do Corpo de Fuzileiros, as forças e unidades operacionais atribuídas e a Base Naval de Lisboa, conforme dispõe

o artigo 6.º do Regulamento Interno do Comando Naval, aprovado por Despacho do Chefe do Estado-Maior da Armada n.º 61/16, de 25 de maio (doravante RI).

9.º

Assim, além da estrutura associada a outros órgãos na dependência direta do Comandante Naval, regulada por outros normativos internos, a estrutura do Comando Naval é desenvolvida desde os artigos 8.º a 100.º do respetivo RI, onde são claramente identificadas as competências de cada Gabinete ou Direção e secções ou serviços que os compõe, espalhando por todos a responsabilidade de diversas tarefas para almejar a missão e competências do Comando Naval, o qual se junta como **Documento 1**.

10.º

Como vimos, no artigo 6.º do RI são fixadas as competências do Comandante Naval, que nada dispõem sobre contratação pública, com exceção das competências nas áreas administrativas, financeira e logística que lhe sejam delegadas (*cf.* alínea p) do n.º 1 desse artigo), sendo as competências originárias completadas pela delegação de poderes efetuada ao abrigo do Despacho n.º 1909/2017, de 15 de fevereiro, do Chefe do Estado-Maior da Armada, publicado em Diário da República, 2.ª série, n.º 47, de 7 de março de 2017.

11.º

O referido despacho atribuí ao Comandante Naval, na pessoa do aqui Visado, a competência para autorizar, no âmbito das suas funções, “*despesas com locação e aquisição de bens e serviços até 750 000 €*” e “*despesas com empreitadas de obras públicas até ao limite de 99 759,58€*”.

12.º

Por sua vez, para apoio e execução das competências delegadas no Comando Naval no âmbito de autorização de despesa para fazer face à missão e competências atribuídas ao Comando Naval, o RI identifica claramente como serviço de apoio nesta matéria, em específico, a Divisão Administrativa e Financeira (DIVAF) inserida na estrutura da Direção de Recursos.

13.º

As competências da DIVAF (*ex vi* artigo 79.º do RI), composta pela Secção de Gestão Orçamental, pela Secção de Gestão Financeira, pela Secção de Aprovisionamento e Património e pela Secção de Controlo de Custos, ao contrário das competências próprias (não delegadas) do Comandante Naval, prendem-se essencialmente com a contratação pública e o ciclo da despesa, da forma como segue:

- a) *Colaborar na elaboração dos planos financeiros e do orçamento e na prossecução da sua execução;*
- b) *Processar as despesas e movimentar e controlar os fundos;*
- c) *Assegurar a elaboração da contabilidade, designadamente no âmbito da prestação de contas;*

d) Planear, coordenar e executar as atividades relativas à obtenção, receção, armazenagem e distribuição de bens e serviços necessários à sustentação da atividade operacional e ao funcionamento interno, bem como das unidades apoiadas;

e) Manter atualizado o inventário ou cadastro dos bens patrimoniais, efetuar o controlo periódico de existências e o seu tratamento contabilístico.

14.º

A referida atribuição de competências à DIVAF e às Secções acima identificadas, justifica-se pelas habilitações académicas do pessoal que ali desempenham as suas funções,

15.º

Aliás, é fixado como requisito que o cargo de Chefe da DIVAF e chefes destas Secções, sejam exercidos por oficiais da classe de administração naval (*ex vi* n.º 2 do artigo 79.º, n.º 3 do artigo 81.º e n.º 2 do artigo 83.º, n.º 2 do artigo 88.º e n.º 2 do artigo 93.º, todos do RI), que se traduz no militar que tenha frequentado e concluído o curso superior de Administração Naval disponibilizado pela Escola Naval, cujo plano de formação aborda as matérias administrativas e financeiras atinentes à boa gestão do erário público e da contratação pública de acordo com os princípios e normas legais aplicáveis.

16.º

Resulta, assim, que não se inscrevem nas competências do Comandante Naval todas as fases, atos e formalidades da marcha do procedimento pré-contratual e da execução dos contratos celebrados pelo Comando Naval.

17.º

Com efeito, não se afigura correto o entendimento, que parece estar subjacente, de que o chefe máximo de um serviço deva ser responsável pela tramitação dos procedimentos e contratos celebrados ao abrigo do Código dos Contratos Públicos, quando o Comandante Naval detém competências muito específicas no âmbito operacional da Marinha e das Forças Armadas, não sendo o único elemento do Comando Naval, apresentando-se antes acompanhado por uma estrutura de pessoal militar e civil, especializado nas diversas áreas que convergem para um resultado final – a concretização da missão e competências cometidas ao Comando Naval como comando de componente naval.

18.º

Neste ensejo, e como deve ser compreendido, se, por um lado, é estabelecida uma relação de dependência hierárquica do pessoal colocado na Comando Naval perante o Comandante Naval, obedecendo às ordens e instruções deste, desde que o respetivo cumprimento não implique a prática de um crime ou infração (n.º 1 do artigo 12.º do Regulamento de Disciplina Militar, aprovado em anexo à Lei Orgânica n.º 2/2009, de 22 de julho, para militares; n.º 8 do artigo 73.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, para civis),

19.º

Por outro lado, a relação de hierarquia deve espelhar a confiança do incumbente do cargo de Comandante Naval, nos elementos da sua equipa, de acordo com as competências àqueles cometidas pelo RI.

20.º

Chegados a esta conclusão quanto à composição, funcionamento e distribuição de competências do Comando Naval, não se pode olvidar que a competência delegada no aqui Visado concentra-se na autorização da despesa com locação e aquisição de bens e serviços até 750 000 € e com empreitadas de obras públicas até ao limite de 99 759,58€.

21.º

A qual foi objeto de subdelegação para efeito de autorização de despesas com locação e aquisição de bens móveis e serviços até ao limite de 25 000 € no Chefe da Divisão Administrativa e Financeira, da Direção de Recursos do Comando Naval, à data Capitão-tenente, atualmente Capitão-de-fragata █████ █████ █████ █████, mediante Despacho n.º 3344/2017, de 23 de março, publicado em Diário da República, n.º 78, 2.ª Série, de 20 de abril de 2017,

22.º

O que fiz exatamente pelas competências, formação e *expertise* na área da contratação pública que as chefias das divisões administrativas e financeiras de cada órgão devem ter,

23.º

E ao abrigo da qual os NPD, em que me encontro Visado, foram autorizados e processados pelo Chefe da Divisão Administrativa e Financeira e Secções na sua dependência, nos termos dos respetivos Processos de Adoção de Procedimento e Realização de Despesa (PAPRD).

II – Das Aquisições com adoção do procedimento por ajuste direto, por critérios materiais “urgência imperiosa”, sem terem sido cumpridos os pressupostos legais

NPD 3018002788, 3018009720, 3018009959, 3018010656, 3018011811, 3018013692, 3018024118, 3018025634, 3018029420 e 3018030399

24.º

Do relato da auditoria é retratado que “*não ficou demonstrado, por parte dos decisores públicos responsáveis pelas autorizações da despesa e do pagamento, a prévia verificação de que se encontravam reunidos cumulativamente os pressupostos legais*

previstos na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP”, identificando como responsáveis desta eventual infração o Chefe da DIVAF que autorizou as PAPRD de todos os NPD e o Comandante Naval que autorizou os pagamentos dos restantes NPD, acima identificados.

25.º

Além das competências para a marcha dos procedimentos pré-contratuais tendentes às aquisições no âmbito do Comando Naval que devem ser e são asseguradas pela DIVAF e suas Secções (*cf.* artigos 79.º a 96.º do RI), sucede que, em todos os NPD nos quais me encontro visado foram objeto de decisão de contratar e inerente autorização de despesa, e bem assim, escolha do procedimento, pelo chefe do DIVAF no âmbito da subdelegação de poderes anteriormente referida, com preços que variam entre 145,96€, o mais baixo, até 6.101,54€, o mais elevado,

26.º

Sem que fosse retirado ou provado, de algum modo, que tenha contribuído para essa opção, nem acompanhado a respetiva marcha procedimental e execução contratual, exatamente por ter efetuado a referida subdelegação de competências para aquisição de bens e serviços até 25 000 €, e pela existência da estrutura de apoio em quem devo confiar para o efeito, não se podendo retirar a conclusão precipitada da imputação de responsabilidades pelo facto de ter assinado a proposta de autorização de pagamento (PAP) das faturas associadas aos bens adquiridos.

27.º

Em primeiro lugar, cumpre-me enquadrar que as PAP são capeadas por folhas de rosto onde os dirigentes máximos dos serviços assinam no sentido de autorizar o pagamento do valor total das faturas mencionadas em anexo, que por norma, como sucedeu no caso em apreço, detém cerca de 100 páginas em anexo com identificação de centenas de faturas por NPD, fornecedor e valor, conforme se junta sob **Documentos 2, 3, 4 e 5**.

28.º

Em segundo lugar, referir que as PAP em apreço, e como usual, foram apresentadas a despacho do Comandante Naval após entrega dos bens, num momento em que é inexistente “**verificar previamente**” os pressupostos legais de adoção de ajuste direto por critérios materiais, que devem ser aferidos no momento da decisão de contratar e autorização da inerente despesa e escolha do procedimento, adotada pelo Chefe do DIVAF.

29.º

Como se não bastasse, considerando a parca informação veiculada (NPD, fornecedor e valor) pelas PAP e à densidade do seu conteúdo (centenas de faturas), exigir a

verificação dos pressupostos legais adstritos a todos os procedimentos pré-contratuais que deram origem à emissão das faturas aí identificadas, revela-se uma exigência hercúlea para qualquer chefe máximo de um órgão com uma estrutura tão robusta e dinâmica quanto o Comando Naval.

30.º

Além disso, a entender-se assim, salvo melhor opinião, comporta um elevado risco de desresponsabilização das chefias e elementos das divisões administrativas e financeiras e respetivas secções associadas à prática de atos no âmbito da contratação pública, para apoio à decisão da chefia máxima,

31.º

Aos quais, como foi demonstrado, são atribuídas competências de acordo com a sua área de formação pelos respetivos regulamentos internos, aqui infelizmente desconsiderados, concentrando-se a auditoria na imputação de responsabilidades ao Comandante Naval, sem a sensível e exigível apreciação das suas competências no seio do Comando Naval, que como acima ficou dito, vão muito mais além dos procedimentos aquisitivos aqui descritos.

III – Da Publicitação do processo aquisitivo no portal Base após pagamento da despesa

NPD 3018002788, 3018009720, 3018009959, 3018010656, 3018011811, 3018013692, 3018024118, 3018025634, 3018029420 e 3018030399

32.º

O artigo 127º do CCP, na versão em vigor no momento da prática dos factos, determinava o seguinte:

Artigo 127.º

Publicitação e eficácia do contrato

1 - A celebração de quaisquer contratos na sequência de ajuste direto deve ser publicitada, pela entidade adjudicante, no portal da Internet dedicado aos contratos públicos através de uma ficha conforme modelo constante do anexo III do presente Código, do qual faz parte integrante.

...

3 - A publicitação referida no n.º 1 é condição de eficácia do respetivo contrato, independentemente da sua redução ou não a escrito,

nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos.

33.º

Ora, a referida norma refere-se à entidade adjudicante, leia-se, Comando Naval, como responsável pela publicitação, não necessariamente ao órgão competente para decisão de contratar nem ao incumbente do cargo de Comandante Naval.

34.º

A este propósito, é importante atender não só ao disposto na alínea h) do artigo 83.º do RI, respeitante à competência da Secção de Gestão Financeira da DIVAF de “preparar os pedidos de autorização de pagamentos a submeter superiormente para pagamento” e ao previsto na alínea d) do n.º 1 do artigo 88.º do RI que reflete a competência da Secção de Aprovisionamento e património de “organizar e conduzir nos termos legais, os processos de aquisição de bens e serviços”, a quem, de forma conjunta, incumbia proceder e/ou verificar registos necessários à contratação pública desenvolvida por aquela DIVAF, antes da submissão das PAP ao Comandante Naval,

35.º

Mas também à responsabilidade pela informação identificada no artigo 12.º da Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro, que assume que o preenchimento dos blocos de dados no Portal BASE dos contratos públicos é realizado por um utilizador certificado e reconhecido como representante da entidade adjudicante em causa.

36.º

Assim, uma vez mais não pode o aqui Visado ser responsabilizado pela falha do registo daqueles contratos no portal BASE, pelo facto de ter procedido à assinatura das PAP às quais foram identificadas, em anexo, as faturas dos contratos que lhes deram origem, quando claramente tais tarefas encontram-se cometidas às Secções da DIVAF e não ao Comandante Naval, tal como sucede em diversos outros organismos públicos sob a égide da desconcentração e partilha de tarefas.

37.º

Aliás, no caso em apreço, e pela falha apontada no âmbito da presente auditoria, a omissão foi regularizada em 20 de julho de 2023, dando cumprimento ao legalmente estipulado, pese embora a delonga, tendo sido efetuado o registo de todos os contratos dos NPD aqui em apreço, por trabalhadora certificada e autenticada naquele Portal, conforme se demonstra pelos 10 (dez) relatórios que se juntam sob **Documento 6.**

IV – Da Inadequada classificação das despesas públicas

NPD 3018009959, 3018010656, 3018013692, 3018024118, 3018011811 e 3018009720

38.º

Na mesma lógica, que é de repudiar, por tudo o que acima foi exposto e clarificado, também ao aqui visado é-lhe imputável responsabilidade pela inadequada classificação das despesas atinentes aos NPD, cujas faturas iam identificadas dentro de centenas, no anexo às PAP por mim assinadas.

39.º

Ora, além do que aqui já foi referido quanto à (in)exigibilidade de verificação, em momento posterior, leia-se, autorização de pagamento, de um ato que ocorre antes do lançamento do procedimento pré-contratual, e da tarefa sobre-humana que isso representa com grave impacto para a missão do Comando Naval, se a mesma não fosse desconcentrada na estrutura de apoio administrativo e financeiro.

40.º

Há, também, aqui, que reiterar as competências atribuídas às Secções da DIVAF, mormente, as descritas na alínea b) do n.º 1 do artigo 81.º, respeitante à promoção da prévia cabimentação dos documentos de despesa, e na alínea d) do n.º 1 do artigo 88.º, ambos do RI, cujas chefias são asseguradas por militares da classe de Administração Naval, com formação e conhecimentos na área, a quem incumbia, salvo melhor opinião, assegurar a correta classificação das despesas.

41.º

Por tudo o que acima ficou exposto, é fácil de verificar que, desde a marcha do procedimento pré-contratual, passando pela celebração do contrato até à execução material desse, as atividades e tarefas que lhes subjazem são concretizadas pelo pessoal da DIVAF do Comando Naval, numa interdependência das suas Secções, cujas chefias ou pessoal propõem e chamam à colação deste intrincado e complexo processo de contratação pública, a atuação do Comandante Naval na qualidade de chefe máximo do Comando Naval, que, perante a evidência de não ser onnipresente e não deter formação em todas as áreas da Direção, deve confiar na atuação do seu serviço (quer nas competências próprias, quer nas delegadas) e nas propostas que lhe são submetidas para decisão.

42.º

Ademais, se atentarmos que, anualmente, o Comando Naval efetuava, em média, mais de 7000 procedimentos aquisitivos, a que corresponde 25/26 processos aquisitivos diários (contemplando apenas dias úteis), tal significava que, pela assunção tomada no decorrer da auditoria e vertida no relato, o Comandante Naval enquanto chefe máximo, a quem entendem imputar total responsabilidade, teria, diariamente, que tratar e supervisionar a preparação pré-contratual, marcha do procedimento e execução do contrato até ao seu efetivo pagamento,

43.º

Exonerando-se, assim, com base nessa premissa, a atuação da DIVAF e sua estrutura, a quem efetivamente estão cometidas as competências e inerentes responsabilidades, de tarefas de rotina ligadas à contratação pública como se extrai do RI do Comando Naval e das competências delegadas no Chefe da DIVAF.

44.º

E em quem confiei com firme convicção da sua atuação em obediência à lei e aos princípios do direito, especialmente nos que lidam e detêm formação em matéria de contratação pública, certamente rotinados no cumprimento destes atos e formalidades, o que concorreu para a formação da convicção do Visado que nada obstava à assinatura das PAP para pagamento das faturas associadas aos NPD.

45.º

Pelo que qualquer falha que possa ser apontada ao aqui Visado é alheia de culpa nos termos do n.º 1 do artigo 17.º do Código Penal, aplicável por força do n.º 4 do artigo 67.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

V – Da importância e preocupação com o tema da contratação pública

46.º

Como anteriormente referido, foi com pesar que recebi a notificação do relato para exercício do contraditório por eventual imputação de responsabilidades financeiras ao meu desempenho enquanto Comandante Naval, considerando que sempre fui extremamente cauteloso e respeitador das normas que regem a contratação pública, incitando e emanando orientações para que os princípios da concorrência e transparência fossem escrupulosamente cumpridos, dentro do conhecimento que disponho e da assessoria que, nesta matéria, me tem vindo a ser prestada,

47.º

O que, com o tempo, e à medida da minha evolução profissional, me tem permitido evidenciar.

48.º

Desde a minha tomada de posse enquanto [REDACTED], tenho verificado que a Marinha detinha e detém espaço para crescer e evoluir neste âmbito, tendo obtido conhecimento, com alguma consternação, mediante reporte e apoio dos órgãos na minha dependência, que algumas recomendações de auditorias anteriores não estavam a ser totalmente executadas.

49.º

Assim, no âmbito dos poderes e da autoridade conferida na qualidade de Chefe [REDACTED], tenho aproveitado para colmatar lacunas e emitir instruções de forma condizente à boa gestão da Marinha e do erário público, de forma transversal aos setores e órgãos na minha dependência.

50.º

Nesta senda, desde logo, na Diretiva Estratégica da Marinha, de 22 de março de 2022 (**Documento 7**) abordei como objetivos estratégicos “P1 – garantir uma gestão magra, integrada, flexível, controlada e baseada na evidência” e “F3 – racionalizar os recursos de modo a potenciar o produto operacional”, complementados, por sua vez, por iniciativas estratégicas como:

IE 15 – Rever o modelo da administração financeira e patrimonial da Marinha de forma a:

- *Permitir a concentração de recursos e processos, incluindo as atividades de contratação pública e de compras*
- *Implementar um modelo de contabilidade analítica e o reforço dos procedimentos do controlo interno*
- *Criar e disponibilizar indicadores de informação financeira claros e acessíveis aos gestores de topo*

IE 19 – Reforçar as auditorias internas e garantir a implementação das recomendações efetuadas no âmbito das auditorias externas e internas

IE 47 – Edificar um sistema de controlo interno de consumo de sobressalentes, combustíveis e géneros

51.º

Tendo, em consequência, emitido diversos Despachos para a concretização daquela Diretiva, como:

52.º

Despacho do CEMA n.º 26/22, de 4 de maio que procede à criação do Grupo de Trabalho para a revisão do modelo da administração financeira e patrimonial da Marinha (**Documento 8**),

53.º

O qual permitiu, através do Despacho do CEMA n.º 71/22, de 15 de dezembro, proceder à centralização dos procedimentos de aquisição na Direção de Abastecimento, na Direção de navios e na Direção de Infraestruturas, no âmbito das suas competências, como contributo essencial para a implementação de uma política de rigor e de aperfeiçoamento do desempenho institucional, tendo-se, em consequência, adotado uma matriz da Tipologia de aquisições no seu Anexo (**Documento 9**), e ainda, uma Matriz Organizacional Financeira pelo Despacho do CEMA n.º 10/23, de 18 de janeiro, que se junta como **Documento 10**.

