

RELATÓRIO N.º 12/2014 - 2.ª S-PL

PROCESSO N.º 29/13-AUDIT



AUDITORIA À EMPRESA DE MEIOS AÉREOS, S.A.

Tribunal de Contas

Lisboa, 2014



Tribunal de Contas

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	4
Fundamento, objetivos e âmbito	4
Metodologia	4
Condicionantes e agradecimentos.....	5
Exercício do contraditório.....	5
CARACTERIZAÇÃO	6
Enquadramento legislativo e orgânico	6
Estrutura organizativa	7
Recursos humanos e sistema remuneratório	9
Sistemas de informação	11
Instalações e meios aéreos	12
Atividade operacional e a sua articulação com o M_AI	13
Instrumentos de gestão	15
Recursos financeiros e análise económico-financeira	16
Contratação pública - Aquisição de bens e serviços.....	21
OBSERVAÇÕES.....	23
Sistemas de gestão e de controlo	23
Contratos de fornecimento e manutenção de aeronaves	27
Dívidas da ANPC para com a EMA	43
CONCLUSÕES	62
RECOMENDAÇÕES	65
DECISÃO.....	65
ÍNDICE DOS ANEXOS	



Tribunal de Contas

SIGLAS

AG	Assembleia Geral
ANPC	Autoridade Nacional de Proteção Civil
ANSR	Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária
AOV	Aluguer Operacional de Viaturas
AR	Assembleia da República
B3	Aeronave Ecureuil B3
CA	Conselho de Administração
CCP	Código dos Contratos Públicos
CEEMACIF	Comissão Especial para o Estudo dos Meios Aéreos de Combate aos Incêndios florestais
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CM	Conselho de Ministros
CMA	Centro de Meios Aéreos
CNOS	Comando Nacional de Operações de Socorro
CPI	Concurso Público Internacional
CPTA	Código de Processo nos Tribunais Administrativos
CSC	Código das Sociedades Comerciais
DAF	Departamento Administrativo e Financeiro
DAO	Departamento de Apoio às Operações
DAR	Direção de Administração e Recursos
DCR	Departamento de Contratação e Recursos
DECIF	Dispositivo Especial do Combate aos Incêndios Florestais
DEO	Decreto de Execução Orçamental
DFT	Direção de Formação e Treino
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DL	Decreto-Lei
DMA	Direção de Manutenção e Aeronavegabilidade
DON	Diretiva Operacional Nacional
DOV	Direção de Operações de Voo
DR	Diário da República
DRH	Departamento de Recursos Humanos
DUE	Deliberação Social Única por Escrito
EGP	Estatuto do Gestor Público
EMA	Empresa de Meios Aéreos, S.A.
EP	Estado Português
EPR	Empresa Pública Reclassificada
ESPAP	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P.
FM	Fundo de maneio
GEPI	Gabinete de Estudos e Planeamento de Instalações
GNR	Guarda Nacional Republicana
IGAI	Inspeção-Geral da Administração Interna
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E
IGF	Inspeção-Geral de Finanças



SIGLAS

INAC	Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P.
INEM	Instituto Nacional de Emergência Médica, I.P.
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
IPC	Índice de Preços do Consumidor
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
Kamov	Aeronave Kamov
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
M_AI	Ministério da Administração Interna
M€	Milhões de euros
m€	Milhares de euros
MA	Missão de acompanhamento
MAI	Ministro da Administração Interna
MEF	Ministro de Estado e das Finanças
MF	Ministério das Finanças
NCRF	Norma Contabilística de Relato Financeiro
OE	Orçamento do Estado
PBG	Princípios do Bom Governo
PF	Plano de Fiscalização
PGRCIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PMP	Prazo Médio de Pagamentos
PSP	Polícia de Segurança Pública
PVE	Parque de Veículos do Estado
RA	Relatório de Atividades
RCDM	Relatório de Controlo Diário de Missão
RCM	Resolução de Conselho de Ministros
RL	Resultado Líquido
ROC	Revisor Oficial de Contas
RTB	Relatório Técnico de Bordo
SCI	Sistema de Controlo Interno
SEAI	Secretário de Estado da Administração Interna
SEE	Setor Empresarial do Estado
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SEPC	Secretário de Estado da Proteção Civil
SETF	Secretário de Estado do Tesouro e Finanças
SIGO	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
SNC	Sistema de Normalização Contabilística
SNPC	Sistema Nacional de Proteção Civil
SSEAI	Subsecretário de Estado da Administração Interna
TC	Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

INTRODUÇÃO

Fundamento, objetivos e âmbito

1. A auditoria à Empresa de Meios Aéreos, S.A. (EMA) foi solicitada pela Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública da Assembleia da República¹, no âmbito do n.º 4, do artigo 62.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)², tendo sido inscrita nos Programas de Fiscalização (PF) do Tribunal de Contas (TC) para 2013³ e, por ter transitado, para 2014.
2. Trata-se de uma auditoria orientada com o objetivo de examinar o sistema de gestão e de controlo⁴, verificando a adequação e a fiabilidade dos procedimentos de controlo instituídos e a conformidade das operações de execução orçamental. Pela importância central na atividade da EMA e no seu equilíbrio financeiro, aprofundaram-se as operações de contratação de meios aéreos próprios e locados e dos aspetos conexos associados⁵.
3. Excluiu-se do âmbito da auditoria realizada o processo de disponibilização e locação de meios, em 2012, porque é objeto de ação de verificação que corre os seus trâmites no TC⁶. A auditoria incidiu sobre os anos de 2012 e 2013, sem prejuízo de, sempre que necessário, ser alargada a anos anteriores⁷.

Metodologia

4. Os trabalhos foram executados em conformidade com os princípios, as normas, os critérios e as metodologias acolhidos pelo TC, tendo em conta o disposto no Regulamento da sua 2.ª Secção⁸.

¹ Cfr. ofício n.º 992 GABPAR XII, de 17 de maio de 2013.

² Aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto, e pelas Leis n.ºs 23/2003, de 2 de julho, 48/2004, de 24 de agosto, 48/2010, de 19 de outubro, 22/2011, de 20 de maio, 52/2011, de 13 de outubro e 37/2013, de 14 de junho, que a republica.

³ Deliberação do Plenário da 2.ª Secção do TC, de 23 de maio de 2013, que teve em conta que a EMA era uma entidade pública reclassificada (EPR).

⁴ Cfr. artigos 2.º e 4.º do Decreto-Lei (DL) n.º 166/98, de 25 de junho, que instituiu o SCI, “*O controlo operacional consiste na verificação, acompanhamento e informação, centrado sobre decisões dos órgãos de gestão das unidades de execução de ações é constituído pelos órgãos e serviços de inspeção, auditoria ou fiscalização inseridos no âmbito da respetiva unidade*”.

⁵ Com conhecimento do Plenário da 2.ª Secção do TC (cfr. ata n.º 6/2014).

⁶ Cfr. Processo n.º 10/2013 – 1.ª Secção.

⁷ Cfr. Plano Global de Auditoria - Informação n.º 65/13 – DAIV, de 11 de outubro.

⁸ Cfr. Regulamento da 2.ª Secção do TC: artigo 4.º, n.º 2 - “*a 2.ª Secção exerce, em regra, a sua atividade de controlo e de auditoria segundo princípios, métodos e técnicas geralmente aceites e constantes de manuais de auditoria e de procedimentos por ela aprovados*”; e artigo 83.º, n.º 1 - “*Em tudo o que não estiver expressamente previsto nos manuais referidos no artigo 4.º, n.º 2 [manuais de auditoria e de procedimentos aprovados pelo TC], os Serviços de Apoio orientar-se-ão, sucessivamente, pelas normas de auditoria e contabilidade geralmente aceites, pelas normas aprovadas no âmbito da União Europeia e pelas normas aprovadas no âmbito da INTOSAI [International Organization of Supreme Audit Institutions]*”.



5. Nos termos legais e regulamentares, o Juiz Conselheiro Relator aprovou o Plano Global de Auditoria, o Programa de Auditoria e o Relato. A metodologia e os procedimentos são sumariamente descritos no Anexo 1.

Condicionantes e agradecimentos

6. Regista-se o bom acolhimento aos auditores e a colaboração prestada pela EMA, e também pela Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC), no fornecimento de informações. Os atrasos ocorridos nas respostas da EMA, aos pedidos do TC, são justificados, em grande medida, pela instabilidade inerente à sua anunciada extinção⁹, que veio a ser concretizada em janeiro de 2014, e pela escassez dos recursos humanos.
7. Regista-se a relevante colaboração da Inspeção-Geral de Administração Interna (IGAI) na disponibilização de informação e documentação necessárias para o exame de alguns contratos.

Exercício do contraditório

8. Em cumprimento do princípio do contraditório¹⁰, o Juiz Relator determinou o envio do Relato às entidades seguintes para, querendo, se pronunciarem sobre o seu conteúdo: Ministro da Administração Interna, atual e em funções em 2008, 2010 e 2011; Secretário de Estado da Administração Interna; Secretário de Estado da Proteção Civil (SEPC), em funções em 2008, 2010 e 2011; Subsecretário de Estado da Administração Interna, em funções em julho de 2007 (extrato); Presidente da ANPC, atual e em funções em 2008, 2010 e 2011; membros da Comissão Liquidatária da EMA; membros do Conselho de Administração e Fiscal Único da EMA, em funções em janeiro de 2014; Presidente da Missão de Acompanhamento dos contratos de fornecimento dos helicópteros Kamov e B3, em funções em julho de 2007; JS¹¹ (extrato); e Presidente do Instituto Nacional de Proteção Civil, I.P. (INAC) (extrato).

A generalidade das entidades a quem foi enviado o relato apresentou alegações¹² (algumas acompanhadas de documentação), que integram o Anexo 11 e, sempre que pertinentes, motivaram ajustamentos no texto ou foram introduzidas junto aos correspondentes pontos deste Relatório¹³.

⁹ Cfr. preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 55/2012, de 21 de junho.

¹⁰ Plasmados, entre outros, nos artigos 13.º e 87.º n.º 3, da LOPTC.

¹¹ Emitente dum dos 2 pareceres sobre a alteração aos contratos de fornecimento dos helicópteros Kamov e B3, em 13 de julho de 2007.

¹² Com exceção das entidades seguintes: atual Ministro da Administração Interna, Fiscal Único da EMA e membros da Comissão Liquidatária da EMA.

¹³ Das respostas apresentadas pelo Secretário de Estado da Administração Interna atual e em funções entre julho de 2011 e dezembro de 2013 e pelo atual Diretor Nacional de Recursos da ANPC resulta que os mesmos entenderam não emitir qualquer pronúncia sobre o teor do relato.



Tribunal de Contas

CARACTERIZAÇÃO

Enquadramento legislativo e orgânico

9. A EMA, criada em 2007¹⁴, é uma sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, que se rege pelos seus Estatutos¹⁵, pelo regime jurídico do sector empresarial do Estado (RJSEE)^{16/17} e, subsidiariamente, pelo Código das Sociedades Comerciais (CSC)¹⁸, encontrando-se sujeita aos Princípios de Bom Governo (PBG)¹⁹.
10. O capital social inicial da EMA, no total de 54 Milhões de euros (M€), foi inteiramente subscrito pelo Estado, sendo o seu património constituído pelos bens e direitos que lhe sejam atribuídos ou por ela adquiridos, nomeadamente os meios aéreos que compõem o dispositivo permanente²⁰. No final do ano de 2008, a EMA aumentou o seu capital social para 66 M€, mantendo-se como único acionista o Estado, representado pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF).
11. Originariamente, a EMA tinha por objeto social a gestão integrada do dispositivo permanente de meios aéreos para a prossecução das missões públicas cometidas aos diversos organismos do Ministério da Administração Interna (M_AI) e detinha o direito exclusivo de exercer a atividade de disponibilização desses meios aéreos^{21/22}. De entre as entidades do M_AI, clientes da EMA, destacam-se a ANPC²³, a Polícia de Segurança

¹⁴ A criação da EMA decorre da decisão do Governo, em 2005, em criar um dispositivo permanente de meios aéreos para a prossecução das missões públicas cometidas aos diversos organismos do Ministério da Administração Interna (M_AI), com destaque para a missão primária de prevenção e combate a incêndios florestais (cfr. RCM n.º 182/2005, de 22 de novembro).

¹⁵ O decreto-lei (DL) n.º 109/2007, de 13 de abril, que criou a EMA e publicou em anexo os respetivos Estatutos, foi alterado pelo DL n.º 57/2013, de 19 de abril.

¹⁶ Estabelecido no DL n.º 558/99, de 17 de dezembro, revogado, a partir de 2 de dezembro de 2013, pelo DL n.º 33/2013, de 3 de outubro.

¹⁷ A EMA tem ainda que cumprir as orientações estratégicas do Estado destinadas à globalidade do sector empresarial do Estado, aprovadas pela RCM n.º 70/2008, de 22 de abril, e, para efeitos de acompanhamento e controlo financeiro, o estabelecido no Despacho n.º 14277/2008, de 23 de maio.

¹⁸ Aprovado pelo DL n.º 262/86, de 2 de setembro, republicado pelo DL n.º 76-A/2006, de 29 de março.

¹⁹ Cfr. RCM n.º 49/2007, de 28 de março, que aprovou os PBG das empresas do sector empresarial do Estado, revogada, a partir de 2 de dezembro de 2013, pelo DL n.º 133/2013, de 3 de outubro.

²⁰ Cfr. artigo 4.º dos Estatutos e artigos 6.º e 7.º do DL n.º 109/2007.

²¹ Cfr. artigo 1.º dos Estatutos e n.º 1 do artigo 2.º do DL n.º 109/2007.

²² A atividade desenvolvida pela EMA abrange a prestação de transporte aéreo e de trabalho aéreo, podendo ainda explorar atividades e efetuar operações comerciais relacionadas diretamente com o seu objeto social ou que sejam suscetíveis de facilitar ou favorecer a sua realização (cfr. artigo 2.º dos Estatutos e n.ºs 2 e 3 do artigo 2.º do DL n.º 109/2007).

²³ Cfr. DL n.º 57/2013. A ANPC nos termos da sua Lei Orgânica aprovada pelo DL n.º 73/2013, de 31 de maio, é um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio. A ANPC tem por missão planear, coordenar e executar a política de proteção civil, designadamente na prevenção e reação a acidentes graves e catástrofes, de proteção e socorro de populações e de superintendência da atividade dos bombeiros, bem como assegurar o planeamento e coordenação das necessidades nacionais na área do planeamento civil de emergência com vista a fazer face a situações de crise ou de guerra (cfr. artigo 2.º). Compete à Direção Nacional de Meios Aéreos gerir de forma integrada os



Pública (PSP), a Guarda Nacional Republicana (GNR), o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e a Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR),

12. Até 19 abril de 2013, a EMA, para além da gestão dos meios aéreos próprios, tinha a obrigação de locar os meios aéreos e de contratar os demais recursos técnicos e humanos a eles associados que fossem necessários²⁴.
13. A partir de 20 abril de 2013, a ANPC passou a assegurar a gestão integrada do dispositivo permanente no que respeita à locação dos meios aéreos^{25/26}. A EMA manteve o direito exclusivo de disponibilizar os meios aéreos próprios (e demais recursos técnicos e humanos associados) necessários à prossecução das missões públicas do M_AI, sem prejuízo da intervenção de outros meios aéreos do Estado²⁷.
14. Em 17 de janeiro de 2014, tendo em vista “*racionalizar a utilização dos meios existentes e não desperdiçar recursos (...) e, simultaneamente, garantindo um acréscimo de rigor e de eficácia no planeamento e na execução de operações, o Governo decidiu proceder à extinção da EMA e concentrar na (...) [ANPC] as funções anteriormente desempenhadas por esta sociedade*”²⁸. O diploma que determina a extinção da EMA define o processo da sua extinção e liquidação²⁹.
15. Em 17 de fevereiro de 2014, foi deliberado prorrogar o prazo de liquidação da EMA até 31 de outubro de 2014, em “*razão da necessidade de assegurar a gestão contínua dos meios aéreos próprios do (...) [M_AI], em particular durante o período crítico de incêndios florestais*”³⁰.

Estrutura organizativa

16. A EMA tem como órgãos sociais a assembleia geral (AG)³¹, o conselho de administração (CA)³², composto por um presidente e dois vogais³³, e o fiscal único³⁴. Trimestralmente,

meios aéreos, por forma a garantir a disponibilidade necessária às entidades competentes para a prossecução das atribuições cometidas ao M_AI (cfr. artigo 15.º).

²⁴ Cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 3.º dos Estatutos e n.ºs 1 e 2 do artigo 3.º do DL n.º 109/2007. O n.º 2 do artigo 3.º dos Estatutos e do artigo 3.º do DL n.º 109/2007 foram revogados pelo DL n.º 57/2013.

²⁵ Cfr. artigos 4.º e 6.º do DL n.º 57/2013.

²⁶ No preâmbulo da RCM n.º 55/2012, de 21 de junho (DR n.º 128, de 4 de julho de 2012), está prevista a extinção da EMA.

²⁷ Cfr. artigo 3.º dos Estatutos e artigo 3.º do DL n.º 109/2007, na redação dada pelo DL n.º 57/2013, de 19 de abril.

²⁸ Cfr. preâmbulo do DL n.º 8/2014, de 17 de janeiro.

²⁹ Cfr. DL n.º 8/2014, de 17 de janeiro. O registo da dissolução deve ser requerido, no prazo de 15 dias úteis, a contar da data da entrada em vigor do diploma; a liquidação deve estar encerrada, no prazo de 120 dias, a contar da data da dissolução da sociedade; o acionista nomeia, por deliberação, no prazo de 8 dias, a contar da data da entrada em vigor do diploma, os liquidatários da sociedade pertencentes à ANPC (cfr. n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 3.º). Nos termos do n.º 1 do artigo 4.º do referido diploma, a ANPC assume a gestão dos meios aéreos que integram o património da EMA, no termo do processo de liquidação desta sociedade.

³⁰ Cfr. Deliberação Social Unânime por Escrito.

³¹ A AG delibera, designadamente, sobre os seguintes assuntos: aprovar o plano de atividades, anual e plurianual; aprovar o orçamento e acompanhar a sua execução; apreciar o relatório de gestão do conselho de



Tribunal de Contas

o fiscal único deve enviar ao Ministro de Estado e das Finanças (MEF) e ao Ministro do Administração Interna (MAI) um relatório sucinto que refira os controlos efetuados e as anomalias detetadas, assim como os principais desvios verificados em relação aos orçamentos e respetivas causas³⁵.

17. Por despacho conjunto do MEF e do MAI tem sido nomeado um representante da DGTF para representar o acionista Estado, a quem cabe emitir a Deliberação Social Única por Escrito (DUE)³⁶.
18. A EMA iniciou a sua atividade, em 2007, com uma estrutura organizativa reduzida, designadamente na área administrativo-financeira. Após a reestruturação de 2009, a EMA passou a dispor da seguinte estrutura (Anexo 2):
 - no domínio operacional, a Direção de Manutenção e Aeronavegabilidade (DMA)³⁷, a Direção de Formação e Treino (DFT)³⁸ e a Direção de Operações de Voo (DOV)³⁹.

administração, discutir e votar as contas do exercício e o relatório e parecer do fiscal único e deliberar sobre a proposta de aplicação dos resultados do exercício; deliberar sobre as remunerações dos membros dos órgãos sociais; autorizar a aquisição, a oneração e a alienação de imóveis e a realização de investimentos, quando o respetivo valor exceda o limite a fixar anualmente em assembleia geral (cfr. artigo 7.º dos Estatutos).

- ³² Ao CA compete designadamente: elaborar e propor os objetivos, estratégias e políticas de gestão da sociedade e controlar permanentemente a sua execução; elaborar e remeter ao órgão de fiscalização, até 15 de outubro de cada ano, os projetos de planos de atividade e de orçamento anual de exploração da sociedade, bem como os planos de investimentos e financeiro anuais e plurianuais quando se justifique (que deve ser enviado, até 30 de novembro, juntamente com o parecer do órgão de fiscalização, ao Ministro de Estado e das Finanças (MEF) e ao MAI para aprovação.); apresentar ao MEF e ao MAI os documentos de prestação de contas anuais elaborados com referência a 31 de dezembro do ano anterior, acompanhados do parecer do órgão de fiscalização; aprovar a organização técnico-administrativa da empresa e as normas de funcionamento interno (cfr. artigo 9.º dos Estatutos).
- ³³ No ano de 2012, o CA apenas era composto por dois membros, pelo Presidente (nomeado pela Resolução n.º 36/2007, publicado no DR n.º 162, 2.ª série, de 23 de agosto) e por um vogal (nomeado pela Resolução n.º 48/2007, publicado no DR n.º 222, 2.ª série, de 19 de novembro), o outro vogal renunciou ao cargo em março de 2011.
- ³⁴ O Fiscal único - revisor oficial de contas (ROC) ou sociedade de revisores oficiais de contas -, nomeado pelo MEF, tem os poderes e deveres estabelecidos na lei comercial para os fiscais únicos das sociedades anónimas, com as devidas adaptações (cfr. artigo 5.º dos Estatutos). Compete ao fiscal único "...d) Verificar, quando o julgue conveniente e pela forma que entenda adequada, a extensão da caixa e as existências de qualquer espécie dos bens ou valores pertencentes à sociedade ou por ela recebidos em garantia, depósito ou outro título; e) Verificar a exactidão do balanço e da demonstração dos resultados; f) Verificar se os critérios valorimétricos adaptados pela sociedade conduzem a uma correcta avaliação do património e dos resultados; g) Elaborar anualmente relatório sobre a sua acção fiscalizadora e dar parecer sobre o relatório, contas e propostas apresentados pela administração; (...) deve proceder, conjunta ou separadamente e em qualquer época do ano, a todos os actos de verificação e inspecção que considere convenientes para cumprimento das suas obrigações de fiscalização." (cfr. artigo 420.º do CSC).
- ³⁵ Cfr. artigos 13.º e 14.º dos Estatutos.
- ³⁶ Cfr. n.º 1 do artigo 54.º, do CSC.
- ³⁷ A DMA é responsável pela definição, desenvolvimento, implementação e gestão da política de manutenção e gestão de aeronavegabilidade; supervisiona a correta manutenção e gestão de aeronavegabilidade dos helicópteros operados pela EMA; assegura que toda a documentação e processos respeitantes à manutenção e gestão da aeronavegabilidade permanente dos helicópteros sob a sua responsabilidade se encontram atualizados e que os mesmos refletem a política de manutenção preconizada.



- no domínio administrativo e financeiro, a Direção de Administração e Recursos (DAR) composta pelos seguintes departamentos: Departamento de Apoio às Operações (DAO); Departamento Administrativo e Financeiro (DAF); Departamento de Contratação e Recursos (DCR); Departamento de Recursos Humanos (DRH);
- gabinetes de apoio: Gabinete Jurídico e do Contencioso; Gabinete de Apoio ao Conselho de Administração; Gabinete da Qualidade⁴⁰; Gabinete da Comunicação e das Relações Públicas; Gabinete de Apoio Técnico; Gabinete da Segurança de Voo.

Recursos humanos e sistema remuneratório

19. O pessoal da EMA rege-se pelo Código do Trabalho⁴¹, sendo celebrados contratos individuais de trabalho⁴². Excetuam-se os membros do CA aos quais se aplica o Estatuto de Gestor Público (EGP)⁴³, bem como o estabelecido no CSC e nos Estatutos da EMA.
20. Ao pessoal a operar em trabalho aéreo aplicam-se também diplomas que contêm regras especiais nesta matéria: o Regulamento sobre tempo de serviço de voo e repouso dos pilotos de aeronaves⁴⁴; o Regime do licenciamento aeronáutico dos pilotos, técnicos de

³⁸ À DFT compete, entre outras: a implementação, manutenção e atualização dos manuais e outros documentos de voo pertinentes; assegurar que as tripulações de voo são treinadas no conhecimento de todos os procedimentos relevantes e que as verificações são efetuadas de acordo com os programas estabelecidos; assegurar que as missões de treino refletem as práticas definidas nos manuais em vigor mantendo o *standard* de proficiência das tripulações de voo; gerir os registos de treino das tripulações de voo; garantir e zelar pela correta aplicação e observação de todos os procedimentos, normas e regulamentos relacionados com o treino de tripulações.

³⁹ À DOV compete, entre outras, zelar por uma condução segura e eficiente de todas as Operações de Voo, tomando a iniciativa de propor e coordenar novos projetos para melhorar a eficiência, operacionalidade e qualidade das Operações, incluindo aspetos relacionados com a saúde, segurança e meio ambiente; responde perante o INAC [operações de voo; relatórios referentes a incidentes ou acidentes em operações de voo efetuadas sob a sua supervisão]. Coordena e supervisiona os detalhes das revisões ou suplementos ao Manual de Operações de Estado.

⁴⁰ O Gabinete da Qualidade tem como objetivo: monitorizar o cumprimento dos procedimentos estabelecidos pela EMA e pelo INAC que asseguram a aeronavegabilidade continuada das aeronaves e a segurança da sua operacionalidade; monitorizar as atividades de operações de voo e de terra, aeronavegabilidade continuada e formação de Tripulações; efetuar análises detalhadas das atividades da EMA por forma a determinar o risco a elas associado e efetuar planos para a sua gestão; desenvolver programas de monitorização não punitivos de análise de dados (voo, manutenção, organizacionais) no quadro dum sistema de melhoria continua da qualidade (Manual da Qualidade, elaborado pela EMA e aprovado pelo INAC, em 13 de abril de 2012).

⁴¹ Cfr. Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, alterada pelas Leis n.ºs 105/2009, de 14 de setembro, 53/2011, de 14 de outubro, 23/2012, de 25 de junho, 47/2012, de 29 de agosto, 11/2013, de 28 de janeiro, 69/2013, de 30 de agosto e 76/2013, de 7 de novembro.

⁴² Por regra, o recrutamento de pessoal, após deliberação pelo CA, fez-se a partir da descrição de funções, perfil e qualificações necessárias e, depois de definidos os critérios de seleção, recorreram a algumas fontes de recrutamento, entre as quais: publicação de anúncio em jornais; análise de candidaturas espontâneas rececionadas e contacto de potenciais candidatos interessados; referências fornecidas por colaboradores da empresa (cfr. informação da EMA, mail de 6 de novembro de 2013).

⁴³ Aprovado pelo DL n.º 71/2007, de 27 de março, alterado pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, e pelo DL n.º 8/2012, de 18 de janeiro (que o republica), este último alterado pela Declaração de Retificação n.º 2/2012, de 25 de janeiro.

⁴⁴ Cfr. Portaria n.º 742/93, de 16 de agosto.



Tribunal de Contas

voo e técnicos de certificação de manutenção de aeronaves, bem como o regime geral da certificação das respetivas organizações de formação⁴⁵.

21. A todo o pessoal da EMA aplica-se o Código de Ética que tem por objetivo mobilizar todos os colaboradores para o espírito de missão, princípios e valores da empresa e identificar os princípios e as normas de conduta a observar no relacionamento interno e externo⁴⁶.
22. A EMA, quando iniciou a sua atividade, em 2007, era constituída por 33 trabalhadores, tendo atingido o pico em 2010, com 73. Desde aí, tem decrescido 10 trabalhadores por ano, sendo 58⁴⁷ no final de 2012 e 48 em novembro de 2013. É na DOV que se encontrava, no final de 2012, a maioria dos trabalhadores (40); na DAR estavam 8 trabalhadores⁴⁸.
23. O decréscimo do número de trabalhadores desde 2011⁴⁹ é “*fruto da conjuntura de incerteza causada pelo anúncio público de extinção da empresa*”⁵⁰ e refletiu-se na movimentação de quadros de pessoal com a saída de 7 pilotos comandantes Kamov (53%), 8 co-pilotos Kamov (53%) e 2 pilotos Ecureuil B3 (40%)⁵¹. A impossibilidade legal de contratar, dada a decisão de extinção, traduziu-se na incapacidade de repor estes efetivos perdidos⁵², situação que foi colmatada com o recurso a contratações sazonais para a prestação de serviços de piloto, bem como pela formação cruzada de pilotos⁵³, tendo a EMA conferido a qualificação de comandante Kamov a 2 pilotos Ecureuil B3 e a formação de piloto Ecureuil B3 a 3 co-pilotos Kamov, para além de estender o protocolo de cedência de pilotos militares do Exército a 5, ao invés dos habituais 3 pilotos.
24. Em 13 de março de 2007, foi aprovada a grelha salarial do pessoal operacional⁵⁴ (dos diretores de área, pilotos e técnicos de manutenção) que estabelece as remunerações

⁴⁵ DL n.º 17-A/2004, de 16 de janeiro.

⁴⁶ Fonte: sítio eletrónico da EMA.

⁴⁷ Cerca de 52% têm formação ao nível do ensino secundário e 29% têm formação universitária (cfr. Relatório de gestão e contas).

⁴⁸ Na DAF, 1 trabalhador (mais 1 Técnico Oficial de Contas); na DAO, 2; na DCR, 1; na DRH, 4.

⁴⁹ Em 2011, a EMA contava com a colaboração de 15 Comandantes Kamov, 16 Co-pilotos Kamov e 6 Comandantes Ecureuil B3, num total de 38 pilotos. Em 2012, tinha 10 Comandantes Kamov, 10 co-pilotos Kamov e 6 Comandantes Ecureuil B3.

⁵⁰ Cfr. Relatório de gestão e contas, de 2012, pág. 49.

⁵¹ Cfr. Relatório trimestral de execução orçamental – 3.º trimestre de 2013.

⁵² “*Fruto da mobilidade própria da classe de pilotos de helicópteros e da pressão salarial que os operadores privados exercem sobre estes profissionais, circunstância que a Empresa Pública Reclássificada não consegue contrariar*” (cfr. Relatório de Gestão e Contas 2012, pág. 10).

⁵³ A EMA, no âmbito da DFT e com base no Manual de Instrução, que define a organização e os procedimentos de uma TRTO (*Type Rating Training Organization*), dá formação de qualificação às tripulações das aeronaves ao serviço da EMA.

⁵⁴ Cfr. despacho do Subsecretário de Estado da Administração Interna (SSEAI), de 13 de março de 2007, relativo à proposta apresentada pelas Comissão Instaladora da EMA e que comporta alterações a uma grelha inicialmente apresentada, que, alegadamente, não era compatível com a prática da livre concorrência.



mensais e diversos complementos⁵⁵ e subsídios. Em 2008, o CA aprovou alterações aos valores mensais da grelha salarial dos pilotos e mecânicos, tendo em conta “a *desejável atratividade dos níveis de remuneração praticadas pela EMA em relação aos valores praticados no mercado*”. A grelha salarial em vigor em 2013 engloba, para além das referidas alterações, alguns ajustamentos pontuais aprovados pelo CA (cfr. Anexo 3-quadro 1).

25. Em agosto de 2013, por força da classificação atribuída à EMA^{56/57}, as remunerações dos administradores e do fiscal único, até então em vigor⁵⁸, foram alteradas, passando a remuneração mensal ilíquida dos vogais do CA a corresponder a 80% da remuneração mensal ilíquida do Presidente da EMA e a deste a 80% da remuneração mensal ilíquida do Primeiro-ministro.
26. O custo médio anual por trabalhador (custos com pessoal/n.º de trabalhadores) foi de 72.678 €, e 73.634 € anuais, em 2011 e 2012, respetivamente, valor influenciado essencialmente pelos altos níveis de remuneração dos pilotos e outros técnicos com trabalho aéreo.

Sistemas de informação

27. Na área administrativa e financeira a EMA utiliza um sistema aplicacional *ARTSOFT-gestão administrativa e financeira da EMA* que inclui a gestão comercial e a gestão dos recursos humanos (que integra o processamento de vencimentos).
28. Na área operacional a EMA dispõe do programa *Maintenance Digital*, para controlo e gestão de manutenção das aeronaves próprias e seus componentes (horas de voo, ciclos e tempos de vida), que é utilizado pela DMA e pela DOV. Existe também uma base de dados, em folha de cálculo (*EMA OPS INFO*), para gestão diária das operações de voo dos meios aéreos próprios tendo por base o documento Registo Técnico de Bordo (RTB)⁵⁹.

⁵⁵ A saber: seguros de vida, de acidentes pessoais e de responsabilidade civil (administradores); seguro de saúde abrangendo todos os trabalhadores. Sobre o seguro de saúde, teve-se em conta que se trata duma situação comum nas empresas públicas, conforme referido no Relatório da DGTF “*Remunerações do SPE, dezembro de 2013*” e detetada em várias auditorias (e.g.: Relatório n.º 12/2010 - 2.ª S TC).

⁵⁶ A RCM n.º 16/2012, para efeitos da determinação do vencimento dos respetivos gestores, veio estabelecer o critério de classificação das empresas públicas.

⁵⁷ Cfr. RCM n.º 48/2013, publicada em DR, de 29 de julho.

⁵⁸ Remunerações aprovadas em AG, de 26 de novembro de 2007, cumprindo o EGP, e mantidas nos termos do n.º 23 da RCM n.º 16/12 *ex vi* n.º 2 da RCM n.º 36/2012, de 15 de março: Presidente = Remuneração mensal base fixa a abonar 14 vezes por ano de 6.900 €; Vogal executivo = Remuneração mensal base fixa a abonar 14 vezes por ano de 6.600 €; Vogal não executivo = Remuneração mensal base fixa a abonar 14 vezes por ano de 2.200 €; Fiscal único = 25% da Remuneração mensal base fixa a abonar 12 vezes por ano.

⁵⁹ O RTB, preenchido manualmente pelo piloto e outros intervenientes em cada missão, compreende diversos dados, designadamente, tempos de voo por cliente e por piloto, grau de proficiência (e.g.: operações de guincho, n.º de descargas, n.ºs de voos noturnos, n.º de voos por instrumentos.), horas de treino e/ou real em combate a incêndios e/ou outros e n.º de missões.



Tribunal de Contas

Instalações e meios aéreos

29. A sede da EMA estava localizada em Lisboa (Av. Casal Ribeiro), em instalações arrendadas à CGD Pensões – Sociedade Gestora de Fundos de Pensões, S.A., pelo valor mensal de 3 mil euros (m€)⁶⁰.
30. A EMA dispõe, a título de utilização gratuita, de um conjunto de infra-estruturas necessárias ao funcionamento de Centros de Meios Aéreos (CMA), para o combate a incêndios, busca e salvamento e evacuações médicas, na sua base operacional no Aeródromo Municipal de Ponte Sôr⁶¹ e nos dois destacamentos permanentes, em Santa Comba Dão⁶² e Loulé⁶³, no âmbito da proteção civil, aos quais a EMA afeta em permanência, 24 horas por dia, 2 helicópteros.
31. Nesses CMA é exigida a presença permanente de um número variável de pilotos, operadores de guincho e outros técnicos. Para os alojar, a EMA arrendou 4 apartamentos (2 em Santa Comba Dão e 2 em Loulé), com um custo mensal global de 2.065,40€⁶⁴.
32. O património próprio da EMA (ativo fixo tangível) é essencialmente constituído por aeronaves, 6 helicópteros médios Kamov kA-32A11BC (Kamov⁶⁵) (7.172.916,00 €/cada, valor bruto⁶⁶) e 3 helicópteros ligeiros Eurocopter Ecureuil AS 350 B3 (B3⁶⁷)

⁶⁰ Cfr. contrato de arrendamento celebrado em 19 de setembro de 2007 e aditamento em 11 de novembro de 2011.

⁶¹ Em 11 de setembro de 2009 foi celebrado um contrato entre o Estado português e a Câmara Municipal de Ponte de Sôr de cedência gratuita das instalações (pista, hangar, instalações de manutenção, de operações e de apoio logístico administrativo) e utilização das infra-estruturas aeroportuárias do aeródromo e nos termos de um outro contrato celebrado na mesma data foi efetuada a cedência da posição contratual dessas instalações para a EMA.

⁶² Cfr. Declaração da Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Santa Comba Dão, de 6 de julho de 2009, que cede instalações (hangar e outros equipamentos) à Helisuporte, S.A para manutenção das aeronaves da EMA.

⁶³ Cfr. Declaração do Diretor do Heliporto de Loulé, de 23 de dezembro de 2010, que cede espaço de hangar para fins exclusivos de prestação de serviços de manutenção e aeronavegabilidade (nos termos do contrato celebrado entre a EMA e a empresa de manutenção das aeronaves - Helisuporte, S.A.).

⁶⁴ Cfr. contratos de arrendamento celebrados em 1 de fevereiro de 2008 (350€/mês), em 22 de dezembro de 2009 (350€/mês), em 21 de janeiro de 2008 (565,40€/mês) e em 24 de janeiro de 2008 (800€/mês), respetivamente.

⁶⁵ Os Kamov são helicópteros de transporte multifuncional; têm um peso de descolagem máximo de 11.000 kg, podendo transportar até 5.000 kg de carga e 15 tripulantes e passageiros; podem operar até aos 6.000 m e têm uma autonomia de 800 km sem depósitos auxiliares.

⁶⁶ Em 31 de dezembro de 2012, o valor líquido de cada Kamov era de 4.781.944,00€ e de cada B3 era de 368.492,00€ (cfr. ficha de bem imobilizado). As referidas aeronaves, com uma vida útil de 15 anos, têm sofrido as respetivas depreciações (bem como do restante equipamento básico, administrativo, informático e mobiliário) calculadas pelo método das quotas constantes (cfr. Anexo às Demonstrações Financeiras de 2012, ponto 3.2).

⁶⁷ Os B3 são helicópteros de transporte e utilitário; têm 12,94 m de comprimento, uma tara de 1.232 kg e peso máximo bruto de 2.250 kg; para além dos 2 elementos de tripulação, pode transportar até 4 passageiros; podem operar até aos 652 km.



(566.910,00 €/cada, valor bruto). A frota engloba, ainda, desde 2011, 2 aeronaves, marca *ATEC VOS* e modelo *ZEPHIR 2000* (11.000,00 €, cada – valor bruto)⁶⁸.

Os meios aéreos da EMA foram declarados aeronaves de Estado, nos termos do artigo 3.º da Convenção de Chicago⁶⁹, atento o interesse público subjacente à sua utilização no desempenho das missões públicas atribuídas ao M_AI.

33. O restante património da EMA, constituído por equipamento básico e informático, mobiliário e outro equipamento administrativo, representa menos de 1% do total.

Atividade operacional e a sua articulação com o M_AI

34. No âmbito da atividade operacional e em especial da aeronavegabilidade, a EMA está sujeita ao cumprimento, designadamente, das normas constantes do diploma que regula a certificação, aprovação e autorização de organizações que exercem a atividade de aviação civil⁷⁰, dos regulamentos da Comunidade Europeia⁷¹ e, ainda, das normas que estão especialmente reguladas para o licenciamento e certificação do operador⁷².
35. Neste quadro, o INAC supervisiona a operação e a manutenção dos meios aéreos próprios da EMA, nos termos definidos pelo detentor do certificado-tipo reconhecido pela autoridade primária de certificação, e assegura a respetiva aeronavegabilidade permanente através das ações de controlo, inspeção e fiscalização necessárias para o efeito, tendo ocorrido várias inspeções durante a atividade da EMA.
36. Para a previsão anual dos meios aéreos necessários é crucial a Diretiva Operacional Nacional (DON), publicada pela ANPC e homologada pela tutela, que define o Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Florestais (DECIF), no qual são estabelecidos, designadamente, o número de meios aéreos necessários para esse efeito e sua distribuição no território continental⁷³. Para a EMA, a ANPC destaca-se dos restantes organismos do M_AI devido, quer à sua elevada experiência no combate aéreo aos incêndios florestais⁷⁴, quer por ser o seu principal cliente a que está afeto, durante mais

⁶⁸ Cfr. contrato de doação celebrado entre a EMA e a ANPC, em 7 de fevereiro de 2011, aprovado por despacho do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, de 20 de janeiro de 2011.

⁶⁹ Convenção sobre a Aviação Civil Internacional, assinada em 7 de dezembro de 1944, e ratificada pelo Estado Português, em 28 de abril de 1948.

⁷⁰ Na conceção de projeto, produção e manutenção de aeronaves civis, assim como a certificação, aprovação e autorização de produtos, peças, componentes e equipamentos utilizados em aviação civil (cfr. DL n.º 66/2003, de 7 de abril).

⁷¹ Que regulam a aeronavegabilidade permanente das aeronaves e dos produtos, peças e equipamentos aeronáuticos, bem como à certificação das entidades e do pessoal envolvido nestas tarefas e outro que define as regras de segurança de aviação e criada a Agência Europeia para a Segurança da Aviação (cfr. Regulamento (CE) n.ºs 2042/2003, de 20 de novembro, e 216/2008, de 20 de fevereiro).

⁷² Cfr. DL n.º 19/82, de 28 de janeiro, e n.º 172/93, de 11 de maio.

⁷³ e.g.: Diretivas Operacionais (DON) n.º 2 – DECIF 2012 e DECIF 2013, aprovadas pelo Secretário de Estado da Administração Interna, de 9 de março de 2012 e de 11 de março de 2013, respetivamente.

⁷⁴ Cfr. Manual Operacional - Emprego de Meios Aéreos de Proteção Civil, caso necessário a ANPC poderá solicitar à EMA um reforço de meios com um pré-aviso de 24 horas.

Tribunal de Contas

de seis meses do ano, a quase totalidade das frotas da EMA (cfr. Anexo 4 – horas de voo por frota).

Gráfico 1 – Horas voadas por frota/entidade -2007- 2013

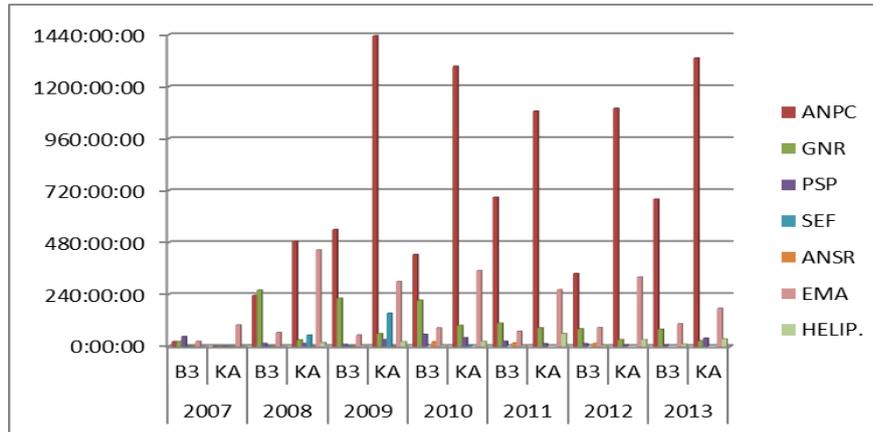
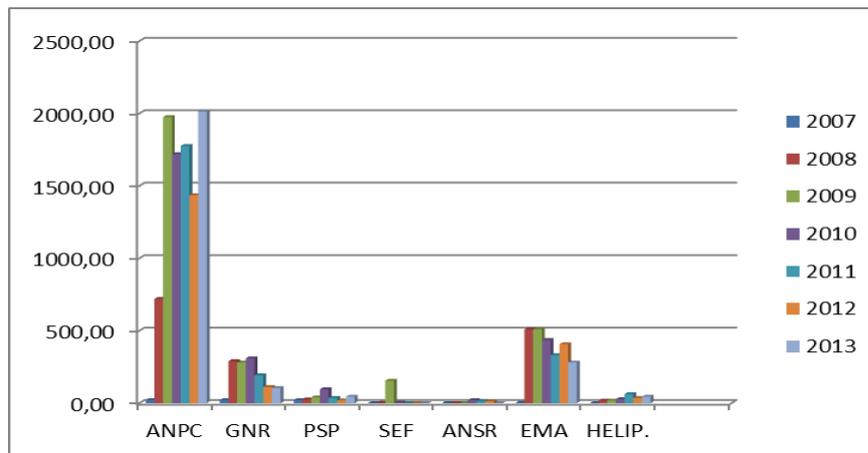


Gráfico 2 – Horas voadas por entidade/cliente – 2007-2013



37. A EMA celebra, anualmente, contratos de prestação de serviços com o Estado Português (EP) /M_AI, para disponibilizar meios aéreos às entidades do M_AI, que, desde 2008, têm sido submetidos a fiscalização prévia do TC (Anexo 5).
38. Em 2012, foram celebrados dois contratos de prestação de serviços com o M_AI, no total de cerca de 38 M€ (s/ IVA): um, para a disponibilização de meios próprios e locados, no montante de 36,5M€ (s/ IVA), e outro, apenas, a meios locados (no montante de 1,9 M€).
39. Em 2013, o contrato de prestação de serviços com o M_AI teve por objeto assegurar a disponibilidade dos meios aéreos próprios⁷⁵ da EMA, através de 5 Kamov e 3 B3⁷⁶.

⁷⁵ Em 2013, na sequência da alteração dos estatutos da EMA, a locação dos meios aéreos já foi da responsabilidade da ANPC. Pela RCM n.º 55/2012, de 4 de julho, foi autorizada a realização da respetiva despesa pela ANPC, durante os anos de 2013 a 2017, no montante total de 151,791 M€, acrescido de IVA. A ANPC submeteu a visto do TC, em 2013, os contratos seguintes: locação de 25 aeronaves complementares



A decisão do TC que concedeu o visto a este contrato, em 21 de junho de 2013, incluiu a seguinte recomendação: “*Recomendar solenemente à entidade adjudicante [Estado, representado pelo MAI] que em procedimentos futuros deve providenciar no sentido de se dar cumprimento rigoroso ao disposto no artigo 287.º do CCP e nos artigos 45.º, n.º 4 e 81.º, n.º 2 da LOPTC (...)*”

40. Em 2013, as aeronaves próprias da EMA voaram cerca de 2490 horas, sendo 2164 horas utilizadas no apoio às forças de segurança, proteção e socorro do MAI⁷⁷; destas, 60% foram afetadas à ANPC para o combate de incêndios florestais.
41. A EMA também utiliza as aeronaves próprias para voos de treino e instrução que totalizaram, em 2012 e 2013, cerca de 465 e 450 horas de voo, respetivamente (Anexo 6).

Instrumentos de gestão

42. A gestão económica e financeira da EMA é disciplinada pelos instrumentos de gestão previsional previstos na lei, designadamente por: Planos de atividade e de investimentos e financeiros, anuais e plurianuais, incluindo o programa de investimentos com as fontes de financiamento; Relatórios trimestrais de execução orçamental, a enviar ao MEF e ao MAI, acompanhados dos respetivos relatórios do órgão de fiscalização.
43. A EMA elaborou, relativamente ao ano de 2012, para além dos referidos instrumentos de gestão, também o Relatório de Gestão e Contas e o relatório de execução do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC)⁷⁸.
44. Em 2012, o fiscal único elaborou relatórios trimestrais relativos ao trabalho de revisão das contas da EMA, tendo o relatório, reportado a 31 de dezembro, recomendações.
45. Na certificação legal de contas do ano de 2012 o fiscal único emitiu duas reservas:
 - saldo da conta de clientes, no montante de 14.425.400€ - [trata-se de] dívida da ANPC, que apesar de ter sido pedida a confirmação de saldos não foi obtida resposta.

(helicópteros ligeiros A) e correspondentes serviços de manutenção e operacional no montante de 39,923 M€ - visado em 24 de maio de 2013 (proc. n.º 688/2013); locação de 4 aeronaves complementares (aviões anfíbios médios) e de prestação de serviços de manutenção e de operação dos mesmos, no montante de 13,675 M€ - visado em 18 de junho de 2013 (Proc. n.º 740/2013); locação de 8 aeronaves complementares (helicópteros médios), e correspondentes serviços de manutenção e operação, no montante de 21,288 M€ - visado em 18 de junho de 2013 (Proc. n.º 803/2013); locação de meios aéreos, no montante de 698.000,00 € - devolvido em 24 de setembro de 2013 (Proc. n.º 1337/2013).

⁷⁶ Este contrato celebrado em 5 de abril de 2013 e com produção de efeitos entre 1 de janeiro e 30 de setembro de 2013, foi remetido ao TC para fiscalização prévia, em 6 de maio de 2013, tendo sido visado, em 21 de junho de 2013.

⁷⁷ Pela RCM n.º 55/2012, foi determinado que a EMA e o Instituto Nacional de Emergência Médica, I.P. (INEM) procedessem ao lançamento do procedimento concursal necessário à aquisição dos serviços de manutenção e operação dos meios aéreos próprios e dos serviços de disponibilização e locação de meios aéreos para a prossecução das missões públicas atribuídas ao M_AI e ao INEM, durante os anos de 2013 a 2017.

⁷⁸ Monitorização do Plano elaborado e aprovado pelo CA em março de 2010.



Tribunal de Contas

Esta situação pode gerar, em todo ou em parte, um impacto de idêntico montante ao nível dos capitais próprios, dado não ter sido reconhecida qualquer imparidade associada a estes ativos;

- Ativos Fixos Tangíveis - não cumprimento da Norma Contabilística e de Relato Financeiro (NCRF) n.º 7 nomeadamente quanto à depreciação de cada item do ativo quando estes têm custo significativo relativo ao custo total (e.g.: estruturas e motores de uma aeronave). Não concordância quanto ao reconhecimento da perda decorrente do sinistro, ocorrido em 3 de setembro de 2012, de um helicóptero Kamov [(matrícula CS-HMO)]^{79/80}.

46. O Gabinete de Qualidade da EMA desenvolveu, em 2012, uma auditoria aos meios aéreos⁸¹, no âmbito do DECIF de 2012, em que foram inspecionadas 38 aeronaves (de um total de 41) tendo, em resultado, sido encontradas algumas não-conformidades que “*não revelam problemas excessivamente graves*” e produzidas recomendações de melhoria das condições de operação e das bases operacionais.

Recursos financeiros e análise económico-financeira

47. Constituem receitas próprias da EMA as receitas provenientes da exploração e prestação de serviços que constituem o seu objeto estatutário, os rendimentos de bens próprios, as participações, dotações, subsídios e compensações financeiras do Estado ou de outras entidades públicas⁸².

Execução Orçamental

48. A EMA é uma entidade pública reclassificada (EPR)⁸³ e, como tal, deve proceder ao registo da informação no Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO), nos termos definidos, designadamente, no decreto de execução orçamental (DEO) para os anos de 2013 e de 2012⁸⁴.

⁷⁹ “O valor contabilístico desta aeronave no final de 2102 ascendeu a 4.781.944,00 € tendo sido depreciado 478.194,00€, dos quais 159.398,00€ respeitam a depreciações calculadas após a queda da aeronave. Assim, em nosso entendimento a depreciação da aeronave deveria ter sido suspensa na altura do sinistro, estando esta rubrica sobrevalorizada em 159.398,00€. (cfr. certificação legal de contas e relatório de Recomendações do Fiscal único de 2012).

⁸⁰ Refira-se que enquanto decorria o processo de investigação do sinistro da aeronave foi imposta a paragem de toda a frota, entre 21 de setembro e 31 de outubro; esta é uma das questões que se encontra em processo de arbitragem por aplicação de penalidades.

⁸¹ Na auditoria foi utilizada a técnica dos questionários (*checklists*) e recolha de evidências documentais e/ou fotográficas.

⁸² Cfr. artigo 16.º dos Estatutos.

⁸³ Cfr. n.º 5 do artigo 2.º da LEO (na redação dada pela Lei n.º 22/2011, de 20 de maio).

⁸⁴ Cfr. artigo 58.º do DL n.º 36/2013, de 11 de março (DEO para 2013), e artigo 65.º do DL n.º 32/2012, de 13 de fevereiro (DEO para 2012) - Informação genérica a prestar pelos serviços e fundos autónomos. Destaca-se o seguinte: mensalmente, até ao dia 10 do mês seguinte ao qual a informação se reporta, tais entidades registam: a) As contas da execução orçamental de acordo com os mapas n.ºs 7.1, «Controlo orçamental — Despesa», e 7.2, «Controlo orçamental — Receita», do POCP ou planos sectoriais; b) Todas as alterações orçamentais de acordo com os mapas n.ºs 8.3.1.1, «Alterações orçamentais — Despesa», e 8.3.1.2,



49. A receita orçamental (incluindo empréstimos), em 2013⁸⁵, alcançou cerca de 45 M€, sendo que as “*Vendas de bens e serviços*” representaram a maior parte da receita (27 M€; 59 % do total) seguindo-se o “*Saldo transitado do ano anterior*” com 11 M€ (23%) e o “*empréstimo de curto prazo – DGTF*”- no montante de 8 M€ (18%).
50. A análise da rubrica de “*Vendas de bens e serviços*” revelou que o contrato entre o M_AI e a EMA apenas foi assinado em abril de 2013⁸⁶, tendo as verbas sido recebidas no 2.º semestre de 2013 (durante o 1.º semestre a EMA não emitiu qualquer faturação).
51. Assim, para poder pagar à Heliportugal – Trabalhos e Transporte Aéreo, Representações, Importação e Exportação Lda. a manutenção programada do 2.º semestre de 2012 [fatura remetida em janeiro de 2013]⁸⁷, a EMA teve de contrair, à semelhança de anos anteriores, um empréstimo de curto prazo junto da DGTF⁸⁸.
52. Relativamente a 2012, constatou-se que a receita orçamental decresceu 38% (-28 M€), influenciada pela transferência para a ANPC da responsabilidade de disponibilidade de meios aéreos locados. Daí a diminuição das “*Vendas de bens e serviços*” (inclui as relativas aos meios aéreos próprios e locados) e, conseqüentemente, por menor necessidade de tesouraria, de “*Empréstimos de curto prazo*”, que passaram de 51 M€ e 14 M€, em 2012, para 27 M€ e 8 M€, em 2013, respetivamente.

Quadro 1 – Receita orçamental

Unidade: euros

Receita	2013		2012		Variação
	Montante	Peso %	Montante	Peso %	%
Venda da de Bens e Serviços (meios aéreos próprios)	26.639.559,00	58,96	32.371.098,11	44,45	-17,71
Venda da de Bens e Serviços (meios aéreos locados)	-		18.364.130,89	25,22	
Passivos Financeiros-Empréstimos de curto prazo	8.000.000,00	17,70	14.000.000,00	19,23	- 42,86
Saldo da gerência anterior	10.546.676,00	23,34	8.085.881,00	11,10	30,43
Total	45.186.235,00	100,00	72.821.110,00	100,00	-37,95

Fonte: Base de dados SIGO-2012 e 2013

53. Em 2013, a despesa orçamental (incluindo passivos financeiros) atingiu cerca de 34 M€ (Anexo 7). A “*Aquisição de Bens e Serviços*”, que totalizou 20 M€ (60 % da despesa total), é essencialmente referente a despesas com os contratos manutenção das aeronaves (17 M€). Seguem-se os “*Passivos financeiros*” (8 M€) com 24% do total da despesa

«Alterações orçamentais — Receita», do POCP ou planos sectoriais. Trimestralmente: relatório de execução orçamental.

⁸⁵ Informação registada no SIGO.

⁸⁶ Visado pelo TC em junho de 2013.

⁸⁷ As facturas devem ser pagas 30 dias depois de emitidas pelo fornecedor após o termo de cada período de seis meses de prestação do serviço.

⁸⁸ Para garantir a disponibilidade de tesouraria, a EMA financia-se através de empréstimos de curto prazo da DGTF que são saldados até 31 de dezembro de cada ano.

Tribunal de Contas

(pagamento do empréstimo de curto de prazo efetuado junto da DGTF⁸⁹) e as “Despesas com pessoal”⁹⁰ e “Outras despesas correntes”, com 8 % cada.

54. Relativamente a 2012, a despesa decresceu 46% (-28 M€) influenciada pela transferência, em 2013, para a ANPC da responsabilidade para a disponibilização de meios aéreos locados (em 2012: 19 M€). Verifica-se também a diminuição das despesas com os contratos manutenção das aeronaves (em 2013: 17 M€; em 2012: 21 M€)⁹¹, e, em consequência da diminuição da atividade, dos “empréstimos de curto prazo” (em 2013: 8 M€; em 2012: 14 M€) e das despesas com pessoal, designadamente pilotos (em 2013: 2,7 M€; em 2012: 3,2 M€).