54.º

A propósito da seleção de fornecedores, foram igualmente emitidas instruções, em fevereiro e julho de 2022, privilegiando os procedimentos concorrenciais em detrimento do recurso à consulta prévia e ajuste direto, consignando-se, no entanto que, ao optar-se por estes procedimentos mais restritivos da concorrência, fossem cumpridos os limites estabelecidos no artigo 113.º do Código dos Contratos Públicos, devendo, também, adotar determinadas regras para evitar conluio ou negócios ilícitos por empresas entre si associadas e garantir o cumprimento do princípio da concorrência e transparência (**Documento 11**);

55.º

Igualmente cumpre salientar a aprovação da política de controlo interno e política de gestão do risco na Marinha, através do Despacho do CEMA n.º 33/22, de 27 de maio (**Documento 12**), e também a criação do gabinete de gestão do risco, mediante Despacho do CEMA n.º 69/23, de 8 de novembro (**Documento 13**).

56.º

Por sua vez, encontra-se em curso um Grupo de Trabalho para a implementação do Sistema de Contabilidade de Gestão na Marinha, criado pelo Despacho do CEMA n.º 54/23, de 4 de setembro (**Documento 14**).

57.º

Face ao exposto, qualquer atuação do aqui Visado nos processos de despesa não é passível de censura, acrescentando, ainda, o facto de nunca ter sido censurado anteriormente pelo Tribunal de Contas, nem por nenhum outro órgão de controlo interno, além de nenhum outro serviço chefiado por mim ter sido alvo de recomendação pelo Tribunal de Contas para correção de irregularidades de procedimentos adotados (cf. Alíneas b) e c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC).

Nestes termos e nos demais de direito, que Vossa Excelência suprirá, deve o visado:

- a) Ser exonerado de qualquer eventual responsabilidade financeira sancionatória, que injustamente, lhe está a ser imputada, atento o explanado anteriormente;

Ou por mera cautela, caso assim não se entenda,

- b) Ser extinta a responsabilidade por relevação da responsabilidade nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

O Visado

Assinado por: [REDACTED]
[REDACTED]
Data: 2024.01.22 20:23:41+00'00'

Prova documental:

- 14 documentos.

De: [Redacted]
Para: [Redacted]
Cc: [Redacted]
Assunto: FW: RECIBO: FW: Contraditório [Redacted] Proc. 28/2023 - AUDIT-DAIV [Registo de Entrada: 669/2024 - DAIV]
Data: 23 de janeiro de 2024 12:30:43

De: Registo de Correspondência <GDOCService@tcontas.pt>

Enviada: 23 de janeiro de 2024 12:28

Para: [Redacted]

Assunto: RECIBO: FW: Contraditório [Redacted] - Proc. 28/2023 - AUDIT-DAIV [Registo de Entrada: 669/2024 - DAIV]

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

-
Registo de entrada de correio eletrónico

-
Mensagem originada por [Redacted]

-
Registo nº : 669/2024
Data/hora : 2024-01-23 12:27:27
Serviço : DAIV
Email : daiv@tcontas.pt
N. Anexos : 11

[Redacted]
9_DCEMA_71_2022_OA1_98_2022_Revisão_Modelo_Administração_Financeira_e_PatrimoniaI_Marinha.pdf; DOC_10_DCEMA_10_2023_OA1_7_2023_Matriz_Organizacional_Financeira.pdf; DOC_12_DCEMA_33_2022_OA1_41_2022_AE_Politica_controlo_interno_e_de_risco_Marinha.pdf; DOC_13_DCEMA_69_2023_OA1_85_2023_Criação_Gabinete_Gestão_de_Risco.pdf; DOC_14_DCEMA_54_2023_OA1_66_2023_Implementação_Sistema_Contabilidade_Gestão_na_Marinha.pdf; DOC_11_GABCEMA_SELECAO_DE_FORNECEDORES.pdf;

Não costuma receber e-mails de [Redacted] [Saiba por que motivo isto é importante](#)

Exmo. Sr. Diretor-Geral do Tribunal de Contas,
Sr. Dr. Fernando Oliveira Silva,

Na sequência da receção do ofício n.º 596/2024, de 8 de janeiro, rececionado a 11 de janeiro, encarrega-me o [Redacted] de enviar o seu contraditório, na qualidade de visado, em anexo, no âmbito do processo de auditoria melhor identificado em epígrafe.

Mais me encarrega de informar que junta 14 documentos a título de prova documental, a maioria também em anexo à presente comunicação eletrónica, sendo que os Documentos 2, 3, 4, e 5 serão entregues em mão durante o dia de hoje nesse Tribunal de Contas, capeados pela presente missiva, em envelope selado.

Subscrevo-me com os melhores cumprimentos.

PM

[REDACTED]
Contra-almirante

**GABINETE DO CHEFE DO ESTADO-MAIOR DA ARMADA
E AUTORIDADE MARÍTIMA NACIONAL
Chefe de Gabinete**

[REDACTED]
Praça do Comércio, 1100-148 Lisboa



[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

ASSUNTO: Auditoria para Apuramento de Responsabilidades Financeiras a contratos celebrados pela Marinha

REFERÊNCIA: Processo n.º 28/2023-AUDIT - DAIV

V/ ofício n.º 577/2024, de 8 de janeiro, enviada com registo, recebida a 11 de janeiro de 2024

NPD 3018010684

NPD 3018009122

NPD 3018002204

NPD 3017036129

Exmo. Senhor

Diretor-Geral do Tribunal de Contas

[REDACTED], visado no processo de auditoria acima melhor identificado, tendo sido notificado pelo ofício em referência, vem, nos termos do artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, exercer o seu CONTRADITÓRIO, o que faz nos seguintes termos e com os fundamentos seguintes:

I – Do Enquadramento

1º

Os NPD's supra identificados foram realizados em duas funções distintas desempenhadas pelo ora Citado:

1. O NPD 3017036129 no exercício das funções de Diretor de Administração Financeira e Logística (doravante Diretor 1), da Direção-Geral da Autoridade Marítima (DGAM), cargo que exerceu de outubro de 2016 a dezembro de 2017;
2. Os NPD's 3018010684, 3018009122 e 3018002204 no exercício das funções de Diretor do Abastecimento (doravante Diretor 2), da Superintendência do Material (SM), cargo que exerceu de fevereiro de 2018 a outubro de 2021.

II – Do NPD 3017036129 – Enquadramento da Direção de Administração Financeira e Logística

2º

Pelo Despacho do Vice-almirante Diretor-Geral da Autoridade Marítima, n.º 6/2012, de 24 de abril, foi aprovado o Regulamento Interno da Direção de Administração Financeira e Logística (DAFL) (doravante Regulamento 1), adiante junto com Doc. 1 e que aqui se dá por integralmente reproduzido.

3º

O Regulamento 1 procede à definição da estrutura e funcionamento da DAFL, sendo o órgão da DGAM responsável pela organização, planeamento, coordenação e controlo das atividades relativas à gestão administrativa, financeira, patrimonial e Logística (*ex vi* artigo 1.º do Regulamento 1).

4º

Pelo artigo 3.º do Regulamento 1 são fixadas as competências do Diretor 1, que nada dispõem acerca de competências na área da contratação pública. Tais competências são completadas pela delegação de poderes efetuada pelo Diretor-Geral da Autoridade Marítima ao abrigo do Despacho n.º 1308/2017, de 20 de dezembro de 2016, publicado em Diário da República, n.º 27, 2.ª série, de 7 de fevereiro, adiante junto com Doc. 2 e que aqui se dá por integralmente reproduzido.

5º

O referido despacho atribui ao Diretor 1, (Capitão-de -mar-e-guerra, da classe de Administração Naval, [REDACTED]), a competência para autorizar, no âmbito das suas funções, “despesas com locação e aquisição de bens e serviços até ao limite de 50.000,00€” e “despesas com empreitadas de obras públicas até ao limite de 50.000,00€”.

6º

Por sua vez, a estrutura da DAFL encontra-se plasmada no artigo 2.º do Regulamento 1, composta pela Divisão de Logística (DLOG), Divisão de Gestão Financeira e Patrimonial (DGFP) e pelo Secretariado.

7º

Conforme o artigo 3.º da Regulamento 1, “À DAFL compete assegurar a organização, o planeamento, a coordenação e o controlo das atividades relativas à gestão administrativa, financeira, patrimonial e logística da DGAM, designadamente:

- a) Colaborar na elaboração dos planos de atividades, analisando-os do ponto de vista económico e financeiro;
- b) Elaborar os planos financeiros, de acordo com os objetivos definidos superiormente, assegurar a elaboração das propostas orçamentais e proceder à sua execução, nos termos da lei;
- c) Processar todas as despesas resultantes da execução do orçamento;
- d) Assegurar os serviços de tesouraria, arrecadar as receitas, pagar as despesas e manter devidamente atualizados os respetivos registos;
- e) Obter, compilar, tratar e arquivar a informação e documentação de natureza financeira e, bem assim, assegurar o cumprimento das obrigações legalmente estabelecidas, designadamente no que respeita à prestação de contas;
- f) Elaborar relatórios de gestão periódicos, bem como todas as informações complementares previstas na lei ou superiormente solicitadas;
- g) Definir e assegurar a execução dos procedimentos de controlo interno ao nível administrativo-financeiro e logístico;
- h) Assegurar a elaboração de informações, pareceres e propostas, bem como os processos de suporte à tomada de decisão do Diretor-Geral da Autoridade Marítima;
- i) Promover a aquisição e a receção qualitativa e quantitativa de bens e serviços necessários ao funcionamento dos serviços;

- l) Manter atualizado o inventário dos bens patrimoniais, proceder periodicamente ao controlo de existências e reunir os elementos necessários ao tratamento contabilístico resultante dessas verificações;*
- m) Estudar, elaborar e propor as diretivas, ordens, normas e instruções adequadas à Autoridade Marítima (AM), visando racionalizar o dispositivo da sua estrutura orgânica, a fim de serem submetidas a decisão em sede própria;*
- n) Planear a edificação, sustentação e manutenção das infraestruturas, embarcações, viaturas, meios de comando e controlo e outros meios no âmbito da AM;*
- o) Assegurar a atualização dos registos relativos ao estado dos meios, equipamentos e infraestruturas;*
- p) Assegurar os procedimentos necessários à administração do pessoal afeto aos órgãos e serviços que integram a DGAM;*
- q) Manter registos atualizados em relação a todo o pessoal que presta serviço na Autoridade Marítima Nacional.”.*

8º

Resulta, assim, do anteriormente exposto, que não se inscrevem nas competências do Diretor 1 todas as fases/atos/práticas da marcha do procedimento pré-contratual e da execução dos contratos celebrados por aquele órgão.

Para além disso,

9º

não é exato o entendimento no sentido da existência de um único responsável pela tramitação dos procedimentos e contratos celebrados ao abrigo do Código dos Contratos Públicos, quando o Diretor 1 não é o único elemento da DAFL, sendo antes, acompanhado por uma equipa de pessoal militar e civil, especializado nas diversas áreas que convergem para um resultado final – a concretização das competências cometidas à DAFL como órgão da DGAM.

10º

Se, por um lado, é estabelecida uma dependência hierárquica do pessoal colocado na DAFL perante o Diretor 1, obedecendo às suas ordens e instruções, desde que o seu cumprimento não implique a prática de um crime ou infração (n.º 1 do artigo 12.º do Regulamento de Disciplina Militar, aprovado em anexo à Lei Orgânica n.º 2/2009, de 22 de julho, para militares, e n.º 8 do artigo 73.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, para civis).

11º

Por outro lado, a relação de hierarquia deve espelhar a confiança do incumbente do cargo de Diretor 1 nos elementos da sua equipa, de acordo com as competências àqueles cometidas e identificadas anteriormente no Regulamento 1.

12º

Chegados a esta conclusão quanto à composição, funcionamento e distribuição de competências da DAFL, não se pode olvidar que a competência delegada ao Capitão-de-mar-e-guerra [REDACTED] concentra-se na autorização das despesas com locação e aquisição de bens e serviços e das despesas com empreitadas de obras públicas até ao limite de 50.000,00€,

13º

A qual é concretizada especialmente na decisão de contratar, abrangendo, além da fundamentação da referida decisão, a autorização da despesa inerente àquela, nos termos do n.º 1 do artigo 36.º do Código dos Contratos Públicos.

14º

Por tudo o que acima ficou exposto, após a decisão de contratar e autorização de despesa tomada pelo Diretor 1, é fácil de verificar que, desde a marcha do procedimento pré-contratual, passando pela celebração do contrato até à execução material desse, as atividades e tarefas que lhes subjazem são concretizadas pelo pessoal da DAFL, numa interdependência das suas Divisões/Secções, cujas chefias ou pessoal propõem e chamam à colação deste intrincado e complexo processo de contratação pública, a atuação do Diretor na qualidade de “órgão competente para a decisão de contratar”, que, perante a evidência de não ser onnipotente e não deter formação em todas as áreas da Direção, deve confiar na atuação do seu serviço e nas propostas que lhe são submetidas para decisão.

15º

E é assim que, ao ter atuado com confiança nos procedimentos que são instruídos pelas divisões que dependem dos respetivos serviços, e conseqüentemente, com confiança nos meus subordinados, e seguro da licitude da conduta deles, além da firme convicção que atuava em obediência à lei e aos princípios do direito, qualquer falha que possa ser apontada ao aqui Visado é alheia de culpa nos termos do n.º 1 do artigo 17.º do Código Penal, aplicável por força do n.º 4 do artigo 67.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

16º

Acrescentando, por fim, que os bens foram fornecidos e os serviços executados, em tempo, sem prejuízo para o erário público e em prol da DAFL, na dependência DGAM, que chefiava à data, sempre com a consciência da licitude dos atos adstritos aos procedimentos visados.

III– Da inadequada classificação de despesa (NPD 3017036129)

17º

Conforme mencionado no ponto 70. da auditoria em questão “ (...) *o inadequado registo da classificação que ocorreu no final do ano de 2017 (...) é suscetível de gerar responsabilidade financeira (...)*”.

18º

No que respeita ao inadequado registo da classificação deste processo, atinente à aquisição de fardamento para uso dos tripulantes do Instituto de Socorros a Náufragos, essencial à salvaguarda da vida humana no mar e, concomitantemente, ao cumprimento da missão da Autoridade Marítima Nacional, é de realçar o volume das tarefas administrativas e financeiras atinentes ao processo de encerramento do ano económico em que o processo foi desenvolvido, sendo que, ainda assim, não se verificou qualquer prejuízo para o erário público.

19º

Considera ainda o Diretor 1 que, a organização interna da DAFL, definida pelo Regulamento 1, inclui a DLOG e a DGFP, as quais, com as suas competências específicas, preparam e intervêm os procedimentos aquisitivos da DGAM, colaborando entre si numa lógica de complementaridade orgânica e funcional de forma a conceder apoio ao seu Diretor.

20º

Assim, nesta lógica de complementaridade, no âmbito específico das aquisições operadas no ano de 2017, competia, de forma muito resumida: à DLOG, assegurar a organização, o planeamento, a coordenação e o controlo das atividades relativas à logística da DGAM; à DGFP, assegurar a organização, o planeamento, a coordenação e o controlo das atividades relativas à gestão administrativa, financeira e patrimonial. Deste modo, em todas as fases dos procedimentos aquisitivos, cada chefe de divisão era responsável pela verificação dos processamentos desenvolvidos na sua divisão e pela submissão a despacho do Diretor 1, das

propostas cuja autorização lhe competia, como são os casos da autorização da despesa e procedimento, autorização da adjudicação e autorização do pagamento.

21º

Neste seguimento, e no espírito do que foi explanado de 8º a 15º, o Diretor 1 sempre tomou como certo que as propostas de autorização que lhe eram submetidas estavam conformes, garantindo a sequência do procedimento no que concerne ao seu enquadramento e cumprimento das normas legais relativas à gestão financeira e orçamental, contribuindo, portanto, para o cumprimento legal global dos procedimentos de compras públicas, atuando portanto com base nos princípios da confiança administrativa e da boa fé, tanto assim é que nos atos deste NDP que ao Diretor 1 competia decidir e verificar no âmbito dos poderes que foram delegados, não houve qualquer reparo, não lhe sendo exigível um estado de onipresença que acautele qualquer falha e/ou irregularidade da competência das divisões colocados na sua dependência, considerando as competências regularmente atribuídas a cada uma delas.

22º

Desta forma, tendo em consideração que nos termos do nº 5 do artigo 61.º da LOPTC a responsabilidade financeira só ocorre se a infração for praticada com culpa, e uma vez que a culpa do agente da conduta deve ser aferida em função do juízo que se faça do cumprimento rigoroso e adequado dos respetivos deveres funcionais, como mais adiante se sustentará, o Citado considera que, sobre a presente matéria, não lhe deve ser imputada responsabilidade financeira.

IV – Dos NPD's 3018010684, 3018009122 e 30180022043018002204 – Enquadramento da Direção de Abastecimento

23º

Pelo Despacho do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada, n.º 41/2016, de 3 de maio, foi aprovado o Regulamento Interno da Direção de Abastecimento (DA) (doravante Regulamento 2), adiante junto com Doc. 3 e que aqui se dá por integralmente reproduzido.

24º

O Regulamento 2 procede à definição da estrutura e funcionamento da DA, sendo o órgão da SM que assegura a gestão dos assuntos relativos ao elemento funcional abastecimento da logística do material (*ex vi* artigo 2.º do Regulamento 2).

25º

Pelo artigo 5.º do Regulamento 2 são fixadas as competências do Diretor 2, que nada dispõem sobre contratação pública. Tais competências são completadas pelos despachos de delegação de poderes, conforme se identificam:

- a) Do Vice-Almirante Superintendente do Material, n.º 2508/2018 de 26 de fevereiro, publicado em Diário da República, n.º 50, 2.ª série, de 12 de março de 2018, adiante junto com Doc. 4 e que aqui se dá por integralmente reproduzido;
- b) Do Contra-Almirante Diretor de Navios, no exercício de funções de Superintendente do Material em regime de suplência, por falta de titular no cargo, n.º 4045/2018 de 11 de abril, publicado em Diário da República, n.º 78, 2.ª série, de 20 de abril de 2018, adiante junto com Doc. 5 e que aqui se dá por integralmente reproduzido;
- c) Do Contra-Almirante Superintendente do Material, n.º 7666/2018 de 26 de julho, publicado em Diário da República, n.º 154, 2.ª série, de 10 de agosto de 2018, adiante junto com Doc. 6 e que aqui se dá por integralmente reproduzido.

26º

Os referidos despachos atribuem ao Diretor 2, (Comodoro, da classe de Administração Naval, [REDACTED]), a competência para autorizar, no âmbito das suas funções, *“despesas com empreitadas de obras públicas e com locação e aquisição de bens e serviços até 200.000,00 EUR, incluindo as relativas à execução de planos plurianuais legalmente aprovados, sendo que para estas, este limite se estende até ao montante de 500.000,00 EUR”*.

27º

Por sua vez, a estrutura da DA encontra-se plasmada no n.º 1 do artigo 4.º do Regulamento 2, e compreende:

- a) O Diretor de Abastecimento;
- b) Subdiretor de Abastecimento;
- c) O Gabinete de Organização, Controlo e Auditoria;
- d) A Divisão Administrativa e Financeira (DAF);
- e) A Divisão de Catalogação do Material;
- f) A Divisão de Informação;
- g) A Divisão de Obtenção (DOB);
- h) A Divisão Operacional e Técnica (DOT);
- i) O Departamento de Apoio e Serviços.

Conformo o artigo 3.º da Regulamento 2, “À DA compete:

- a. *Assegurar o exercício da autoridade técnica no domínio do abastecimento naval, fixando e difundindo normas de natureza especializada;*
- b. *Assegurar o planeamento, programação, coordenação, controlo e fiscalização técnica e económica das atividades a realizar no âmbito do aprovisionamento, armazenamento e distribuição de todo o material necessário ao funcionamento da Marinha, com exceção do material cuja aquisição esteja expressamente atribuída a outras unidades, estabelecimentos e órgãos (UEO);*
- c. *Assegurar o aprovisionamento, armazenamento e distribuição de todo o material necessário ao funcionamento da Marinha, com exceção dos equipamentos principais e respetivos lotes de sobressalentes iniciais e, bem assim, de outro material cuja aquisição esteja expressamente atribuída a outras UEO, sem prejuízo de, relativamente a tais exceções, poder ser encarregue das funções de armazenagem e distribuição;*
- d. *Propor e implementar a doutrina, no âmbito do abastecimento naval;*
- e. *Assegurar a recolha, tratamento, atualização e exploração da informação de catalogação relativa aos artigos de abastecimento, equipamentos e organizações utilizando as necessárias ligações ao sistema da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) de catalogação e ao Sistema Português de Catalogação (SPCAT), promovendo a sua difusão pelas UEO, e promover a atribuição de números de abastecimento provisórios, por intermédio do Centro Nacional de Catalogação (CNC);*
- f. *Inspecionar e auditar as UEO, no âmbito das suas competências;*
- g. *Participar na execução das atividades relativas à manutenção, funcionamento e fiscalização de infraestruturas de utilização da NATO;*
- h. *Apoiar as comissões técnicas encarregues dos estudos sobre fardamento, pequeno equipamento e alimentação;*
- i. *Apoiar os serviços técnicos das UEO, no âmbito das respetivas competências;*
- j. *Representar a Marinha nos domínios técnicos da sua responsabilidade.”.*

Resulta, assim, do anteriormente exposto, que não se inscrevem nas competências do Diretor 2 todas as fases/atos/práticas da marcha do procedimento pré-contratual e da execução dos contratos celebrados por aquele órgão,

Para além disso,

30º

não é exato o entendimento no sentido da existência de um único responsável pela tramitação dos procedimentos e contratos celebrados ao abrigo do Código dos Contratos Públicos, quando o Diretor 2 não é o único elemento da DA, sendo antes, acompanhado por uma equipa de pessoal militar e civil, especializado nas diversas áreas que convergem para um resultado final – a concretização das competências cometidas àquela Direção como órgão da SM.

31º

Se, por um lado, é estabelecida uma dependência hierárquica do pessoal colocado na DA perante o Diretor 2, obedecendo às suas ordens e instruções, desde que o seu cumprimento não implique a prática de um crime ou infração (n.º 1 do artigo 12.º do Regulamento de Disciplina Militar, aprovado em anexo à Lei Orgânica n.º 2/2009, de 22 de julho, para militares, e n.º 8 do artigo 73.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, para civis).

32º

Por outro lado, a relação de hierarquia deve espelhar a confiança do incumbente do cargo de Diretor 2 nos elementos da sua equipa, de acordo com as competências àqueles cometidas e identificadas anteriormente no Regulamento 2.

33º

Chegados a esta conclusão quanto à composição, funcionamento e distribuição de competências da DA, não se pode olvidar que a competência delegada ao Comodoro [REDACTED] [REDACTED] concentra-se na autorização das despesas com locação e aquisição de bens e serviços e das despesas com empreitadas de obras públicas até aos limites referidos em 25º,

34º

a qual é concretizada especialmente na decisão de contratar, a qual abrange, além da fundamentação da referida decisão, a autorização da despesa inerente àquela, nos termos do n.º 1 do artigo 36.º do Código dos Contratos Públicos.

35º

Por tudo o que acima ficou exposto, após a decisão de contratar e autorização de despesa tomada pelo Diretor 2, é fácil de verificar que, desde a marcha do procedimento pré-contratual,

passando pela celebração do contrato até à execução material desse, as atividades e tarefas que lhes subjazem são concretizadas pelo pessoal da DA, numa interdependência das suas Divisões/Departamento/Serviços/Secções, cujas chefias ou pessoal propõem e chamam à colação deste intrincado e complexo processo de contratação pública, a atuação do Diretor na qualidade de “órgão competente para a decisão de contratar”, que, perante a evidência de não ser omnipresente e não deter formação em todas as áreas da Direção, deve confiar na atuação do seu serviço e nas propostas que lhe são submetidas para decisão.

36º

E é assim que, ao ter atuado com confiança nos procedimentos que são instruídos pelas divisões que dependem dos respetivos serviços, e conseqüentemente, com confiança nos meus subordinados, e seguro da licitude da conduta deles, além da firme convicção que atuava em obediência à lei e aos princípios do direito, qualquer falha que possa ser apontada ao aqui Visado é alheia de culpa nos termos do n.º 1 do artigo 17.º do Código Penal, aplicável por força do n.º 4 do artigo 67.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

37º

Acrescentando, por fim, que os bens foram fornecidos e os serviços executados, em tempo, sem prejuízo para o erário público e em prol da DA, na dependência SM, que chefiava à data, sempre com a consciência da licitude dos atos adstritos aos procedimentos visados.

V- Da aquisição por ajuste direto na sequência de concurso público, cujas propostas foram excluídas, com valor adjudicado superior ao do preço base (NPD 3018010684)

38º

Conforme mencionado no ponto 42. da auditoria em questão *“Esta questão contraria a norma legal adotada e é suscetível de configurar infração financeira sancionatória nos termos da alínea I do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC (...)”*.

39º

O procedimento em questão resulta de anterior concurso público onde todas as propostas apresentadas foram excluídas por motivos técnicos. Considerando a necessidade de satisfação de fardamento para o pessoal da Autoridade Marítima Nacional, foi instruído um novo procedimento aquisitivo, com fundamento na alínea b) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, tendo sido considerado pelos serviços competentes que se encontravam assim preenchidos os

requisitos legais para a adoção do ajuste direto por critério material com base na norma legal acima mencionada.

40º

Face ao referido, os serviços consideraram que a alteração verificada no preço base, no montante de 3.066,50 € (correspondente a um acréscimo de 3,7%) quando comparado com o preço base do procedimento anterior, não consubstanciava uma alteração substancial ao seu caderno de encargos.

41º

Acresce ainda, na lógica do explanado de 23º a 26º, com as adaptações à estrutura organizativa da DA, nomeadamente com as competências da: DOT, a identificação das necessidades de material e a sua receção quantitativa e qualitativa; à DOB, a condução dos correspondentes processos de aquisição; à DAF, a tramitação financeira e pagamento das correspondentes despesas, o Diretor 2 sempre tomou como certo que as propostas de autorização que lhe eram submetidas estavam conformes, garantindo a sequência do procedimento no que concerne ao seu enquadramento e cumprimento das normas legais relativas à gestão financeira e orçamental, contribuindo, portanto, para o cumprimento legal global dos procedimentos de compras públicas, atuando portanto com base nos princípios da confiança administrativa e da boa fé.

42º

Desta forma, tendo em consideração que nos termos do nº. 5 do artigo 61.º da LOPTC a responsabilidade financeira só ocorre se a infração for praticada com culpa, e uma vez que a culpa do agente da conduta deve ser aferida em função do juízo que se faça do cumprimento rigoroso e adequado dos respetivos deveres funcionais, como mais adiante se sustentará, o Citado considera que, sobre a presente matéria, não lhe deve ser imputada responsabilidade financeira.

VI- Da inadequada fundamentação para a escolha do procedimento adotado (NPD 3018009122)

43º

Conforme mencionado no ponto 46. da auditoria em questão "(...) considera-se que a DA não fundamentou de forma adequada o preenchimento dos pressupostos legais do ajuste direto,

previsto no artigo 24.º, n.º1, alínea e), subalínea ii), do CCP, (...) procedimento suscetível de configurar infração financeira sancionatória (...)”.

44º

A necessidade de aquisição de 4 motores fora de borda para o primeiro apetrechamento das novas Unidades Navais, NRP Sines e NRP Setúbal, que se encontravam em fase final de construção, foi manifestada pela Missão de Acompanhamento e Fiscalização daqueles navios.

45º

Nesta sequência foi registado em sistema um pedido de fornecimento de 4 motores fora de borda com o Número Nacional de Abastecimento (NNA) 2805-26-301-5670 – Motor fora de borda coluna longa.

46º

O referido NNA foi catalogado em conformidade com a Ficha de Identificação de Artigo elaborada pelo respetivo Organismo de Direção Técnica da Marinha (ODT), *in casu*, a Direção de Navios (adiante junto com Doc. 7), identificando este artigo com a referência de fabricante MX50D3MFL, código de fabricante S5272, correspondendo ao Modelo MX50 EVER RUN da Marca TOHATSU. Resulta daqui que aquele ODT identificou como única referência válida para aquele NNA a que corresponde ao motor TOHATSU e não outra.

47º

Face ao exposto, a DA iniciou o respetivo processo aquisitivo, no pressuposto que a necessidade apresentada, por motivos técnicos, estava confinada à marca e modelo acima referido.

48º

Considerando que a empresa [REDACTED], na qualidade de importador exclusivo da marca TOHATSU, para território nacional, atribuiu à empresa [REDACTED] a exclusividade da comercialização em Portugal dos referidos motores, a DA, na qualidade de Organismo Abastecedor, procedeu à instrução de um procedimento aquisitivo com fundamento na subalínea ii), da alínea e), do n.º1, do artigo 24.º do CCP.

49º

Aliás, a adoção deste procedimento pré-contratual não foi efetuada por recurso a um mero juízo de valor, antes foi formada essa convicção pela consulta ao mercado, aliada ao facto da declaração emitida pela [REDACTED] a atestar essa exclusividade, que

levou às Divisões e serviços da DA formarem a opinião, mediante essa prova e evidência demonstrada, que estavam reunidos os pressupostos legais para o recurso ao ajuste direto nesses moldes,

50º

Não se entendendo qual o julgamento e prova em contrário que o douto tribunal detém para afastar a declaração junta no respetivo NPD, e imputar responsabilidade financeira por algo que deve ser devidamente clarificado demonstrando, mormente com o afastamento da veracidade desse documento e, cumulativamente, apresentando outras empresas que, no período, pudessem comercializar os referidos motores.

VII – Da falta de cumprimento dos princípios da transparência e da concorrência (NPD 3018002204)

51º

Conforme mencionado no ponto 61. da auditoria em questão “(...) não foi assegurado o cumprimento do princípio da transparência e da concorrência, conforme dispõe o n.º 1-A do Código dos Contratos Públicos, e, que, eventualmente, ocorreram atos ou prática com o intuito de falsear as regras da concorrência (alínea g) do n.º 2 do artigo 70.º do CCP, (...), situações suscetíveis de configurar infração financeira”.

52.º

No que concerne aos operadores económicos a convidar em sede de procedimentos pré-contratuais através de ajuste direto e consulta prévia cumpre esclarecer que, àquela data, não existia, na Marinha, um sistema de avaliação e seleção de fornecedores, com base em critérios objetivos e dados estruturados, o que constituiu uma limitação ao dever de fundamentação atinente à seleção de operadores económicos a convidar, de forma objetiva e sindicável, em procedimentos pré-contratuais não concursais.

53º

À data, a seleção das entidades a convidar era efetuada pelas Secções da Divisão de Obtenção, através da consulta de uma listagem de operadores económicos, categorizada por áreas de fornecimento, com base no histórico de aquisições de anteriores procedimentos (concurais e não concurais) e de potenciais fornecedores que solicitavam a sua inscrição na referida lista de operadores económicos.

54º

Ao contrário do que presentemente sucede na Marinha, à data, não existiam mecanismos de verificação da existência de entidades especialmente relacionadas entre si, nomeadamente, as entidades que partilhem, ainda que apenas parcialmente, representantes legais ou sócios.

55º

A alínea g) do n.º 2 do artigo 70.º do Código dos Contratos Públicos refere que, na fase de análise das propostas, são excluídas as propostas cuja análise revele a existência de fortes indícios de atos, acordos, práticas ou informações suscetíveis de falsear as regras de concorrência. O Diretor 2, na qualidade de entidade competente para autorizar a pagamento, nunca foi confrontado com qualquer informação dos serviços que evidenciasse os referidos indícios.

56º

De resto, o procedimento em questão, foi desenvolvido pelo Chefe da Divisão de Obtenção da DA, o qual detinha competência delegada para autorizar a despesa.

57º

Com a publicação da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, que procedeu à alteração dos artigos 113.º e 114.º, entre outros, do Código dos Contratos Públicos, que introduziu a necessidade imperiosa de verificação, em momento anterior ao da decisão de contratar, da existência de entidades relacionadas entre si em procedimentos de ajuste direto e consulta prévia, foram desenvolvidos na Marinha, mais concretamente pelo Gabinete de Normativo e Apoio à Contratação Pública da Superintendência das Finanças, os mecanismos necessários à sua verificação, nomeadamente a Norma Técnica n.º T1/GNACP – Consultas Preliminares (adiante junto com Doc. 8).

58º

Merece ainda realce o elevado número de pagamentos incluídos na PAP 0200000582 (adiante junto com Doc. 9), que inclui 58 páginas de linhas de pagamentos no total de 1.681.731,83€, sendo que, também aqui, e nos atos deste NDP que ao Diretor 1 competia decidir e verificar no âmbito dos poderes que foram delegados, designadamente no que infere ao pagamento do NPD em questão (*vide* página 33), não houve qualquer reparo, não lhe sendo exigível um estado de omnipresença que acautele qualquer falha e/ou irregularidade da competência das divisões colocados na sua dependência, considerando as competências regularmente atribuídas a cada uma delas.

59.º

Pelo exposto, o Citado, também no aqui, considera que agiu com a firme convicção e total confiança da licitude da sua conduta não tendo, em momento algum, considerado que da mesma poderia resultar ilicitude ou violação das normas ou espírito da lei, considerando que, naquela data, ainda nem o CCP previa, de forma expressa, essa verificação, situação que foi colmatada quer pelo CCP, quer pela emissão de instruções, pelo Chefe do Estado-Maior da Armada, relativas à seleção de fornecedores desde fevereiro de 2022.

VIII – Da Relevação de eventuais responsabilidades financeiras

60.º

Consequentemente, e em face do que foi explanado anteriormente até este momento, qualquer atuação do Diretor1/Diretor2 não é passível de censura, e muito menos tal atuação é passível de culpa, o que à luz do n.º 5 do artigo 61.º da LOPTC, deve ser um pressuposto para a existência da responsabilidade que lhe está a ser imputada, razão pela qual essa responsabilidade deve ser afastada.

61.º

A equacionar-se a imputabilidade de responsabilidade seria, no máximo, a título negligente, porquanto *“Age com negligência, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz:*

- a) *Representar como possível a realização de um facto que preenche um tipo de crime mas atuar sem se conformar com essa realização;”* (sublinhado nosso).

62.º

Ainda assim, face ao exposto, só em última instância lhe poderá ser imputável qualquer responsabilidade sob negligência, conciliando o facto do demandado ser oficial de Marinha, da classe de Administração Naval, desde 1989, e até à data, nos mais variados cargos que ocupou e exerceu (conforme nota curricular que se junta sob Doc. 10), nunca ter sido condenado anteriormente pelo Tribunal de Contas, nem por nenhum outro órgão de controlo interno, além de nenhum serviço chefiado por aquele ter sido alvo de recomendação pelo Tribunal de Contas para correção de irregularidades de procedimentos adotados (*cf.* Alíneas b) e c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC).

63.º

Por último, importa, ainda, apelar ao entendimento perfilhado por este Venerando Tribunal na Sentença n.º 17/2015-3.ª Secção-PL (Proc. 13 JFR/2014), onde doutamente se decidiu o seguinte:

Justifica-se a dispensa do pagamento de multa quando a ilicitude do facto e da culpa forem diminutas, não houver dano a reparar (a publicitação ocorreu pouco tempo depois dos pagamentos), e se aos Demandados não se conhecerem registo de outras infrações financeiras.

64.º

Nestes termos e nos demais de direito, que Vossa Excelência suprirá, deve o visado:

Ser exonerado de qualquer eventual responsabilidade financeira sancionatória, que injustamente, lhe está a ser imputada, atento o explanado anteriormente;

Ou, por mera cautela, caso assim não se entenda,

Ser extinta a responsabilidade por relevação da responsabilidade nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

O Visado

Assinado por: [REDACTED]
Num. de identificação: [REDACTED]
Data: 2024.01.23 12:13:05+00'00'



Lisboa, 23 de janeiro de 2024

Junta: 10 (dez) documentos.

De: [REDACTED]
Para: [REDACTED]
Assunto: FW: RECIBO: Processo n.º 28/2023-AUDIT - DAIV - Contraditório Pessoal à Auditoria para Apuramento de Responsabilidades Financeiras a contratos celebrados pela Marinha [Registo de Entrada: 672/2024 - DAIV]
Data: 23 de janeiro de 2024 12:39:01

De: Registo de Correspondência <GDOCService@tcontas.pt>

Enviada: 23 de janeiro de 2024 12:38

Para: [REDACTED]

[REDACTED] 2023-AUDIT - DAIV - Contraditório Pessoal à Auditoria para Apuramento de Responsabilidades Financeiras a contratos celebrados pela Marinha [Registo de Entrada: 672/2024 - DAIV]

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada de correio eletrónico

gem [REDACTED]
hora [REDACTED]

Registo nº : 672/2024
Data/hora : 2024-01-23 12:38:01
Serviço : DAIV
Email : daiv@tcontas.pt
N. Anexos : 1

You don't often get email from [REDACTED] [Learn why this is important](#)

Referência: V/ ofício n.º 577/2024, de 8 de janeiro

Exmo. Senhor,
Diretor-Geral do Tribunal de Contas,

[REDACTED], visado no processo de auditoria em assunto melhor identificado, tendo sido notificado pelo ofício em referência, vem, nos termos do artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, exercer o seu CONTRADITÓRIO, o que faz nos seguintes termos e com os fundamentos constantes no documento anexo, por mim assinado de forma digital.

Com os melhores cumprimentos,



[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

ASSUNTO: Auditoria para apuramento de responsabilidades financeiras a contratos celebrados pela Marinha. Exercício do contraditório.

REFERÊNCIA: a. Processo n.º 28/2023 – AUDIT – DAIV.

b. Vosso Ofício n.º 581/2024, de 8 de janeiro, registado, recebido a 10 de janeiro de 2024.

c. NPD 3018002204 – Aquisição de Coletes de Salvação.

Excelentíssimo Senhor

Diretor-Geral do Tribunal de Contas

Doutor Fernando José de Oliveira Silva

1. No âmbito da citação respeitante à auditoria para apuramento de responsabilidades financeiras a contratos celebrados pela Marinha – PD 13/2022, processo n.º 28/2023 – AUDIT – DAIV, conforme ofício em referência b), datado de 8 de janeiro de 2024 e recebido a 10 de janeiro de 2024, vem o Capitão-de-mar-e-guerra [REDACTED] (doravante designado por “Citado”), dirigir-se a esse Douto Tribunal a fim de apresentar a sua pronúncia.
2. A informação prestada no âmbito da presente pronúncia tem como objetivo carrear ao procedimento de auditoria informação que o Citado entende poder contribuir para o melhor esclarecimento dos assuntos, não tendo como propósito contrariar o entendimento e interpretação que esse Douto Tribunal assumiu perante os factos analisados.
3. Atento o que precede, vem o Citado pronunciar-se especificamente sobre os factos indicados como passíveis de consistirem em eventuais situações de efetivação de responsabilidades financeiras sobre a sua pessoa.