Quadro 2 – Despesa orçamental

Unidade: euros

Despesa	2013		2012		Varição
	Montante	Peso %	Montante	Peso %	%
Despesas com pessoal	2.722.841,00	8,06	3.168.863,00	5,09	-14%
Aquisição de bens e serviços	20.337.765,00	60,21	42.593.515,00	68,46	-52%
Outras despesas Correntes	2.718.552,00	8,05	2.456.580,00	3,95	11%
Passivos financeiros	8.000.000,00	23,68	14.000.000,00	22,50	-43%
Total	33.779.158,00	100,00%	62.218.958,00	100,00	-46%

Fonte: Base de dados SIGO-2012 e 2013.

55. Durante os anos de 2012 e de 2013, a EMA remeteu à Inspeção-Geral de Finanças (IGF) e à DGTF os relatórios trimestrais de execução orçamental de acordo com o estabelecido nos Estatutos⁹².
56. A EMA procedeu, também, ao reporte de informação à Direção-Geral de Orçamento (DGO), designadamente o atraso nos pagamentos⁹³, reportado a 31 de dezembro de 2012, no montante de cerca de 615.511,80 €⁹⁴, tendo-se verificado que o prazo médio de pagamentos (PMP), em 31 de dezembro, rondou os 7 dias⁹⁵.

⁸⁹ A EMA, no final do ano de 2012, procedeu ao reembolso do empréstimo e dos juros, à taxa fixa nominal anual de 2,53%, no montante 195.793,89€ (cfr. cláusulas quarta e sexta do contrato de empréstimo celebrado em 22 de maio de 2013).

⁹⁰ Trabalhadores 1,5 M€; órgãos sociais 105 m€; segurança social 0,639 m€; seguros 0,169 m€; outros abonos em numerário 0,149 m€.

⁹¹ De referir que, em 2013, as horas voadas faturadas pela Heliportugal foram inferiores às do ano de 2012, uma vez que as primeiras faturas (Kamov e B3) correspondem a horas voadas no semestre do ano anterior e as segundas faturas correspondem às horas voadas no 1.º semestre do próprio ano.

⁹² Cfr. alínea b) do artigo 17.º e na alínea e) do n.º 1 do Despacho n.º 14277/08, de 23 de maio: Plano de Atividades e Orçamentais anuais; Planos de Investimentos anuais, Documentos de prestação de contas, bem como o relatório anual de fiscalização do revisor oficial de contas, relatórios trimestrais de execução orçamental, acompanhados de relatório do órgão de fiscalização.

⁹³ DL n.º 65-A/2011, de 17 de maio - Desenvolve e reforça deveres de prestação de informação financeira necessários ao controlo da execução orçamental.

⁹⁴ Informação nos termos da RCM n.º 34/2008, de 22 de fevereiro - Programa Pagar a Tempo e Horas.

⁹⁵ PMP por Trimestre (T): 1T: 33 dias; 2T: 28 dias; 3T: 17 dias. Refere-se que a EMA deve proceder ao pagamento das faturas, 30 dias após a entrega das mesmas (cfr. n.º 3 da cláusula 34.º dos contratos).



Mas o PMP relativo ao 3.º trimestre de 2013, quando comparado com o período homólogo do ano anterior, agravou-se (2013: 93 dias; 2012: 17 dias), em consequência do atraso no recebimento dos serviços prestados à ANPC.

Situação económico-financeira

57. As demonstrações financeiras da EMA, no período 2010-2012 (Anexos 7 e 8)⁹⁶, foram elaboradas nos termos do Sistema de Normalização Contabilística (SNC)⁹⁷ e enviadas atempadamente ao TC⁹⁸, ao MAI e ao MEF⁹⁹. Contudo, no período de execução da auditoria, o relatório de gestão e contas de 2012 ainda não tinha sido aprovado pela Tutela.
58. Com base nos Balanços da EMA, para os anos de 2012 [ano de referência] e 2011, constata-se que (Anexo 8):
- em 2012 o *Ativo Líquido* totalizou cerca de 58,5 M€, que traduz um decréscimo de 3,8% relativamente a 2011, em consequência essencialmente das amortizações de exercício da frota de aeronaves da EMA que constituem a quase totalidade do *Ativo fixo tangível* (51% do Ativo Líquido, -9,1 % do que em 2011), e de Clientes (-4 M€);
 - a “*Caixa e depósitos bancários*” totalizou 11 M€, encontrando-se a quase totalidade em depósitos à ordem na Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, E.P.E (IGCP) (99%). Relativamente ao ano anterior, constata-se um acréscimo de 30,6% nos depósitos à ordem (2012: 10,5 M€; 2011: 8 M€);
 - o saldo de “*Clientes*”, totalizou 14,4 M€¹⁰⁰ (25% do Ativo Líquido) o que representa um decréscimo de 20,4 %, relativamente a 2011, que decorre do SEF ter pago a dívida de 3 M€ relativa à prestação de serviços realizada em 2010 e 2011;
 - a rubrica “*Outras contas a receber*”, no montante de 2,9 M€, inclui cerca de 2 M€¹⁰¹ referente à especialização das penalizações contratuais aplicadas no exercício e ainda não faturadas¹⁰²;
 - o “*Capital Próprio*” totalizou cerca de 44 M€¹⁰³ (2012: 75%; 2011: 86 % do Ativo Líquido).
 - o “*Passivo*” totalizou cerca de 15 M€, constituído, na sua quase totalidade, por “*Outras contas a Pagar*” no montante de 13 M€, sendo 11 M€ referentes a “*Acréscimos de custos com a manutenção de aeronaves*” e 1 M€ a penalidades por

⁹⁶ As contas relativas a 2013 não se encontravam encerradas.

⁹⁷ Cfr. alíneas b) do n.º 2 do artigo 2.º e o) do n.º 1 do artigo 51.º da LOPTC, a EMA está sujeita o controlo financeiro do TC.

⁹⁸ Cfr. n.º 2 do artigo 2.º da LOPTC.

⁹⁹ Cfr. alínea c) do n.º 2 do artigo 13.º do DL n.º 109/07, de 13 de abril, e artigo 13.º do DL n.º 300/07, de 23 de agosto, e ofícios n.ºs 144/CA/3, de 14 de junho de 2013, e 138/CA/2013, de 12 de junho.

¹⁰⁰ Correspondente a dívidas da ANPC, das quais cerca de 13 M€ remontam ao ano de 2008.

¹⁰¹ Contabilizados na rubrica “*Devedores por acréscimo de rendimentos*”.

¹⁰² São penalizações retidas por incumprimento da Heliportugal no âmbito dos Contratos de manutenção, matéria que se encontra em processo de Tribunal Arbitral.

¹⁰³ Dos quais 66 M€ respeitam a “*Capital realizado*”, -22 M€ a “*Resultados Transitados*” (inclui o *Resultado Líquido do Exercício* de 2011 com um valor negativo de 8 M€) e -677 m€ ao “*Resultado Líquido do Exercício*”.



Tribunal de Contas

indisponibilidade de aeronaves (estimadas relativa à prestação de serviços à ANPC). Na rubrica “*Estado e outros entes públicos*” verificou-se um saldo devedor, no montante de 1,4 M€, sendo 1,2 M€ referente a IVA a pagar.

59. Da análise efetuada à Demonstração de Resultados [2012; 2011], constata-se que (Anexo 9):

- em 2012, as “*Vendas e serviços prestados*” atingiram 38,5 M€ (+6,3 % do que em 2011 quando foram de 36,2 M€), provenientes de prestação de serviços ao M_AI sendo 23,5 M€ com meios aéreos próprios e 14,9 M€ locados (em 2011: 23 M€ e 13,2 M€, respetivamente).
- os “*Outros rendimentos e ganhos*” totalizaram 2,3 M€, registando, face ao ano anterior, um acréscimo de 1,9 M€ por penalidades contratuais, no montante de 2 M€, aplicadas à *Heliportugal* pela paralisação da frota Kamov.
- os “*Fornecimentos e Serviços Externos*” totalizaram 30,6 M€¹⁰⁴ (+7,3% do que em 2011), decorrentes da locação de aeronaves (2012: 14,9 M€; 2011: 13,2 M€) e da manutenção de aeronaves (2012: 14,5 M€; 2011: 14,3 M€);
- os “*Gastos com Pessoal*” atingiram 4 M€, sendo 3 M€ referentes a “*Remunerações do pessoal*”, 0,2 M€ a “*Remunerações dos órgãos Sociais*” e 0,7 M€ a encargos sobre as remunerações. O decréscimo de 14%, face a 2011, resulta da saída de trabalhadores afetos à área operacional, das reduções remuneratórias e da suspensão do pagamento dos subsídios de férias e de Natal;
- Os “*outros gastos e perdas*” atingiram 1 M€, -82% do que em 2011. O ano de 2011 foi fortemente afetado pela decisão do Tribunal Arbitral, desse ano, de anulação das penalidades, de cerca de 5 M€, anteriormente registadas como “*Outros rendimentos e ganhos*”¹⁰⁵;
- a rubrica “*Juros e Gastos Similares suportados*” totalizou 805 m€, sendo 196 m€ de juros pagos à DGTF e 608 m€ ainda relacionados com a sentença do Tribunal Arbitral antes referida;
- o “*Resultado antes de depreciações, gastos de financiamento e impostos*” (EBITDA) foi de 3 M€ e o “*Resultado Operacional*” atingiu 0,2 M€ (-8 M€ em 2011).
- o *Resultado Líquido do Exercício*, embora negativo (-677 m€), evidencia uma melhoria significativa, relativamente ao resultado de 2011 (-8 M€).

60. Da análise dos indicadores económico-financeiros, de 2012 e de 2011 (Anexo 10) constata-se que a autonomia financeira (75%), a solvabilidade (295%) e a liquidez geral, reduzida e imediata (1,9, 1,9 e 0,7) expressam uma situação estrutural positiva. O

¹⁰⁴ Com a seguinte decomposição: 14,9 M€ - Subcontratos (combate a incêndios); 14,5 M€ - Conservação e manutenção de aeronaves; 0,2 M€ - Seguros; 0,3 M€ - Trabalhos especializados; 0,5 M€ - Rendas e alugueres; 0,03 M€ - Honorários; 0,038 M€ - Energia e fluidos; 0,3 M€ - Outros serviços e fornecimentos diversos.

¹⁰⁵ Correspondente a: 2.899.000,00€ (anulação de estimativa de rendimento de penalidades aplicadas em 2009) e de 1.572.000,00€ (anulação de estimativa de rendimento de penalidades aplicadas em 2010). Refere-se ainda que a decisão arbitral teve ainda outro impacto negativo nas contas com a anulação de faturação emitida de penalidades aplicadas em 2008, de 1.281.000,00€ e ainda 305.150€, de juros de mora apurados referentes a retenções de pagamentos de 2008; de 40.251€ de custas do Tribunal Arbitral e de 144.050€ de encargos com o advogado da EMA.



*EBITDA*¹⁰⁶ (2012: 3 M€; 2011: -4,5M€) e a Rentabilidade operacional das vendas (2012: 8 %; 2011: -12%) evidenciam uma franca recuperação da atividade operacional da EMA face a 2011, ano marcado negativamente pela decisão do Tribunal Arbitral já referida. Contudo, existem ainda ações arbitrais e judiciais em curso, que em 2012 não se encontravam provisionadas.

61. Não se encontrando as contas do exercício de 2013 encerradas¹⁰⁷, as demonstrações financeiras, reportadas a 30 de setembro de 2013, revelam que os Resultados Operacional e Líquido, em comparação com o período homólogo, se agravaram em 865,6% e 423,6%, respetivamente¹⁰⁸. Este agravamento deve-se, designadamente a um acréscimo de 31,7% verificado na rubrica de “*Custo de Mercadorias Vendidas e das Matérias Consumidas*” derivado ao aumento do consumo de combustíveis (em consequência de maior n.º de horas de voo), ao aumento de 57,4% de “*Juros e gastos similares*” da faturação da manutenção e ainda um decréscimo de 97,7% em “*Outros rendimentos e ganhos*”, por não terem sido aplicadas penalidades relativamente à manutenção programada. Acresce referir que a significativa diminuição da prestação de serviços à ANPC (-16,6 M€), agora limitada aos meios aéreos próprios, foi contrabalançada pela anulação da despesa de locação desses meios.

Contratação pública - Aquisição de bens e serviços

62. A EMA encontrava-se sujeita ao regime jurídico da contratação pública¹⁰⁹ e demais legislação, estando, assim, obrigada a seguir os procedimentos de contratação pública e as regras de boa gestão das empresas do sector empresarial do Estado¹¹⁰.
63. No âmbito da gestão corrente, a EMA celebrou ou manteve em execução, em 2012, contratos de aquisição de bens e serviços¹¹¹, com diversas entidades, totalizando cerca de

¹⁰⁶ EBITDA – *Earnings Before Interest Taxes, Depreciations and Amortizations*.

¹⁰⁷ Foi determinado o prazo até 30 de maio para a prestação de contas ao TC, relativa ao exercício de 2013 (cfr. despacho do Juiz Conselheiro da Área de 5 de maio de 2014).

¹⁰⁸ Resultado Operacional em 30-set-2012: -430.60,00€, 30 set 2013: -4.851.813 € e o Resultado líquido em 30-set-2012: -936.913,00€ e 30-set-2013: -4.905.751,00€.

¹⁰⁹ Cfr. Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro, republicado pelo DL n.º 278/2009, de 2 de outubro, e, posteriormente, alterado pela Lei n.º 3/2010, de 27 de abril, pelo DL n.º 131/2010, de 14 de dezembro, pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, e pelo DL n.º 149/2012, de 12 de julho.

¹¹⁰ Para efeitos da prossecução da sua atividade operacional e por forma a cumprir a sua missão de disponibilidade permanente dos meios aéreos, a EMA lançou, em 2012, em tempo útil, os procedimentos dos concursos públicos com publicidade internacional, com carácter anual, para a locação de meios aéreos, para o período crítico de combate a incêndios. cujos pagamentos, acrescidos dos relativos a contratos celebrados em anos anteriores, com execução nesse ano, totalizaram cerca de 18 M€.

A EMA “*desencadeou todos os procedimentos de aquisição de bens e serviços, de acordo com a legislação da contratação pública em vigor. No âmbito da locação dos meios aéreos a EMA lançou em tempo útil os procedimentos dos concursos públicos com publicidade internacional, com carácter anual, tendo recorrido à realização de ajustes diretos sempre que as circunstâncias excecionais e urgentes o determinaram e sempre em função das solicitações da ANPC.*” (cfr. Relatório de Gestão e Contas de 2012).

Nos anos de 2009 a 2012, a EMA celebrou contratos de aquisição de serviços de locação de aeronaves e submeteu-os à fiscalização prévia, tendo sido todos declarados conforme/visados pelo TC.



Tribunal de Contas

3 M€ (7% do total da contratação anual), com observância da legislação nas operações revistas documentalmente no decurso da auditoria.

64. No que respeita aos contratos de fornecimento e de manutenção de aeronaves, que adiante serão analisados em detalhe, só a partir de 2010, na sequência duma recomendação do TC, formulada no Relatório n.º 34/2009, passaram aqueles a ser submetidos a fiscalização prévia do TC¹¹².

¹¹¹ e.g.: limpeza de instalações, seguros, aluguer operacional de viaturas, assessoria jurídica, serviços de contabilidade, telecomunicações.

¹¹² Os contratos celebrados pela EMA, em 2008 e 2009, não foram remetidos ao TC, porque a tutela e a EMA consideraram que não se encontrava verificada uma única das condições fácticas previstas na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC). Esta matéria foi analisada e decidida em sede da 2.ª Secção do TC, no Relatório n.º 34/2009, de 1 de outubro, tendo sido recomendado à EMA “*que os contratos de meios aéreos celebrados pela EMA lhe sejam remetidos para efeitos de fiscalização prévia*”.



OBSERVAÇÕES

Sistemas de gestão e de controlo

Ambiente de controlo

65. A avaliação do controlo interno teve em conta o ambiente de controlo e os procedimentos de controlo interno estabelecidos. Acresce que, na área administrativa e financeira, a EMA possui uma estrutura reduzida e com escassez de recursos humanos, funcionando abaixo do limiar mínimo necessário para o cumprimento das normas de controlo interno (e.g.: segregação de funções).
66. A EMA tem cumprido com os PBG¹¹³, tendo, para o efeito, desenvolvido as atividades seguintes: enviou atempadamente, para aprovação pela tutela, o plano de atividades e orçamento anual, os relatórios trimestrais de execução orçamental e o relatório de gestão e contas, acompanhados de pareceres do ROC; instituiu um Código de Ética; divulgou e manteve atualizada informação no seu sítio da empresa, no portal do SEE e no Sistema de Recolha de Informação Económica e Financeira (SIRIEF); deu cumprimento aos deveres de informação, nomeadamente à DGO, à DGTF e à IGF; deu cumprimento às orientações sobre as remunerações¹¹⁴.
67. O Fiscal único elaborou pareceres sobre os planos de atividades, os relatórios de acompanhamento (trimestrais), e no final de cada ano o relatório de apreciação sobre as demonstrações financeiras (inclui certificação legal das contas).
68. A EMA não possuía um manual de procedimentos e/ou normas que estabelecessem um conjunto de requisitos prévios inerentes à atividade na área administrativo-financeira, designadamente ao nível da segregação de funções e do registo e controlo das operações, por forma a assegurar a fiabilidade dos registos e a salvaguarda dos ativos.

Em sede de contraditório, os membros do CA da EMA, em funções até janeiro de 2014, confirmam “ (...) *que, no plano formal, a EMA não possuía um manual de procedimentos na área administrativo-financeira, ao nível da segregação de funções (...), e que tal se deve ao “(...) número reduzido de colaboradores que integrava a estrutura administrativo-financeira composta por 1 Diretor e 2 chefes de departamento (RH e Financeiro), sendo que cada chefe de departamento era chefe de si próprio” e que “a intervenção direta e constante dos administradores no início, no acompanhamento e na conclusão de todo o procedimento torna manifesto a existência de uma rotina de trabalho efetivo de gestão e controlo que não é compatível com manuais de procedimentos numa estrutura diminuta onde a segregação de funções desde o início se mostrou inviável.”*”

As alegações confirmam o relatado e são consentâneas com os alertas reiterados do TC de que o quadro jurídico de funcionamento administrativo e financeiro das entidades públicas não é cumprível sem a afetação de suficientes recursos humanos, o que manifestamente não ocorreu.

¹¹³ Cfr. Relatório de agosto de 2013 relativo ao PBG, elaborado pela DGTF.

¹¹⁴ e.g.: Aplicação das reduções remuneratórias; suspensão do pagamento do subsídio de férias e de Natal; cumprimento do disposto no EGP. Enviou à Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP) informação documentada, nomeadamente, sobre a caracterização detalhada das remunerações, suplementos e outras componentes remuneratórias dos seus trabalhadores, nos termos definidos no formulário (cfr. Lei n.º 59/2013, de 23 de agosto).

Tribunal de Contas

69. Não obstante a definição, em junho de 2011, de procedimentos de normalização relativos a aquisição de bens e serviços, cujos processos deveriam ser capeados com um documento designado “*processo de acompanhamento de despesa*”¹¹⁵, verificou-se que tal não estava a ser feito, dificultando a apreciação sequencial dos atos praticados, bem como a identificação das entidades competentes em todas as fases de autorização e pagamento da despesa¹¹⁶.
70. A nível operacional foram estabelecidas normas de gestão e de funcionamento da sua estrutura orgânica tendo sido elaborados os manuais seguintes: de Operações de Voo¹¹⁷; de Operações de Estado; de Gestão da Continuidade de Aeronavegabilidade; de Gestão de Qualidade e de Gestão de Segurança de Voo. E no âmbito da formação e treino foram elaborados dois manuais, o Manual de Instrução e o Manual de Operações para obtenção das qualificações “de tipo” e IFR (Regras de Voo por Instrumentos).
71. O PGRCIC caracteriza a entidade identificando a missão, atribuições e estrutura orgânica da empresa, mas não identifica os riscos por Departamento/Serviço¹¹⁸, não contém indicações claras sobre a função e responsabilidades de cada interveniente na gestão dos riscos e não calendariza as medidas de prevenção de riscos.
72. A EMA, conforme resulta do DL n.º 37/2007, de 19 de fevereiro¹¹⁹, podia “*integrar o SNCP [Sistema Nacional de Compras Públicas], na qualidade de entidades compradoras*”

¹¹⁵ Documento com informação essencial com a sequência dos atos do processo e dos diversos intervenientes, numerado, datado e com as respetivas assinaturas.

¹¹⁶ Em 9 de janeiro de 2012, foram também elaboradas normas destinadas à utilização de viaturas alugadas, ao abrigo de contrato de Aluguer Operacional de Viaturas – AOV. Em novembro de 2013 a EMA utilizava 8 viaturas de aluguer.

¹¹⁷ O MOV foi elaborado para descrever as políticas e procedimentos que regulam as operações de voo da DOV da EMA, no âmbito da sua certificação com Operador de Trabalho Aéreo. O principal objetivo deste manual é o de garantir uma operação segura e eficiente dos meios afetos à DOV. Fornece diretrizes claras e concisas para permitir que todos os seus colaboradores desempenhem as suas funções e responsabilidades em consonância com as políticas da EMA e com a regulamentação vigente.

¹¹⁸ Refere que a probabilidade de ocorrência de riscos de gestão é transversal a todas as direções de serviços.

¹¹⁹ Diploma que procedeu à definição do Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP) e criou a Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E. (ANCP), com as funções de entidade gestora do SNCP e gestora do parque de veículos do Estado. A ANCP foi extinta pelo DL n.º 117-A/2012, de 14 de junho, sucedendo-lhe, na totalidade das atribuições e competências, a Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P., (ESPAP).

Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 1.º do DL n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, a ANCP tinha por objeto “*conceber, definir, gerir e avaliar o sistema nacional de compras públicas, com vista à racionalização dos gastos do Estado, à desburocratização dos processos públicos de aprovisionamento, à simplificação e regulação do acesso e utilização de meios tecnológicos de suporte e à protecção do ambiente.*” O n.º 1 do artigo 3.º do mesmo diploma estabelecia que “[o] sistema nacional de compras públicas (SNCP), além da ANCP e das unidades ministeriais de compras (UMC), integra entidades compradoras vinculadas e entidades compradoras voluntárias”.

Nos termos do n.º 1 do artigo 3.º do DL n.º 117-A/2012, de 14 de junho, a ESPAP, I. P., tem por missão “*assegurar o desenvolvimento e a prestação de serviços partilhados no âmbito da Administração Pública, bem como conceber, gerir e avaliar o sistema nacional de compras e assegurar a gestão do PVE, apoiando a definição de políticas estratégicas nas áreas das tecnologias de informação e comunicação (TIC) do Ministério das Finanças, garantindo o planeamento, conceção, execução e avaliação das iniciativas de informatização tecnológica dos respetivos serviços e organismos.*”



voluntárias (...), mediante a celebração de contrato de adesão com a ANCP¹²⁰", o que não se verificou, justificando essa opção com a dificuldade em encontrar fornecedores dos bens e serviços em condições adequadas à especificidade da sua atividade aeronáutica.

73. As aplicações sobre as horas de voo não estão integradas nos departamentos das áreas operacional e financeira, dificultando um adequado controlo da faturação emitida ou recebida¹²¹. No entanto, quanto aos meios aéreos envolvidos no combate aos incêndios florestais, tem havido cruzamento de dados com a ANPC que também controla a sua utilização¹²².

Assiduidade

74. Não existe um regulamento de horário de trabalho, sendo o controlo da assiduidade efetuado através de registo manual (rubrica)¹²³. Para a área operacional, o registo é efetuado através de uma escala de serviço divulgada por *email* e registada na *intranet*¹²⁴.

Disponibilidades

75. A EMA possui uma conta no IGCP (movimentada com a assinatura de dois titulares, o Presidente e o Vogal Executivo do CA), onde estão depositadas 99,9% das disponibilidades, e sete contas bancárias na Caixa Geral de Depósitos (CGD), para movimentação de fundos de maneiio (FM)¹²⁵, de reduzido montante e existência justificada¹²⁶, pelo que se considera cumprido o princípio da unidade de tesouraria¹²⁷.
76. São elaboradas reconciliações bancárias mensais de todas as contas. Porém, constatou-se, em 2013, que existiam débitos em aberto durante meses (contas do FM fora da sede), a aguardar o envio dos respetivos documentos¹²⁸.

¹²⁰ Cfr. n.º 3, do artigo 3.º, do DL n.º 37/2007, de 19 de fevereiro.

¹²¹ *Maintenance Digital (controlo e gestão de utilização de aeronaves e componente) e EMA OPS INFO (DOV)*. O reporte para a área financeira era realizado pontualmente, através de folhas de *excel* preenchidas manualmente com os dados retirados do sistema.

¹²² No âmbito do acompanhamento da execução dos contratos de locação de aeronaves, a EMA confirmava com a ANPC as respetivas horas de voo.

¹²³ É utilizado um modelo, em suporte papel, para justificação de faltas e ausências.

¹²⁴ Cfr. regulamentação aeronáutica, nomeadamente o DL n.º 44/2013, de 2 de abril, e a Portaria n.º 742/93, de 16 de agosto, Manual de Operações de Voo e Manual de Operações de Estado.

¹²⁵ Destinada à realização de pequenas despesas "urgentes e inadiáveis" de pequeno montante (até 150€), cfr. Regulamento Fundo de maneiio aprovado pelo CA, em 11 de dezembro de 2007, Proposta n.º 004-P/DAR/08, com Despacho de 6 de junho e Informação n.º 02/098/DAR/2010, com Despacho de 17 de agosto.

¹²⁶ A existência de tais FM é "devido à dispersão existente das diversas bases e à liquidação de algumas penhoras existentes e cujo meio de pagamento é, em norma, efetuado por referência multibanco, meio de pagamento que não está disponível no IGCP" (cfr. mail de 25 de outubro de 2013, da EMA).

¹²⁷ Cfr. artigo 89.º da Lei n.º 64-B/2011, de 31 de dezembro.

¹²⁸ De acordo com informação prestada, as situações em aberto ficarão regularizadas até ao encerramento das contas de 2013 (cfr. *e-mail*, em 8 de novembro 2011).

Tribunal de Contas

77. Em virtude do reduzido número de trabalhadores na área financeira, a segregação nas funções de tesouraria e contas correntes não foi assegurada.

Património

78. No âmbito dos trabalhos realizados pelo Fiscal Único, foi detetado que apenas constava do cadastro fiscal da EMA a titularidade de oito aeronaves, não se encontrando registado o helicóptero Kamov CS-HMP, situação que ainda se mantém apesar de a EMA possuir o respetivo título de propriedade¹²⁹.
79. Não obstante a inventariação dos bens, em termos de registo patrimonial (aquando da aquisição), não existem registos da sua localização, não são efetuadas contagens físicas, e os bens não estavam etiquetados.

Os membros do CA da EMA alegaram em sede de contraditório que *“O trabalho de inventariação dos bens (cerca de 1% do ativo) estava a ser feito de acordo com os critérios definidos pela Qualidade e com o acompanhamento do seu responsável (...)”*.

80. A EMA, aquando do reconhecimento inicial das aeronaves Kamov e B3, registou o seu valor individual de aquisição, sem decomposição, pelo que as depreciações têm vindo a ser efetuadas de uma forma global¹³⁰, sem acautelar os diferentes períodos de vida útil das partes significativas (e.g.: motores das aeronaves). Tal situação tem sido objeto de reserva na Certificação Legal de Contas, desde 2010, por contrariar o estabelecido na NCRF n.º 7¹³¹. Regista-se que o processo de decomposição foi, entretanto, iniciado¹³².
81. Apesar das aeronaves representarem cerca de 99% do valor total do ativo fixo da EMA, não estão cobertas por seguro¹³³, desde janeiro de 2011 (como não estavam antes de dezembro de 2007), por razões de contenção de custos¹³⁴, o que coloca em risco a integridade patrimonial da EMA^{135/136}.

¹²⁹ O INAC em sede de contraditório informou que *“... a aeronave Kamov CS-HMP consta dos ficheiros que são transmitidos à AT [Autoridade Tributária], pelo que este Instituto desconhece a razão pela qual a mesma não se encontra no cadastro fiscal da EMA, SA”*.

¹³⁰ As depreciações das aeronaves são efetuadas numa base sistemática de quotas constantes durante uma vida útil estimada de 15 anos.

¹³¹ *Cada parte de um item do activo fixo tangível com um custo que seja significativo em relação ao custo total do item deve ser depreciada separadamente. Uma entidade imputa a quantia inicialmente reconhecida com respeito a um item do activo fixo tangível às partes significativas deste* (cfr. NCRF 7, publicada no DR n.º 173, de 7 de setembro de 2009 -Aviso n.º 15655/2009).

¹³² A EMA deu início a um processo de decomposição das componentes das aeronaves mas, alegadamente, não houve condições técnicas para que fosse possível quantificá-los e valorizá-los (cfr. mail de 8 de novembro de 2013, da EMA).

¹³³ Às *“aeronaves do Estado”* não é exigível o seguro aeronáutico obrigatório, cfr. alínea a) do n.º 2 do artigo 2.º do Regulamento (CE) 785/2004, de 21 de abril.

¹³⁴ Cfr. deliberação do CA, de 9 de novembro de 2010 (Ata n.º 100). A EMA, no período de 2008-2010, dispunha de seguro de *“casco e casco guerra”* das aeronaves cujo valor anual totalizava o montante de 972.415€.

¹³⁵ Refira-se que, em 3 de setembro de 2012, ocorreu um sinistro com uma aeronave Kamov, não segurada, que se encontra inoperativa desde essa data. Acresce referir que em novembro de 2007 ocorreu um acidente grave, com perda total duma aeronave B3 que também não estava segurada (a decisão de fazer seguros às



Em sede de contraditório, os membros do CA da EMA referem que *“No que respeita ao seguro das aeronaves (90% do ativo fixo da empresa), o Conselho de Administração assumiu a necessidade de ter um seguro que custava cerca de 1 milhão de euros/ano. Contudo, perante a determinação da tutela política, no cumprimento dos objetivos de redução de custos de 15%, a partir de 2011, o Conselho de Administração viu-se confrontado com a alternativa de cortar nos combustíveis ou nos seguros, sendo que cortar nos combustíveis significava parar as aeronaves e logo, nessa circunstância os seguros não seriam necessários. Optou-se, então pelo corte nos seguros, única forma de assegurar a verba dos combustíveis indispensáveis para que as aeronaves continuassem a operar e, assim, garantir a própria missão (...)”*.

O TC regista o contexto em que o CA da EMA decidiu deixar de segurar as aeronaves que, contudo, devia ter sido suportada numa análise de risco que tivesse em conta a prática internacional e o histórico de ocorrências na empresa. Dado que estava em causa a integridade patrimonial e a capacidade operacional, como demonstraram os acidentes de 2007 e de 2012, que resultaram na perda total de um helicóptero B3 e na inoperacionalidade de um helicóptero Kamov, respetivamente, competia ao representante do acionista Estado (DGTF) e à tutela (M_AI), que determinavam as condições contratuais de financiamento operacional, assegurarem as condições financeiras necessárias à boa gestão¹³⁷.

82. Em resultado das situações elencadas nos pontos anteriores e as alegações produzidas em sede de contraditório, considera-se que o sistema de controlo interno apresentava um *“Regular”*¹³⁸ grau de eficácia na prevenção e deteção de erros e irregularidades.

Contratos de fornecimento e manutenção de aeronaves

83. Em 22 de maio de 2006, na sequência de dois concursos públicos internacionais (CPI)^{139/140/141} o Estado Português (EP) celebrou com a Heliportugal dois contratos de

aeronaves foi posterior, em dezembro de 2007) de que resultaram custos extraordinários de 563.761€ (cfr. Relatório de gestão e contas da EMA e certificação legal de contas do ano de 2007).

¹³⁶ Esta situação foi referida pelo fiscal único na certificação legal de contas de 2012.

¹³⁷ Cfr. orientação I.E. da *“OECD guidelines on corporate governance of state-owned enterprises”*, de 2005, que constitui o quadro inspirador dos PBG: *“The legal and regulatory framework should allow sufficient flexibility for adjustments in the capital structure of SOEs when this is necessary for achieving company objectives”*.

¹³⁸ Na escala: Deficiente; Regular; Bom.

¹³⁹ Cfr. Relatório final da Comissão Especial para o Estudo dos Meios Aéreos de Combate aos Incêndios florestais (CEEMACIF) que considerou que a aquisição de meios aéreos próprios pelo EP se justificava, entre outras, com base nas seguintes razões: as necessidades existem para além dos três meses de duração normal dos contratos sazonais que têm sido utilizados; a detenção de meios próprios permite a sua utilização para missões diferentes do combate aos incêndios florestais (e.g.: vigilância costeira, busca e salvamento, segurança rodoviária); a subida anual dos custos com o aluguer de aeronaves; a inexistência de meios próprios torna o Estado totalmente dependente de terceiros, das contingências do mercado e do jogo dos concorrentes; o custo de aquisição e operação é, em alguns casos, menor do que o custo de aluguer; a propriedade de meios potencia a vigilância armada, fundamental numa estratégia de combate aos incêndios florestais; inexistência no mercado de número suficiente de determinadas aeronaves para efeitos de aluguer.

¹⁴⁰ A RCM n.º 182/05, de 29 de outubro, publicada no DR, n.º 224, Série I - B, de 22 de novembro de 2005, delegou no MAI *“a competência para a prática de todos os actos no âmbito dos procedimentos (...), com exceção dos actos de adjudicação”*, no uso da qual o MAI aprovou o Caderno de Encargos e o Programa de Concurso e nomeou o júri do concurso. A adjudicação e a autorização da despesa foram efetuadas através das RCM n.º 61/2006 (helicópteros Kamov) e 60/2006 (helicópteros B3), publicadas a 15 de maio de 2006. A Portaria n.º 922/2006, de 18 de maio (que revogou a Portaria n.º 1282/2005, de 28 de novembro), subscrita pelo MAI e pelo MEF, autorizou a repartição de encargos entre 2006 e 2011. As minutas dos contratos foram aprovadas em 17 e 16 de maio de 2006, respetivamente, pelo Subsecretário de Estado da Administração Interna (SSEAI), a quem o MAI subdelegou a competência para a aprovação da minuta do contrato, respetiva outorga e demais atos decorrentes da adjudicação para os helicópteros Kamov (cfr. despacho n.º

Tribunal de Contas

aquisição de aeronaves para prevenção e combate a incêndios florestais e de prestação de serviços relativos à respetiva operação e manutenção: um relativo a seis helicópteros médios, marca Kamov, modelo KA - 32A11B (Kamov); outro relativo a quatro helicópteros ligeiros, marca Eurocopter, modelo AS-350B3 (B3)¹⁴².

84. Os referidos contratos entraram em vigor na data em que a entidade contratante procedeu à notificação do fornecedor para o efeito¹⁴³, em 25 de maio de 2006¹⁴⁴, data a partir da qual a entrega das aeronaves e do material de apoio operacional ocorreria de forma faseada, entre 25 de janeiro e 25 de setembro de 2007^{145/146}.
85. Pelo fornecimento dos helicópteros Kamov e B3 e, em ambos os casos, pela prestação de serviços complementares (serviços de formação e treino, apoio técnico, assistência técnica e cedência temporária de aeronaves de substituição), o Estado Português (EP) obrigava-se a pagar 42.152.298,00 € e 2.221.000,00 €, respetivamente, acrescido de IVA.
86. O pagamento do valor do contrato, no que respeita ao fornecimento das aeronaves e aos serviços complementares, ocorreria em prestações, a serem pagas no prazo de 30 dias, a primeira após a entrada em vigor do contrato – 25 de maio de 2006 – e as seguintes após a receção de cada uma das aeronaves¹⁴⁷.
87. Estavam contratualmente previstas, entre outras, as penalidades a aplicar em caso de incumprimento do prazo de entrega das aeronaves¹⁴⁸, aí se definindo que poderia ser exigido o pagamento de uma pena pecuniária, por cada semana de atraso, até 5 % do

56/MEAI/2006, de 15 de maio de 2006) e para os helicópteros B3 (cfr. Despacho n.º 57/MEAI/2006). Refira-se que ambos os despachos não foram publicados em DR, contrariando o disposto nos artigos 36.º e 37.º do CPA. O processo contratual correu pelo GEPI do M_AI. Nos termos do despacho n.º 10 493/2005, de 24 de abril de 2005, publicado em 11 de maio de 2005, o MAI subdelegou no SSEAI as competências relativas ao GEPI e, ainda, a competência para coordenar os procedimentos respeitantes à elaboração do orçamento do Ministério e acompanhar a execução global do mesmo orçamento, bem como autorizar alterações orçamentais e transferências orçamentais dentro de capítulos, submeter a aprovação diretrizes e outros atos tendentes a assegurar a eficiência financeira e a qualidade da despesa do M_AI.

¹⁴¹ Cfr. Concursos públicos internacionais n.º 01/CPI/2005 e n.º 02/CPI/2005, cuja abertura foi determinada pela RCM n.º 182/2005, a qual “...acolheu a proposta de aquisição e de aluguer de meios apresentada pela CEEMACIF tendo autorizado a celebração de contratos de aquisição para 14 aeronaves e de prestação de serviços por 34 aeronaves. Porém, atendendo a que os meios aéreos permanentes não estariam disponíveis em 2006 e em 2007, foi autorizada a celebração de contratos de prestação de serviços com a duração máxima de 2 anos. Assim, iniciaram-se 7 concursos públicos internacionais, sendo 2 para a aquisição de meios aéreos permanentes e 5 para o aluguer de meios aéreos sazonais...” (cfr. Relatório de Auditoria n.º 49/07 – 2.ª Secção do TC).

¹⁴² Aos referidos contratos foram atribuídos os n.ºs de processo de fiscalização prévia 951/2006 e 1003/2006, respetivamente, ambos visados em 20 de julho de 2006.

¹⁴³ Cfr. cláusula 49.ª de ambos os contratos.

¹⁴⁴ Cfr. ofício n.º 548, de 26 de maio de 2006, do Gabinete do SSEAI.

¹⁴⁵ Cfr. cláusula 8.ª de ambos os contratos.

¹⁴⁶ Sucede que do Acórdão n.º 35/08-6mar-1ªS/SS, mantido pelo Acórdão n.º 16/08, de 11 de novembro de 2008, proferido no recurso n.º 11/08, resulta que, “A notificação para a entrada do contrato em vigor ocorreu pessoalmente na data da outorga do mesmo, ou seja a 22 de Maio de 2006”.

¹⁴⁷ Sete prestações no caso dos Kamov e quatro no caso dos B3, sendo que, de acordo com o previsto na cláusula 34.º de ambos os contratos, esse pagamento prolongar-se-ia por um período económico de dois anos.

¹⁴⁸ Cfr. n.º 1 da cláusula 44.º de ambos os contratos.



valor das obrigações de pagamento previstas no contrato e ainda não vencidas à data do início do incumprimento, a fixar em função da respetiva gravidade do mesmo¹⁴⁹.

88. Em 19 de dezembro de 2006¹⁵⁰, foi constituída a Missão de Acompanhamento (MA), contratualmente prevista, e definidas as suas competências e modo de funcionamento, a qual dependia, no exercício das suas funções, do Subsecretário de Estado da Administração Interna (SSEAI).

Da alteração aos contratos de fornecimento e outros incidentes

89. Em abril de 2007, existindo já incumprimento objetivo da Heliportugal (nenhuma aeronave tinha sido entregue) e porque se afigurava que a carência de meios viesse a revelar-se efetiva e insustentável, a ANPC¹⁵¹ identificava eventuais prejuízos, alertava para o comprometimento do dispositivo de combate a incêndios, previsto para 2007, e apresentava soluções no sentido de minimizar as consequências daí decorrentes.
90. Em 5 de maio de 2007, um memorando da Chefe do Gabinete do SSEAI, referia que: *“Os meios permanentes do Estado contratados em 2006 têm prazos contratuais de chegada em 2007, na generalidade posteriores ao encerramento da fase Bravo, estando assegurada a partir de 1 de Julho a entrada em funcionamento de meios de substituição. Todavia, por diversas vezes a empresa adjudicatária tem indicado que poderá proceder à entrega de parte dos meios contratados antes dos prazos contratualmente definidos (o que depende da aceitação dos mesmos por parte do Estado e representa, para a empresa, a antecipação dos pagamentos)”*, pelo que *“Assim, recomenda-se que os meios permanentes do Estado sejam aceites, caso se confirme a antecipação de entrega, nos momentos em que disponibilizados pelo adjudicatário; e que, até esse momento, em função da avaliação prospectiva de risco por parte da ANPC, sejam contratados pela ANPC ou, posteriormente pela EMA, os meios necessários ...”*.
91. Em 10 de maio de 2007, o MAI emitiu, nesse memorando, despacho de: *“Concordo. ...”*. A proposta de antecipação da entrega das aeronaves, com a correspondente antecipação de pagamentos pelo EP, surpreende porque, à data, verificava-se já um atraso superior a três meses na entrega das duas primeiras aeronaves, uma de cada frota.
92. Em 30 de maio de 2007, o MAI emite despacho de concordância à proposta¹⁵² de contratação de 10 aeronaves, indispensáveis para a constituição do dispositivo de meios aéreos de combate a incêndios florestais para 2007¹⁵³, atendendo ao atraso nas entregas dos Kamov e B3.

¹⁴⁹ Cfr. n.º 2 da cláusula 44.º de ambos os contratos.

¹⁵⁰ Cfr. despacho do MAI, nos termos e para os efeitos da cláusula 7.ª de ambos os contratos.

¹⁵¹ Cfr. Informação n.º 84/CNOS/2007, de 12 abril de 2007.

¹⁵² Proposta conjunta da Direção-Geral de Infra-Estruturas e Equipamentos (DGIE), ANPC e Comissão Instaladora da EMA.

¹⁵³ Por determinação governamental transmitida em 22 de maio de 2007 no Gabinete do Secretário de Estado da Proteção Civil (SEPC).



Tribunal de Contas

93. A contratação dessas 10 aeronaves integrou o dispositivo de meios aéreos utilizados no ano de 2007, num total de 53 aeronaves¹⁵⁴, tendo os respetivos contratos sido remetidos ao TC para efeitos de fiscalização prévia, cujo visto foi recusado em 6 de março de 2008¹⁵⁵, quando os referidos contratos já tinham sido executados. Note-se que, à data, os serviços adquiridos após a celebração do contrato e até à data da notificação da recusa do visto podiam ser pagos após esta notificação, desde que respeitassem a programação contratualmente estabelecida para esse período¹⁵⁶.
94. Em 8 de junho de 2007, na sequência da tomada de posse do novo MAI, foi publicado despacho de delegação de competências no SSEAI¹⁵⁷, onde foram delegadas, entre outras, as competências do MAI relativas ao processo de extinção e fusão do Gabinete de Estudos e Planeamento de Instalações (GEPI) e à coordenação dos procedimentos de elaboração e execução orçamental. Em 14 de agosto de 2007, foi ainda delegada no SSEAI a competência para exercer a função acionista do EP na EMA, bem como para representar o EP nas relações contratuais a estabelecer com a EMA, nos termos do seu direito exclusivo¹⁵⁸.
95. Em 29 de junho de 2007, o SSEAI emitiu despacho permitindo a prorrogação dos contratos anteriormente celebrados (relativos às 10 aeronaves), a par da contratação de um novo helicóptero ligeiro, com fundamento em informações da ANPC¹⁵⁹ que referem a não entrega das primeiras aeronaves Kamov e B3 e a incerteza nas datas de entrega das restantes, a par da necessidade de assegurar os meios necessários para a fase Charlie de combate a incêndios¹⁶⁰.
96. Em 10 de julho de 2007¹⁶¹, a Heliportugal envia uma carta ao Gabinete do SSEAI em que propõe, em súmula, as seguintes alterações aos contratos para a aquisição e manutenção dos helicópteros Kamov e B3:

¹⁵⁴ Cfr. Relatório de Auditoria n.º 34/09 – 2.ª Secção do TC.

¹⁵⁵ Visto recusado pelo Acórdão n.º 35/08 – 6 março – 1.ª S/SS, mantido pelo acórdão n.º 16/08, de 11 de novembro de 2008, proferido no recurso n.º 11/08. O acórdão recorrido recusou o visto aos contratos, com base no disposto na alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, resultando do mesmo que *“atento o circunstancialismo fáctico dado como assente, qualquer decisor público normal, colocado na posição do real decisor, podia e devia prever, com a antecedência bastante, que em Maio de 2007 – data do início da designada Fase Bravo – não existiam os meios aéreos necessários de combate aos incêndios”*, mais acrescentando que *“Estamos, assim, em presença de um acto de adjudicação que, por ter sido antecedido de um procedimento que primou pela total ausência de concorrência e publicidade, quando o procedimento aplicável era um procedimento que tem como ratio a concorrência e a publicidade, está eivado de um vício de tal modo grave que torna inaceitável a produção dos seus efeitos jurídicos, sendo, por isso, nulo”*.

¹⁵⁶ Cfr. artigo 45.º da LOPTC, na redação da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, do qual resultava que os contratos sujeitos a fiscalização prévia do TC podem produzir todos os seus efeitos antes do visto, exceto quanto aos pagamentos a que derem causa, ou seja, o visto constitui requisito de eficácia do contrato, quanto aos efeitos financeiros.

¹⁵⁷ Cfr. Despacho n.º 13995/2007, publicado em 3 de julho.

¹⁵⁸ Cfr. Despacho n.º 20337/2007, publicado em 6 de setembro.

¹⁵⁹ Informação sem número e sem referência, de 14 de junho de 2007, e uma outra Informação, sem número, referência ou data, ambas subscritas pelo, à data, Presidente da ANPC e anexas à Nota interna n.º 1336/07/SEPC, de 26 de junho, do Gabinete do SEPC remetida ao Gabinete do SSEAI.

¹⁶⁰ Decorre no período de 1 de julho a 30 de setembro.

¹⁶¹ Com registo de entrada de 13 de julho de 2007, na qual foi exarado despacho da mesma data do SSEAI.



- antecipação da data de entrega de algumas das aeronaves, alegadamente para colocar ao dispor do Estado todos os meios necessários para assegurar a operação das mesmas ainda durante a época de fogos de 2007, disponibilizando pilotos habilitados a operar as aeronaves;
- possibilidade de haver lugar à “recepção condicionada” de aeronaves, desde que sejam recebidas “sob reserva” por deficiências que não comprometam a aptidão técnica e operacional da aeronave para cumprir a missão primária de combate a incêndios florestais, e consequentemente possibilidade da declaração de conformidade ser emitida “sob reserva”¹⁶² de o fornecedor eliminar, no prazo não superior a seis meses¹⁶³, os defeitos e/ou discrepâncias com as características, especificações e requisitos técnicos exigidos na redação original do contrato¹⁶⁴;
- antecipação parcial do pagamento do preço, decorrente da antecipação da data de entrega supra referida¹⁶⁵, para as aeronaves com declaração de conformidade “*sob reserva*”, nos termos da alínea c) do n.º 12 da proposta¹⁶⁶;
- alterações ao anexo C do contrato para a aquisição e manutenção dos helicópteros Kamov traduzidos em modificações técnicas no painel de instrumentos dos helicópteros, com referência a proposta anteriormente apresentada pela Heliportugal¹⁶⁷.

97. Em 11 de julho de 2007, a Heliportugal envia nova carta ao Gabinete do SSEAI, onde é feita referência, designadamente, à carta de 10 de julho de 2007 e ao protocolo relativo à formação dos pilotos da frota Kamov¹⁶⁸, que são anexados.
98. Em 13 de julho de 2007, o SSEAI emite despacho na carta da Heliportugal de 10 de julho de 2007: “*Tendo em conta os pareceres da missão de acompanhamento [MA] e do Dr. Jorge Sequeira [JS], aceito as alterações contratuais constantes da presente carta e respetivo anexo*”.
99. O parecer da MA, datado de 13 de julho de 2007, assinado pelo respetivo Presidente, refere que a carta proposta da Heliportugal “*reflecte uma série de assuntos já apresentados*” ao SSEAI, designadamente dois memorandos da MA e respetivos

¹⁶² Cfr. consta do “*Considerando*” 14 e ponto 12 da proposta.

¹⁶³ A recepção sob reserva, confere ao Estado o direito a reter uma percentagem, a acordar entre as partes, do valor da obrigação de pagamento do preço relativo à respetiva aeronave, em função da natureza e da relevância do defeito e/ou discrepância que tenham justificado a reserva.

¹⁶⁴ Suscetíveis de influir nas cláusulas contratuais 10.ª, 11.ª, 12.ª e 14.ª.

¹⁶⁵ Cfr. n.º 2 da clausula 8.ª do contrato original.

¹⁶⁶ “*A recepção de uma aeronave “sob reserva” confere ao Estado o direito de reter uma percentagem do valor da obrigação de pagamento do preço que se venceria com a recepção da aeronave (...)*”.

¹⁶⁷ Datada de 8 de fevereiro 2007 e analisada em memorando da missão de acompanhamento, datado de 27 de fevereiro de 2007.

¹⁶⁸ Com registo de entrada de 11 de julho de 2007, na qual foi exarado despacho do SSEAI a remeter ambos os documentos para a missão de acompanhamento e para a EMA, respetivamente.



Tribunal de Contas

despachos do SSEAI¹⁶⁹, e que consubstancia a formalização de assuntos exaustivamente discutidos e acordados, pelo que “*recomenda-se que a «CARTA PROPOSTA DE ALTERAÇÃO AOS CONTRATOS» seja aceite, não carecendo de qualquer outro comentário por parte da MA*”.

Em sede de contraditório, veio o presidente da MA, à data, alegar que “*Relativamente à carta da Heliportugal, datada de 10 de Julho de 2007, nela são abordados pelo menos dois assuntos distintos:*

- *a alteração contratual para incluir a figura de "aceitação sob reserva" e*
- *a alteração ao Painel de Instrumentos;*”

Esclarecendo, ainda, que “*(...) A Missão de acompanhamento apenas pôde pronunciar-se relativamente ao segundo assunto, que estudou, comparou com as cláusulas do Contrato e entendeu aceitar por ser um benefício para a frota Kamov e consequentemente para o Estado*”.

A alegação do Presidente da MA faz uma interpretação restritiva do parecer emitido por esse órgão que não delimita a sua pronúncia concordante à matéria de alteração do Painel de Instrumentos, o que também não é referido pelo SSEAI, quando nele se suporta, a par de outro parecer, para aceitar, na íntegra, a proposta de alteração contratual que abrange também a inclusão da figura de aceitação sob reserva. O TC regista a peculiaridade da forma e das condições de emissão do parecer - “*(uma única folha A4), pedido no próprio dia do despacho exarado pelo senhor SSEAI, com data de 13 de Julho de 2007.*”

100. O parecer de JS, datado de 13 de julho de 2007, referindo que os cadernos de encargos admitiam a possibilidade de alterações aos contratos¹⁷⁰, considerou que as propostas da Heliportugal não atentavam contra elementos essenciais dos contratos porque a antecipação da entrega das aeronaves estava prevista no caderno de encargos e as alterações de índole técnica não comprometiam requisitos técnicos e operacionais essenciais e que tivessem sido objeto de avaliação pelo júri. Neste parecer, assume-se mesmo como vantajosa para o Estado a antecipação da entrega das aeronaves, ainda que implicando a antecipação dos encargos financeiros. Faz-se notar que os contratos previam a antecipação da entrega definitiva.

Nas alegações, JS veio reiterar, “*na íntegra, o teor do parecer que, em 13 de Julho de 2007*” emitiu “*a pedido do Senhor Subsecretário de Estado da Administração Interna*”, esclarecendo que “*Tal parecer foi emitido com base no conhecimento e informações que dispunha sobre o procedimento de contratação de meios aéreos para o MAI e com base nas normas e princípios jurídicos aplicáveis ao caso*”¹⁷¹.

101. Os aditamentos, de 13 de julho de 2007, aos contratos celebrados em 22 de maio de 2006, por força do despacho, do SSEAI, de 11 de julho de 2007, criam condições de fornecimento menos exigentes, por via das novas figuras de “recepção sob reserva” e “declaração de conformidade sob reserva”, e condições de pagamento mais favoráveis à Heliportugal, pela possibilidade da sua antecipação parcial ao momento de entrega definitiva. Surpreendentemente, estes aditamentos ocorrem numa altura em que a Heliportugal se encontrava em incumprimento contratual, desde 25 de Janeiro de 2007, quer relativamente aos Kamov, quer aos B3 (não tinha entregue uma aeronave, sequer, de ambos os contratos de fornecimento).

¹⁶⁹ Memorandos n.ºs 03/MA, de 27 de fevereiro de 2007 e 05/MA, de 3 de maio de 2007.

¹⁷⁰ Cfr. Cláusulas 30.^a e 36.^a.

¹⁷¹ Refira-se que JS exerceu as funções de Chefe de Gabinete do SSEAI até 13 de abril de 2007.



102.No entanto, o referido despacho obedeceu aos requisitos de competência e de forma, pelo que o SSEAI, ao anuir ao teor da carta proposta da Heliportugal vinculou o EP aos termos dessa. Com efeito, o SSEAI era competente¹⁷², as alterações contratuais foram efetuadas de mútuo acordo e na forma escrita, embora sem a solenidade aconselhável. Em termos materiais, os aditamentos não alteram, designadamente, o preço, o número e a operacionalidade das aeronaves, a garantia técnica, as obrigações de formação e treino, e as penalidades a aplicar. Contudo, a declaração de conformidade sob reserva e do auto de receção sob reserva traduzem-se na antecipação parcial do pagamento, que passa a ser possível, por acordo entre as partes, em contrapartida da entrega antecipada de aeronaves, incluindo as que apresentem defeitos e/ou discrepâncias que não ponham em causa a sua operacionalidade, dispondo a empresa de um prazo para a sua correção, a fixar aquando da receção sob reserva e não superior a seis meses. O efeito prático é a da flexibilização das condições de fornecimento e de pagamento. As modificações técnicas no painel de instrumentos enquadram-se na previsão das alterações ao contrato¹⁷³ e foram aceites pela MA.

103.O SSEAI (Fernando António Portela Rocha Andrade) que, em 13 de julho de 2007, outorgou os aditamentos aos contratos, celebrados em 22 de maio de 2006, com a Heliportugal, com base nos pareceres favoráveis de JS (Jorge Vultos Sequeira) e da MA (presidida pelo Coronel Pilav Henrique Manuel Esteves de Valadas Vieira), não acautelou o interesse público de exigência do cumprimento integral dos contratos de fornecimento, tendo, ao invés e numa altura de incumprimento contratual, que não podia desconhecer, aligeirado os requisitos de entrega das aeronaves e flexibilizado as condições de fornecimento e de pagamento.

Sobre esta matéria, o SSEAI, em funções em julho de 2007, alegou que *“13. (...) qualquer antecipação produzia o seu efeito útil apenas para o conjunto de helicópteros cujo prazo de entrega não estava ainda esgotado e ainda não estivesse esgotado no momento em que fosse efectivamente entregues”, sendo que “(...) O incumprimento dos prazos de entrega, verificado antes ou depois de Julho de 2007, tinha as suas consequências definidas no contrato, nomeadamente a aplicação de multas, e aplicação das mesmas multas às entregas já em atraso, bem como aos atrasos que se viessem a verificar, não ficou em causa, como pode verificar-se na cláusula 11 constante da proposta de alteração ao contrato da Heliportugal de 10 de Julho de 2007 (adiante designada de “proposta de alteração”)”*.