4. Considera, neste âmbito, o Citado que sempre agiu com um especial cuidado e zelo que implica a diligência e aptidão que seja razoável exigir de um titular de órgão público.
5. O Citado desempenhou as funções de Chefe da Divisão de Obtenção da Direção de Abastecimento da Marinha, em comissão normal de serviço, no período de setembro de 2016 a setembro de 2019. A referida Divisão era composta por 24 elementos, entre militares e civis.
6. À data dos factos, o Citado detinha competência para autorizar despesas com a aquisição de bens e serviços até ao montante de 10.000EUR, conforme Despacho de subdelegação de competência n.º 4421/2018, de 20 de abril, publicado em Diário da República, 2ª série, de 7 de maio, do Diretor de Abastecimento da Marinha.
7. Nessa qualidade, enquanto órgão competente, procedeu à autorização da despesa e decisão de contratar do procedimento n.º 3018002204, em 10 de maio de 2018, atinente à aquisição de coletes salva-vidas, com o preço base de 5.500EUR, através de consulta prévia, com fundamento na alínea c) do n.º 1 do artigo 20.º do Código dos Contratos Públicos.
8. A referida autorização é materializada na Proposta de Autorização de Despesa e Procedimento do referido procedimento, elaborada e preparada pela Secção com competência para a tramitação dos procedimentos, nomeadamente quanto à elaboração de consultas preliminares ao mercado para estabelecimento do preço base, elaboração das peças do procedimento e respetiva proposta de entidades a convidar.
9. Conforme mencionado no ponto 61. da auditoria em questão *“não foi assegurado o cumprimento do princípio da transparência e da concorrência, conforme dispõe o n.º 1-A do Código dos Contratos Públicos, e, que, eventualmente, ocorreram atos ou prática com o intuito de falsear as regras da concorrência (alínea g) do n.º 2 do artigo 70.º do CCP, (...)”*.
10. No que concerne aos operadores económicos a convidar em sede de procedimentos pré-contratuais através de ajuste direto e consulta prévia cumpre esclarecer:
 - a. A não existência na Marinha de um sistema de avaliação e seleção de fornecedores, com base em critérios objetivos e dados estruturados, constituía-se como uma limitação ao dever de fundamentação atinente à seleção de operadores económicos a convidar, de forma objetiva e sindicável, em procedimentos pré-contratuais não concursais.
 - b. À data, a seleção das entidades a convidar era efetuada pelas Secções da Divisão de Obtenção, através da consulta de uma listagem de operadores económicos, categorizada por áreas de fornecimento, com base no histórico de aquisições de anteriores procedimentos (concurrais e não concurrais) e de potenciais fornecedores que solicitavam a sua inscrição na referida lista de operadores económicos;

- c. Ao contrário do que presentemente sucede na Marinha, à data, não existiam mecanismos de verificação da existência de entidades especialmente relacionadas entre si, nomeadamente, as entidades que partilhem, ainda que apenas parcialmente, representantes legais ou sócios.
 - d. A alínea g) do n.º 2 do artigo 70.º do Código dos Contratos Públicos refere que, na fase de análise das propostas, são excluídas as propostas cuja análise revele a existência de fortes indícios de atos, acordos, práticas ou informações suscetíveis de falsear as regras de concorrência. O ora Citado, na qualidade de entidade competente para autorizar a despesa, nunca foi confrontado com qualquer informação dos serviços que evidenciasse os referidos indícios.
 - e. Com a publicação da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, que procedeu à alteração dos artigos 113.º e 114.º, entre outros, do Código dos Contratos Públicos, que introduziu a necessidade imperiosa de verificação, em momento anterior ao da decisão de contratar, da existência de entidades relacionadas entre si em procedimentos de ajuste direto e consulta prévia, foram desenvolvidos na Marinha os mecanismos necessários à sua verificação, nomeadamente a Norma Técnica n.º T1/GNACP – Consultas Preliminares.
11. Pelo anteriormente exposto, considerando que as atividades e tarefas que subjazem à autorização da despesa e decisão de contratar são concretizadas pelos diversos elementos da Direção de Abastecimento, numa interdependência das suas Divisões/Secções, cujas chefias ou pessoal propõem e chamam à colação do complexo processo de contratação pública, a atuação do Chefe da Divisão de Obtenção na qualidade de “órgão competente para a decisão de contratar” deve confiar na atuação do seu serviço e nas propostas que lhe são submetidas para decisão.
 12. E é assim que, ao ter atuado com confiança nos procedimentos que são instruídos pelas secções que dependem da Divisão de Obtenção, e conseqüentemente, com confiança nos meus subordinados, e seguro da licitude da conduta deles, além da firme convicção que atuava em obediência à lei e aos princípios do direito, qualquer falha que possa ser apontada ao Citado é alheia de culpa nos termos do n.º 1 do artigo 17.º do Código Penal, aplicável por força do n.º 4 do artigo 67.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.
 13. A atuação do ora Citado, para além do referido cuidado, teve sempre por base o princípio da confiança administrativa. Só assim podia autorizar despesas na sequência de um procedimento conduzido por entidades competentes, com conhecimentos e experiência na condução e tramitação de procedimentos pré-contratuais. No âmbito destas ações, nunca o Citado agiu com intenção ou sequer considerando que a sua conduta poderia consubstanciar uma situação de ilicitude.
 14. Assim, e sendo a questão em causa discutível e controvertida, tal conduta assumida fundam a não censurabilidade da falta de consciência da ilicitude, implicando a exclusão da culpa do Citado.

15. Atuou o Citado convicto da legalidade da sua conduta, sem que seja censurável a ignorância ou má representação da realidade, pelo que agiu sem consciência da ilicitude das suas condutas e, por isso, sem culpa.
16. Cumulativamente, cumpre esclarecer que através do Despacho do Chefe do Estado-Maior da Armada n.º22/2019, de 3 de abril, foi criado o Gabinete de Normativo e Apoio à Contratação Pública com a missão de “assegurar a elaboração e implementação de normativo associado ao processo de contratação pública, de forma sistematizada e integrada, de modo a permitir a correta condução dos processos aquisitivos, bem como o estabelecimento de procedimentos uniformes a todas as unidades, estabelecimentos e órgãos (UEO) da Marinha, no âmbito da contratação pública”, tendo o ora Citado sido designado para a sua chefia.
17. No decurso da atividade do Gabinete de Normativo e Apoio à Contratação Pública, sob a chefia do ora Citado, foram aprovadas e divulgadas por toda a estrutura da Marinha um conjunto de 27 normas técnicas no âmbito da contratação pública, assim como a disponibilização de modelos e minutas dos documentos necessários à correta condução e tramitação dos procedimentos pré-contratuais (propostas de autorização de despesa/decisão de contratar, peças de procedimentos, relatórios preliminares e finais, proposta de adjudicação, notificações de adjudicação e não adjudicação e minutas de contratos, entre outros).
18. Do conjunto das Normas Técnicas referidas, foi elaborada e aprovada superiormente a Norma Técnica n.º T1/GNACP – Consultas Preliminares, que, atendendo à publicação da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio (que introduziu alterações aos artigos 113.º e 114.º do Código dos Contratos Públicos), foi revista de forma a regulamentar, na Marinha, o procedimento da consulta preliminar para efeitos de verificação de entidades relacionadas entre si (ponto 2. e 3. do capítulo III) no âmbito do desenvolvimento de ajustes diretos e consultas prévias, através da introdução de uma declaração onde o operador económico declara expressamente a existência ou não de entidades relacionadas entre si (em anexo). A realização das consultas preliminares para a obtenção das declarações de existência de entidades relacionadas é obrigatória no desenvolvimento de procedimentos por consulta prévia ou ajuste direto.
19. A título conclusivo, reforça-se que os atos que o Citado praticou foram realizados na convicção que estava a garantir o escrupuloso cumprimento da Lei, fundados no rigor, transparência e seriedade, atitudes que pautaram toda a sua carreira de mais de 30 anos.
20. Nestes termos e nos demais de direito, que Vossa Excelência suprirá, deve o Citado:
 - a. Ser exonerado de qualquer eventual responsabilidade financeira, que lhe está a ser imputada, atento o explanado anteriormente;
 - b. Ou por mera cautela, caso assim não se entenda, ser extinta a responsabilidade por relevação da responsabilidade, por se verificarem reunidos os pressupostos previstos nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

23 de janeiro de 2024

O Citado,

**Marinha**
Superintendência das Finanças

Assinado de forma digital

Dados: 2024.01.23
14:16:04 Z

Capitão-de-mar-e-guerra

De: [Redacted]
Para: [Redacted]
Cc: [Redacted]
Assunto: FW: RECIBO: Auditoria para apuramento de responsabilidades financeiras a contratos celebrados pela Marinha – PD 13/2022 | Processo n.º 28/2023 – AUDIT – DAIV | Pronúncia [Registo de Entrada: 686/2024 - DAIV]
Data: 23 de janeiro de 2024 15:41:01

De: Registo de Correspondência <GDOCService@tcontas.pt>

Enviada: 23 de janeiro de 2024 15:40

Para: [Redacted]

Assunto: RECIBO: Auditoria para apuramento de responsabilidades financeiras a contratos celebrados pela Marinha – PD 13/2022 | Processo n.º 28/2023 – AUDIT – DAIV | Pronúncia [Registo de Entrada: 686/2024 - DAIV]

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada de correio eletrónico

gem [Redacted]
hora [Redacted]

Registo nº : 686/2024
Data/hora : 2024-01-23 15:40:14
Serviço : DAIV
Email : daiv@tcontas.pt
N. Anexos : 2

[Redacted] iminares.pdf;

Não costuma receber e-mails de teodoro.semide@marinha.pt. Saiba por que motivo isto é importante

Excelentíssimo Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Doutor Fernando José de Oliveira Silva

No âmbito da citação respeitante à auditoria para apuramento de responsabilidades financeiras a contratos celebrados pela Marinha - PD 13/2022, processo n.º 28/2023 - AUDIT - DAIV, conforme Vosso Ofício n.º 581/2024, de 8 de janeiro, registado, recebido a 10 de janeiro de 2024, vem o Capitão-de-mar-e-guerra [Redacted], dirigir-se a esse Douto Tribunal a fim de apresentar a sua pronuncia conforme documentos em anexo.

Com os meus cumprimentos,

[Redacted]
Capitão-de-mar-e-guerra / OF-5
[Redacted]
[Redacted]



[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

ASSUNTO: Auditoria para Apuramento de Responsabilidades Financeiras a contratos celebrados pela Marinha

REFERÊNCIA: Processo nº 28/2023-AUDIT-DAIV

V/ ofício n.º 595/2024, de 8 de janeiro, enviado com registo e aviso de receção, recebido a 10 de janeiro de 2024.

NPD 3018002709, NPD 3018002788, NPD 3018005447, NPD 3018007134, NPD 3018009720, NPD 3018009959, NPD 3018010656, NPD 3018013692, NPD 3018024118, NPD 3018011811, NPD 3018025634, NPD 3018029420, NPD 3018030399.

Exmo. Senhor

Diretor-Geral do Tribunal de Contas

27589 CFR AN [REDACTED], visado no processo de auditoria acima melhor identificado, tendo sido notificado pelo ofício em referência, vem, nos termos do artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, exercer o seu CONTRADITÓRIO, o que faz nos seguintes termos e com os fundamentos seguintes:

I – Do Enquadramento

À data dos factos, desempenhava as funções de Chefe da Divisão Administrativa e Financeira (DIVAF) do Comando Naval (CN), cujas competências se encontram espelhadas no Regulamento Interno do Comando Naval (doravante Regulamento), adiante junto como DOC.1

e que aqui se dá por integralmente reproduzido, aprovado pelo Despacho do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada, n.º 6/2016, de 25 de maio.

O respetivo Regulamento procede à definição da estrutura e funcionamento do Comando Naval, sendo a DIVAF que assegura as atividades desse comando no domínio da administração dos recursos financeiros e patrimoniais (artigo 79.º do Regulamento).

Por sua vez, a estrutura da DIVAF encontra-se plasmada no artigo 80.º do Regulamento, salientando-se a Secção de Gestão Orçamental, a Secção de Gestão Financeira, a Secção de Aprovisionamento e Património e a Secção de Controlo de Custos, porquanto as competências dessas Secções, em especial as elencadas infra, e conseqüentemente, das respetivas chefias, prendem-se essencialmente com a contratação pública, fazendo-se notar as seguintes:

- Secção de Gestão Orçamental – alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 81.º do Regulamento;
- Secção de Aprovisionamento e Património – alíneas b) e d) do artigo 89.º do Regulamento, em conjugação com o n.º 1 do artigo 91.º do mesmo Regulamento, respeitante à sua Subsecção de Aquisições.

Resulta, assim, que não se inscrevem nas competências do chefe da DIVAF todas as fases/atos/práticas da marcha do procedimento pré-contratual e da execução dos contratos celebrados pelo Comando Naval.

Se, por um lado, é estabelecida uma dependência hierárquica do pessoal colocado na Divisão Administrativa e Financeira perante o Chefe da Divisão, obedecendo às suas ordens e instruções, desde que o seu cumprimento não implique a prática de um crime ou infração (n.º 1 do artigo 12.º do Regulamento de Disciplina Militar, aprovado em anexo à Lei Orgânica n.º 2/2009, de 22 de julho, para militares, e n.º 8 do artigo 73.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, para civis).

Por outro lado, a relação de hierarquia deve espelhar a confiança do incumbente do cargo de Chefe da Divisão Administrativa e Financeira nos elementos da sua equipa, de acordo com as competências àquelas acometidas e identificadas anteriormente no Regulamento.

Pelo que, atuando com confiança nos procedimentos que são instruídos pelas secções que dependem da DIVAF, e conseqüentemente, com confiança nos meus subordinados, e seguro da licitude da conduta deles e da minha, com firme convicção que atuava em obediência à lei e aos princípios do direito, qualquer falha que me venha a ser efetivamente apontada é alheia de culpa nos termos do n.º 1 do artigo 17.º do Código Penal, aplicável por força do n.º 4 do artigo 67.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

Acresce, que em nenhum momento fui alertado para quaisquer eventuais irregularidades ou ilicitudes pelo que não é exato o entendimento no sentido da existência de um único responsável pela tramitação dos procedimentos e contratos celebrados ao abrigo do Código dos Contratos Públicos, quando o Chefe da Divisão Administrativa e Financeira não é o único elemento da Divisão, sendo antes, acompanhado por uma equipa de pessoal militar e civil,

especializado nas diversas áreas que convergem para um resultado final – a concretização das competências cometidas ao Comando Naval.

E exatamente por partir do pressuposto de se tratar de contratos de fornecimento de bens, conduzidos no estrito cumprimento da lei, e na confiança por mim depositada nos meus serviços, aquando do desempenho das funções de chefe da DIVAF do CN, verifica-se, em última instância, um erro sobre as coisas que, a existir, deve fazer excluir a alegada ilicitude por violação de normas legais, tendo atuado sempre com a consciência da licitude dos atos adstritos aos procedimentos visados, tendo os bens sido fornecidos, em tempo, sem prejuízo para o erário público, no cumprimento da missão atribuída ao Comando Naval e em prol do superior interesse da Marinha.

À data, desempenhava as funções na Divisão Administrativa e Financeira há cerca de cinco anos, durante os quais, nas diversas ações de inspeção e auditoria, não foram identificadas e apontadas falhas, bem como no decorrer de uma carreira na Marinha de mais de trinta anos de serviço.

II– Da adoção do procedimento por ajuste direto, por critérios materiais “urgência imperiosa”, sem terem sido cumpridos os pressupostos legais

A adoção do procedimento por ajuste direto, por critérios materiais de urgência imperiosa, para todos os NPD's, foi considerada pelo Chefe da Secção de Aprovisionamento e Património, assentando no pressuposto que se tratavam de manifestações de necessidades imperiosas para Unidades Navais com missões atribuídas.

Estes processos, conjuntamente com várias dezenas de outros, com procedimentos diferentes e com caráter diário, foram trazidos a despacho ao visado, já instruídos.

O visado assumiu sempre que se tratava de NPD's para aquisição de bens, conduzidos de forma regular sem questionar a instrução dos procedimentos tendentes à formação dos contratos.

Todas as aquisições, objeto destes NPD's, foram efetuadas especificamente para as necessidades apresentadas por cada navio e pessoal envolvido na respetiva operação e treino, nas quantidades estritamente necessárias e indispensáveis ao cumprimento da missão.

A responsabilidade pelo fornecimento destes artigos de uso pessoal e de segurança cai na Direção de Abastecimento, enquanto Organismo Abastecedor desta área de material. Verificava-se, no entanto, que em caso de missões inopinadas a Direção de Abastecimento não conseguia fornecer em tempo os artigos necessários de modo a não comprometer a realização das missões das Unidades Navais, no âmbito do superior interesse da Marinha e do País.

No caso do material de escritório (NPD 3018009720), também o fornecimento é da responsabilidade da Direção de Abastecimento, a qual não dispunha de existências em stock. Neste caso, o navio, a fragata NRP Álvares Cabral, recorreu ao mercado para a escolha do fornecedor e remeteu o respetivo orçamento ao Comando Naval para a elaboração do Pedido de Compra ao fornecedor, ao abrigo do Despacho nº 54 do Superintendente do Material, para a satisfação da necessidade, na quantidade estritamente necessária, de modo a não comprometer a missão. O Comando Naval limitou-se a instruir o processo de despesa e a proceder ao respetivo pagamento, após a respetiva quitação da fatura.

A urgência imperiosa para todos os NPD's foi invocada pelo facto das missões inopinadas terem surgido no âmbito de um contexto operacional de salvaguarda da Vida Humana no mar e combate ao narcotráfico por causas não imputáveis à Marinha, no âmbito do estritamente necessário para o cumprimento exclusivo da missão e de modo a não comprometer a ação no mar.

Em momento algum, a utilização deste procedimento teve como objetivo contornar o estatuído no artigo 113.º do CCP.

III– Da publicitação no portal Base após pagamento da despesa

Na sequência da presente auditoria, aquando da solicitação dos documentos, os serviços do Comando Naval constataram que efetivamente estes processos não haviam sido publicitados no portal Base.

Contudo, verificando-se que existia uma irregularidade que importava corrigir, foram os mesmos publicitados no portal Base de forma tempestiva.

Aqui, também o visado, e de acordo com o grande volume processual, atuou com confiança nos elementos da sua equipa, de acordo com as competências àquelas acometidas e já identificadas anteriormente no Regulamento.

Sendo a publicitação de quaisquer contratos, obrigatória, pela entidade adjudicante e, apesar de como se encontra explicado se ter procedido ao pagamento em momento anterior ao da sua publicitação, os bens foram integralmente rececionados, não existindo qualquer dano para o erário público.