Mais alegou que *“(…) a decisão de aquisição de helicópteros resultou do grupo de trabalho que definiu o dispositivo de meios aéreos de combate a incêndios florestais, sendo portanto esta a missão primária destes meios. (...) 18. Assim sendo, um conjunto de requisitos técnicos exigidos no caderno de encargos não eram necessários para o cumprimento da missão primária dos helicópteros Kamov. 19. A receção sob reserva, como resulta da cláusula 12, al. a), da proposta de alteração, expressamente estabelece que só pode haver aceitação sob reserva desde que exista “aptidão técnica e operacional das aeronaves para o cumprimento cabal da missão primária” (...), e em que as desconformidades com o caderno de encargos fossem apenas de molde a interferir com o cumprimento da totalidade das restantes missões. (...) 22. Segundo as informações consistentemente prestadas pela protecção civil, a capacidade total de largada de água é um dos elementos fundamentais no combate a incêndios florestais desenvolvidos. (...) 25. Assim*

¹⁷² O SSEAI tinha competência subdelegada para todos os atos posteriores à adjudicação dos referidos contratos. Acresce que as alterações contratuais em causa não têm encargos orçamentais o que a acontecer implicaria sempre a intervenção da entidade com competência para o efeito, neste caso, face ao valor em questão e à inexistência de delegação de competências relativas à autorização da despesa, o Conselho de Ministros: assim, não há violação do disposto no n.º 1 do artigo 17.º do DL n.º 197/99, de 8 de junho.

¹⁷³ Cfr. clausulas 30.ª e 36.ª de ambos os contratos.



Tribunal de Contas

sendo, havia um interesse operacional em que os Kamov, logo que disponíveis e aptos ao cumprimento da missão primária de combate a incêndios florestais, pudessem ser utilizados nesta, independentemente de não estarem (ainda) em condições de desempenhar todas as missões.(...) 26. Em conclusão, a proposta da Heliportugal (resultando o texto de 10 de Julho, naturalmente, de uma prévia negociação com o MAI) era claramente favorável ao interesse público, pois a figura da aceitação sob reserva permitia a utilização dos meios em causa mais cedo para a sua missão primária, sendo a antecipação dos pagamentos o correspondente natural dessa possibilidade de utilização antecipada.”

Ainda sobre esta matéria, JS alegou, por um lado, que *“(...) o incumprimento ocorrido foi alvo da aplicação das penalidades contratualmente previstas”* e, por outro lado, que *“(...) o conteúdo e a oportunidade do aditamento satisfizeram interesses do MAI”. (...) Ademais, o aditamento previu a antecipação da data de entrega de algumas aeronaves (...) vantajosa para o MAI do ponto de vista operacional (...), por antecipar o treino e a entrada ao serviço de aeronaves com reconhecida capacidade de combate aos incêndios florestais (designadamente, por força do volume de água transportada)(...)”* pelo que *“ quanto mais cedo o MAI tivesse em seu poder os seus meios próprios, mais cedo se reduziam as suas necessidades de aluguer de aeronaves a terceiros”*.

As alegações do SSEAI e de JS (o Presidente da MA alega que o parecer do órgão a que presidia não pretendia abranger a matéria da aceitação sob reserva) não contrariam os factos e não justificam, quer o interesse público da criação da figura contratual da aceitação da reserva, quer a oportunidade da sua criação na data em que ocorreu a alteração contratual.

Relativamente ao primeiro ponto, os documentos concursais são suficientemente precisos quanto às características técnicas e operacionais pretendidas, quais as missões a que se destinavam e respetivos requisitos, bem como a possibilidade de antecipação de entrega das mesmas. Ou seja, já estava prevista a antecipação da entrega mas satisfazendo os requisitos operacionais contratados. Por outro lado, a premência do tempo é evidente, quer como critério de avaliação das propostas¹⁷⁴, quer na calendarização das entregas entre 25 de janeiro e 25 de setembro de 2007.

Vejamos agora a (in)oportunidade da alteração contratual. Se a Heliportugal cumprisse o contrato firmado em 22 de maio de 2006, no dia 15 de julho de 2007 (5 dias após a sua carta-proposta e 2 dias após o despacho do SSEAI), seriam entregues ao Estado, não apenas as duas aeronaves em mora desde janeiro, mas a totalidade da frota B3 e metade da frota Kamov em condições de plena operacionalidade.

A escassos dias da obrigação de entrega dum tão grande número de aeronaves não é crível que os intervenientes, em especial o SSEAI e a MA, dadas as suas funções, desconhecêssem a real situação das aeronaves a fornecer e, conseqüentemente, a impossibilidade da Heliportugal as entregar na data prevista no contrato, tanto mais que já estava em mora desde janeiro.

O que eventualmente terá sucedido, como aliás foi alegado por JS, foi que *“(...) a situação de mora na entrega de algumas aeronaves era exclusivamente imputável à empresa adjudicatária”*. Ora, a entrega das aeronaves, nos moldes em que a alteração contratual previu, não tendo alterado, designadamente, o preço, o número e a operacionalidade das mesmas, não deixaria de beneficiar o contraente fornecedor.

Acresce que, não obstante a alteração contratual, as aeronaves só foram entregues muito posteriormente ao previsto e, ainda que tenham sido aplicadas as penalidades previstas e devidas, não foi possível evitar o recurso à contratação de prestações de serviços a entidades privadas em claro prejuízo do interesse público.

¹⁷⁴ Cfr. anúncios de concurso, publicados no DR, 2.ª série, n.º 237, de 13 de dezembro de 2005.



104. Em 1 de agosto de 2007, o Estado cedeu à EMA e esta aceitou a sua posição contratual em ambos os contratos de fornecimento atrás referidos¹⁷⁵, conforme decorria do clausulado dos mesmos¹⁷⁶.

105. A EMA ficou, assim, investida em todos os direitos e obrigações do Estado decorrentes desses contratos, desde a data da sua celebração, e o Estado obrigou-se a garantir, subsidiariamente, o exato e pontual cumprimento das obrigações decorrentes dos mesmos.

Do contrato de manutenção programada

106. Por cada hora de voo realizada pelo conjunto de aeronaves – seis Kamov e quatro B3 - o EP obriga-se a pagar, semestralmente, 4.169,00 €/hora e 1.931,00 €/hora, respetivamente¹⁷⁷, pela prestação de serviços de manutenção programada¹⁷⁸.

107. No entanto, está prevista uma operação mínima, que corresponde a 2.400 horas de voo/ano, para o conjunto das seis aeronaves Kamov, e a 2.000 horas de voo/ano, para o conjunto das quatro aeronaves B3¹⁷⁹.

Quadro 3 – Manutenção programada contratual (operação mínima)

Unidade: euros

Frota	Valor hora/voo	Manutenção programada (operação mínima)			
		Valor anual (2007)	Valor anual (2008)	Valor anual (2009-2012)	Valor 5 anos
Kamov	4.169,00	1.528.633,33	9.726.277,00	10.005.600,00	38.493.766,67
B3	1.931,00	160.916,67	3.862.000,00	3.862.000,00	15.287.083,33

Fonte: contratos de fornecimento e manutenção de 2006.

108. O EP obriga-se, ainda, em ambos os contratos, a pagar “*um preço justo, a acordar entre as partes, tendo em conta o custo dos materiais, com base no preço standard dos*

¹⁷⁵ Cfr. acordo de cessão de posição contratual.

¹⁷⁶ Cfr. cláusula 50.^a de ambos os contratos.

¹⁷⁷ Cfr. cláusula 33.^a do contrato.

¹⁷⁸ Cfr. alínea b) do n.º 2 da cláusula 1.^a de ambos os contratos.

¹⁷⁹ Cfr. alínea k) da cláusula 2.^a de ambos os contratos.

Nos termos do n.º 3 da cláusula 33.º do contrato está estabelecido que no caso de o conjunto das aeronaves, em determinado ano, voarem menos que a Operação Mínima, o adjudicatário pagará um montante adicional correspondente à aplicação do valor unitário de hora de voo ao n.º de horas da operação mínima, a que corresponderá o valor mínimo de manutenção programada a pagar anualmente.

No entanto, e tendo em conta que as aeronaves seriam entregues num prazo que variava de 8 a 16 meses, ocorreria a redução do valor a pagar, uma vez que não existiria manutenção de bens ainda não entregues (cfr. n.º 4 da cláusula 33.^a).



Tribunal de Contas

mesmos, e o custo de mão de obra (...)” pela prestação de serviços de manutenção “não programada”¹⁸⁰.

- 109.O pagamento da manutenção programada é previsto ser semestral. Em janeiro são apresentadas as faturas correspondentes às horas voadas no segundo semestre do ano anterior e em julho as relativas às horas voadas no primeiro semestre do ano. Na faturação de janeiro é efetuado o encontro de contas para o cumprimento da *operação mínima* e a cobrança do montante mais elevado (abarca o período mais intenso dos incêndios florestais).
- 110.O contrato prevê a atualização anual do preço da manutenção programada, sob proposta do fornecedor, de acordo com o índice de preços do consumidor (IPC), sem habitação, para Portugal Continental^{181/182}.
- 111.A empresa Heliportugal ficou responsável pela manutenção diária, incluindo toda e qualquer intervenção técnica, de linha ou outras inspeções calendarizadas, incluindo grandes manutenções¹⁸³.
- 112.A Heliportugal, enquanto estiver obrigada a prestar os serviços de manutenção programada, garante que a soma mensal das horas de indisponibilidade de cada uma das aeronaves entregues, em virtude da prestação dos serviços de manutenção programada ou dos serviços de garantia técnica previstos na cláusula 14.^a, não excede, para o conjunto das aeronaves, 20% do número de horas de cada mês ou 10%, nos períodos entre 15 de maio e 15 de setembro¹⁸⁴. Qualquer indisponibilidade em excesso relativamente aos limites previstos contratualmente implica o pagamento de uma penalidade¹⁸⁵.

¹⁸⁰ Cfr. n.º 4 da cláusula 18.^a de ambos os contratos.

¹⁸¹ Publicado pelo Instituto Nacional de Estatística, no ano anterior.

¹⁸² Cfr. n.ºs 4 e 7 da cláusula 33.^a de ambos os contratos.

¹⁸³ A Heliportugal tem a responsabilidade de providenciar os meios necessários para garantir esta assistência técnica, com a presença de pessoal qualificado, infra-estruturas, ferramentas, documentações técnicas necessárias, de modo a conseguir efetuar uma correta manutenção das aeronaves, obter e manter as certificações e autorizações, tal como pretendido pela Autoridade Aeronáutica Civil Portuguesa, e pelos regulamentos internacionais (cfr. Manual de operações de voo).

¹⁸⁴ Cfr. cláusula 21.º de ambos os contratos, a indisponibilidade referida começa: no momento em que a entidade contratante notifica o fornecedor da inoperacionalidade da aeronave e da consequente necessidade de reparação; ou no momento em que a aeronave deixe de estar em condições de plena operacionalidade por, de acordo com os manuais técnicos de manutenção em vigor para a aeronave, necessitar da prestação dos serviços de manutenção; e termina no momento em que a aeronave seja disponibilizada à entidade contratante em condições de plena operacionalidade.

¹⁸⁵ Cfr. n.ºs 4 e 5 da referida cláusula 21.º, correspondente a 1.000,00 € por cada hora.



Quadro 4 - Limites máximos das horas mensais de indisponibilidade/frota

Meses	N.º de Dias	N.º de Horas	N.º de Aeronaves		Total horas		Limite percentual	Limite horas mensal não Sancionável	
			B3	KA	B3	KA		B3	KA
Janeiro	31	744	4	6	2.976,00	4.464,00	20%	595,20	892,80
Fevereiro	28	672	4	6	2.688,00	4.032,00	20%	537,60	806,40
Março	31	744	4	6	2.976,00	4.464,00	20%	595,20	892,80
Abril	30	720	4	6	2.880,00	4.320,00	20%	576,00	864,00
Mai	31	744	4	6	2.976,00	4.464,00	20% e 10%	595,20	892,80
Junho	30	720	4	6	2.880,00	4.320,00	10%	576,00	864,00
Julho	31	744	4	6	2.976,00	4.464,00	10%	595,20	892,80
Agosto	31	744	4	6	2.976,00	4.464,00	10%	595,20	892,80
Setembro	30	720	4	6	2.880,00	4.320,00	10% e 20%	576,00	864,00
Outubro	31	744	4	6	2.976,00	4.464,00	20%	595,20	892,80
Novembro	30	720	4	6	2.880,00	4.320,00	20%	576,00	864,00
Dezembro	31	744	4	6	2.976,00	4.464,00	20%	595,20	892,80

Fonte: Contratos de fornecimento e de manutenção de 2006 e decisão do Tribunal Arbitral

113.O contrato de manutenção, quer dos kamov, quer dos B3, tem a duração de, pelo menos, cinco anos, a contar da data de entrega da primeira aeronave, após o que é possível a denúncia com uma antecedência mínima de 6 meses¹⁸⁶.

Execução dos contratos de fornecimento dos Kamov e B3

114.Os prazos fixados nos contratos para o fornecimento das aeronaves Kamov e B3 não foram cumpridos (vide quadro seguinte) pelo que foram aplicadas diversas penalidades.

¹⁸⁶ Cfr. n.º 3 da cláusula 18.ª de ambos os contratos.

Esta matéria encontra-se abrangida no objeto do segundo tribunal arbitral – “Interpretação do n.º 3 da cláusula 18.ª dos Contratos quanto à questão de saber qual o prazo de que a EMA dispõe para denunciar unilateralmente cada um dos Contratos”.

Quadro 5 – Calendarização da entrega das aeronaves e penalidades aplicadas

Frota/ Aeronave	Prazo contratual (cláusula 49.º)	Data entrega contratual	Data entrega / Receção sob reserva	Atraso	Data entrega definitiva	Penalidade - Valor máximo a aplicar	Penalidade aplicada
KAMOV							
CS-HMK	8 meses após entrada em vigor	25.01.2007	10.11.2007	41 semanas e 1 dia	18.06.2010	7.777.098,94	1.296.186,16
CS-HML	14 meses após entrada em vigor	15.07.2007	10.11.2007	15 semanas e 1 dia	18.06.2010	2.845.280,10	191.491,87
CS-HMM	14 meses após entrada em vigor	15.07.2007	10.11.2007	15 semanas	18.06.2010	2.845.280,10	191.491,87
CS-HMN	15 meses após entrada em vigor	25.08.2007	15.12.2007	16 semanas	21.12.2010	1.442.640,06	198.717,98
CS-HMO	15 meses após entrada em vigor	25.08.2007	15.12.2007	16 semanas	18.06.2010	1.442.640,06	198.717,98
CS-HMP	16 meses após entrada em vigor	25.09.2007	22.03.2008	25 semanas	18.06.2010	790.355,59	479.632,93
Subtotal						17.143.294,85 €	2.556.238,79 €
B3							
CS HMG	8 meses após entrada em vigor	25.01.2007	03.08.2007	27 semanas e 1 dia	n/a		202.388,63 €
CS HMH	14 meses após entrada em vigor	15.07.2007	03.08.2007	1 semana e 2 dias	n/a		2.498,63 €
CS-HMI		15.07.2007	03.08.2007	1 semana e 2 dias	n/a		2.498,63 €
CS-HMJ		15.07.2007	03.08.2007	1 semana e 2 dias	n/a		2.498,63 €
Subtotal							209.884,52 €
TOTAL							2.766.123,31 €

Fonte: contratos de fornecimento, notas de débito e extratos da conta corrente da Heliportugal

115. Refira-se o incumprimento pela Heliportugal do prazo de seis meses para correção das deficiências nos helicópteros Kamov que motivaram a emissão sob reserva da declaração de conformidade, conforme alínea c) do n.º 12.º do aditamento de 13 de julho de 2007.

116. As penas pecuniárias aplicadas pelo atraso na entrega das aeronaves Kamov¹⁸⁷ e B3¹⁸⁸ resultaram num valor final de 2.766.123,31 €.

Da execução do contrato de manutenção programada

117. Como referido, os contratos de manutenção previam um pagamento igual ou superior ao limiar da operação mínima de 2400h/voo para 6 Kamov (400h/aeronave) e de 1500h/voo para 3 B3 (500 h/aeronave)¹⁸⁹.

¹⁸⁷ As penalidades aplicadas no caso do atraso das três primeiras aeronaves resultaram num valor final correspondente a 12,5% do valor máximo aplicável, face à dimensão dos atrasos, apesar de as infrações terem sido consideradas muito graves. As penalidades referentes às três últimas aeronaves foram calculadas com referência ao preço de cada aeronave, e não, como estabelecia a alínea a) da cláusula 44.ª dos contratos, às obrigações de pagamento não vencidas à data de início do incumprimento.

¹⁸⁸ As penalidades aplicadas ao atraso na entrega das aeronaves B3, foram calculadas com referência ao preço de cada aeronave e resultaram num valor final correspondente a 75% (1.ª aeronave) e 25% (2.ª, 3.ª e 4.ª aeronaves) do valor máximo aplicável, face à dimensão dos atrasos, apesar de as infrações terem sido consideradas muito graves, no primeiro caso, e graves, no segundo.



118.Ora, verificou-se que em todos os anos (2008-2013) o total de horas voadas em cada uma das frotas (Kamov e B3) nunca atingiu esses limiares mínimos contratualmente estabelecidos. Por exemplo, em 2011, 2012 e 2013, a frota Kamov situou-se entre os 62% e os 67% e a frota B3, 61%, 36% e 59% da *operação mínima*, respetivamente, conforme quadro seguinte:

**Quadro 6 – Execução física e financeira e
Grau de execução dos contratos de manutenção de aeronaves**

Ano	Frota	Execução Física		Diferença Horas	Execução Financeira €			Diferença Montante €	Grau de execução (op. mínima)
		Horas Faturadas ^{b)}	Horas voadas		Preço /hora	s/IVA (faturado)	s/IVA (horas voadas)		
		(1)	(2)		(3)=(1)-(2)	(4)	(5)=(1)*(4)		
2007 ^{a)}	KA	219,18	99,35	119,88	4.169,00	913.753,08	414.190,15	499.562,93	45%
	B3	757,53	115,00	642,53	1.931,00	1.462.796,22	222.065,00	1.240.731,22	15%
2008	KA	2.312,88	1.043,09	1.269,79	4.281,56	9.902.721,65	4.466.052,42	5.436.669,23	45%
	B3	1.500,00	576,53	923,47	1.983,14	2.974.710,00	1.143.339,70	1.831.370,30	38%
2009	KA	2.400,00	2.002,46	397,54	4.392,88	10.542.912,00	8.796.566,48	1.746.345,52	83%
	B3	1.500,00	831,12	668,88	2.034,70	3.052.050,00	1.691.079,86	1.360.970,14	55%
2010	KA	2.400,00	1.811,56	588,44	4.392,88	10.542.912,00	7.957.965,69	2.584.946,31	75%
	B3	1.500,00	806,25	693,75	2.034,70	3.052.050,00	1.640.476,88	1.411.573,13	54%
2011	KA	2.400,00	1.507,42	892,58	4.502,70	10.806.480,00	6.787.460,03	4.019.019,97	63%
	B3	1.500,00	909,45	590,55	2.085,57	3.128.355,00	1.896.721,64	1.231.633,36	61%
2012	KA	2.400,00	1.492,16	907,84	4.670,65	11.209.560,00	6.969.357,10	4.240.202,90	62%
	B3	1.500,00	534,51	965,49	2.163,36	3.245.040,00	1.156.337,55	2.088.702,45	36%
2013	KA	2.400,00	1.608,52	791,48	4.801,43	11.523.432,00	7.723.196,18	3.800.235,82	67%
	B3	1.500,00	881,45	618,55	2.223,93	3.335.895,00	1.960.283,10	1.375.611,90	59%
Total		24.289,59	14.218,87	10.070,72		85.692.666,95	52.825.091,80	32.867.575,15	54%

a) Kamov a partir de 8 de novembro e o B3 a partir de 26 de julho; b) Operação mínima.

Fonte: Execução Física: (1) faturação da Heliportugal (operação mínima) e (2) horas voadas registadas pela EMA.
Execução Financeira: faturação emitida pela Heliportugal, extratos de conta da Heliportugal;

119.Conclui-se, portanto, que a previsão contratual sobrestimou a utilização efetiva das duas frotas, com custos acrescidos para o EP¹⁹⁰, não havendo iniciativa consistente da EMA para renegociar os contratos de manutenção programada com a Heliportugal, por forma a reequilibrar as posições contratuais à luz da sua execução.

¹⁸⁹ Inicialmente, a frota era constituída por 4 aeronaves B3 após perda de uma, em 2007, foi alterado o n.º de horas de operação mínima (de 2000 h, para 1500 h).

¹⁹⁰ O n.º de horas faturado à EMA pela Heliportugal, em sede da manutenção programada, corresponde aproximadamente ao dobro das horas voadas, em ambas as frotas. Em 2013, foram pagos: relativamente à frota Kamov, cerca de 7.200,00 €/hora de voo, por efeito do limiar de operação mínima, em vez de 4.800,00€/hora de voo, na hipótese de se considerar as horas de voo efetivas; relativamente à frota B3, cerca de 3.700,00€/hora de voo, por efeito do limiar de operação mínima, em vez de 2.200,00€/ hora de voo, na hipótese de se considerar as horas de voo efetivas.

Tribunal de Contas

120. O contrato de manutenção prevê penalidades por indisponibilidade das aeronaves. Contudo, o Tribunal Arbitral, em decisão desfavorável à EMA, decidiu que, para efeitos de aplicação de penalidades, apenas releva o número de horas do total das horas de indisponibilidade do conjunto das aeronaves que ultrapasse o n.º total de horas mensais de indisponibilidade admitidas para o conjunto das aeronaves¹⁹¹.
121. Esta decisão do Tribunal Arbitral, de que não cabe recurso¹⁹², refletiu-se negativamente nas contas do exercício de 2011 e seguintes¹⁹³.
122. O valor do preço hora aplicado à manutenção programada é anualmente revisto com base no IPC, mas sob proposta do fornecedor. Não é pois de estranhar que a Heliportugal só tenha requerido a atualização do preço-hora quando tal é do seu interesse (IPC positivo). Por outro lado, aproveitando a lacuna contratual quanto à série IPC, homóloga ou anual, vem utilizando a que lhe é mais favorável¹⁹⁴ com a passividade da EMA.
123. Ora, remetendo o n.º 7 da cláusula 33.ª de ambos os contratos para a atualização do preço-hora através do índice de preços ao consumidor com exclusão da habitação publicado pelo INE, entende-se que essa remissão abrange também o método de aplicação desse índice, aplicando-se a fórmula utilizada por essa entidade e que se encontra operacionalizada no sítio eletrónico do INE.
124. As faturas de manutenção programada (frotas B3 e Kamov) são apresentadas semestralmente pela Heliportugal. Na faturação de janeiro, sempre mais elevada (abarca o período mais intenso dos incêndios florestais), é efetuado o encontro de contas para o cumprimento da *operação mínima*.

¹⁹¹ Cfr. Decisão: *o Tribunal Arbitral pela procedência do pedido da Demandante, determinando que o cálculo do limite máximo das horas mensais de indisponibilidade e a contabilização das horas de indisponibilidades nos termos e para os efeitos da Cláusula 21.ª, n.ºs 1 e 2 dos Contratos, sejam efectuados nos seguintes termos:*

- a) *Em média, cada uma das aeronaves poderá estar indisponível até 20% (ou 10%) do n.º de horas do mês;*
b) *O n.º total de horas mensais de indisponibilidade admitidas para o conjunto das aeronaves corresponde a 20% (ou 10%) do n.º de horas do mês, multiplicado pelo n.º de aeronaves que compõem a frota (6 nos caso dos helicópteros médios e 4 no caso dos helicópteros ligeiros);*
c) *A contabilização das horas de indisponibilidades há-se ser feita do seguinte modo:*
- *Em primeiro lugar, apuram-se as horas mensais de indisponibilidade de cada uma das aeronaves;*
 - *Em segundo lugar, somam-se as horas mensais de indisponibilidade de todas as aeronaves para obter, como resultado final, o total das horas de indisponibilidade do conjunto das aeronaves."*

¹⁹² Cfr. n.º 2 da cláusula 46.ª de ambos os contratos, "*O tribunal arbitral decide segundo o direito constituído e da sua decisão não cabe recurso*".

¹⁹³ A EMA teve de anular o débito referente a penalidades aplicadas em 2008 correspondente aos montantes indevidamente retidos, 1.281.000€ acrescidos de 256.200€ de IVA a 20%, bem como à anulação do montante de 4.471.000 € de penalidades aplicadas e contabilizadas em *Acréscimo de Rendimentos*.

¹⁹⁴ Em 2009, o IPC sofreu um decréscimo e a Heliportugal, em 2010, manteve o preço-hora que vigorou em 2009. Em 2011 solicitou, e obteve, a actualização do preço-hora aplicando o IPC de 2010 ao preço corrente em 2009, não efetuando a compensação entre a variação negativa e a positiva ocorrida entre o início de 2009 e o início de 2011.



125. Neste contexto, o exame da documentação, de 2008 a 2012, revelou que a EMA, no início do ano de cada um destes anos, não tinha disponibilidade financeira suficiente para efetuar os pagamentos à Heliportugal uma vez que a primeira fatura cobrada à ANPC e/ou outras entidades só é, normalmente, emitida em junho. Daí o pagamento de juros de mora à Heliportugal e a necessidade de recurso sistemático a empréstimos de curto prazo da DGTF que explicam os elevados encargos financeiros da EMA.
126. Em 21 de setembro de 2012, a operadora determinou a paragem da frota Kamov (que se prolongou até ao final do mês de outubro) em consequência de um acidente, ocorrido em 3 de setembro, com uma aeronave desta frota.
127. A responsabilidade pelo acidente, bem como as penalidades devidas pela paragem da frota, são, entre outras matérias em litígio, objeto de ação, em curso, em sede de Tribunal Arbitral¹⁹⁵. No objeto deste litígio em Tribunal Arbitral está contemplada a questão controvertida relativa ao direito da Heliportugal ao pagamento dos montantes correspondentes à operação mínima e respetivos juros vencidos e vincendos, relativamente à aeronave B3, com a matrícula CS-HMG, “*perecida*” no acidente de 2007¹⁹⁶.
128. Em 27 de dezembro de 2012, devido, entre outros motivos, ao acidente de 21 de setembro de 2012, e subsequente paragem da frota de helicópteros Kamov, foi autorizada a realização da despesa pela ANPC com a contratação de meios adicionais à EMA, durante o ano de 2012, no montante total de 1 946 188,06 €¹⁹⁷.

Da denúncia do contrato de manutenção e novos procedimentos contratuais

129. A execução dos contratos de manutenção tem sido um foco de litígio permanente entre a EMA e a Heliportugal¹⁹⁸ com ações nos tribunais arbitrais. Como refere o fiscal único no seu relatório ao exercício de 2011, a valia mais significativa para a Heliportugal decorre,

¹⁹⁵ Designadamente pela retenção de montantes devidos a título de penalidades de natureza pecuniária aplicadas por incumprimento dos Contratos; Interpretação do n.º 3 da cláusula de saber qual o prazo de que a EMA dispõe para denunciar unilateralmente cada um dos Contratos; responsabilidade (imputada indiciariamente à Heliportugal) pelo acidente ocorrido em 3 de setembro de 2012 com uma das aeronaves da frota Kamov; direito da Heliportugal ao pagamento dos montantes correspondentes à operação mínima e respetivos juros vencidos e vincendos, relativamente à aeronave B3, perecida no acidente de 2007. O valor da ação é de 55.217.978,85 € (cfr. ata do CA da EMA, de 9 de outubro de 2012, e Ponto de situação – Segundo processo arbitral, de 22 de novembro de 2013).

¹⁹⁶ Cfr. ponto de situação - segundo processo arbitral, de 22 de novembro de 2013. E ata do CA da EMA, de 9 de outubro de 2012.

¹⁹⁷ Cfr. RCM n.º 111-A/2012, de 27 de dezembro, publicitada em DR de 28 de dezembro, com produção de efeitos “(...) a partir da data da sua aprovação (...)” e ofício. n.º 3463/2013, de 20.05.2013.

¹⁹⁸ Cfr. consta do relatório e contas de 2012 da EMA “A gestão do contrato de manutenção das aeronaves da EMA celebrado entre o Estado Português e a Heliportugal em 2006, tem constituído um foco de litígio jurídico-administrativo entre as duas empresas, resultante de divergências na interpretação dos direitos e obrigações inerentes ao contrato em cláusulas particularmente significativas para o desenvolvimento da atividade das empresas envolvidas”, entre outras, as respeitantes ao conteúdo da obrigação de prestação de serviços de “manutenção programada”, ao conceito de “indisponibilidade” relevante para efeitos da cláusula 21.º de ambos os Contratos e a determinação da fórmula de cálculo do limite máximo de horas de “indisponibilidade” para efeitos dos números 1 e 2 da referida cláusula 21.ª.

Tribunal de Contas

essencialmente, destes contratos de manutenção e não do próprio valor de venda das aeronaves, pelo que a capacidade negocial da EMA é muito reduzida, dificultando eventuais alterações pecuniárias associadas aos contratos.

130. Ora, nos termos das cláusulas contratuais sobre a “Manutenção das Aeronaves”, a entidade contratante pode, depois de decorridos 5 anos após a entrega da primeira aeronave, denunciar a relação obrigacional, desde que o faça com uma antecedência mínima de 6 meses.
131. A EMA, em reunião do CA, de 26 de junho de 2013, tomou a decisão de denúncia da relação obrigacional do contrato de manutenção dos helicópteros B3, com efeitos a 1 de janeiro de 2014, dando conhecimento à Heliportugal, no prazo estabelecido¹⁹⁹.
132. No âmbito do concurso público n.º 04/EMA/2012 (lote 2)²⁰⁰ e pela deliberação conjunta do CA da EMA e do Conselho Diretivo do INEM, de 13 de julho, foi adjudicada a aquisição de serviços de manutenção e operação das 3 aeronaves B3²⁰¹, em 28 de janeiro de 2013, ao único concorrente a concurso (consórcio Heliportugal/INAER/Helibravo).
133. O contrato foi celebrado em outubro de 2013, com vigência de 5 anos, pelo valor de 16,236 M€ (referentes a 7500 horas de voo), e visado pelo TC, em 2 de janeiro de 2014, tendo entrado em vigor no dia seguinte²⁰². Não obstante o valor unitário de hora de voo ser superior ao do contrato anterior (14,482 M€), neste novo contrato é o adjudicatário que suporta os elevados custos associados à operacionalidade das aeronaves, inclusive os meios humanos necessários (incluindo pilotos e restante tripulação).
134. Neste novo contrato está prevista a consignação das aeronaves e do material de apoio operacional complementar, com transferência da posse para o adjudicatário, a qual teve

¹⁹⁹ Cfr. ofício n.º 156/CA/13, de 27 de junho de 2013.

²⁰⁰ A RCM n.º 55/2012, de 21 de junho, autorizou a realização de um procedimento concursal, dividido em 8 lotes, destinado à aquisição, entre outros, de serviços de manutenção e operação dos meios aéreos próprios, que integram o património da EMA, no preâmbulo consta que “(...) os contratos de fornecimento de helicópteros para combate a incêndios e prestação de serviços de manutenção, celebrados em 2006 (...), serão extintos no final do ano de 2012. Por esta razão é necessário promover o lançamento, em 2012, de um novo concurso com vista à aquisição de serviços de operação e manutenção do dispositivo permanente de meios aéreos para as missões públicas atribuídas ao MAI (...). Deste modo, o Governo opta por proceder ao lançamento de um único concurso que abrange a aquisição de serviços de operação e manutenção dos meios aéreos próprios e a prestação de serviços de disponibilização e locação de meios aéreos, uma vez que se pretende garantir um dispositivo de meios aéreos adequado à realização das missões do MAI e do INEM, I. P., por um período de cinco anos. A opção por este modelo permite ao MAI operar uma redução substancial dos custos com o dispositivo de meios aéreos para desempenho das respetivas missões, nos anos de 2013 a 2017.”

²⁰¹ Em 2007, o Estado cedeu à EMA a posição contratual do contrato de 4 helicópteros B3. Mas, em novembro de 2007, ocorreu um acidente com perda integral de um helicóptero B3. Daí que o concurso dos serviços de manutenção só abrangesse 3 aeronaves.

Cfr. ata do CA da EMA de 14 de fevereiro de 2008, que referia: a suspensão do contrato de fornecimento; o fornecimento de um novo helicóptero; a suspensão dos prazos contratualmente previstos quanto à aeronave “perecida” e ainda, a redução proporcional da retribuição mínima garantida ao fornecedor pela prestação de serviços de manutenção durante esse período. Não foi possível recolher evidência de qual a decisão tomada ou se chegou efetivamente a haver decisão sobre esta matéria.

²⁰² Cfr. cláusula 61.º do contrato.



lugar em 25 de fevereiro de 2014²⁰³. A cláusula 30.^a prevê, também, a integração de 15 trabalhadores da EMA no quadro de pessoal das empresas que fazem parte do consórcio adjudicatário, o que já ocorreu.

135. Quanto à aquisição de serviços de manutenção e operação dos helicópteros Kamov, aguarda-se publicação de novo procedimento pré-contratual, uma vez que o concurso público n.º 04/EMA/2012 (lote 1) ficou deserto. Em 17 de fevereiro de 2014²⁰⁴, foi deliberado prorrogar o prazo de liquidação da EMA até 31 de outubro de 2014, em “razão da necessidade de assegurar a gestão contínua dos meios aéreos próprios do (...) [M_AI], em particular durante o período crítico de incêndios florestais”.

Dívidas da ANPC para com a EMA

136. Até 19 abril de 2013, a EMA tinha, conforme referido supra, como objeto social a gestão integrada do dispositivo permanente de meios aéreos para as missões públicas atribuídas ao M_AI, detendo o direito exclusivo de exercer a atividade de disponibilização dos aludidos meios aéreos próprios ou locados. A partir de 20 de abril 2013, a EMA manteve o direito de disponibilizar os meios aéreos próprios (e demais recursos técnicos e humanos associados), sem prejuízo da intervenção de outros meios aéreos do Estado, tendo a ANPC assumido a gestão integrada do dispositivo permanente no que respeita à locação dos meios aéreos.

137. Dado esse direito exclusivo e no seu âmbito, à fase de formação dos contratos “in house”, entre a EMA e o M_AI (ANPC ou outras entidades do M_AI) não é aplicável a parte II do CCP²⁰⁵, mas são-lhes aplicados, com as necessárias adaptações, os capítulos VIII e IX do Título II da Parte II do CCP²⁰⁶.

138. A preparação e contratualização de serviços de disponibilização de meios aéreos próprios e locados, implicava a articulação da ANPC, da EMA e do M_AI.

Sobre esta matéria, o MAI, à data dos fatos, referiu que “(...) consciente do flagelo que era (e continua a ser) imposto anualmente ao País através dos incêndios florestais, o XVII Governo Constitucional desenvolveu uma nova política de prevenção e combate a este fenómeno(...), acrescentando que “(...) No que respeita à utilização de meios aéreos, decidiu adquirir meios próprios que, em permanência, possibilitassem ao Ministério da Administração Interna cumprir a sua missão de proteção das populações.(...), conforme alegou, igualmente, o SEPC, à data, reforçando a ideia de que foi estabelecida “(...) como meta prioritária a reorganização dos meios aéreos afectos à prossecução de missões de interesse público, determinando, em especial, a aquisição de meios aéreos próprios que, com carácter de permanência, prossigam as missões de prevenção, detecção e combate a incêndios florestais, a vigilância de fronteiras, a recuperação de sinistrados, a segurança rodoviária e o apoio às forças e serviços de segurança, protecção e socorro.”

²⁰³ Cfr. sítio eletrónico da EMA.

²⁰⁴ Cfr. Deliberação Social Unânime por Escrito.

²⁰⁵ Cfr. alínea a) do n.º 4 do artigo 5.º do CCP.

²⁰⁶ Cfr. n.º 7 do artigo 5.º do CCP.



Tribunal de Contas

Das alegações de ambos decorre, ainda, a opção política do Governo de atribuir a gestão integrada do dispositivo de meios aéreos a uma entidade empresarial especificamente criada para o efeito, no caso concreto, a EMA, a qual, conforme resulta das alegações do segundo, “... *recebeu o direito exclusivo (mas também o dever) de disponibilizar todos os meios aéreos que se reputem necessários para a prossecução das missões públicas atribuídas ao Ministérios da Administração Interna, recorrendo, se necessário, à locação dos meios de que não disponha para o cumprimento desse dever estatutário...*”.

Das referidas alegações, retira-se também que, de modo a garantir a sustentabilidade e o equilíbrio financeiro da EMA, foi decidido estabelecer contratos-quadro para utilização dos meios aéreos próprios e locados por parte dos organismos do M_AI (ANPC, ANSR, GNR, PSP e SEF) que seriam assegurados pelos orçamentos dos respetivos serviços beneficiários, na medida do seu empenhamento operacional, o que veio a revelar-se de difícil aplicação prática, desde logo, face à situação orçamental deficitária, em geral, dos organismos que integram o M_AI e, em particular, da ANPC.

139. Conforme já referido, a previsão das necessidades anuais de meios aéreos para o combate aos incêndios e a sua distribuição no território nacional é definida no DECIF, que integra a DON, elaborada pela ANPC, apreciada pela Comissão Nacional de Proteção Civil (CNPC)²⁰⁷, órgão presidido pelo M_AI²⁰⁸ e homologada pela tutela.
140. O DECIF define as fases temporais de riscos de incêndios e os meios, incluindo aéreos, que serão necessários para combater os fogos florestais. Trata-se, obviamente, duma previsão, pelo que as datas são indicativas se bem que ordenadoras do planeamento. Estas fases estão articuladas com o período crítico, fixado por portaria do Ministro da Agricultura, durante o qual vigoram medidas e ações especiais de prevenção contra incêndios florestais²⁰⁹. No DECIF 2008 foram fixadas as seguintes fases: Alfa, 1 janeiro / 14 maio; Bravo, 15 maio / 30 junho; Charlie, 1 julho / 30 setembro; Delta, 1 outubro / 15 outubro; Echo, 16 outubro / 31 dezembro; o período crítico vigorou de 1 de julho a 15 de outubro²¹⁰.
141. A autorização da despesa, que, em regra, envolve milhões de euros, é da competência do Conselho de Ministros, que tem delegado no MAI, com faculdade de subdelegação, a competência para aprovar a minuta do contrato e para a outorga do mesmo.
142. Os serviços de disponibilização de meios aéreos pela EMA são faturados às entidades beneficiárias, designadamente à ANPC a quem compete, entre outros, planear, coordenar e executar a política de proteção civil, designadamente na prevenção e reação a acidentes graves e catástrofes, de proteção e socorro de populações.
143. A EMA, no âmbito da prestação de serviços efetuada ao M_AI (ANPC), com recurso a meios aéreos locados, apresenta nas suas demonstrações financeiras, reportadas a 31 de dezembro de 2012, dívidas da ANPC, faturadas e por receber, no montante de 14,4 M€, conforme quadro seguinte:

²⁰⁷ A atuação da CNPC tem sido como apreciação, aprovação ou ratificação.

²⁰⁸ Cfr. n.º 1 do artigo 36.º e n.º 1 do artigo 37.º da Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, com as alterações subsequentes.

²⁰⁹ Cfr. artigo 3.º do DL n.º 124/2006 de 28 de junho, alterado pelo DL n.º 17/2009, de 14 de janeiro.

²¹⁰ Cfr. Portaria n.º 566/2008, de 30 de junho.



Quadro 7 - Dívida da ANPC

Ano a que reporta a dívida	Montante (€)
2008	12.968.582,74
2010	972.574,18
2011	484.243,35
Registo em 31/12/2012	14.425.400,30

144.A persistência destas dívidas tem motivado, desde 2008, a inclusão de uma reserva na Certificação Legal das Contas, emitida pelo Fiscal único da EMA. Por exemplo, na certificação da conta de 2011 refere que “a eventual não recuperação dos montantes faturados, no todo ou em parte, gerará um impacto muito significativo ao nível dos capitais próprios, dado não ter sido reconhecida qualquer imparidade associada a estes ativos”.

145.Face à recusa da ANPC em proceder ao pagamento dos serviços prestados nos anos de 2008, 2010 e 2011²¹¹, e dos correspondentes juros de mora, a EMA, em 2013, já no decorrer da auditoria, instaurou uma ação administrativa comum contra a ANPC, junto do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa, que corre os seus trâmites, no valor de 26.217.796,27 €, que visa o pagamento dessas faturas e dos juros de mora.

Dívidas da ANPC pela prestação de serviços em 2008

146.No final de 2007, a ANPC, em cumprimento do despacho do SEPC, de 15 de novembro²¹², comunicou à EMA o dispositivo de meios aéreos a afetar para 2008²¹³.

147.Em 2008, a DON n.º 1/2008, de 1 de janeiro, apreciada pela CNPC e homologada pelo SEPC²¹⁴, estabeleceu a necessidade de disponibilização de até 56 meios aéreos (aeronaves): 34, decorriam de contratos de locação plurianuais já anteriormente celebrados com a ANPC (em 2006); 22, a disponibilizar pela EMA, sendo que 7 eram da sua propriedade e 15 eram aeronaves a locar pela mesma.

148.Desde 1 de fevereiro de 2008, as competências do MAI, no que respeita quer à ANPC quer à EMA, e ainda outras relacionadas com a elaboração e execução global do orçamento do M_AI foram delegadas no SEPC²¹⁵.

²¹¹ Cfr. Ofício n.º 687/Reg 864, de 16 de junho de 2011, do gabinete do Secretário de Estado da Proteção Civil (SEPC) e ofício n.º 586/CA/11, de 17 de novembro de 2011, da EMA.

²¹² Cfr. Despacho n.º 36/SEPC/2007.

²¹³ Cfr. ofício n.º 432 – P/2007, de 6 de dezembro, da ANPC. Refira-se que a ANPC, para a constituição do dispositivo de meios aéreos para 2008, já tinha remetido, em 14 de novembro de 2007, a proposta de necessidade de 53 meios aéreos para a campanha de fogos de 2008, endereçada à EMA, ao SEPC e ao SSEAI (cfr. ofício n.º 415-P/2007). Através do OF/292/CNOS/2008, de 1 de fevereiro de 2008, foi remetida à EMA e ao SEPC uma adenda à referida proposta.

²¹⁴ Cfr. despacho de homologação do SEPC.

²¹⁵ Cfr. despacho n.º 5282/2008, publicado em DR, de 27 de fevereiro.

Tribunal de Contas

149. Entre 15 de maio e 1 de junho de 2008, a EMA, no seguimento de vários processos concursais²¹⁶, contratou a locação de 15 aeronaves, a diversas empresas.

Quadro 8 - Contratos de locação de meios aéreos 2008

Data Contrato	Meios aéreos	Montante c/ IVA (€)	Horas voo	Período contrato	Empresa	Data da última fatura apresentada à EMA
1 junho 2008	2 Aerotanques Anfíbios	4.194.999,00	350/ano	2008-2010 de 15 jun a 15 out	Cegisa	01-09-2008
15 maio 2008	4 Helicópteros Médios	2.326.256,83	500	2008 15 maio a 30 set	Aeronorte e Helisul	17-11-2008 e 25-11-2008
15 maio 2008	7 Helicópteros ligeiros	4.792.326,60	1225	2008 15 maio a 15 out	Heliportugal e Helibravo	15-10-2008 e 04-11-2008
28 maio 2008	2 Helis Médios H24	1.655.999,34	270	2008 1 jun a 15 out	Helisul	17-11-2008
Total		12.968582,77				

150. Na ata da reunião do CA, realizada em 3 de junho de 2008²¹⁷, é referido que “(...) a ANPC formulou, em 14 de Novembro de 2007, um pedido de locação de meios aéreos para 2008, alterado em 4 de Fevereiro mediante o envio de uma adenda ao referido pedido da qual resultou o lançamento dos procedimentos concursais e a consequente locação (...). Com estas contratações a EMA assumiu compromissos no total de €13.412.826,41 que não estavam contemplados no seu Orçamento e para os quais não tem cobertura financeira. O Conselho deliberou diligenciar junto do Gabinete do SEPC na busca de uma solução para esta situação financeira que causa graves transtornos na gestão da EMA”.

151. O desencadeamento das contratações da EMA, com conhecimento da tutela^{218/219}, tem de ser contextualizado.

152. Por um lado, o MAI, em ofício ao TC, de 7 de agosto de 2008²²⁰, afirma “Cabe referir que a preparação e constituição do dispositivo foram, para o ano em curso [2008],

²¹⁶ Estes contratos não foram submetidos à fiscalização do TC; tanto o SEPC, como o CA da EMA, consideravam que não estavam reunidos os pressupostos para a obrigação de remessa dos contratos ao TC porque não verificavam uma única das condições fácticas do artigo 5.º, n.º 1, alínea c) da LOPTC. Esta matéria foi objeto de recomendação do TC, no âmbito do Relatório de Auditoria n.º 34/09 – 2.ª S, aprovado em 1 de outubro de 2009: “os contratos de meios aéreos celebrados pela EMA lhe sejam remetidos para efeitos de fiscalização prévia”.

²¹⁷ Cfr. ata n.º 28 “foi deliberado aprovar o Modelo de contratação a celebrar entre a EMA e o MAI (...) sendo que o contrato inclui os valores correspondentes aos custos de estrutura da EMA e faz a distribuição do valor do contrato pelos diversos organismos do universo MAI, beneficiários da actividade da EMA (...)”.

²¹⁸ Cfr. Ofício n.º CA/186, de 3 de abril de 2009, no âmbito do acompanhamento de recomendações, a EMA, esclarecia que “desencadeou os competentes procedimentos concursais de aquisição de serviços de locação de meios aéreos, de acordo com o solicitado pela ANPC (...) e após obter concordância do Senhor Subsecretário de Estado da Administração Interna, de 18/01/2008”.

²¹⁹ Cfr. ofício n.º 130/CA/08, de 12 de maio, da EMA, dirigido ao Chefe do Gabinete do SEPC, acompanhado de quadro resumo do resultado dos procedimentos concursais, tipologia das aeronaves, períodos de operação [15 de maio a 15 de outubro] e respetivos custos envolvidos.



efetuadas de modo atempado e, uma vez definidas, foram transmitidas à EMA (...) em 14 de Novembro de 2007 [²²¹]. Já em março de 2008, no âmbito da atividade parlamentar, em resposta a requerimento a solicitar esclarecimentos acerca dos meios aéreos para combate a fogos florestais no ano de 2008, o MAI referiu que “durante o ano de 2008, o dispositivo de combate a incêndios deverá contar com cinquenta e seis meios aéreos, que compreendem dois aerotanques anfíbios pesados, seis helibombardeiros pesados, oito aerotanques ligeiros, seis aerotanques médios e 34 helicópteros médios ou ligeiros” ²²². Também a comunicação social noticiou, ao longo do 1.º semestre de 2008, a disponibilidade de 56 meios previstos para a fase Charlie ²²³.

153. Estas orientações governamentais terão suportado a convicção do CA da EMA de que a cobertura contratual e financeira seria efetuada (ainda que com efeitos retroativos), como acabou por suceder (ainda que de forma incompleta, como se verá), prática irregular que se verificou, também, nos anos seguintes.
154. O mesmo se poderá dizer, *mutatis mutandis*, relativamente à ANPC, um serviço central da administração direta do Estado, com autonomia administrativa e financeira, sujeito a regras de gestão orçamental e financeira mais restritas.
155. Entretanto, decorria a época de incêndios e, conforme solicitado pelas várias entidades do M_AI, em especial, pela ANPC ²²⁴, a EMA disponibilizou os meios aéreos necessários, ainda antes da formalização contratual com o M_AI.
156. Só muito tardiamente, no início de junho, o MAI desencadeou junto do Conselho de Ministros (CM) a iniciativa regulamentar que seria concretizada, sem alterações de maior, na Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 107/2008, de 10 de julho, que autorizou, com produção de efeitos desde a data da sua aprovação (19 de junho de 2008), a realização de despesa, no valor de 19 M€, com a aquisição por ajuste direto à EMA, “que permitam assegurar a disponibilidade permanente de meios aéreos próprios ... destinados à prossecução de missões de elevado interesse público atribuídas ao Ministério da Administração Interna...” e delegou, com faculdade de subdelegação, no MAI a competência para aprovar a minuta do contrato.

²²⁰ Ofício n.º 4015, do gabinete do MAI – resposta em sede de acompanhamento de recomendações do Relatório n.º 49/2007.

²²¹ Ofício n.º 415-P/2007, de 14 de novembro.

²²² Cfr. ofício n.º 1359, de 14 de março de 2008, do Gabinete do MAI..

²²³ e.g.: “*Numa conferência de imprensa realizada hoje à tarde [15 de maio de 2008], na sede da Autoridade Nacional de Protecção Civil, em Carnaxide, Oeiras, o ministro da Administração Interna, ..., já tinha garantido que os 56 meios previstos para a fase Charlie ... estariam disponíveis. [O MAI] adiantou que a orientação estratégica que o Governo transmitiu à EMA é que faça os procedimentos necessários para obter os 56 meios aéreos para a fase Charlie. Como a EMA tem nove aeronaves, a empresa tem a "incumbência de realizar concursos de preferência plurianuais", disse, sublinhando que se não for possível os concursos plurianuais tem que se arranjar outro método, que passa pelo aluguer anual. ... esclareceu ainda que a EMA é “uma empresa autónoma” que organiza os concursos públicos, recebendo apenas do Ministério da Administração Interna orientação estratégica*” (cfr. Lusa 15/5/2008 21:55; vide <http://expresso.sapo.pt/incendios-ema-garante-56-meios-aereos-com-conclusao-dos-concursos-publicos=f322114#ixzz2w7YvIOSz> (consultado em 16 de março de 2014).

²²⁴ Cfr. ofício n.º 415-P/2007, de 14 de novembro, e ofício n.º 292/CNOS/2008, de 1 de fevereiro.

Tribunal de Contas

157.A referida RCM tem por objeto os “*meios aéreos próprios*” da EMA, conceito associado a aeronaves de que se é proprietário e que não inclui os locados. Ora, a locação era imprescindível para assegurar a disponibilização global da frota prevista na DON n.º 1/2008 (homologado pelo SEPC) e afirmado pelo MAI com ampla difusão na comunicação social.

158.Somente, em 8 e 27 de outubro de 2008, foram celebrados dois contratos de prestação de serviços entre o EP, representado pelo MAI, e a EMA²²⁵, com produção de efeitos à data da assinatura dos mesmos²²⁶, ambos com o mesmo objeto distinguindo-se, nos montantes envolvidos, nas entidades beneficiárias e no período a que respeita a atribuição de compensações financeiras à EMA, conforme quadro seguinte²²⁷.

Quadro 9 - Contrato MAI /EMA em 2008

Data contrato e período	Objeto	Montante c/ IVA	Beneficiário e entidade pagadora
8 de outubro de 2008	– Prestação de serviços de disponibilização permanente de 6 Kamov e 3 helicópteros B3; – a locação dos meios aéreos; – a atribuição das compensações financeiras à EMA pelos encargos incorridos pela prestação a título gratuito do serviço público de disponibilização e locação de meios aéreos, entre <u>1 de janeiro e 7 de outubro de 2008.</u>	5.500.000 €	GNR; PSP; ANSR; SEF
27 de outubro de 2008	– Prestação de serviços de disponibilização permanente de 6 Kamov e 3 helicópteros B3; – a locação dos meios aéreos; – a atribuição das compensações financeiras à EMA pelos encargos incorridos pela prestação a título gratuito do serviço público de disponibilização e locação de meios aéreos, <u>entre 1 de janeiro e 26 de outubro de 2008.</u>	10.000.000 €	ANPC

159.Os contratos determinam a atribuição das compensações financeiras à EMA pelos encargos entretanto incorridos pela prestação, considerada a título gratuito, de disponibilização de meios aéreos desde 1 de janeiro de 2008²²⁸, gratuidade essa que não decorre dos respetivos Estatutos²²⁹ e que contraria os PBG²³⁰.

²²⁵ Cfr. contratos visados pelo TC, em 18 de março e 5 de março de 2009, respetivamente (Processos de fiscalização prévia n.ºs 1369/2008 e 1450/2008).

²²⁶ Cfr. cláusula 15.º de ambos os contratos.

²²⁷ Cfr. cláusula 1.ª de ambos os contratos.

²²⁸ Cfr. n.º 4 da cláusula 4.ª.

²²⁹ Cfr. artigo 16.º dos Estatutos da EMA : “*Constituem receitas próprias da EMA, as receitas provenientes da exploração e prestação de serviços que constituem o seu objeto estatutário...*”.

²³⁰ O Relatório de Gestão de 2008 da EMA (parágrafos 1e 3 da página 8) refere que “*no plano financeiro (...), a Administração da EMA procurou encontrar uma solução contratual com o Ministério da Administração Interna de forma a garantir a estabilidade financeira necessária ao cumprimento das obrigações entretanto*



160. Os contratos referem expressamente a locação de meios aéreos. Dos considerandos de ambos os contratos (com redação idêntica), realçam-se as referências seguintes:

“ C) Apesar de, à data, não ter sido estabelecida ainda qualquer relação contratual entre o Estado Português e a EMA, esta encontra-se legal e estatutariamente vinculada a disponibilizar os meios aéreos necessários à prossecução das missões públicas atribuídas ao MAI;

D) No cumprimento desse dever, afigurou-se como incontornável, por parte da EMA, o recurso ao mercado para a aquisição dos meios adequados à prossecução das referidas missões, (sublinhado nosso) tendo a EMA vindo a prestar, desde o dia 1 de Janeiro de 2008, um verdadeiro serviço público através da disponibilização gratuita ao Estado Português dos meios aéreos requeridos pelo MAI;

E) Cumpre, por isso, atribuir à EMA as necessárias compensações financeiras pelos vultuosos encargos em que incorreu para a prestação daquele serviço público de inegável relevância, sob pena de abalar, de forma injustificada, o equilíbrio financeiro da empresa”.

161. Contudo, a locação de meios aéreos não está compreendida na RCM n.º 107/2008, de 10 de julho, pelo que, nesta parte, o MAI não tinha competência delegada e a despesa não tinha sido previamente autorizada. Mas como o valor global previsto só cobre os encargos com a disponibilidade dos meios próprios da EMA, ainda que a parte do contrato respeitante à locação, e só essa²³¹, não fosse nula²³² (e essa declaração de invalidade não foi invocada junto das instâncias competentes), ela não seria financeiramente exequível.

162. Em outubro, novembro e dezembro de 2008, a EMA, após a celebração dos contratos²³³, emitiu, designadamente, as seguintes faturas à ANPC:

assumidas perante os fornecedores, e esses objetivo apenas foi alcançado em outubro com a assinatura dos contratos” e “que no ano de 2008 decorreu com alguns sobressaltos, o que levou à dilação do prazo de pagamento a fornecedores e ao recurso a empréstimo de curto prazo junto do Tesouro” e que “Já no último dia, decidi o acionista único aumentar o capital Social da EMA com o montante de 12 milhões de euros para reforço dos capitais próprios entretanto delapidados desde a criação da EMA, em abril de 2007”.

²³¹ Cfr. artigo 292.º do Código Civil.

²³² Cfr. artigo 133.º do CPA.

²³³ Na alínea b) da clausula 1.ª – Definições - destes contratos celebrados pela EMA, no ano de 2008, constava “ANPC – (...), serviço central de natureza operacional integrado no (...) [MAI] que tem por missão planear, coordenar e executar a política de protecção civil, designadamente na prevenção e reacção a acidentes graves e catástrofes, de protecção e socorro de populações (...)”.

Da cláusula 7.ª dos referidos contratos resultava que “Não podem ser realizados quaisquer VOOS que não tenham sido determinados ou autorizados pelo CNOS/ANPC [responsável pelo comando tático das missões] e por este coordenados (...)”, sendo que, “(...) apenas as HORAS DE VOO realizadas (...) que tenham sido expressamente determinadas pelo CNOS/ANPC podem ser consideradas para efeitos de pagamento”.- cfr. clausula 10.º dos mesmos.

Quadro 10 – Faturação da EMA à ANPC em 2008

Unidade: euros

Fatura	Data	Montante	
Fact n.º 11/2008	31-10-2008	10.000.000,00	10.000.000,00
Fact n.º 12/2008	30-11-2008	4.194.000,00	
Fact n.º 13/2008	30-11-2008	2.326.256,83	
Fact n.º 14/2008	30-11-2008	4.792.326,60	
Fact n.º 15/2008	31-12-2008	1.655.999,34	12.968.582,77

163. Em abril de 2009, a ANPC procedeu ao pagamento da primeira fatura (10 M€), respeitante à utilização de meios próprios da EMA.