IV– Da inadequada classificação da despesa

Nos NPD's 3018002709, 3018007134, 3018009959, 3018010656, 3018024118, 3018011811, 3018013692 e 3018009720, e dado o grande volume processual ao nível da Divisão Administrativa e Financeira, verificou-se um lapso ao nível do cabimento, numa rubrica

residual de despesa de bens, pela Secção de Gestão Orçamental, não consistindo em uma prática continuada.

V– Conclusões

Por tudo o que acima ficou exposto, após a decisão de contratar e autorização de despesa tomada pelo visado, é fácil de verificar que, desde a marcha do procedimento pré-contratual, passando pela celebração do contrato até à execução material desse e respetiva publicitação, as atividades e tarefas que lhes subjazem são concretizadas pelo pessoal da Divisão Administrativa e Financeira, numa interdependência das suas Secções, cujas chefias ou pessoal propõem e chamam à colação deste intrincado e complexo processo de contratação pública, a atuação do Chefe da Divisão Administrativa e Financeira na qualidade de “órgão competente para a decisão de contratar”, que, perante a evidência de não ser omnipresente e não determinação em todas as áreas da Divisão, deve confiar na atuação do seu serviço e nas propostas que lhe são submetidas para decisão.

O dolo implica atuar com intenção de realizar o ilícito típico, atento o prescrito pelo n.º 1 do artigo 14.º do Código Penal, e nunca houve intenção, nem evidência, que o visado quisesse desrespeitar as normas relativas à contratação e à despesa pública.

Consequentemente, e conforme explanado anteriormente, qualquer atuação do visado não é passível de censura, e muito menos tal atuação é passível de culpa, o que à luz do n.º 5 do artigo 61.º da LOPTC, deve ser um pressuposto para a existência da responsabilidade que está a ser imputada ao Chefe da Divisão Administrativa e Financeira razão pela qual, essa responsabilidade deve ser afastada.

A equacionar-se a imputabilidade de responsabilidade seria, no máximo, a título negligente, porquanto “Age com negligência, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz:

Representar como possível a realização de um facto que preenche um tipo de crime, mas atuar sem se conformar com essa realização;” (sublinhado meu).

Ainda assim, face ao exposto, só em última instância lhe poderá ser imputável qualquer responsabilidade sob negligência, conciliando o facto de o demandado ser oficial de Marinha, da classe de Administração Naval, desde 01 de outubro de 1995, e até à data, nos mais variados cargos que ocupou e exerceu (conforme nota curricular que se junta sob DOC.2), e por nunca ter sido censurado anteriormente pelo Tribunal de Contas, nem por nenhum outro órgão de controlo interno, além de nenhum serviço chefiado por aquele ter sido alvo de recomendação pelo Tribunal de Contas para correção de irregularidades de procedimentos adotados (cfr. Alíneas b) e c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC).

Por último, importa, ainda, apelar ao entendimento perfilhado por este Venerando Tribunal na Sentença n.º 17/2015-3.ª Secção-PL (Proc. 13 JFR/2014), onde doutamente se decidiu o seguinte:

Justifica-se a dispensa do pagamento de multa quando a ilicitude do facto e da culpa forem diminutas, não houver dano a reparar, e se aos Demandados não se conhecerem registo de outras infrações financeiras.

Nestes termos e nos demais de direito, que Vossa Excelência suprirá, deve o visado:

- Ser exonerado de qualquer eventual responsabilidade financeira sancionatória, que injustamente, lhe está a ser imputada, atento o explanado anteriormente;
- Ou por mera cautela, caso assim não se entenda, ser extinta a responsabilidade por relevação da responsabilidade nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

O Visado

Assinado por: [REDACTED]

[REDACTED]

Data: 2024.01.23 15:12:20+00'00'



Lisboa, 23 de janeiro de 2024

Junta: 2 (dois) documentos.

De: [Redacted]
Para: [Redacted]
Cc: [Redacted]
Assunto: FW: RECIBO: Auditoria para Apuramento de Responsabilidades Financeiras a contratos celebrados pela Marinha [Registo de Entrada: 688/2024 - DAIV]
Data: 23 de janeiro de 2024 15:45:46

De: Registo de Correspondência <GDOCService@tcontas.pt>

Enviada: 23 de janeiro de 2024 15:45

Para: [Redacted]

Assunto: RECIBO: Auditoria para Apuramento de Responsabilidades Financeiras a contratos celebrados pela Marinha [Registo de Entrada: 688/2024 - DAIV]

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

-
Registo de entrada de correio eletrónico

-
gem [Redacted]
hora [Redacted]

-
Registo nº : 688/2024
Data/hora : 2024-01-23 15:44:59
Serviço : DAIV
Email : daiv@tcontas.pt
N. Anexos : 3

Anexos : [Redacted].2_Nota
[Redacted]áfica_CFR AN

Não costuma receber e-mails de [Redacted]. [Saiba por que motivo isto é importante](#)

Boa tarde,

Na sequência do V/ ofício n.º 595/2024, de 8 de janeiro, enviado com registo e aviso de receção, recebido a 10 de janeiro de 2024, envio em anexo a respetiva pronuncia relativa a [Redacted].

Solicito que seja acusada a receção.

Com os melhores cumprimentos,

[Redacted]
Capitão-de-fragata AN
Commander/ OF-4
Direção de Controlo Financeiro
Chefe Divisão de Análise de Atividades de Risco

[Redacted]
Rua do Arsenal - 1149-001 Lisboa



[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

ASSUNTO: Auditoria para Apuramento de Responsabilidades Financeiras a contratos celebrados pela Marinha.

REFERÊNCIAS: a) Proc. n.º 28/2023-AUDIT – DAIV
b) Relato da Auditoria (extrato) PD n.º 13/2022
c) V/ ofício n.º 574/2024, de 8 de janeiro, registado, recebido em 10 de janeiro de 2024.

Excelentíssimo Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Doutor Fernando José de Oliveira Silva

No âmbito da citação respeitante à auditoria para apuramento de responsabilidades financeiras a contratos celebrados pela Marinha – PD n.º 13/2022 (Proc. n.º 28/2023-AUDIT – DAIV), conforme ofício em referência c), datado de 8 de janeiro de 2024 e recebido a 10 de janeiro de 2024, vem o Contra-almirante AN RES [REDACTED] (de ora em diante designado por “Citado”), dirigir-se a esse Douto Tribunal a fim de apresentar a sua pronúncia.

A informação prestada no âmbito da presente pronúncia tem como objetivo carrear ao procedimento de auditoria informação que o Citado entende poder contribuir para o melhor esclarecimento dos assuntos, não tendo como propósito contrariar o entendimento e interpretação que esse Douto Tribunal assumiu perante os factos analisados.

Atento o que precede, vem o Citado pronunciar-se especificamente sobre os factos indicados como passíveis de consistirem em eventuais situações de efetivação de responsabilidades financeiras sancionatórias sobre a sua pessoa, todas referentes ao processo de despesa (NPD) com o n.º 3017019829 – “Aquisição de defensas em espuma flutuante”.

Igualmente, expõe no ponto 4. do presente documento, elementos informativos acerca do seu desempenho como:

- Diretor de Abastecimento, no período de 14 de junho de 2016 a 26 de fevereiro de 2018;
- Superintendente das Finanças, no período de 27 de fevereiro 2018 a 5 de janeiro de 2022;
- Inspetor-Geral da Marinha, entre 6 de janeiro de 2022 e 15 de março de 2023.

Por considerar que estes relevam para a apreciação da sua conduta no desempenho daquelas funções, enquanto elemento complementar para o esclarecimento das situações que incorporam eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias sobre a sua pessoa.



Assim:

1. Publicação do processo aquisitivo no portal Base após o pagamento da despesa (pontos 53 a) e 54 do Relato de Auditoria)

- a) O desenvolvimento dos procedimentos aquisitivos atinentes ao desenvolvimento das competências cometidas à Direção de Abastecimento (DA) elencadas na alínea c) do n.º 1 do artigo 41.º do DR n.º 10/2015¹ (*Assegurar o aprovisionamento, armazenamento e distribuição de todo o material necessário ao funcionamento da Marinha, com exceção dos equipamentos principais e respetivos lotes de sobressalentes iniciais e, bem assim, de outro material cuja aquisição esteja expressamente atribuída a outras UEO, sem prejuízo de, relativamente a tais exceções, poder ser encarregue das funções de armazenagem e distribuição*) é um processo de enorme exigência, nomeadamente no que respeita à multiplicidade de fatores que concorrem para os procedimentos aquisitivos, designadamente: as diversas áreas de material com características diferenciadas (géneros alimentares, artefactos, sobressalentes, combustíveis e lubrificantes, fardamento, limpezas), o volume de aquisições e o número de processos de despesa desenvolvidos anualmente.
- b) A organização interna da Direção de Abastecimento definida pelo Despacho do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada n.º 41/2016, de 3 de maio (cópia em Anexo A), inclui, entre outras, a Divisão de Obtenção (DOB), a Divisão Operacional e Técnica (DOT) e a Divisão Administrativa e Financeira (DAF), que com as suas competências específicas, intervêm nos procedimentos aquisitivos, colaborando entre si numa lógica de complementaridade orgânica e funcional e sempre sob a orientação do Diretor de Abastecimento.
- c) Nesta lógica de complementaridade, no âmbito específico das aquisições operadas no ano de 2017, cabia, de forma muito resumida: à Divisão Operacional e Técnica, a identificação das necessidades de material e a sua receção quantitativa e qualitativa; à Divisão de Obtenção, a condução dos correspondentes processos de aquisição; à Divisão Administrativa e Financeira, a tramitação financeira e pagamento das correspondentes despesas. Durante estas diferentes fases, cada chefe de divisão era responsável pela verificação dos processamentos desenvolvidos na sua divisão e pela submissão a despacho do Diretor de Abastecimento, das propostas cuja autorização lhe competia, como são os casos da autorização da despesa e procedimento, autorização da adjudicação e autorização do pagamento.
- d) Quer com isto dizer-se que, sob a orientação do Citado, enquanto Diretor de Abastecimento à data dos factos, estas entidades orgânicas permaneciam em estreita colaboração no sentido de detetar qualquer facto que pudesse consubstanciar uma eventual situação irregular ou oportunidade de melhoria², de

¹ Diploma que à data dos factos definia as atribuições, competências e organização da estrutura interna da Marinha.

² Como foi o caso da identificação de que, não obstante a aquisição de bens alimentares se operar na quase totalidade através de Concursos Públicos, esta resultava em adjudicações concentradas num número reduzido de fornecedores. Perante esta evidência, o Citado, enquanto Diretor de Abastecimento, determinou, através do despacho 8/2017, de 17 de agosto, a constituição de um grupo de trabalho para analisar e relatar as causas desta situação e, na posse do correspondente relatório, formulou as



forma a implementar procedimentos que garantissem o estrito cumprimento legal, materializando-se, assim, um espírito de sã colaboração e confiança institucional.

- e) No espírito da lógica do trato complementar anteriormente enunciado, o Citado sempre tomou como certo que as propostas de autorização que lhe eram submetidas estavam conformes, garantindo a sequência do procedimento no que concerne ao seu enquadramento e cumprimento das normas legais relativas à gestão financeira e orçamental, contribuindo, portanto, para o cumprimento legal global dos procedimentos de compras públicas.
- f) Desta forma, o Citado sempre assumiu os dados do *quantum* a pagar vertidos nas Propostas de Autorização de Pagamento (PAP) que lhe eram submetidas, como corretos e legais, pois os apuramentos eram efetuados pela competente Divisão Administrativa e Financeira, com conhecimento profundo sobre a matéria, e em função do normativo em vigor complementado pelas instruções do Citado enquanto Diretor de Abastecimento que, logicamente procuravam aplicar e reforçar as rotinas atinentes ao integral cumprimento da Lei, bem como a introdução de novas rotinas necessárias ao acompanhamento das evoluções legais, como foram os casos da implementação do “Gestor do contrato” e da “Declaração de inexistência de conflitos de interesses”, previstos no DL n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, que foram prontamente incorporados nas rotinas dos procedimentos aquisitivos da DA.
- g) No que respeita ao facto de a publicação do processo aquisitivo com o NPD 3017019829 no portal Base ter ocorrido após o pagamento da despesa, o Citado atribui esta ocorrência singular na Direção de Abastecimento³ à concorrência de 3 condições:
- O período do ano em que decorreu o prazo para a publicação do NPD 3017019829 no portal Base – que incluiu a 2.ª quinzena de dezembro, período tradicional de gozo de férias que terá diminuído os recursos humanos adstritos a esta tarefa, com o conseqüente atraso de 6 dias no registo do contrato n.º 297/2017;
 - O facto do Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional (SIGDN) não incluir uma regra automática que inviabilize ou alerte para o pagamento de processos cujo registo no portal Base, sendo obrigatório, ainda não tenha sido efetuado;
 - O elevado número de pagamentos incluídos na PAP 0200001209 que inclui 64 páginas de linhas de pagamentos no total de 3.530.945,53€, circunstância que terá conduzido a um erro dos serviços no que respeita ao controlo manual das condições para proceder ao pagamento de 21.443,51€ respeitantes ao NPD 3017019829, designadamente a verificação do registo atempado no portal Base.
- h) Considera, neste âmbito, o Citado que sempre agiu com um especial cuidado que implica a diligência e aptidão que seja razoável exigir de um titular de órgão, zeloso e cumpridor⁴, colocado na situação de Diretor de Abastecimento.

conseqüentes instruções através do despacho 4/2018, de 18 de janeiro (cf. documentação junta em Anexo B).

³ Afigura-se que a situação agora detetada pode ser classificada como singular ou pontual, pois a IGF não identificou facto análogo na amostra dos procedimentos da DA selecionados no âmbito da “Auditoria de Conformidade à Contratação Pública – Marinha” (anos de 2016 e 2017), a que se refere o Relatório n.º 2020/51.

⁴ Conceito previsto no diploma que aprovou o regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas.



- i) A atuação do Citado, para além do referido cuidado, teve sempre por base os princípios da confiança administrativa e da boa fé. Só assim podia autorizar pagamentos na sequência de uma proposta apresentada pela Divisão Administrativa e Financeira da Direção de Abastecimento, com sólidos conhecimentos e experiência financeiros, complementados pelas suas instruções, enquanto Diretor de Abastecimento, dadas ao chefe da divisão, alinhadas com os princípios e legislação vigentes.
- j) Neste sentido, o Supremo Tribunal Administrativo (STA) tem admitido a aplicação quer do princípio da boa fé, quer do princípio da proteção da confiança no âmbito do direito administrativo. Desde logo, *“violam o princípio da confiança comportamentos intrinsecamente contraditórios e inconsequentes, quer quando comparados com outros anteriormente praticados quer quando se tenha em conta o contexto global dos pressupostos de facto e de direito vinculativos da prática de um acto”*⁵. O que manifestamente não ocorreu no caso em apreço.
- k) Considera neste âmbito o Citado que sempre agiu de forma diligente, dedicando ao assunto a sua máxima dedicação e conhecimentos. Fazendo o exercício de prognose póstuma à sua conduta, considera que esta não pode de todo ser censurável na medida em que, não obstante o grau de diligência que pudesse dedicar ao processo, nunca na sua esfera de conhecimentos ou competências, enquanto Diretor de Abastecimento, poderia detetar e confrontar a não publicação atempada no portal Base com a inclusão do pagamento da despesa de 21.443,51€ respeitante ao NPD 3017019829, no PAP 0200001209, de onde resultou o erro em apreço, onde também aqui se afere ao princípio da confiança administrativa e da boa fé.
- l) O Citado considera que agiu com a firme convicção e total confiança da licitude da sua conduta não tendo, em momento algum, considerado que da mesma poderia resultar ilicitude ou violação das normas ou espírito da lei.
- m) Como tal, tendo em consideração que nos termos do nº 5 do artigo 61.º da LOPTC a responsabilidade financeira só ocorre se a infração for praticada com culpa, e uma vez que a culpa do agente da conduta deve ser aferida em função do juízo que se faça do cumprimento rigoroso e adequado dos respetivos deveres funcionais, como mais adiante se sustentará, o Citado considera que, sobre a presente matéria, não lhe deve ser imputada responsabilidade financeira.

2. Contrato celebrado sem indicação do prazo de execução (pontos 55 e 58 do Relato de Auditoria)

- a) Para a prossecução das competências que lhe são atribuídas pelo artigo 35.º do Regulamento Interno da Direção de Abastecimento, a Divisão de Obtenção tem como tarefa a preparação do clausulado dos contratos celebrados pela Direção de Abastecimento.
- b) O número de contratos escritos celebrados pela Direção de Abastecimento é elevado, assim como a heterogeneidade e diversidade dos correspondentes procedimentos aquisitivos, traduzidas, amiúde, em aquisições de numerosos artigos

⁵ Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça (STA), de 2 de maio de 1995, (Pleno), Rec. 22871.



diferentes a que correspondiam outras tantas linhas nas requisições de compra anexas aos contratos, com prazos de entrega diferenciados.

- c) Uma das medidas implementadas era a de promover um modelo de contrato escrito que, com as necessárias adequações em função das características dos respetivos procedimentos aquisitivos, garantisse a conformidade do clausulado com o CCP, designadamente com o artigo n.º 96.º - “Conteúdo do contrato” e, também, evitasse eventuais erros de concordância, decorrentes do elevado volume de trabalho associado aos numerosos contratos celebrados, conjugado com a heterogeneidade e diversidade acima referidas.
- d) Neste sentido, entendeu o Citado, enquanto Diretor de Abastecimento, que a redação adotada para a cláusula segunda dos contratos, agora censurada pelo Douto Tribunal de Contas, correspondendo à medida descrita no parágrafo anterior, estava conforme o artigo n.º 96.º do CCP. Com efeito, a referência a que o prazo de execução se inicia no dia útil seguinte ao da assinatura dos contratos, conjugada com as restantes peças do procedimento, identifica o prazo de execução do contrato, sendo que, nos termos do n.º 2 do artigo 96.º do CCP, aquelas peças fazem parte integrante do contrato.
- e) O entendimento exposto parece encontrar apoio no previsto no n.º 6 do artigo 96.º do CCP que afirma, em caso de divergência, a prevalência dos documentos referidos no n.º 2 do artigo 96.º sobre o clausulado do contrato.
- f) Este entendimento encontra ainda amparo no facto dos contratos 50/2017 e 51/2017, cuja redação da cláusula segunda – “Prazo de execução do contrato” é igual à da cláusula segunda do contrato n.º 297/2017 – “Aquisição de defensas flutuantes”, terem obtido Visto do Douto Tribunal de Contas em sessão diária de 24 de abril de 2017, sem qualquer recomendação ou advertência, conforme documentação que se junta em Anexo C.
- g) Também este facto levou a que o Citado reforçasse a firme convicção e total confiança da licitude da sua conduta subjacente aos factos agora em apreço, nunca tendo colocado a mais remota hipótese de que a opção de redação da cláusula segunda agora criticada por esse Douto Tribunal constituísse uma inconformidade legal.
- h) Considera neste âmbito o Citado que sempre agiu de forma diligente, dedicando ao assunto a sua máxima dedicação e conhecimentos. Fazendo o exercício de prognose póstuma à sua conduta, considera que esta não pode de todo ser censurável na medida em que, não obstante o grau de diligência que pudesse dedicar ao processo, nunca na sua esfera de conhecimentos ou competências enquanto Diretor de Abastecimento, poderia formular a hipótese de estar a violar o CCP, onde também aqui se afere ao princípio da confiança administrativa e da boa fé, reforçado pela concessão do visto a contratos submetidos a esse Douto Tribunal com a mesma redação da cláusula segunda, em data anterior à celebração do contrato 297/2017.
- i) O Citado considera que agiu com a firme convicção e total confiança da licitude da sua conduta não tendo, em momento algum, considerado que da mesma poderia resultar ilicitude ou violação das normas ou espírito da lei.



- j) Como tal, tendo em consideração que nos termos do nº 5 do artigo 61.º da LOPTC a responsabilidade financeira só ocorre se a fração for praticada com culpa, e uma vez que a culpa do agente da conduta deve ser aferida em função do juízo que se faça do cumprimento rigoroso e adequados dos respetivos deveres funcionais, como mais adiante se sustentará, o Citado considera que, sobre a presente matéria, não lhe deve ser imputada responsabilidade financeira.

3. Aquisição de bens cujo pagamento ocorreu 5 meses antes da entrega do material, sem terem sido preenchidos os requisitos legais (pontos 56 a 58 do Relato de Auditoria)

- a) Idêntico procedimento foi, relativamente ao mesmo período (final de 2017), identificado pela IGF na “Auditoria de Conformidade à Contratação Pública – Marinha” (anos de 2016 e 2017), a que se refere o Relatório n.º 2020/51, no âmbito de 10 processos referentes à aquisição de géneros alimentares e 5 processos referentes à aquisição de sobressalentes.
- b) Nesta sequência, a Sentença n.º 4/2023, da 3.ª Secção, condenou a multa o Citado, enquanto Diretor de Abastecimento, pela prática de procedimento idêntico (adiantamento sem que se encontrassem preenchidos os requisitos legalmente previstos) em período coincidente (dezembro de 2017), a título negligente. Decisão que foi confirmada pelo Acórdão n.º 16/2023, da 3.ª Secção.
- c) Enquadramento em que se constata que se tratou de procedimento idêntico que ocorreu no mesmo momento, antes de recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção da irregularidade do procedimento e, conseqüentemente, antes da respeitante censura formulada por esse Douto Tribunal na Sentença n.º 4/2023.
- d) Assim, não se tratou de uma conduta reincidente do responsável Citado.

4. Da conduta do Citado – elementos informativos tidos por relevantes

“O contra-almirante [REDACTED] soube colocar a sua urbanidade, verticalidade, sentido do dever e espírito de missão, com honra e lustre, ao serviço da Marinha e das Forças Armadas. Colocou ao longo de toda a sua carreira o mais alto interesse da Marinha e de Portugal à frente da sua vontade pessoal, que muito enalteço, considerando-o como um oficial general de elevadíssima craveira, que cultivou a disponibilidade e desprendimento do poder, qualidades que devem ser inspiradoras para as novas gerações de oficiais e de todos os que servem na Marinha.”⁶

- a) **Nas funções de Diretor de Abastecimento (14 de junho 2016 a 26 de fevereiro de 2018):**
- i. Identificada a situação de que, não obstante a aquisição de bens alimentares se operar na quase totalidade através de Concursos Públicos, esta resultava em adjudicações concentradas num número reduzido de fornecedores. O Citado, enquanto Diretor de Abastecimento, determinou, através do despacho 8/2017, de 17 de agosto, a constituição de um grupo de trabalho para analisar e relatar as causas desta situação e, na posse do correspondente relatório, formulou as

⁶ Extrato do louvor concedido ao Citado pelo Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada, em 17 de março de 2023 (cópia em Anexo D).

consequentes instruções através do despacho 4/2018, de 18 de janeiro (cf. documentação junta em Anexo B).

- ii. O Citado diligenciou a incorporação das evoluções legais nos procedimentos desenvolvidos pela DA, de que é exemplo a implementação do “Gestor do contrato” e da “Declaração de inexistência de conflitos de interesses”, previstos no DL n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, que foram prontamente incorporados nas rotinas dos procedimentos aquisitivos da DA.
 - iii. O Citado propôs superiormente medidas atinentes a melhorias dos procedimentos aquisitivos, cuja aprovação era da competência de escalões superiores, de que é exemplo a proposta 034/DA/2017, de 22 de maio de 2017, relativa à aquisição de combustíveis operacionais para satisfação das necessidades da Marinha no triénio 2018/2020 (cópia em Anexo E).
 - iv. O Citado alertou atempadamente a estrutura superior da Marinha, quanto a opções gestionárias que, tendo impacto na atividade da Direção de Abastecimento, ultrapassavam as suas competências formais e funcionais, de que são exemplo as Informações sobre o impacto das insuficientes dotações orçamentais para as áreas de Alimentação, Sobressalentes e Combustíveis previstas na Política de Financiamento da Marinha para 2017 (cf. doc. em Anexo F).
 - v. O Citado sempre pautou a sua ação enquanto Diretor de Abastecimento por uma conduta responsável, empenhada, transparente, rigorosa e dedicada, com efeito, em pouco mais de 19 meses, conseguiu, em estreita colaboração com outras entidades orgânicas da Marinha, desenvolver e iniciar a execução de projetos estruturantes, essenciais para melhorar a eficiência das operações (cf. reconhecido em louvor proposto pelo Vice-almirante Superintendente do Material, de 2 de janeiro de 2018, avocado pelo Almirante CEMA em despacho de 3 de janeiro de 2018 – cópia em Anexo G), como foram:
 - A criação das condições para viabilizar a construção do novo Centro de Distribuição Alimentar, que foi iniciada ainda antes do fim da sua comissão como Diretor de Abastecimento, essencial para melhorar a capacidade de armazenagem e qualidade da alimentação da Marinha;
 - O novo Sistema de Informação da Catalogação da Marinha, fundamental para a identificação rigorosa do material da área de abastecimento, que é condição essencial para a elaboração rigorosa dos cadernos de encargos integrantes dos processos aquisitivos, com as consequentes melhorias na tramitação destes e na seleção dos respetivos procedimentos.
- b) Nas funções de Superintendente das Finanças (27 de fevereiro de 2018 a 5 de janeiro de 2022):**

Seguidamente, apontam-se alguns excertos do louvor concedido pelo Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada em 22 de dezembro de 2021 (cópia em Anexo H), em razão do desempenho do Citado como Superintendente das Finanças:



- i. Quanto à intervenção do Citado na transição da Marinha para o SNC-AP, incluindo a certificação legal das contas de gerência da Marinha referentes a 2019 e 2020⁷: *“O seu mandato como Superintendente das Finanças foi caracterizado por uma notável aceleração e desenvolvimento no âmbito da Reforma Administrativa e Financeira do Estado, a qual tem originado uma elevada produção legislativa e normativa, com fortes impactos na vertente financeira das organizações públicas. Neste domínio, a firme ação do Contra-almirante [REDACTED] assegurou a transição para o novo referencial contabilístico – o sistema de Normalização Contabilística da Administração Pública -, marcando o pioneirismo na certificação legal das Contas de Gerência da Marinha de 2019 e a primeira prestação de contas junto do Tribunal de Contas, neste novo referencial, em 2020.”;*
- ii. Quanto à sua conduta na gestão dos recursos financeiros da Marinha: *“Considero ainda pertinente realçar o permanente cuidado com a eficácia, eficiência, economia, rigor e transparência na gestão dos recursos financeiros disponibilizados à Marinha, o que, em alinhamento com os objetivos da Reforma Administrativa e Financeira do Estado, se traduziu num substancial desenvolvimento do normativo, no âmbito da competência técnica e funcional da Superintendência das Finanças, contribuindo decisivamente para garantir a conformidade legal e a regularidade financeira das demonstrações financeiras, bem como a qualidade e a transparência das respetivas contas.”;*
- iii. Quanto ao seu empenho nos processos de auditorias externas: *“Sob a sua superior orientação, releva ainda a pronta colaboração e qualidade de resposta da Superintendência das Finanças, no âmbito das auditorias externas efetuadas à Marinha, designadamente aquelas que foram conduzidas pelos órgãos de inspeção do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado, no caso, Inspeção-Geral da Defesa Nacional e a Inspeção-Geral das Finanças, e pelo Tribunal de Contas...”;*
- iv. E, ainda, quanto à ação do Citado na implementação de medidas de controlo interno, designadamente na área da contratação pública⁸: *“Considero ainda determinante o seu empenho na edificação do Gabinete de Normativo e Apoio à Contratação Pública, assumindo-se como autoridade técnica numa área de elevada complexidade, promovendo e garantindo o desenvolvimento de normativo e a uniformização dos documentos essenciais à tramitação dos procedimentos pré-contratuais e, conseqüentemente, potenciando o respetivo apoio aos diversos órgãos da Marinha.”.*

Releva ainda referir a diligência e empenho do Citado, enquanto Superintendente das Finanças, na pronta implementação das recomendações constantes do Relatório n.º 11/2020 do Tribunal de Contas – Auditoria à Administração Financeira da Marinha no ano de 2018. Com efeito, os pontos de situação semestrais enviados a esse Douto Tribunal, evidenciam o progresso da implementação das recomendações que se inserem na área funcional das finanças, designadamente: a conclusão da implementação da Unidade de Tesouraria, a pronta correção do critério de integração do SCM nas remunerações para efeitos de processamento das

⁷ A Marinha foi a única entidade do universo da Defesa Nacional a apresentar ao Tribunal de Contas as suas contas de gerência certificadas nos anos referidos.

⁸ Nos termos do Despacho do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada, n.º 22/19, de 3 de abril (cópia em Anexo I), o Gabinete de Normativo e Apoio à Contratação Pública está na dependência do Superintendente das Finanças.



compensações ao pessoal da Autoridade Marítima e a correspondente recuperação dos valores indevidamente pagos; a pronta correção do abono a militares com vencimento correspondente a posição superior àquela a que deveriam estar a ser abonados e a correspondente recuperação dos valores indevidamente pagos; a pronta correção do algoritmo adotado para as progressões faseadas dos militares, militarizados e civis da Marinha e a correspondente recuperação dos valores indevidamente pagos.

c) Nas funções de Inspetor-Geral da Marinha (6 de janeiro de 2022 a 15 de março de 2023):

Releva a intervenção do Citado na continuidade da prestação tempestiva ao Tribunal de Contas dos pontos de situação semestrais da implementação das recomendações constantes do Relatório n.º 11/2020 do Tribunal de Contas – Auditoria à Administração Financeira da Marinha no ano de 2018.

5. Das responsabilidades financeiras

Tratando-se de uma pronúncia pessoal, é importante atender à conduta do Citado no âmbito da determinação das eventuais responsabilidades.

A responsabilidade financeira, tal como se encontra consagrada na LOPTC, consagra duas modalidades de responsabilidade: a reintegratória, que implica a reposição de determinadas quantias no património público (artigos 59.º e seguintes); e a sancionatória, que se traduz na aplicação de multas aos responsáveis (artigos 65.º e seguintes).

Responsabilidade sancionatória

- a) Nos termos do nº 1 do artigo 65.º da LOPTC, o Tribunal de Contas pode aplicar multas, nomeadamente *“pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos”*; *“pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património”*; *“pela utilização indevida de fundos movimentados por operações de tesouraria para financiar despesas públicas”*; *“pelo não acionamento dos mecanismos legais relativos ao exercício do direito de regresso, à efetivação de penalizações ou a restituições devidas ao erário público”*.
- b) Refere, por sua vez, o nº 3 do artigo 67.º da LOPTC que, *“à responsabilidade sancionatória aplica-se, com as necessárias adaptações, o regime dos artigos 61.º e 62.º”*.
- c) Por sua vez, os n.ºs 1 e 5 do artigo 61.º da LOPTC determinam que a responsabilidade financeira reintegratória só poderá ocorrer quando a ação for praticada com culpa, sendo que o Tribunal de Contas avalia o grau de culpa em harmonia com as circunstâncias do caso concreto, conforme resulta do nº 1 do artigo 64.º da LOPTC.
- d) Assim, por força de norma legal, aplicar-se-á à responsabilidade financeira sancionatória o previsto no nº 5 do artigo 61º, que refere que a responsabilidade só ocorre se a ação for praticada com culpa.



- e) Ainda no que concerne às responsabilidades financeiras sancionatórias, como refere o nº 4 do artigo 67º da LOPTC, *“ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória aplica-se, subsidiariamente, o disposto nos títulos I e II da parte geral do Código Penal”*, de onde se destaca o nº 1 do artigo 17.º do Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei nº 400/82, de 23 de setembro, que prevê que *“age sem culpa quem actuar sem consciência da ilicitude do facto, se o erro lhe não for censurável”*.
- f) Cumprindo, ainda, aqui referir que em momento algum, mediante as suas atuações, o Citado teve consciência da ilicitude dos factos que se encontrava a praticar, sendo que todos tiveram suporte legal e argumentação e interpretação jurídica sustentável. Tal como podemos observar na obra de Miguez Garcia in *“O risco de comer uma sopa e outros. Casos de Direito Penal”* de 2011, Almedina, página 459, o autor cita o Professor Figueiredo Dias que diz que *“(…) uma falta de consciência do ilícito não censurável só pode em princípio verificar-se em situações em que a questão da ilicitude concreta se revele discutível e controvertida. A questão há-de ser uma daquelas em que conflituem diversos pontos de vista juridicamente relevantes, ou em que estes conflituem com razões de estratégia ou de oportunidade, estas também juridicamente relevantes. Necessário ainda se torna à não censurabilidade da falta de consciência do ilícito que tenha sido o propósito do agente de corresponder a um ponto de vista juridicamente relevante – ou, quando não o propósito consciente, pelo menos o produto de um esforço ou desejo continuado de corresponder às exigências do direito (...)”*. Há, assim, uma falta de consciência da ilicitude não censurável, em que a censurabilidade pessoal que fundamenta o juízo de culpa deve ser excluída por falta de consciência da ilicitude, e não censurável, sendo que no entendimento de Cavaleiro Ferreira, censurável será o erro *“invencível”*, e nesta ordem de ideias, só uma consciência certa e segura da licitude permite a atenuação da culpa, *“[A] questão limita-se assim a saber se naquela situação concreta, o agente tinha a obrigação de suspeitar se aquele acto era realmente ilícito ou lícito e, em consequência disso, deveria informar-se e verificar se assim era ou não”* (FERREIRA, M. CAVALEIRO DE, Lições de Direito Penal, I, Editorial Verbo, 1985, p. 220 a 222) e tal não se demonstrou, nunca entendendo o Citado que as suas atuações pudessem vir a ser consideradas ilícitas. Citando Figueiredo Dias, uma vez que a falta de consciência do ilícito não censurável só pode em princípio verificar-se em situações em que a questão da ilicitude concreta se revele discutível e controvertida (como se entende ser aqui o caso de algumas matérias – veja-se a questão do *“Contrato celebrado sem indicação do prazo de execução - pontos 55 e 58”* do Relato de Auditoria que trata do contrato 297/2017, por comparação com a situação dos contratos 50/2017 e 51/2017, com igual redação da cláusula segunda, que foram oportunamente enviados ao Tribunal de Contas, tendo obtido o Visto por deliberação na sessão diária de 24 de abril de 2017), pois só nestes casos se pode afirmar que o agente manifestou no facto uma atitude geral de fidelidade a exigências do direito, a que deve juntar-se ser propósito do agente corresponder a um ponto de vista de valor juridicamente relevante o fundamento da falta de consciência da ilicitude (cf. Acórdão do Tribunal da Relação de Évora, de 13/07/2017, processo nº 342/15.0GEBNV.E1).
- g) Assim, e sendo as questões em causa discutíveis e controvertidas, tais condutas assumidas fundam a não censurabilidade da falta de consciência da ilicitude, implicando a exclusão da culpa do citado.
- h) Atuou o citado convicto da legalidade da sua conduta, sem que seja censurável a ignorância ou má representação da realidade, pelo que agiu sem consciência da



ilicitude das suas condutas e, por isso, sem culpa (n.º 1 do artigo 17.º do Código Penal).

- i) Donde, não havendo culpa não existe conduta ilícita, nem, assim, infração financeira, mesmo que possa ser constatada uma objetiva irregularidade (ilicitude) no procedimento adotado.

6. Da culpa e da ilicitude

- a) Conforme a doutrina, *“a culpa é a censura ético-jurídica dirigida a um sujeito por não ter agido de modo diverso e, assim, se traduz num juízo de valor”*, cf. Prof. Eduardo Correia, in *Direito Criminal*, vol. I, pág. 313., desenvolvendo o mesmo autor que *“Os elementos da culpa são a imputabilidade do agente, a sua actuação dolosa ou negligente e a inexistência de circunstâncias que tornem não exigível outro comportamento”* idem, pág. 322. Referindo ainda o Prof. Paulo Mota Pinto que *“a culpa deve, pois, ser apreciada em concreto, tendo em conta o padrão de um responsável financeiro diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir – como se diz no Acórdão 02/06, da 3.ª Secção, de 18 de outubro de 2006”*⁹.
- b) Assim sendo, considera o Citado que, relativamente às situações tipificadas no Relato de Auditoria desse Douto Tribunal, conforme explanado e desenvolvido anteriormente, sempre agiu de forma diligente, no âmbito da sua esfera de competências, com os meios à sua disposição, procurando através da sua atuação contribuir para a legalidade e regularidade financeira dos procedimentos e, conseqüente cumprimento da missão a si confiada. Motivo pelo qual se entende que sobre as suas condutas não se pode fazer um juízo de censura.
- c) O Citado reforça que sempre atuou com consciência certa e segura da licitude da sua conduta assim como com firme convicção que esta conduta era desenvolvida em obediência à lei e aos princípios do direito, não existindo para si outra conduta mais correta ou mais consentânea com o Direito.
- d) Todavia, ainda que o entendimento desse Douto Tribunal possa ser distinto, consciente de que o grau de culpa é avaliado pelo TdC, tal como decorre do n.º 1 do artigo 64.º da LOPTC, que atende, entre outros fatores, às *“circunstâncias do caso, e ao grau de acatamento de eventuais recomendações do Tribunal”*, dever-se-á considerar a atitude diligente do Citado, já na qualidade de Superintendente das Finanças, que determinou uma reação imediata relativa ao acatamento das recomendações constantes do Relatório n.º 2020/51 da IGF relativo à Auditoria de Conformidade à Contratação Pública – Marinha” (anos de 2016 e 2017), nomeadamente a criação na sua dependência do Gabinete de Normativo e Apoio à Contratação Pública, no sentido de proporcionar às entidades da Marinha, executoras de procedimentos aquisitivos, as melhores condições para a sua regular tramitação.¹⁰
- e) Pese embora se trate de um processo diferente e sem relação com a presente auditoria, entende-se pertinente a menção à diligência e empenho do Citado, enquanto Superintendente das Finanças, no acompanhamento da Auditoria e na

⁹ Cfr. in *“Dimensão Civilista ou Ressarcitória da Responsabilidade Financeira Reintegratória”*, pág. 13.

¹⁰ Desde a criação do GNACP e até à cessação, em 5 de janeiro de 2022, das funções de Superintendente das Finanças, o Citado aprovou 25 Normas Técnicas (cf. Lista em Anexo J).

implementação das recomendações constantes do Relatório n.º 11/2020 do Tribunal de Contas – Auditoria à Administração Financeira da Marinha no ano de 2018, porquanto permite carrear ao presente processo informação complementar que atesta a conduta irrepreensível que o Citado sempre evidenciou no desempenho das suas funções, quer como Diretor de Abastecimento, quer como Superintendente das Finanças e, mais tarde, Inspetor-Geral da Marinha.