164. Relativamente às restantes faturas, no montante total de 13 M€²³⁴, que, de acordo com o seu descritivo, correspondem a meios aéreos locados pela EMA, a ANPC recusou o pagamento invocando “... *pese embora o facto de a locação se ter efetuado e de essas aeronaves terem integrado o Dispositivo de 2008, nunca chegou ao conhecimento desta Autoridade Nacional que tivesse sido celebrado o referido contrato [com o EP]*”, pelo que, “*mesmo que esta Autoridade Nacional fosse dotada de verba que permitisse proceder ao pagamento do montante em causa o que é facto é que a inexistência de contrato devidamente visado pelo tribunal de contas inviabilizaria por impedimento legal, o pagamento em causa.*”²³⁵.

165. Sobre esta matéria, o exame da documentação e dos registos evidenciam o seguinte: a RCM n.º 107/2008, de 10 de julho, não prevê a locação de meios aéreos pela EMA nem disponibiliza os correspondentes meios financeiros; o contrato celebrado, em 27 de outubro de 2008, com a EMA (em que a ANPC era entidade beneficiária e pagadora), prevê, expressamente, a locação efetuada pela EMA²³⁶; a EMA prestou os serviços solicitados pela ANPC (cujas horas de voo foram também controladas por esta entidade^{237/238}), sendo que, à data, a primeira tinha o direito exclusivo de

²³⁴ Aquando da devolução das mesmas, por parte da ANPC, no final de 2009, a EMA, através do ofício n.º 653/CA/2009, de 27 de outubro, confirmou a faturação emitida e procedeu ao respetivo reenvio da mesma para efeitos de pagamento do valor considerado em dívida, na sequência de serviços já executados. A posição da EMA foi, igualmente, transmitida ao MAI, através do ofício n.º 657/CA/09, da mesma data.

²³⁵ Solicitada informação ao MAI, relativamente a 2008, foi referido que “*não dispomos de documentação que permita responder quanto à existência de instruções ou orientações à ANPC e à EMA para resolução da questão*” (cfr. ofício n.º 657/2014, de 31 de janeiro).

²³⁶ Cfr. n.º 5 da cláusula 1.ª do contrato.

²³⁷ Cfr. mail da ANPC, em 26 de dezembro de 2013, que identifica as horas de voo realizadas pelas aeronaves das empresas locadas, acompanhado dos respetivos documentos de registo (RTB’s).

²³⁸ A EMA confirmava com a ANPC as respetivas horas de voo no âmbito do acompanhamento da execução dos contratos celebrados com as empresas de locação. A auditoria constatou que o controlo efetuado pela EMA não lhe permitia controlar o cumprimento dos contratos celebrados com o MAI, designadamente, confirmar ou contestar a eventual inoperacionalidades das aeronaves invocada pelos beneficiários (ex. ANPC).



disponibilização dos meios aéreos às entidades do M_AI; todos os intervenientes tinham conhecimento de que a prestação de serviços tinha sido efetuada pela EMA, também, com meios locados; a faturação à ANPC (em dívida desde 2008) refere-se à compensação pelo custo suportado com a locação dos meios aéreos utilizados pela ANPC, não contemplando qualquer montante adicional.

- 166.A ANPC não procedeu ao pagamento dos referidos encargos, invocando que “*nunca chegou ao conhecimento desta Autoridade Nacional que tivesse sido celebrado o referido contrato*”. Contudo, o problema para a ANPC relaciona-se com a não atribuição de verbas suficientes para a totalidade dos encargos com os serviços realizados pela EMA (incluindo os meios locados); e essas verbas não foram atribuídas porque a RCM n.º 107/2008, que autoriza a despesa e a celebração do contrato, não previa a locação de meios aéreos e portanto não previu os meios financeiros necessários.
- 167.Com efeito, os contratos referidos têm o limiar de 15,5 M€, dos quais 10 M€ para fazer face aos encargos, no âmbito da prestação de serviços à ANPC. Os serviços faturados pela EMA à ANPC foram de 23 M€, dos quais cerca de 13 M€ corresponderam aos meios locados. Ou seja, falta regularizar esta parcela que não tem autorização de despesa e cobertura orçamental.
- 168.No que respeita à EMA, a contratação dos meios locados: ocorreu no âmbito da sua missão e no quadro do seu direito exclusivo de disponibilização de meios aéreos ao M_AI; obedeceu à previsão da DON n.º 1/2008, tendo por referencial a calendarização dos riscos de incêndios florestais; decorreu regularmente, tendo o resultado sido comunicado à tutela; foram efetuados os pagamentos devidos aos fornecedores embora a EMA tivesse, por isso, de se endividar.
- 169.A aquisição dos serviços pela ANPC, antes da sua autorização, cabimentação orçamental prévia e contratualização desrespeita o disposto nos artigos 17.º, 21.º e 59.º do DL n.º 197/99 e nas alíneas a) e b) do n.º 6 do artigo 42.º e n.º 1 do artigo 45.º da LEO, e no artigo 13.º e alíneas a) e b) do n.º 1 e o n.º 2 do artigo 22.º do DL n.º 155/92, de 28 de julho.
- 170.Contudo, a atuação da ANPC (na solicitação/aquisição dos meios aéreos) fez-se em obediência à DON n.º 1/2008 (homologada pelo SEPC), com conhecimento da tutela governamental e em conformidade com as orientações do MAI, por este tornadas públicas.
- 171.Acresce que os pressupostos do estado de necessidade administrativa – excecionalidade da situação, natureza inadiável das atuações administrativas e natureza imperiosa do interesse público²³⁹ – previstos no Código do Procedimento Administrativo (CPA)²⁴⁰, estão presentes nas atuações da ANPC e da EMA.

²³⁹ Dr. Freitas do Amaral & M.ª G. Garcia: “*O estado de necessidade e a urgência em direito administrativo - Parecer*” in Revista da Ordem dos Advogados, II, 1999, 449-517.

²⁴⁰ Cfr. n.º 2 do artigo 3.º do CPA: “*Os actos administrativos praticados em estado de necessidade, com preterição das regras estabelecidas neste Código, são válidos, desde que os seus resultados não pudessem*



Tribunal de Contas

O n.º 1 do artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) fixa como critério teleológico da Administração Pública “*a prossecução do interesse público no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.*”. Ora a utilização dos meios aéreos é hodiernamente considerada imprescindível no combate de alguns fogos florestais - ação que visa defender a vida e os bens dos cidadãos -, pelo que os seus resultados, em termos de eficácia, não podem ser alcançados de outro modo.

A natureza inadiável da atuação administrativa também se verifica, considerando a necessidade imperiosa da ANPC, no cumprimento da sua missão e no quadro operacional legalmente previsto, utilizar os meios aéreos adequados à situação, que aliás foram os previstos na DON n.º 1/2008.

A excecionalidade de atuação decorreu por razões alheias à sua vontade, não dispondo de competência própria para estabelecer, nem *a priori*, nem *a posteriori*, a respetiva cobertura contratual e orçamental.

172. Para Paulo Otero²⁴¹ “*há no estado de necessidade administrativa um afastar das normas jurídico-positivas habitualmente reguladoras da função administrativa tendo na sua base um juízo ponderativo de adequação e necessidade entre meios e fins. (...) O estado de necessidade administrativa mostra-se possível de incidir (i) sobre as normas de competência, habilitando intervenções substitutivas extraordinárias, (ii) sobre normas formais e procedimentais, permitindo a sua preterição, e ainda (iii) sobre normas definidoras da validade do objecto ou do conteúdo material das decisões possibilitando a adopção de actos que normalmente estariam feridos de violação de lei*”.

173. A doutrina administrativa²⁴² é unânime em que o estado de necessidade, tanto na dimensão procedimental, como na dimensão substantiva, torna válido o que em circunstâncias normais seria inválido. Amaral & Garcia consideram até que o estado de necessidade administrativa não é uma exceção ao princípio da legalidade mas uma legalidade excecional prevista constitucionalmente no n.º 2 do artigo 266.º da CRP em que os órgãos administrativos passam a “*confrontar-se directamente com a Constituição e a ter de manejar directamente interesses primários, por si eleitos como prioritários em função dos factos*”.

174. Pese embora os meios aéreos locados estarem previstos na DON e a sua utilização ser do conhecimento da tutela (que fez um acompanhamento próximo da constituição e da atuação do dispositivo de combate²⁴³), a excecionalidade administrativa em que decorreu a sua solicitação/utilização impunha ao Presidente da ANPC o dever de informar a

ter sido alcançados de outro modo, mas os lesados terão o direito de ser indemnizados nos termos gerais da responsabilidade da Administração”.

²⁴¹ Otero, P. (2003). Legalidade e Administração Pública - O Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade, Almedina, pp 996 e sgs..

²⁴² v.g. Amaral, D.F. (2003), Curso de Direito Administrativo, Vol II, Almedina, 2003, pp. 52-53.

²⁴³ e.g.: boletim mensal da CNPC (PROCIV) n.º 3, de junho de 2008: “*O Ministro da Administração Interna, o Secretário de Estado da Protecção Civil e o Presidente da ANPC percorreram entre 24 de Abril e 4 de Maio todo os distritos do país para apresentar os respectivos dispositivos operacionais de combate aos incêndios florestais. (...) Quanto a esforço aéreo, existirão 56 aeronaves, incluindo 35 helicópteros e 14 aviões, a que se juntam dois aerotanques pesados anfíbios e os novos cinco helibombardeiros pesados na defesa da floresta*”.



tutela²⁴⁴, formal e detalhadamente, das condições concretas de utilização dos meios aéreos sem o necessário suporte contratual e financeiro, e solicitar-lhe que promovesse a regularização *a posteriori* da situação. A ANPC, solicitada reiteradamente pelo TC²⁴⁵, na fase de auditoria, não comprovou ter efetuado atempadamente essas comunicações.

Em sede de contraditório, o então Presidente da ANPC alegou que *“No período em questão o trabalho desenvolvido (...) decorreu sob orientação e enquadramento da Tutela (Ministro e Secretários de Estado) que, amiúde, acompanhou “no terreno/Teatros de Operações” e nas instalações da própria ANPC as ações operacionais em curso (...)” e que “Relativamente à dívida de 2008, as informações decorrentes dos Despachos com a Tutela eram para nós claras e no sentido de que as solicitações endereçadas às Finanças incluíam a regularização daquela dívida”.*

Embora o Presidente da ANPC não tenha junto documentos comprovativos da comunicação à Tutela das condições concretas de utilização dos meios aéreos sem o necessário suporte contratual e financeiro, com o formalismo e detalhe exigíveis, o conjunto de informação apresentado em contraditório pelo MAI e SEPC, em funções à data, comprova que estes conheciam a situação.

175.A atuação da ANPC em desrespeito das normas contratuais e financeiras normais, mas válidas porque em estado de necessidade administrativa, fazem incidir no SEPC e no MAI, que tinham deveres de supervisão, nos termos das alíneas b) e d) do artigo 199.º da CRP, a responsabilidade solidária pela ocorrência da situação de excecionalidade.

176.Competiria ao SEPC e ao MAI promover, *a posteriori*, a regularização contratual e financeira das atuações da EMA e da ANPC decorrentes do facto da sua proposta que se concretizou na RCM n.º 107/2008, de 10 de julho, não referir os meios aéreos locados e como tal não prever o suporte financeiro para a sua locação. Esta regularização requeria a emissão de nova RCM^{246/247} que autorizasse a despesa com esses meios locados e os trâmites contratuais subsequentes (ou eventualmente a dispensa dos mesmos²⁴⁸).

Com efeito e de acordo com informação prestada pelo Gabinete do SEPC, à data, *“(...) os Serviços do MAI não orçamentaram aquelas verbas para 2008, o que inviabilizou a realização dos necessários cabimentos e, assim sendo, não foi possível produzir os efeitos previstos na referida RCM, uma vez que sem o*

²⁴⁴ Cfr. alínea e) do n.º 1 do artigo 7.º do Estatuto do Pessoal Dirigente (EPD) dos serviços e organismos da administração central, local e regional do Estado, aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, alterado pela Leis n.º 51/2005, de 30 de agosto, n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro (LOE/2009), n.º 3-B/2010, de 28 de abril (LOE/2010) e pela Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro, que o republicou, referido doravante como EPD, tem como referência a versão consolidada e republicada na Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro.

²⁴⁵ Cfr. ofícios n.ºs 19599, de 17 de dezembro de 2013, e 3638, de 24 de março de 2014.

²⁴⁶ Cfr. artigos 17.º e 21.º do DL n.º 197/99, de 8 de junho.

²⁴⁷ Ainda que os meios aéreos integrassem o objeto da RCM n.º 107/2008, de 10 de julho, o que não se verificou, a autorização de despesa adicional competia ao CM, nos termos dos artigos 17.º e 21.º do DL n.º 197/99, de 8 de junho, entidade competente, igualmente, para dispensar a celebração de contrato escrito, sob proposta do MAI, nos termos e para os efeitos da alínea b) do n.º 1 e n.º 3 do artigo 60.º do DL n.º 197/99, de 8 de junho.

²⁴⁸ Não obstante o acréscimo de encargos daí decorrentes, tendo em conta que estamos no âmbito de um direito exclusivo de disponibilização de meios aéreos por parte da EMA, verificam-se os pressupostos da alínea d) do n.º 1 do artigo 86.º do DL n.º 197/99, de 8 de junho, pelo que seria legalmente admissível o recurso ao procedimento por ajuste direto.

cabimento da verba, o contrato-quadro não poderia ser assinado pelo Ministro e ser submetido a visto prévio do Tribunal de Contas, como é de lei”²⁴⁹.

Em sede de contraditório, o então MAI refere que “O (...) *Secretário de Estado da Proteção Civil desenvolveu todos os esforços no sentido de encontrar, no seio do Governo, as melhores soluções que, num quadro de elevado défice orçamental, permitissem à ANPC desempenhar a sua missão e alcançar os objetivos propostos*” e que “*As dificuldades orçamentais da ANPC no ano de 2008 foram transmitidas atempadamente ao Ministério das Finanças, tendo este Secretário de Estado da Proteção Civil reunido, por diversas vezes, com os seus colegas das finanças com vista à resolução do problema (...).*” e que foram apresentadas “*(...) propostas ao Ministério das Finanças tendo em vista a resolução dos problemas às dívidas da ANPC (...), especialmente no que respeitava à dívida para com a EMA relativa ao valor a pagar em 2008 pelos meios aéreos alugados para o combate aos incêndios florestais (12,9M€)*”, na sequência do que, “*(...) o Ministério das Finanças decidiu aumentar o capital da empresa credora, que, de 54M€, passou para 66M€ (...) a injeção de capital permitiu à EMA liquidar as dívidas junto dos seus fornecedores. (...) Por esta razão, não existe qualquer dívida da ANPC à EMA relativamente aos meios aéreos utilizados em 2008 e muito menos se pode censurar os intervenientes por nada terem feito com vista ao respetivo pagamento, na medida em que a respetiva ação foi decisiva para que a questão fosse resolvida. (...)*”.

Nas suas alegações, o então SEPC afirma que “*Desde o primeiro momento em que tomei posse como SEPC, a situação orçamental deficitária da ANPC constituiu uma prioridade máxima na minha acção tendo, desde logo, apresentado a situação ao MEF*” e que “*depois de aventadas várias hipóteses para a resolução desta dívida em 2008, a opção do MEF recaiu sobre a modalidade de aumento do capital social da EMA, no montante de 12 M€ na sequência da informação n.º 157/NN/2008, de 15 de dezembro, (...) de modo a não afectar o défice orçamental desse ano económico*”²⁵⁰ e junta documentação que comprova as várias tentativas de resolução da dívida para com a EMA e da, conseqüente, situação financeira desta²⁵¹.

As alegações e os documentos juntos ou referenciados pelo MAI e SEPC mostram que estes governantes tinham conhecimento da situação de suborçamentação da ANPC e que diligenciaram pela resolução da dívida para com a EMA. Nas alegações, o MAI alega que “*Por fim, é de referir que em relação a qualquer uma destas situações [2008, 2010], promovi diversos contactos com outros membros do Governo. Sendo de referir que em relação à dívida de 2008 tomei a iniciativa de promover reuniões com o Primeiro-Ministro e com o Ministro das Finanças, também com a participação do Secretário de Estado da Protecção Civil.*”.

Sobre esta matéria cumpre referir que o processo de execução da despesa, para além de pressupor que esta seja legal, que se encontra inscrita na rubrica económica a verba prevista no orçamento e que o seu cabimento não excede o previsto²⁵², prevê diversas fases sucessivas: a autorização; o processamento; a verificação; a liquidação; a autorização do pagamento e o pagamento propriamente dito.

Sucede que, ao invés do supra referido, resulta da documentação de auditoria que as verbas inscritas no orçamento comportaram *plafonds* claramente insuficientes para cobrir todos os encargos decorrentes da

²⁴⁹ Cfr ponto 8. da Informação n.º 98/NN/2008, de 5 de setembro, do Gabinete do SEPC, na qual se encontra exarado o Despacho n.º 747/08-SETF, de 8 de setembro de 2008: “*Visto. Atendendo ao comprometimento dos montantes previstos no Cap. 60, não me parece viável a solução apresentada, devendo, por isso, ser analisadas eventuais alternativas. Conhecimento a S. Ex.ª o MEF, ao Sr. SEAO e ao Sr. SEPC.*”

²⁵⁰ Na qual se encontra exarado o Despacho do SEPC, de 16 de dezembro de 2008: *Concordo. À consideração de S. Ex.ª o SETF para aprovação do aumento do Capital Social da EMA, SA, até ao montante de 15,5 milhões de euros e na medida das disponibilidades da dotação provisional definidas por S. Ex.ª o SEAO. Conhecimento a S. Ex.ª o MAI, ao Sr. Presidente da EMA e ao Sr. Controlador Financeiro.*”

²⁵¹ P.e. a referida Informação n.º 98/NN/2008, do Gabinete do SEPC, de 5 de Setembro.

²⁵² Cfr. artigo 22.º do DL n.º 155/92, de 28 de julho. Da norma contida no artigo 23.º do mesmo diploma decorre que, em geral, a autorização da despesa constitui atribuição dos dirigentes dos serviços e organismos.



utilização dos meios aéreos próprios e locados no combate aos incêndios e nas restantes missões a que se destinavam.

Aliás, as alegações denunciam a existência de uma suborçamentação da dotação destinada aos organismos do M_AI, evidenciada nas dificuldades orçamentais da ANPC em liquidar os encargos, entre outros, referentes aos contratos-programa no âmbito da utilização dos meios aéreos e da EMA em liquidar as dívidas junto dos fornecedores²⁵³.

O Governo tendo optado por um aumento do capital social da EMA, em dezembro de 2008, no montante de 12 M€, para que esta empresa dispusesse de meios financeiros para pagar aos fornecedores dos meios aéreos locados, evitou, na prática, agravar o défice orçamental desse ano, visto que o montante em causa foi contabilizado pela DGTF como uma despesa de aquisição de um ativo financeiro, não consubstanciando, assim, como deveria face à legislação financeira, uma despesa efetiva do M_AI/ANPC.

Por último, regista-se que os diversos Relatórios de Gestão e Contas da EMA (relativa aos anos de 2008 a 2009) evidenciam as dívidas da ANPC e que as certificações legais e os Relatórios do fiscal único, após o aumento de capital, apresentam reservas relativamente a essas dívidas [2008, 2010, 2011].

Dívidas da ANPC pela prestação de serviços em 2010

177. Em 20 de novembro de 2009, foi comunicado à EMA o dispositivo de 56 meios aéreos previsto para o ano de 2010²⁵⁴.

178. Este dispositivo consta do DECIF 2010, integrado na DON n.º 2/2010, elaborada pela ANPC, apreciada pelo Centro de Coordenação Operacional Nacional, homologada pelo SEPC, em 5 de janeiro de 2010, e apreciada pela CNPC, em 10 de fevereiro de 2010.

179. Em 7 de janeiro de 2010, o CM, pela RCM n.º 4/2010, 19 janeiro de 2010, autorizou a realização de despesa, no montante global de 37,19 M€, que inclui cerca de 14 M€ (16,94 M€ com IVA) relativos aos meios aéreos locados. A RCM delegou, com faculdade de subdelegação, no MAI, a competência para a prática dos atos necessários para a aquisição dos serviços em questão, incluindo a celebração do respetivo contrato.

180. Em 9 de março de 2010, foi celebrado entre o EP, representado pelo MAI, e a EMA um contrato de prestação de serviços de disponibilização de meios aéreos²⁵⁵, com produção de efeitos a 1 de janeiro de 2010²⁵⁶.

181. Quanto à ANPC, beneficiário-pagador, o objeto contratual refere-se à disponibilidade pela EMA dos meios aéreos previstos na DON n.º 2/2010, quer próprios, quer locados, até ao limite de 16,94 M€ (com IVA).

²⁵³ Cfr. informações remetidas pelo Gabinete do atual SEAI, em 9 de maio de 2014. Regista-se que a documentação relevante e que respeita à matéria em análise, entre a qual as referidas informações, não obstante a insistência deste Tribunal durante os trabalhos de auditoria, só foi disponibilizada após a aprovação do relato.

²⁵⁴ Cfr. Ofício n.º 1655 do gabinete do SEPC, de 23 de novembro de 2009. Nele é feita referência ao despacho de 20 de novembro de 2009, exarado no ofício n.º 7896/CNOS/2009, de 19 de novembro de 2009.

²⁵⁵ Este contrato foi visado pelo TC, em 4 de maio de 2010 (cfr. Processo n.º 327/2010).

²⁵⁶ Cfr. clausula 15.º do contrato.

Tribunal de Contas

182.No cumprimento da sua missão de fornecedor exclusivo de meios aéreos ao M_AI e das suas obrigações contratuais, a EMA, a par dos contratos plurianuais em vigor²⁵⁷, contratou a diversas empresas, no seguimento de vários procedimentos concursais, a locação de 31 aeronaves. A totalidade dos meios locados, em 2010, perfaz o custo com IVA de 16,4 M€ (16.756.386,84 € - 335.284,41€ de penalidades por horas não voadas). Posteriormente, a EMA procedeu a novas contratações, no montante de 303.710,00 €, faturado à ANPC e por esta pago.

183.A EMA teve de recorrer, também, à contratação de horas de voo suplementares, “*Decorrente das condições climatéricas adversas*”²⁵⁸, por solicitação da ANPC²⁵⁹, no montante global de 972.574,18 €²⁶⁰, cujo preço unitário estava previsto nos contratos em vigor (vide quadro seguinte).

Quadro 11 - Horas voadas a mais pelas empresas locadas em 2010

Concurso	Descrição	Contrato	Período	Preço	Horas contratadas	Horas voadas	Preço (€) (hora de voo supl).	Empresa	Montante (€) a pagar (horas a mais)
CPI/01/2008/EMA	2 Aviões Pes	01.06.08	2008 a 2010 15jun a 15 out	3.495.000,00	350	523:29 (173 horas a mais)	2.500,00	Cegisa (atual Inaer)	447.787,12
CP/10/2010 EMA Lote 1	4 Aviões Lig.	15.07.10	24 jul a 30 set	367.000,00	198	663:20 (267 horas a mais)	1.390,00	Aeronorte	524.787,06
CP/10/2010 EMA Lote 2	4 Aviões Lig.			364.500,00	198		1.380,00		

Fonte. ANPC e EMA

184.O valor correspondente a essas horas suplementares foi faturado à ANPC que, não questionando a sua realização, não as pagou por “*falta de enquadramento legal*”²⁶¹, uma vez que o acréscimo de encargos daí decorrentes, excedia o valor de despesa autorizado pela RCM n.º 4/2010. Com efeito, os encargos relativos às horas suplementares (972.574,18 €), se acrescidos aos restantes, ultrapassam a despesa autorizada pela RCM n.º 4/2010 e constante no contrato (16,94 M€ com IVA).

²⁵⁷ Contrato plurianual celebrado pela ANPC, visado pelo TC, em 3 de agosto de 2006 (16 aeronaves). Contrato plurianual (2 aeronaves), celebrado entre a EMA e a CEGISA, em 1 de junho 2008, e que, a par dos restantes contratos celebrados nesse ano, não foi submetido à fiscalização do TC [cfr. nota de rodapé n.º 216].

²⁵⁸ Cfr. Informação n.º 489/URHF/2011, de 21 de fevereiro, da ANPC. Refira-se, ainda, que no Relatório Anual da Segurança Interna – 2010, consta o seguinte: “*Tendo por suporte os dados do Relatório Anual de Áreas Ardidadas e Ocorrências de 2010 (...), a área ardidada em 2010 foi muito superior à de 2009, mercê de diversos factores, nos quais se incluem as adversas condições climatéricas*”.

²⁵⁹ Para os contratos celebrados em 2010 (à semelhança do que sucedeu no ano de 2008), vide nota de rodapé 233.

²⁶⁰ Estes contratos foram visados pelo TC, em 27 de setembro de 2010 (cfr. Processos de fiscalização prévia n.ºs 959 e 997/2010).

²⁶¹ Cfr. ofício n.º 7990, de 6 de dezembro de 2013, da ANPC.



185. Sobre esta matéria, o exame da documentação e dos registos evidenciam o seguinte: a EMA prestou os serviços solicitados pela ANPC (e cujas horas de voo foram também controladas por esta entidade^{262/263}), sendo que, à data, tinha o direito exclusivo de disponibilização dos meios aéreos às entidades do M_AI; a faturação emitida pela EMA à ANPC refere-se a horas suplementares pagas às empresas contratadas.
186. A EMA disponibilizou os meios suplementares conforme solicitado pela ANPC, que confirma esse facto. Mas a ANPC não pôde proceder ao seu pagamento porque, alegadamente, não há autorização de despesa emitida pelo CM, nem adicional ao contrato entre o MAI e a EMA que permita iniciar os procedimentos de cabimentação, autorização de pagamento e pagamento (para o qual também não tem disponibilidades financeiras).
187. É certo que as operações materiais, antes da sua autorização, cabimentação orçamental prévia e contratualização, desrespeitariam o disposto nos artigos 17.º e 21.º do DL n.º 197/99, de 8 de junho, no artigo 375.º do CCP e nas alíneas a) e b) do n.º 6 do artigo 42.º e n.º 1 do artigo 45.º da LEO, no artigo 13.º e nas alíneas a) e b) do n.º 1 e o n.º 2 do artigo 22.º, ambos do DL n.º 155/92, de 28 de julho.
188. Contudo, no caso em apreço, está-se perante uma prestação de serviços a mais por circunstâncias imprevistas (e imprevisíveis), prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 454.º do CCP, cuja execução, regulada no n.º 1 do artigo 371.º *ex vi* n.º 6 do artigo 454.º do CCP, é obrigatória para as entidades administrativas pelo dever de prossecução do interesse público²⁶⁴, tendo como contrapartida o pagamento nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 373.º *ex vi* n.º 6 do artigo 454.º do CCP. Nestes casos há apenas exigência de formalização por escrito (cfr. artigo 375.º *ex vi* n.º 6 do artigo 454.º do CCP).
189. Mas, ainda que não se enquadre a situação na prestação dos serviços a mais, sempre seria de considerar o estado de necessidade administrativa, por preenchimento de todos os seus pressupostos - excecionalidade da situação, natureza inadiável das atuações administrativas e natureza imperiosa do interesse público -, que por serem semelhantes aos invocados aquando do tratamento da dívida da ANPC de 2008 à EMA para eles se remete. Consideram-se aqui reproduzidos os argumentos por nós expendidos, anteriormente, a tal propósito.
190. A prestação de serviços a mais, sem cobertura orçamental, impunha ao Presidente da ANPC o dever de informar a tutela, formal e detalhadamente, das condições da sua ocorrência e solicitar-lhe que promovesse a regularização *a posteriori* da situação. Ora, a

²⁶² Cfr. mail da ANPC, em 26 de dezembro de 2013, que identifica as horas de voo realizadas pelas aeronaves das empresas locadas, acompanhado dos respetivos documentos de registo (RTB's).

²⁶³ A EMA confirmava com a ANPC as respetivas horas de voo no âmbito do acompanhamento da execução dos contratos celebrados com as empresas de locação. A auditoria constatou que o controlo efetuado pela EMA não lhe permitia controlar o cumprimento dos contratos celebrados com o MAI, designadamente, confirmar ou contestar a eventual inoperacionalidades das aeronaves invocada pelos beneficiários (ex. ANPC).