- f) A título conclusivo, reforça-se que os atos que o Citado praticou foram realizados na convicção que estava a garantir o escrupuloso cumprimento da lei, fundados no rigor, transparência e seriedade, atitudes que pautaram toda a sua carreira de quase 40 anos e que lhe granjearam o reconhecimento da organização, patente na sua promoção por escolha a oficial general.

7. Atento o explanado anteriormente, vem o Citado solicitar respeitosamente a esse Douto Tribunal:

- a) Ser exonerado de qualquer eventual responsabilidade financeira que lhe esteja a ser imputada, atento o explanado anteriormente;
- b) Ou, por mera cautela, caso assim não se entenda, seja relevada a responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do previsto no n.º 9 do artigo 65.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

23 de janeiro de 2024

Assinado por: [REDACTED]
Data: 2024.01.23 14:55:25 10000



De: [REDACTED]
Para: [REDACTED]
Cc: [REDACTED]
Assunto: FW: RECIBO: Auditoria para apuramento de responsabilidades financeiras a contratos da Marinha. Processo nº 28/2023-AUDIT-DAIV. [Registo de Entrada: 689/2024 - DAIV]
Data: 23 de janeiro de 2024 15:50:19

De: Registo de Correspondência <GDOCService@tcontas.pt>

Enviada: 23 de janeiro de 2024 15:50

Para: [REDACTED]

Assunto: RECIBO: Auditoria para apuramento de responsabilidades financeiras a contratos da Marinha. Processo nº 28/2023-AUDIT-DAIV. [Registo de Entrada: 689/2024 - DAIV]

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

-
Registo de entrada de correio eletrónico

-
[REDACTED] gem [REDACTED]
[REDACTED] hora [REDACTED]

-
Registo nº : 689/2024
Data/hora : 2024-01-23 15:49:37
Serviço : DAIV
Email : daiv@tcontas.pt
N. Anexos : 1

[REDACTED] cesso 28 2023-AUDIT - DA IV - [REDACTED]
[REDACTED] so 28_2023-AUDIT - DA IV - Cor [REDACTED]

Não costuma receber e-mails de alves.domingos@marinha.pt. [Saiba por que motivo isto é importante](#)

Excelentíssimo Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Doutor Fernando José de Oliveira Silva

No âmbito da citação respeitante à auditoria para apuramento de responsabilidades financeiras a contratos celebrados pela Marinha - PD 13/2022, processo n.º 28/2023 - AUDIT - DAIV, conforme Vosso Ofício n.º 574/2024, de 8 de janeiro, registado, recebido a 10 de janeiro de 2024, vem o Contra-almirante [REDACTED], dirigir-se a esse Douto Tribunal a fim de apresentar a sua pronúncia conforme documentos em anexo.

Com os melhores cumprimentos,

[REDACTED]



Marinha

DEFESA NACIONAL
MARINHA
GABINETE DO CHEFE DO ESTADO-MAIOR DA ARMADA

Exmo. Senhor

Dr. Fernando José de Oliveira Silva
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

Sua referência:

Processo n.º 28/2023-AUDIT-DAIV

Nossa referência:

N.º: 0280

Processo: 110.10.01

Data: 23-01-2024

Assunto: AUDITORIA PARA APURAMENTO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS A CONTRATOS CELEBRADOS PELA MARINHA.

No seguimento do solicitado no ofício que remeteu o Relato de Auditoria PD n.º 13/2022 referente ao assunto em título, e sem prejuízo das pronúncias individuais dos aí visados, encarrega-me Sua Excelência o Chefe do Estado-Maior da Armada, [REDACTED], de junto enviar a V. Exa. a pronúncia da Marinha:

1. A Marinha tem vindo a implementar as recomendações resultantes das auditorias realizadas, em 2018, à contratação pública, pela Inspeção-Geral de Finanças e, em 2019, a auditoria financeira à gerência de 2018, pelo Tribunal de Contas, efetuando semestralmente um ponto de situação. Cabe referir que os contratos examinados no âmbito da auditoria em epígrafe dizem respeito ao mesmo período temporal, no caso concreto, entre 11 de novembro de 2017 e 31 de dezembro de 2018;
2. A área da contratação pública constitui uma prioridade estratégica na Marinha e tem compreendido diversas iniciativas, algumas já referidas nos pontos de situação enviados ao Tribunal de Contas, como a criação do Gabinete de Normativo e Apoio à Contratação Pública (GNACP), e, reconhecendo que a formação das pessoas que intervêm no processo de contratação é também crucial para o robustecimento dos procedimentos, a Marinha tem reforçado, através do GNACP ou com recurso a entidades externas, as sessões de esclarecimentos e as ações de formação nos últimos anos, conforme detalhado no Anexo A;
3. Em 2022, através do despacho do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada n.º 26/22, de 4 de maio (Anexo B), foi criado um Grupo de Trabalho para a revisão do modelo da administração financeira e patrimonial da Marinha, que contribuiu para a implementação, no início de 2023, do novo modelo de administração financeira e patrimonial da Marinha, que visa a centralização das aquisições, considerando a sua tipologia;

4. Salientam-se, ainda, os trabalhos em curso para a implementação do sistema de contabilidade de gestão na Marinha (conforme despacho do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada n.º 54/23, de 4 de setembro, em Anexo C), decorrente da Diretiva Estratégica da Marinha 2022 e, com o objetivo de implementar o sistema de gestão do risco na Marinha, encontra-se em edificação o Gabinete de Gestão do Risco da Marinha, criado através do despacho do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada n.º 69/23, de 8 de novembro, na direta dependência do Vice-Chefe do Estado-Maior da Armada, por forma apoiar a decisão e contribuir para o sistema de controlo interno;

Encarrega-me, ainda, Sua Excelência o Chefe do Estado-Maior da Armada de expressar a sua determinação e empenho na melhoria contínua dos processos de trabalho, bem como, na utilização criteriosa dos recursos que são disponibilizados, tendo em vista o cumprimento da missão da Marinha.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete,

Assinado por: [REDACTED]

Data: 2024.01.23 15:49:58+00'00'

[REDACTED]
Contra-almirante

Anexos:

- Anexo A - Ações de formação e sessões de esclarecimentos proporcionadas aos intervenientes no processo de contratação pública;
- Anexo B - Despacho do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada n.º 26/22, de 4 de maio;
- Anexo C - Despacho do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada n.º 54/23, de 4 de setembro;

De: [Redacted]
Cc: [Redacted]
Assunto: FW: RECIBO: AUDITORIA PARA APURAMENTO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS A CONTRATOS CELEBRADOS PELA MARINHA [Registo de Entrada: 693/2024 - DAIV]
Data: 23 de janeiro de 2024 16:15:48

De: Registo de Correspondência <GDOCService@tcontas.pt>
Enviada: 23 de janeiro de 2024 16:15
Para: gabcema.sec@marinha.pt
Assunto: RECIBO: AUDITORIA PARA APURAMENTO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS A CONTRATOS CELEBRADOS PELA MARINHA [Registo de Entrada: 693/2024 - DAIV]

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada de correio eletrónico

Mensagem original
Email : gabcema.sec@marinha.pt
Data/hora : 2024-01-23 15:59:27

Registo n° : 693/2024
Data/hora : 2024-01-23 16:15:08
Serviço : DAIV
Email : daiv@tcontas.pt
N. Anexos : 2
Anexos : image001.png;0280.pdf;0280 - ANEXO.pdf0280.pdf; 0280 - ANEXO.pdf;

Não costuma receber e-mails de gabcema.sec@marinha.pt. Saiba por que motivo isto é importante

Exmo/a Senhor/a

**Junto se envia a V. Exa. em anexo, o Ofício n.º 0280, do Gabinete do Chefe do Estado-Maior da Armada.
Com os melhores cumprimentos,**

SECRETARIA DO
GABINETE DO ALMIRANTE CHEFE DO ESTADO-MAIOR DA ARMADA
E AUTORIDADE MARÍTIMA NACIONAL

[Redacted]
Praça do Comércio - 1100-148 Lisboa



1º

À data da prática dos factos que lhe são imputados desempenhava as funções de Chefe da Divisão de Gestão Financeira e Patrimonial da Direção-Geral da Autoridade Marítima (DGAM), nomeado por despacho do Diretor-Geral da Autoridade Marítima de 5 de abril de 2013, em anexo A, competindo-lhe assegurar a organização, o planeamento, a coordenação e o controlo das atividades relativas à gestão administrativa, financeira e patrimonial da DGAM¹.

2º

São-lhe imputados os fatos de ter autorizado a despesa dos seguintes procedimentos de contratação pública, instruídos ao abrigo do estabelecido na **subalínea ii)² da alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos**, sem que fossem observados os pressupostos aí previstos, i. e., “...não ficou demonstrado que os artigos de revisão dos coletes só poderiam ser adquiridos à Proskipper, Lda., dado que não existe evidência da exclusividade atribuída a esta empresa em fornecer tais materiais.”³:

- NPD 3018019568 – referente à aquisição de artigos destinados à revisão de coletes de salvação, no montante de 1 776 € (S/IVA), tendo a autorização do procedimento ocorrido em 11 de julho de 2018;
- NPD 3018020608 – referente à aquisição de artigos destinados à revisão de coletes de salvação, no montante de 4 275 € (S/IVA), tendo a autorização do procedimento ocorrido em 28 de julho de 2018.

3º

A DGAM integra a Autoridade Marítima Nacional (AMN), nos termos do Decreto-Lei n.º 44/2002, de 02 de março, assentando o desenvolvimento da sua atividade nos seguintes pilares organizacionais:

- Departamentos Marítimos e Capitánias dos Portos;
- Direção de Faróis e Faróis;
- Instituto de Socorros a Náufragos e Estações Salva-Vidas;
- Escola da Autoridade Marítima.

¹ Conforme previsto no artigo 5.º do Regulamento Interno da Direção de Administração Financeira e Logística, em anexo B, aprovado por despacho do VALM Diretor-Geral da Autoridade Marítima n.º 6/2012, de 24 de abril de 2012.

² As prestações que constituem o objeto do contrato só possam ser confiadas a determinada entidade, por não existir concorrência por motivos técnicos.

³ Pontos 50 e 51 do extrato do relato recebido.

Integra ainda a AMN a Polícia Marítima, organizada em Comandos Regionais e Locais, sendo apoiada pela DGAM, designadamente ao nível da gestão administrativa, financeira e patrimonial.

4º

O Decreto-Lei n.º 235/2012, que altera o Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março clarifica que a AMN corporiza a estrutura civil da Administração Pública responsável pelo exercício da «autoridade marítima», prestando ‘Serviços Públicos ao Cidadão’, num quadro multifuncional e complexo de atribuições e responsabilidades, cuja face mais visível perante a sociedade, se encontra refletida na figura do «capitão do porto».

5º

Atividades tão diversas, como exclusivas, que caracterizam uma identidade histórica de **prestação de serviços públicos no domínio do mar ao Cidadão**, como sejam, a coordenação e execução de ações de fiscalização e vigilância, a instauração de inquéritos em caso de sinistros marítimos, **o auxílio e socorro a náufragos e embarcações**, o registo patrimonial de embarcações, o exercício de polícia com competência criminal, e demais competências inscritas para o capitão do porto⁴.

6º

Tornando-se claro que o exercício da Autoridade Marítima é assente num modelo desconcentrado, cujo centro de gravidade reside no acervo de competências próprias do capitão do porto, e que estas se desenvolvem maioritariamente no mar.

7º

Por sua vez o Instituto de Socorros a Náufragos (ISN) é o organismo de direção técnica para as áreas do salvamento marítimo, socorro a náufragos e assistência a banhistas, competindo-lhe entre outras atribuições “Proceder a auditorias técnicas às instalações, embarcações e materiais das Estações Salva-Vidas (ESV), em colaboração com a respetiva Autoridade Marítima Local”⁵.

⁴ Vide artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 44/2002, de 02MAR.

⁵ <https://www.amn.pt/ISN/Paginas/Missao.aspx#accordion-7>, consultado em 17/01/2023.

8º

Para o desenvolvimento das suas competências no mar, designadamente as respeitantes ao Salvamento Marítimo as ESV dispõem de embarcações e de equipamento de segurança e proteção individual, onde se insere o colete de salvação.

9º

O Salvamento Marítimo é, pois, assegurado pelas Embarcações Salva-Vidas e seus tripulantes, competindo-lhes socorrer as embarcações em perigo, indo para o mar quando a todas as restantes embarcações lhes é ordenado o seu regresso ao porto de abrigo, até que passe a intempérie e as barras dos portos sejam novamente abertas à navegação.

10º

Sobre a ocorrência de sinistros no mar, não será displicente lembrar o naufrágio ocorrido com a embarcação “Luz do Sameiro” em dezembro de 2006, em que, para além das fragilidades reconhecidas no Sistema de Salvamento Marítimo, foram também identificadas lacunas ao nível do equipamento de proteção e salvamento individual existente a bordo da embarcação de pesca, não permitindo a manutenção dos náufragos à superfície, enquanto aguardavam socorro.

11º

Tal situação originou um investimento ao nível dos meios do dispositivo de Salvamento Marítimo, mas também o incremento dos requisitos existentes quanto aos meios de salvação individuais que cada tipo de embarcação devia possuir, o estabelecimento de requisitos operacionais para situações de emergência aplicáveis a todas as embarcações de passageiros, e a embarcações equipadas com propulsão, bem como a obrigatoriedade de serem divulgadas instruções de segurança claras e adequadas aos passageiros, antes ou imediatamente após o início da viagem.

12º

Tais requisitos foram definidos pelo Decreto-Lei n.º 9/2011, de 18 de janeiro, que alterou o regime jurídico aplicável aos meios de salvação de embarcações nacionais e o Regulamento dos Meios de Salvação, quanto à segurança de embarcações e equipamentos marítimos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/98, de 10 de julho, reforçando o Colete de Salvação como o elemento fulcral do salvamento marítimo.

13º

Aquando da receção da declaração de consumíveis dos coletes *Helly Hansen* emitida pela empresa [REDACTED] no âmbito do NPD 3018003868, foi identificado um **fator de risco** associado à falha no funcionamento dos coletes de salvação utilizados no âmbito da Autoridade Marítima, designadamente dos afetos ao Sistema de Salvamento Marítimo, caso fossem utilizados consumíveis não certificados por aquela empresa.

14º

O signatário não possuía à data, nem possui presentemente, conhecimentos e competência técnica que permitisse avaliar se a utilização de componentes não certificados pela [REDACTED] garantiriam o mesmo desempenho funcional dos coletes de salvação que os componentes certificados.

15º

O signatário não tem conhecimento que, durante o período em que prestou serviço na DGAM, tenham sido reportados quaisquer anomalias relacionadas com falhas no sistema de disparo dos coletes de salvação associado aos componentes utilizados, nem que o organismo de direção técnica desta área de material, conforme ponto 7º, no âmbito das auditorias técnicas realizadas aos materiais das Estações Salva-Vidas, tenha identificado qualquer irregularidade com os componentes, e efetuado recomendações com vista à sua substituição ou a existência de alternativas de mercado que assegurassem desempenho equivalente por parte dos coletes de salvação.

16º

Na análise dos **riscos** associados ao fator anteriormente referido foi identificado o seguinte:

- **Risco legal** - considerou-se que a existência da declaração de consumíveis dos coletes *Helly Hansen* fundamentava a adoção do procedimento ao abrigo do estabelecido na subalínea ii) da alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos, pois era a única garantia o fornecimento de consumíveis, ou a indicação de alternativas certificadas, que assegurassem o correto funcionamento do sistema de disparo dos coletes de salvação;
- **Risco de Segurança do pessoal** – que, em situação de sinistro e falha no sistema de disparo, o principal “prejudicado” seria o utilizador do colete de salvação, colocando em risco a sua própria vida;
- **Risco de imagem** – que, em caso de sinistro e falha no sistema de disparo, a difusão de informação ao público sobre a utilização de artigos não conformes com as recomendações do

fabricante ou do seu representante, poderiam ter repercussões na imagem da DGAM junto da população e das comunidades ribeirinhas;

- **Risco da não transferência de responsabilidade em caso de sinistro** – que, numa situação de utilização de componentes não certificados e em caso de falha do sistema de disparo do colete de salvação, a entidade adjudicante iria ter dificuldade em assacar responsabilidades, em virtude de estarmos na presença de adjudicatários diferentes (o que havia fornecido os coletes de salvação e o que havia fornecido os componentes, eventualmente não certificados);

- **Risco de responsabilização** – por ter assumido uma posição de contrariar recomendações do fornecedor ou do seu representante, utilizando componentes por estes não certificados, podiam vir a ser assacadas responsabilidades a quem detinha competências no âmbito patrimonial e de abastecimento do material na DGAM, que, no caso em apreço, impendiam no signatário, nos termos do explanado no ponto 1º;

17º

Com base na **avaliação de risco efetuada**, mencionada no ponto anterior, por se ter considerado que o risco legal se encontrava eliminado, i. e., que a existência da declaração de consumíveis dos coletes *Helly Hansen* fundamentava a adoção do procedimento ao abrigo do estabelecido na subalínea ii) da alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos, a **estratégia de abordagem ao risco** determinou que fossem instruídos processos de despesa ao abrigo desta disposição legal, em virtude de se encontrar assegurado o correto funcionamento dos coletes de salvação, logo a salvaguarda da vida humana no mar. Numa situação de funcionamento incorreto dos coletes de salvação, a DGAM teria sempre capacidade de transferir o risco de responsabilização para o adjudicatário, nunca originando que lhe fossem imputadas responsabilidades por não ir ao encontro das recomendações do fabricante ou do seu representante.

18º

Mantendo-se o signatário firme na convicção, atento o exposto, que atuou em obediência à lei e aos princípios do direito, e que a declaração de consumíveis dos coletes *Helly Hansen* emitida pela empresa [REDACTED]. fundamenta a adoção do procedimento dos NPD's 3018019568 e 3018020608 ao abrigo do estabelecido na subalínea ii) da alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos, **nunca tendo existido intenção do visado em desrespeitar as normas relativas à contratação e à despesa pública,**

Em complemento, refira-se que o signatário nunca foi censurado pelo Tribunal de Contas, nem por nenhum outro órgão de controlo interno, o que, nos termos do estabelecido na alínea c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, pode originar a relevação da responsabilidade por infração financeira apenas passível de multa, por parte da 2ª Secção do Tribunal de Contas.

Nesta senda, importa, ainda, apelar ao entendimento perfilhado por este Venerando Tribunal na Sentença n.º 17/2015-3.ª Secção-PL (Proc. 13 JFR/2014), onde doutamente decidiu o seguinte:

“Justifica-se a dispensa do pagamento de multa quando a ilicitude do facto e da culpa forem diminutas, não houver dano a reparar (a publicitação ocorreu pouco tempo depois dos pagamentos), e se aos Demandados não se conhecerem registo de outras infrações financeiras”

Nestes termos e nos demais de direito, que Vossa Excelência suprirá, deve o visado:

Ser exonerado de qualquer eventual responsabilidade financeira sancionatória, que injustamente, lhe está a ser imputada, atento o explanado anteriormente;

Ou por mera cautela, caso assim não se entenda,

Ser extinta a responsabilidade, por relevação, nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

O Visado

[Redacted signature block]

[Redacted name]

[Redacted] 23 de janeiro de 2024

Junta: 2 (dois) documentos.

ANEXO A - Despacho do Diretor-Geral da Autoridade Marítima de 5 de abril de 2013.

ANEXO B - Regulamento Interno da Direção de Administração Financeira e Logística, aprovado por despacho do VALM Diretor-Geral da Autoridade Marítima n.º 6/2012, de 24 de abril de 2012.

De:

Assunto:

FW: RECIBO: Auditoria para Apuramento de Responsabilidades Financeiras a contratos celebrados pela Marinha – PD n.º 13/2022 [Registo de Entrada: 704/2024 - DAIV]

Data:

23 de janeiro de 2024 17:52:08

De: Registo de Correspondência <GDOCService@tcontas.pt>

Enviada: 23 de janeiro de 2024 17:51

Para:

Assunto: RECIBO: Auditoria para Apuramento de Responsabilidades Financeiras a contratos celebrados pela Marinha – PD n.º 13/2022 [Registo de Entrada: 704/2024 - DAIV]

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada de correio eletrónico

gem

hora

Registo nº : 704/2024
Data/hora : 2024-01-23 17:51:15
Serviço : DAIV
Email : daiiv@tcontas.pt
N. Anexos : 1

Não costuma receber e-mails de neves.viegas@marinha.pt. [Saiba por que motivo isto é importante](#)

Referência:

- a. Processo n.º 28/2023-AUDIT – DAIV
- b. V/ Ofício n.º 582/2024, de 8 de janeiro

Exmos. Senhores,
Boa tarde,

No âmbito do assunto relativo ao processo mencionado em referência a. e tratado pelo documento mencionado em referência b., junto remeto a V. Exa. em anexo o meu exercício de contraditório.

Muito respeitosamente,

Capitão-de-fragata AN

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

ASSUNTO: Auditoria para Apuramento de Responsabilidades Financeiras a contratos celebrados pela Marinha (PD n.º 13/2022) – Relato, 2.ª Secção

REFERÊNCIA: Processo

V/ ofício n.º S87/2024, de 8 de janeiro, enviada com registo e aviso de receção, recebida a 10 de janeiro de 2024

NPD 3018007218 (2018)

NPD 3019016739 (2019)

Exmo. Senhor

Diretor-Geral do Tribunal de Contas

O 25888 Capitão-de-mar-e-guerra AN [REDACTED], visado no processo de auditoria acima melhor identificado, tendo sido notificado pelo ofício em referência, vem, nos termos do artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, exercer o seu CONTRADITÓRIO, o que faz nos seguintes termos e com os fundamentos seguintes:

I – Do Enquadramento

À data dos atos praticados na instrução e condução do processo que resultou na contratação do fornecimento do aparelho de reboque para apetrechamento do NRP¹ Mondego, o signatário

¹ Navio da República Portuguesa.

exercia o cargo de Chefe da Divisão Administrativa e Financeira (DAF) da Direção de Navios (DN), ODT² dos navios na Marinha.

No cumprimento das funções inerentes ao exercício do supramencionado cargo, o signatário tinha de garantir a prossecução das seguintes competências da DAF³:

- a) Colaborar na elaboração do plano de atividades, 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) Assegurar a execução das atividades que, no âmbito financeiro, respeitem à gestão de outras fontes de financiamento;
- d) Elaborar relatórios de gestão periódicos, bem como todas as informações complementares previstas na lei ou quando superiormente solicitadas;
- e) Assegurar as prestações de contas de acordo com as instruções em vigor;
- f) Assegurar o arquivo contabilístico de acordo com as normas em vigor;
- g) Promover a qualificação dos fornecedores e manter atualizada a respetiva base de dados;
- h) Efetuar a aquisição de bens e serviços necessários ao funcionamento da DN e ao exercício da sua atividade;
- i) Assegurar o apoio aos órgãos de execução de serviços na dependência administrativa e financeira da DN;
- j) Promover a receção qualitativa e efetuar a receção quantitativa dos bens e serviços, em articulação com os departamentos e divisões;
- k) Realizar o controlo e armazenamento do material;
- l) Realizar a contabilidade do material e proceder à respetiva prestação de contas;
- m) Assegurar o funcionamento e a prestação de contas da cantina;
- n) Prestar apoio jurídico ao Diretor;
- o) Contribuir com recursos humanos para as equipas de projeto.

Os NPD⁴ referenciados consubstanciaram o registo cronológico dos formalismos que habilitaram após prévia aferição de dotação orçamental a formação do contrato celebrado para o fornecimento do aparelho de reboque para o NRP Mondego, por se mostrar necessário no

² Órgão de Direção Técnica – é o órgão responsável pela elaboração dos requisitos técnicos, normalização e gestão técnica, no âmbito das suas competências.

³ Conforme regulado no *Regulamento Interno da DN*, (doravante Regulamento) aprovado pelo despacho do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada, n.º 38/2016, de 3 de maio, anexado à presente pronúncia como **Doc. 1** e que se dá por integralmente reproduzido.

⁴ NPD – Número de Processo de Despesa.

contexto das informações propostas que antecederam a sua instrução procedimental adjudicatória.

A prossecução dos procedimentos inerentes à formação do referido contrato obedeceu ao cumprimento das competências adstritas a todos os intervenientes no processo, tendo-me sido submetido a despacho para o prosseguimento das competências do signatário de acordo com o despachos de subdelegação^{5 6} de competências do Diretor de Navios, em conjugação com o normal desempenho de funções enquanto Chefe da DAF, no garante das competências desta Divisão, cargo que exerci no período compreendido entre 1 de junho de 2017 e 15 de julho de 2021, sem quaisquer falhas registadas ou processo disciplinar associados a irregularidades financeiras.

II – Do Contrato celebrado sem designação do gestor do contrato

Decorrente da descentralização que o Sistema de Administração Financeira da Marinha prevê, a DN enquanto ODT e SEC2⁷, á data da instrução, condução e conclusão dos NPD visados, efetuava as fases inerentes ao ciclo de realização da despesa, e cujos processos de contratação pública eram sempre conduzidos de forma articulada com a estrutura departamental da DN, identificando as necessidade de aquisição de bens e serviços, e como tal, consubstanciando sempre um acompanhamento nas várias vertentes técnicas, que qualquer processo de contratação exige desde a sua formação até à sua conclusão.

O Regulamento da DN procede à definição da estrutura e funcionamento da mesma, sendo o órgão da Superintendência do Material, que assegura a gestão técnica da conceção, aquisição, e construção, provas, primeiro armamento e integração na Marinha, modernização, manutenção e abate das unidades navais (UN), unidades auxiliares de Marinha (UAM) e meios de ação naval, seus sistemas e equipamentos, de forma integrada, garantindo a sua disponibilidade ao longo do ciclo de vida. (*ex vi* do artigo 2.º do Regulamento).

Pelo artigo 11.º do Regulamento, não obstante estarem fixadas as competências dos Chefes de divisão autónoma, que nada dispõem sobre contratação pública, o exercício do cargo de

⁵ Despacho n.º 1599/2018, de 24 de janeiro de 2018, publicado no Diário da República, 2.ª série – n.º 33, de 15 de fevereiro de 2018;

⁶ Despacho n.º 5154/2018, de 9 de maio de 2018, publicado no Diário da República, 2.ª série – n.º 99, de 23 de maio de 2018;

⁷ Conforme matriz de organização financeira, a DN constitui-se como subentidade contabilística de 2.º nível, possuindo competências de administração financeira com dimensão e relevância patrimonial e expressão orçamental.

Chefe da DAF, exige o garante do exercício das competências previstas para esta (*ex vi* do artigo 73.º do Regulamento).

No caso do signatário enquanto visado, tais competências foram completadas pela subdelegação de poderes efetuada ao abrigo dos seguintes despachos^{8 9} dos Diretores de Navios à data dos atos praticados.

Os referidos despachos atribuíam ao Chefe da DAF, ou seja, o visado (CFR AN [REDACTED] [REDACTED] a competência para autorizar, no âmbito do exercício das suas funções, *“despesas com empreitadas de obras públicas, locação e aquisição de bens e serviços até ao limite de 25.000,00 Euros incluindo as relativas à execução de planos plurianuais legalmente aprovados, até ao limite de 25.000,00 Euros”*

Por sua vez, a estrutura da DN encontra-se plasmada no artigo 4.º do Regulamento, salientando-se a DAF, compostas pelas Secções de Gestão Financeira, de Armazenagem e Contabilidade Material e pela de Aquisições cujas incumbências¹⁰ prendiam-se essencialmente com a contratação pública, designadamente com o assegurar a abertura e acompanhamento dos procedimentos de aquisição de bens e serviços, garantindo a elaboração e lançamento das peças de procedimento no sistema integrado de gestão de defesa nacional (SIGDN) e na plataforma eletrónica da contratação pública (PECP).

A necessidade de apetrechamento do NRP Mondego com um aparelho de reboque, resultou do prosseguimento das competências previstas no Regulamento pela Divisão de Construção Naval (DCN) (*ex vi* do n.º 1 do artigo 29.º do Regulamento), mediante a formalização à consideração superior duma proposta de aquisição de bens e serviços, anexada à presente pronúncia como Doc. 2, tendo merecido os respetivos despachos de aprovação no exercício das competências técnicas específicas, bem como a consequente tramitação procedimental até à celebração do contrato em apreço.

Atenta esta factualidade não obstante de acordo com o previsto no artigo 96.º do Código de Contratos Públicos (CCP¹¹) não tenha sido explicitamente identificado e plasmado no articulado do contrato quem assumiu as funções “Gestor do Contrato”, o que se pode verificar quanto à

⁸ Despacho n.º 1599/2018, de 24 de janeiro de 2018, publicado no Diário da República, 2.ª série – n.º 33, de 15 de fevereiro de 2018;

⁹ Despacho n.º 5154/2018, de 9 de maio de 2018, publicado no Diário da República, 2.ª série – n.º 99, de 23 de maio de 2018;

¹⁰ Vide n.º 1 do artigo 76.º do Regulamento.

¹¹ Na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto;

relação jurídica material controvertida que lhe dá sustentação, encontrava-se nomeado um **Gestor de Projeto**¹².

Assumi à data a que se reporta a contratualização e posterior acompanhamento à execução do contrato celebrado com o terceiro, o Chefe da DCN, tais funções de gestão do contrato e do projeto, onde a sua função nuclear foi a de, acompanhar permanentemente o contrato verificando o cumprimento das obrigações contratuais das partes e se as mesmas estavam a ser devidamente cumpridas, designadamente:

- a) Garantindo que a execução do contrato por parte do cocontratante fosse realizada com o cumprimento das regras legais e ou contratuais;
- b) Acompanhando permanentemente a execução contratual por parte do cocontratante, promovendo, assim a boa administração e a eficiência da contratação pública;
- c) Exercendo as competências técnicas sobre o conteúdo técnico do contrato atento a existência duma especificação técnica complexa a cumprir e com elevado grau de especialização;
- d) Providenciando a que as obrigações contratuais do contraente público fossem cumpridas, assumindo por inerência também o papel de interlocutor do contraente público perante o cocontratante conforme se poderá aferir na sequência de e-mails¹³ trocados pelo **Gestor do Projeto** e pelo demandado que de forma articulada foram interagindo com o fornecedor contratado preconizando a cabal execução do objeto contratado.
- e) Analisando os conteúdos das prestações realizadas de forma a poder avaliar da diligência e pontualidade dos cumprimentos contratuais assumidos, providenciando informação que permitiu todas as decisões relativas ao contrato, suscitando desvios e ineficiências verificadas e propondo “remédios” para colmatar ou sancionar tais situações técnicas, financeiras e juridicamente relevantes.

O **Gestor de Projeto/Contrato** que foi designado na própria manifestação da necessidade que antecedeu o procedimento, à data exercia o cargo de Chefe da DCN, tendo inclusive, colaborado na análise técnica e económica da proposta de fornecimento do aparelho de

¹² Vide conteúdo do campo 18. no Doc.2.

¹³ Vide Doc. 3 onde se encontra sequencialmente compilado vários e-mails trocados, que evidenciam a interação com o cocontratante, em prol do acompanhamento técnico corretivo durante a execução do contrato;

reboque a adquirir, definindo, efetuando o acompanhamento e validando as suas provas de receção, de forma a efetuar a análise qualitativa adstrita à quitação¹⁴ do aparelho fornecido.

Para além disso, não é exato o entendimento no sentido da existência de um único responsável pela tramitação dos procedimentos e contratos celebrados ao abrigo do Código dos Contratos Públicos, quando o Diretor de Navios (ou a pessoa a quem se encontram nominalmente delegadas competências) não é o único elemento da DN cujas responsabilidades nesta matéria são inerentes às suas funções, sendo antes, acompanhado por uma equipa de pessoal militar e civil, especializado nas diversas áreas técnicas que convergem para um resultado final – a concretização das competências cometidas à DN como órgão da Superintendência do Material.

Se, por um lado, é estabelecida uma dependência hierárquica do pessoal colocado na DN perante o seu Diretor e demais Chefias Intermédias, obedecendo às suas ordens e instruções, desde que o seu cumprimento não implique a prática de um crime ou infração (n.º 1 do artigo 12.º do Regulamento de Disciplina Militar, aprovado em anexo à Lei Orgânica n.º 2/2009, de 22 de julho, para militares, e n.º 8 do artigo 73.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, para civis), por outro lado, a relação de hierarquia deve espelhar a confiança do incumbente do cargo de Diretor de Navios nos elementos da sua equipa, de acordo com as competências àqueles cometidas e identificadas anteriormente no Regulamento.

Por tudo o que acima ficou exposto, após a decisão de contratar e autorização de despesa tomada pelo signatário, julga-se que é fácil de verificar que, desde a marcha do procedimento pré-contratual, passando pela celebração do contrato até à execução material desse, as atividades e tarefas que lhes subjazem foram concretizadas pelo pessoal da DN.

Existiu uma interdependência dos seus Departamentos/Divisões/Secções, cujas chefias ou pessoal propõem e chamam à colação deste intrincado e complexo processo de contratação pública, a atuação do Chefe da DAF na qualidade de “*órgão competente para a decisão de contratar*”, que, perante a evidência de não ser omnipresente e não deter formação em todas as áreas de intervenção do ODT, deve confiar na atuação dos seus pares e nas propostas que lhe são submetidas para decisão, respeitando as propostas de índole técnica que lhe são presentes, por emanarem de manifestações de ciência de entidades competentes, a maioria delas no caso

¹⁴ Vide Doc. 4, onde se encontram inclusos dois relatórios de quitação produzidos em momentos distintos e que se diferenciam nas respetivas avaliações técnicas durante a execução do contrato.

em apreço relativas a atividades típicas, quanto à execução do contrato, próprias de um gestor de contrato diligente e avisado.

E é assim que, ao ter atuado com confiança nos procedimentos que são instruídos pelas secções que dependem da Divisão, e consequentemente, com confiança nos meus subordinados, e seguro da licitude da conduta deles, além da firme convicção que atuava em obediência à lei e aos princípios do direito, qualquer falha que possa ser apontada ao aqui Visado é alheia de culpa nos termos do n.º 1 do artigo 17.º do Código Penal, aplicável por força do n.º 4 do artigo 67.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

O signatário orientou sempre com a consciência da licitude dos atos adstritos ao procedimento visado e nunca houve intenção, nem se afigura que exista prova (bem pelo contrário!) que o visado quisesse desrespeitar as normas relativas à contratação pública.

Consequentemente, e conforme explanado anteriormente até este momento, qualquer atuação do signatário não será deste modo passível de censura, e muito menos tal atuação é passível de culpa, o que à luz do n.º 5 do artigo 61.º da LOPTC, deve ser um pressuposto para a existência da responsabilidade que está a ser imputada ao próprio razão pela qual, essa responsabilidade deve ser afastada.

A equacionar-se a imputabilidade de responsabilidade poderá ser a título negligente, porquanto poderá ter agido com negligência, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias estaria obrigado e de que seria capaz, se com a sua atuação chegasse a “representar como passível a realização de um facto que preenche um tipo de crime mas atuar sem se conformar com essa realização;” o que se julga estar demonstrado que não aconteceu.

Ainda assim, face ao exposto, só em última instância lhe poderá ser imputável qualquer responsabilidade sob negligência, conciliando o facto de o demandado ser oficial de Marinha, da classe de Administração Naval, desde 1 de outubro de 1993, e até à data, nos mais variados cargos que ocupou e exerceu, nunca ter sido censurado anteriormente pelo Tribunal de Contas, nem por nenhum outro órgão de controlo interno, além de nenhum serviço chefiado por aquele ter sido alvo de recomendação pelo Tribunal de Contas para correção de irregularidades de procedimentos adotados (*cfr.* Alíneas b) e c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC).

Por último, importa, ainda, apelar ao entendimento perfilhado por este Venerando Tribunal na Sentença n.º 17/2015-3.ª Secção-PL (Proc. 13 JFR/2014), onde doutamente se decidiu o seguinte:

Justifica-se a dispensa do pagamento de multa quando a ilicitude do facto e da culpa forem diminutas, não houver dano a reparar (a publicitação ocorreu pouco tempo depois dos pagamentos), e se aos Demandados não se conhecerem registo de outras infrações financeiras

Nestes termos e nos demais de direito, que Vossa Excelência suprirá, deve o visado:

Ser exonerado de qualquer eventual responsabilidade financeira sancionatória, que injustamente, lhe está a ser imputada, atento o explanado anteriormente;

Ou por mera cautela, caso assim não se entenda,

Ser extinta a responsabilidade por relevação da responsabilidade nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

O Visado

Assinado por: [REDACTED]

Data: 2024.01.23 18:33:11+00'00'



CHAVE MÓVEL



[REDACTED] 23 de janeiro de 2024

Junta: 4 (quatro) documentos.

De: [Redacted]
Para: [Redacted]
Cc: [Redacted]
Assunto: FW: RECIBO: Auditoria para Apuramento de Responsabilidades Financeiras a contratos celebrados pela Marinha - PD n.º 13/2022 - (V/referência: Proc.º n.º28/2023-AUDIT-DAIV) - CONTRADITÓRIO [Registo de Entrada: 714/2024 - DAIV]
Data: 24 de janeiro de 2024 11:08:11

De: Registo de Correspondência <GDOCService@tcontas.pt>

Enviada: 24 de janeiro de 2024 11:02

Para: [Redacted]

Assunto: RECIBO: Auditoria para Apuramento de Responsabilidades Financeiras a contratos celebrados pela Marinha - PD n.º 13/2022 - (V/referência: Proc.º n.º28/2023-AUDIT-DAIV) - CONTRADITÓRIO [Registo de Entrada: 714/2024 - DAIV]

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

-
Registo de entrada de correio eletrónico

-
gem [Redacted]
[Redacted]

Registo nº : 714/2024
Data/hora : 2024-01-24 11:02:02
Serviço : DAIV
Email : daiv@tcontas.pt
N. Anexos : 1
Anexos : image001.png; PROCESSO_nr_28-2023-AUDIT-DAIV_PRONÚNCIA_CONTRADITÓRIO-CC_09660643.pdf; PROCESSO_nr_28-2023-AUDIT-DAIV_PRONÚNCIA_CONTRADITÓRIO-CC_09660643.pdf;

Não costuma receber e-mails de [Redacted] [Saiba por que motivo isto é importante](#)

V/ Ref.ª: Proc.º n.º 28/2023-AUDIT-DAIV.

Exmo.'s Sr.'s,
Boa noite,

No âmbito do assunto em epígrafe, serve o presente e-mail para remeter a pronúncia de **contraditório** do signatário, na sequência de ter sido notificado, sobre o teor do extrato do relato enviado, cuja cópia recebi por via postal, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subjacentes.

Mantendo-me na expectativa de obter a vossa melhor atenção,

Com os melhores cumprimentos,



MARINHA