²⁶⁴ Cfr. n.º 1 do artigo 266.º da CRP.



Tribunal de Contas

ANPC, solicitada reiteradamente pelo TC²⁶⁵, não comprovou ter efetuado atempadamente essas comunicações.

191.As competências do MAI, no que respeita quer à ANPC quer à EMA, encontravam-se delegadas, desde 26 de outubro de 2009, no SEPC²⁶⁶.

192.Face à necessidade de regularizar cerca de 1 M€ (972.574,18 €), por encargos imprevistos e não cobertos pela RCM n.º 4/2010, competia ao SEPC informar o MAI da necessidade deste promover junto do CM a emissão duma nova RCM que autorizasse a despesa²⁶⁷ com as horas suplementares.

Em sede de contraditório, o então Presidente da ANPC alegou que *“No período em questão o trabalho desenvolvido ... decorreu sob orientação e enquadramento da Tutela (Ministro e Secretários de Estado) que, amiúde, acompanhou “no terreno/Teatros de Operações” e nas instalações da própria ANPC as ações operacionais em curso...”* e que *“Relativamente às dívidas de 2010 e 2011, remete-se para os elementos constantes dos processos administrativos na posse da ANPC, dos quais constam cópias de dezenas de ofícios enviados aos Gabinetes dos membros do Governo com competência na matéria (refiro a título de exemplo o ofício da ANPC n.º 4653 de 18Mai2011 com registo de entrada no Gabinete do SEPC n.º 910 Pº 5/11 em 26Maio2011); (...) Dessa permanente troca de correspondência resulta que as soluções preconizadas para ultrapassar as alegadas dívidas foram sendo enviadas, pela tutela, aos membros do Governo da área do Orçamento e Finanças(...)”*.

Analisada a informação referenciada, entre outras, comprova-se a comunicação à Tutela da situação ocorrida, ainda que tardiamente e sem o detalhe exigível.

193.A atuação da ANPC em desrespeito das normas contratuais e financeiras normais, mas válidas porque em estado de necessidade administrativa, fazem incidir no SEPC e no MAI, que tinham deveres de supervisão, nos termos das alíneas b) e d) do artigo 199.º da CRP, a responsabilidade solidária pela ocorrência da situação de excecionalidade.

Em sede de contraditório o então MAI alega que, *“(...) Tendo tomado conhecimento da existência da dívida da ANPC à EMA (...), o [novo] SEPC (...) colocou a questão à consideração do Secretário de Estado Adjunto e da Administração Interna, de modo a que Ministério das Finanças autorizasse a ANPC a obter a transição de saldo correspondente ao montante em dívida à EMA (...)”*²⁶⁸, que *“remeteu, em 16 de junho de 2011, a proposta para o Secretário de Estado do Orçamento com vista à resolução do problema. (...) Com a tomada de posse do novo Governo em 21 de junho de 2011 deixámos de poder continuar a acompanhar esta questão”*.

Sobre esta matéria, o então SEPC, alega que *“(...) De facto, (...) [em maio de 2011] o Presidente da ANPC colocou a questão do pagamento de horas de voo suplementares relativas ao dispositivo de meios aéreos de 2010, (...)”*, tendo proferido o seguinte despacho sobre a matéria: *“Concordo. À consideração do Sr. SEAAI, sugerindo que a ANPC formalize junto da DGO um pedido de transição de saldos correspondente ao montante em dívida à EMA, uma vez que se trata de encargos correspondentes a 2010”. (...) A*

²⁶⁵ Cfr. ofício n.º 3638, de 24 de março de 2014.

²⁶⁶ Cfr. despacho n.º 27418/2009, de 14 de dezembro de 2009, publicado em DR de 22 de dezembro de 2009.

²⁶⁷ Cfr. alínea e) do n.º 1 do artigo 17.º do DL n.º 197/99, de 8 de junho, mantido em vigor pela alínea f) do n.º 1 do artigo 14.º do DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

²⁶⁸ Na sua resposta, o então SEPC, refere que *“O envio do processo ao SEAAI impunha-se devido ao facto de a competência relativa à gestão do orçamento do MAI se encontrar delegada neste Secretário de Estado através do Despacho n.º 27419/2009 (DR de 22 de dezembro de 2009), carecendo de autorização sua o pedido a formalizar junto da DGO”*.



necessidade de assegurar a cobertura orçamental era prévia à formalização de proposta de nova resolução do Conselho de Ministros (...)”.

As alegações realçam, ainda, que “(...) o contexto que se vivia no final de 2010 e em 2011 era também de graves dificuldades no plano financeiro e orçamental, que obrigaram a diligências reiteradas e persistentes junto do Ministério das Finanças relacionadas com a situação financeira da ANPC (...), a solução proposta (...) [transição de saldos] parecia ser, assim, a mais adequada, atendendo, por um lado, ao condicionalismo a que o orçamento da ANPC foi sujeito por força das normas referidas e, por outro lado, ao facto de a despesa em causa se reportar ao ano de 2010, ainda que o seu apuramento final tenha ocorrido já em 2011, após verificação por parte da ANPC da diferença entre as horas voadas e as penalizações por incumprimento contratual e horas não voadas.”

As alegações apresentadas confirmam, na generalidade, o relatado. Sucede que, à semelhança do que sucedeu no ano de 2008, o que se verificou foi que as verbas inscritas no orçamento da ANPC comportaram *plafonds* insuficientes para cobrir todos os encargos decorrentes da utilização dos meios aéreos no ano de 2010, verificando-se a já referida suborçamentação da dotação destinada aos organismos do M_AI, no caso concreto da ANPC.

Do supra exposto, resulta que o SEPC, ainda que *a posteriori*, diligenciou a regularização da despesa com as horas suplementares no ano de 2010.

Dívidas da ANPC pela prestação de serviços em 2011

- 194.O dispositivo de meios necessários para o ano de 2011 estabelece a necessidade de 41 meios aéreos, conforme consta da DON n.º 2/2011, elaborada pela ANPC, apreciada pelo Centro de Coordenação Operacional Nacional, homologada pelo SEPC, em 18 de abril de 2011, e apreciada pela Comissão Nacional de Proteção Civil, em 19 de abril de 2011.
- 195.Em 7 de abril de 2011, o CM, pela RCM n.º 26/2011, de 28 de abril, autorizou a realização de despesa com a aquisição de serviços de disponibilização dos meios aéreos contratados pela EMA, para combate aos fogos florestais no ano de 2011, até ao limite de 12.983.740,00 € mais IVA²⁶⁹. A RCM delegou, com faculdade de subdelegação, no MAI a competência para a prática dos atos necessários para a aquisição dos serviços em questão, incluindo a celebração do respetivo contrato.
- 196.Em 15 de abril de 2011, foi celebrado entre o EP, representado pelo MAI, e a EMA um contrato de prestação de serviços²⁷⁰ de disponibilização de meios aéreos para a prossecução de missões públicas do M_AI, até ao limite global de 15,97 M€ (com IVA), com recurso aos meios locados pela EMA²⁷¹, sendo a ANPC a única entidade beneficiária e pagadora dos respetivos encargos que corresponderão aos valores faturados pelos fornecedores à EMA. Este contrato prevê a disponibilização pela EMA, no período de 1 de julho a 30 setembro, de parte dos meios aéreos previstos na DON n.º 2/2011, neste caso concreto, dos locados a contratar nesse ano.

²⁶⁹ Refere-se que para cumprir o dispositivo de meios aéreos para 2011 já tinha sido, por RCM n.º 7/2011, de 20 de janeiro, autorizada a realização de despesa com a aquisição de serviços de disponibilização e locação dos meios aéreos próprios da EMA, no montante global de 23.001.584,00 €, mais IVA, e celebrado o contrato entre o EP (M_AI) e a EMA, em 21 de janeiro de 2011, no mesmo montante.

²⁷⁰ Este contrato foi objeto de declaração de conformidade pelo TC, homologada, em 13 de maio de 2011 (cfr. Processo n.º 100/2011).

²⁷¹ Cfr. clausula 16.º do contrato, o referido contrato produziu efeitos a 16 de abril de 2011.

Tribunal de Contas

197. No cumprimento da sua missão de fornecedor exclusivo de meios aéreos ao M_AI e das suas obrigações contratuais, a EMA, a par dos contratos plurianuais em vigor, contratou a diversas empresas, no seguimento de vários procedimentos concursais, a locação de 20 aeronaves, que, em 2011, perfaz o custo com IVA de 15,95 M€, tendo sido pago o montante de 15,37 M€.
198. Posteriormente, a EMA procedeu a novas contratações, a que corresponderam serviços faturados, no montante de 484.243,35€²⁷², realizados em períodos temporais não abrangidos pelo contrato²⁷³, conforme quadro infra:

Quadro 12 - Horas voadas fora do período contratado

Descrição	Período contratado	Horas contratadas	Horas voadas	Empresa	Montante (c/ IVA)
3 Helis Ligeiros	27 jun a 30 jun	<i>on call</i>	56:14	HTA	115.612,35€
4 Helis Ligeiros	06 out a 15 out	<i>on call</i>	133:08	HTA	368.631,00€

Fonte: ANPC e EMA

199. No entanto, a contratação pela EMA desses meios aéreos adicionais fez-se a solicitação da ANPC e visou responder a necessidades imprevisíveis, urgentes e inadiáveis, por motivo de forte interesse público.
200. O valor correspondente a essas novas contratações foi faturado à ANPC que, não questionando a sua realização, não o pagou por “*falta de enquadramento legal*”²⁷⁴ porque o acréscimo de encargos daí decorrente respeita a um período não compreendido no objeto contratual²⁷⁵.
201. Ora, o montante pago pela ANPC relativo a 2011 (meios locados) no âmbito da RCM n.º 26/2011 atingiu 15,370 M€, que acrescido do montante em dívida, 0,484 M€, totalizava 15,855 M€, valor que se encontra dentro dos limites da autorização de despesa por parte do CM, para o ano de 2011 e do contratualizado entre o EP e a EMA – 15,970 M€.
202. Sobre esta matéria, o exame da documentação e dos registos evidenciam o seguinte: a EMA prestou os serviços solicitados pela ANPC (cujas horas de voo foram também controladas por esta entidade^{276/277}) sendo que, à data, tinha o direito exclusivo de disponibilização dos meios aéreos às entidades do M_AI; a faturação (dívida de 2011)

²⁷² Face às situações climatéricas a ANPC requisitou mais meios aéreos que a EMA contratou, para o período de 27 a 30 de junho (115.612,35 €) e para o período de 6 a 15 de outubro (368.631,00 €).

²⁷³ Cfr. alínea b) da clausula 2.ª conjugada com alínea b) do n.º 2 da clausula 1.ª do contrato.

²⁷⁴ Cfr. ofício n.º 24369/URHF/2011, sem data, e ofício n.º 7990, de 6 de dezembro de 2013, da ANPC.

²⁷⁵ Cfr. ofício n.º 24802/URHF/2013, de 18 de outubro.

²⁷⁶ Cfr. mail da ANPC, em 26 de dezembro de 2013, que identifica as horas de voo realizadas pelas aeronaves das empresas locadas, acompanhado dos respetivos documentos de registo (RTB’s).

²⁷⁷ A EMA confirmava com a ANPC as respetivas horas de voo no âmbito do acompanhamento da execução dos contratos celebrados com as empresas de locação. A auditoria constatou que o controlo efetuado pela EMA não lhe permitia controlar o cumprimento dos contratos celebrados com o MAI, designadamente, confirmar ou contestar a eventual inoperacionalidade das aeronaves invocada pelos beneficiários (e.g.: ANPC).



emitida pela EMA à ANPC, refere-se a contratação de meios adicionais. As competências do MAI, no que respeita quer à ANPC quer à EMA, encontravam-se delegadas, desde 26 de outubro de 2009, no SEPC²⁷⁸.

203. Entende-se que o período indicado no contrato entre o EP, representado pelo MAI, e a EMA é indicativo, não perentório, porquanto tem na sua base uma previsão de riscos de incêndios, e a sua interpretação não exclui a ampliação por uns dias, quer antes (27 a 30 de junho) quer depois (6 a 15 de outubro) do prazo inicialmente fixado, por razões imprevisíveis²⁷⁹ associadas ao objeto do contrato.
204. Mas, ainda que se faça uma interpretação literal e restritiva do contrato, sempre seria de considerar estar-se perante a prestação de serviços a mais (são sempre posteriores à data de celebração do contrato) por circunstâncias imprevistas e imprevisíveis, cfr. alínea a) do n.º 1 do artigo 454.º do CCP, cuja execução, regulada n.º 1 do artigo 371.º do CCP, é obrigatória para as entidades administrativas pelo dever de prossecução do interesse público²⁸⁰, tendo como contrapartida o pagamento nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 373.º do CCP. Nestes casos há apenas exigência de formalização por escrito (cfr. artigo 375.º do CCP).
205. Subsidiariamente, seria possível enquadrar a situação no estado de necessidade administrativa, por preenchimento de todos os seus pressupostos - excecionalidade da situação, natureza inadiável das atuações administrativas e natureza imperiosa do interesse público -, que por serem semelhantes aos invocados aquando do tratamento da dívida da ANPC de 2008 à EMA para eles se remete. Consideram-se aqui reproduzidos os argumentos então expendidos.
206. Assim, mostrando-se autorizada a despesa, pelo CM, para a totalidade do ano de 2011 e cobrindo o contrato os valores em causa, considera-se que, em qualquer dos enquadramentos, nada obstará ao pagamento dos valores faturados.
207. Se a ANPC considerava que a prestação de serviços não tinha enquadramento legal, embora sem atender que tal alegação a coloca em *venire contra factum proprium*, porque foi sua a solicitação de meios à EMA nos períodos em causa, impunha-se ao Presidente da ANPC o dever de informar a tutela, formal e detalhadamente, das condições da sua ocorrência. Ora, a ANPC, solicitada reiteradamente pelo TC²⁸¹, não comprovou ter efetuado atempadamente essas comunicações, pelo que se censura o Presidente da ANPC (Arnaldo José Ribeiro da Cruz) por essa omissão.

As alegações apresentadas não carregam para o processo elementos que motivem nova pronúncia sobre os mesmos, mantendo-se o relatado.

²⁷⁸ Cfr. despacho n.º 27418/2009, de 14 de dezembro de 2009, publicado em DR de 22 de dezembro de 2009.

²⁷⁹ Confirmadas, particularmente no que respeita ao mês de outubro de 2011, através do ofício n.º 657/2014, de 31 de janeiro de 2014, do Chefe de gabinete do MAI, em substituição e referenciadas na RCM n.º 41//2011, publicada em 18 de outubro.

²⁸⁰ Cfr. n.º 1 do artigo 266.º da CRP.

²⁸¹ Cfr. ofícios n.ºs 19599, de 17 de dezembro de 2013, e 3638, de 24 de março de 2014.



Tribunal de Contas

CONCLUSÕES

Contexto

- 208.A auditoria teve por objetivo examinar o sistema de gestão e de controlo da EMA, verificando a adequação e a fiabilidade dos procedimentos de controlo instituídos e a conformidade das operações de execução orçamental, bem como as operações de contratação de meios aéreos próprios e locados e dos aspetos conexos associados, em conformidade com as normas, orientações e práticas adotadas pelo TC (cfr. pontos 1 a 4).
- 209.A EMA, criada em 2007, era uma Sociedade Anónima de capitais exclusivamente públicos, inteiramente subscritos pelo Estado, no montante de 54 M€, reforçado, no final do ano de 2008, com 12 M€. Tinha por objeto social a gestão integrada do dispositivo permanente de meios aéreos para a prossecução das missões públicas cometidas aos diversos organismos do M_AI e detinha o direito exclusivo de exercer a atividade de disponibilização desses meios aéreos. A partir de 20 abril de 2013, a ANPC passou a assegurar a gestão integrada do dispositivo permanente no que respeita à locação dos meios aéreos (cfr. pontos 9 a 13, 16 a 64).
- 210.Em 17 de janeiro de 2014, foi determinada a sua extinção, encontrando-se em processo de liquidação até 31 de outubro de 2014 (cfr. pontos 14 e 15).

Sistema de gestão e controlo interno

- 211.A EMA, em 2013, possuía uma estrutura reduzida e com escassez de recursos humanos, funcionando abaixo do limiar mínimo necessário para o cumprimento das normas de controlo interno, designadamente, a segregação de funções (cfr. pontos 65 e 82).
- 212.Constatou-se que a EMA: em cumprimento dos PBG, enviou, atempadamente, para aprovação pela tutela, o plano de atividades e orçamento anual, os relatórios trimestrais de execução orçamental e o relatório de gestão e contas, acompanhados de pareceres do ROC, e deu cumprimento aos deveres de informação, nomeadamente à DGO, à DGTF e à IGF; elaborou o PGRCIC, embora com algumas lacunas; cumpriu o princípio da unidade de tesouraria (cfr. pontos 66, 67, 69 a 72 e 75 a 77).
- 213.A EMA não possuía um manual de procedimentos e/ou normas que estabelecessem um conjunto de requisitos prévios inerentes à atividade na área administrativo-financeira, por forma a assegurar a fiabilidade dos registos e a salvaguarda dos ativos (cfr. ponto 68).
- 214.Verificou-se a inexistência de um regulamento de horário de trabalho, sendo o controlo da assiduidade efetuado através de registo manual (cfr. ponto 74).
- 215.Relativamente às aeronaves (Kamov e B3) constatou-se que: foram registadas contabilisticamente pelo valor de aquisição, sem decomposição pelas partes que a compõem, e consequentemente as depreciações têm vindo a ser efetuadas de uma inadequada forma global; a aeronave Kamov CS-HMP não se encontra registada junto da Autoridade Tributária; por dificuldades financeiras e por a tal não estarem obrigadas, as



aeronaves não estavam cobertas por seguro, com os riscos patrimoniais daí inerentes (cfr. pontos 78 a 81).

216. As aplicações sobre as horas de voo não estavam integradas nos departamentos das áreas operacional e financeira da EMA, dificultando um adequado controlo da faturação emitida ou recebida (cfr. ponto 73).

Aspetos relativos aos contratos de fornecimento e de manutenção (cfr. pontos 83 a 135)

217. O EP celebrou, em 22 de maio de 2006, com a Heliportugal, dois contratos de aquisição de aeronaves (Kamov e B3), com entrega faseada entre 25 de janeiro e 25 de setembro de 2007.

218. Em 13 de julho de 2007, num momento de incumprimento parcial por mora na entrega de aeronaves pelo fornecedor, os contratos foram alterados, por despacho do SSEAI (tendo em conta os pareceres da MA e de JS), exarado sobre uma proposta do fornecedor que, designadamente, propunha a antecipação da data de entrega das aeronaves no quadro das figuras contratuais, a criar, de receção condicionada e de declaração de conformidade “sob reserva”.

219. Este despacho, fundamentado nos pareceres do Presidente da MA e de JS, todos datados de 13 de julho, que aligeirou os requisitos de entrega das aeronaves e flexibilizou as condições de pagamento, num momento em que o fornecedor estava em mora, não acautelou o interesse público no cumprimento pontual dos contratos pelo que os signatários do despacho (SSEAI) e dos pareceres (Presidente da MA e JS) são alvos de juízos de censura do TC.

220. O TC sublinha os incumprimentos nos fornecimentos de todos os helicópteros Kamov, quer entre as datas de entregas previstas e as de receção definitiva, com atrasos que variaram entre os 997 e 1240 dias, quer entre as datas de receção condicionada e definitiva, com atrasos que variaram entre 818 e 1102 dias, tendo-se constatado que as penalidades aplicadas representam globalmente 14,9% do valor máximo aplicável, apesar de algumas infrações terem sido consideradas muito graves.

221. Os contratos de manutenção das aeronaves Kamov e B3 previam um limiar mínimo de horas de voo para o conjunto das aeronaves - 2400 h/ano para os KA e 2000h/ano para os B3 – que se revelaram exagerados – em média quase o dobro das horas voadas - com o consequente custo elevado dos serviços de manutenção programada.

O TC sublinha a falta de iniciativa consistente da EMA para renegociar os contratos de manutenção programada com a Heliportugal, por forma a reequilibrar as posições contratuais à luz da sua execução.

222. O preço hora aplicado à manutenção programada das aeronaves (Kamov e B3) é anualmente revisto, sob proposta do fornecedor, com base no IPC, publicado pelo INE. Não tendo sido fixada a série IPC aplicável, homóloga ou anual, o fornecedor vem utilizando a que mais lhe convém. Acresce que o preço hora não foi revisto no ano 2010 em que a evolução do IPC no ano anterior, em qualquer das séries, conduzia à respetiva redução a favor da EMA.



Tribunal de Contas

Prestação de serviços à ANPC e assuntos conexos (cfr. pontos 136 a 207)

223.A DON, publicada pela ANPC e homologada pela tutela, que define o DECIF, incluindo os meios aéreos a afetar pela EMA, baseia-se, essencialmente, numa previsão calendarizada dos riscos de fogos florestais. Esta previsão, que determina os meios aéreos necessários, em volume e em tempo, tem vindo a ser plasmada em Resolução do Conselho de Ministros, que autoriza a despesa, num intervalo temporal limitado às fases críticas previstas, e, conseqüentemente, nos contratos celebrados entre, por um lado, o M_AI e a ANPC e, por outro lado, entre a EMA e as empresas que disponibilizam meios aéreos.

Assim, para enfrentar fogos florestais, cuja ocorrência é incerta, os Governos têm implementado, ano após ano, o mesmo sistema contratual, caracterizado pela rigidez e pela insuficiente dotação financeira, que está no cerne da necessidade administrativa da ANPC em requisitar meios aéreos e a EMA de os fornecer fora dos períodos temporais pré-definidos e sem cobertura contratual e/ou orçamental. Refira-se que a inadequação desse sistema é independente das instituições envolvidas.

224.Todo o processo de contratualização intra-administrativa de disponibilização de meios aéreos e respetiva gestão financeira, designadamente em 2008, apresenta desarticulação entre as entidades envolvidas, extemporaneidade nas autorizações e transferências financeiras, e insuficiência orçamental, sendo marcado por situações de legalidade e regularidade confusas e é gerador de conflitos.

225.O Governo não assegurou, em 2008 e em 2010, a dotação necessária para a ANPC cobrir os encargos decorrentes do fornecimento de meios aéreos pela EMA.

Em dezembro de 2008, o Governo terá optado, conforme alegado pelos então MAI e SEPC, por um aumento do capital social da EMA, no montante de 12 M€, para que esta empresa dispusesse de meios financeiros para pagar aos fornecedores dos meios aéreos locados. Assim, o défice orçamental não foi agravado porque o montante transferido para a EMA, então fora do perímetro orçamental, foi contabilizado pela DGTF como uma despesa de aquisição de um ativo financeiro não se consubstanciando, como deveria, face à sua finalidade, num reforço da dotação orçamental da ANPC e, a final, numa despesa efetiva refletida na Conta Geral do Estado.

226.A EMA apresentou, nas demonstrações financeiras de 2012, uma dívida no montante de 14,4 M€, faturada e por receber da ANPC, respeitante à disponibilização dos meios aéreos locados nos anos de 2008, 2010 e 2011 e que esta não reconhece porque, embora tenham sido requisitados por ela e fornecidos pela EMA, o foram, na sua opinião, sem suficiente cobertura contratual, designadamente porque fora dos períodos definidos e/ou para além dos montantes autorizados.

227.Os Relatórios de Gestão e Contas da EMA (de 2008 a 2012) evidenciam as mencionadas dívidas da ANPC e as certificações legais de contas e os Relatórios do fiscal único apresentam reservas relativamente a essas dívidas.



RECOMENDAÇÕES

228.O Tribunal recomenda ao Governo, através do MAI, que determine a revisão do sistema de disponibilização de aeronaves por forma a incluir na contratualização desses serviços a flexibilidade adequada à incerteza das ocorrências dos fogos florestais, designadamente através de autorização de despesa com suficiente abrangência temporal e financeira para suportar contratos que acomodem, na sua execução, desvios razoáveis, em tempo e volume, à necessidade desses meios previamente fixada na DON a partir duma previsão calendarizada de riscos de fogos florestais, que, aliás, carece de explicitação das probabilidades subjacentes.

229.O Tribunal recomenda à Comissão Liquidatária da EMA ou à ANPC, que lhe sucede após a sua liquidação, que diligencie com vista à fixação de uma única série IPC do INE para efeitos de atualização de preços no contrato de manutenção programada das aeronaves Kamov com a Heliportugal.

230.O Tribunal recomenda à Comissão Liquidatária da EMA que promova a inscrição fiscal da aeronave Kamov CS-HMP.

VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

231.Do projeto de Relatório abriu-se vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da LOPTC, que emitiu parecer.

DECISÃO

232.Em secção plenária da 2.ª Secção decidem os juízes do Tribunal de Contas:

- a) Aprovar o presente Relatório;
- b) Ordenar que o presente Relatório e os seus Anexos sejam remetidos: à Presidente da Assembleia da República; ao Primeiro-Ministro; ao Ministro da Administração Interna, atual e em funções em 2008, 2010 e 2011; ao Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias; ao Presidente da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública; ao Secretário de Estado da Administração Interna; ao Secretário de Estado da Proteção Civil, atual e em funções em 2008, 2010 e 2011; ao Subsecretário de Estado da Administração Interna, em funções em julho de 2007; ao Inspetor-Geral de Finanças; à Inspetora-Geral da Administração Interna; à Diretora-Geral da DGTF; ao Presidente da ANPC, atual e em funções em 2008, 2010 e 2011; à Comissão Liquidatária da EMA; aos Membros do Conselho de Administração e Fiscal Único da EMA, em funções em janeiro de 2014; ao Presidente da Missão de Acompanhamento dos contratos de fornecimento dos helicópteros Kamov e B3 em funções em julho de 2007; a Jorge Vultos Sequeira; e ao representante da Procuradora-Geral da República junto do Tribunal, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 29.º da LOPTC;



Tribunal de Contas

- c) Instruir as entidades destinatárias das recomendações para lhe transmitirem, no prazo de 90 dias, as medidas adotadas acompanhadas dos suficientes comprovativos;
- d) Fixar o valor global dos emolumentos em 17.164,00 €, a pagar pela Comissão Liquidatária da EMA, nos termos do n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do TC²⁸²;
- e) Após o cumprimento das diligências que antecedem divulgar o corpo do Relatório no sítio eletrónico do TC e junto da comunicação social.

²⁸² DL n.º 66/96, de 31 de maio, com a redação conferida pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pela Lei n.º 3 - B/2000, de 4 de abril.



Tribunal de Contas

Tribunal de Contas, em sessão de 12 junho de 2014.

O CONSELHEIRO RELATOR,

(João Manuel Macedo Ferreira Dias)

OS CONSELHEIROS,

(António José Avérous Mira Crespo)

, voto nos termos da declaração anexa.

(Ernesto Luis Rosa Laurentino da Cunha)

(António Augusto Pinto dos Santos Carvalho)

(relatório - no o documento de voto do Excmo. Senhor Conselheiro Ernesto Cunha)

(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)

(com declaração de voto em anexo)

(José Luís Pinto Almeida)

(com declaração de voto adunado à especificação do Excmo. Senhor Conselheiro José Luís Pinto Almeida)

(José de Castro de Mira Mendes)

(José Manuel Monteiro da Silva)

O Procurador-Geral Adjunto,



Tribunal de Contas

Gabinete do Juiz Conselheiro

Ernesto Luís Rosa Laurentino Cunha

Processo n.º 29/2013 – Audit.

Declaração de voto

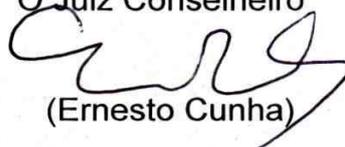
Votei a decisão que aprova o relatório, as suas conclusões e as suas recomendações.

Não me revejo porem na sua fundamentação quanto à verificação em concreto dos pressupostos de facto e de direito de estado de necessidade.

Razão por que dissenti quanto a esses fundamentos.

12 de Junho de 2014

O Juiz Conselheiro



(Ernesto Cunha)



Tribunal de Contas

Juiz Conselheiro Pinto Almeida

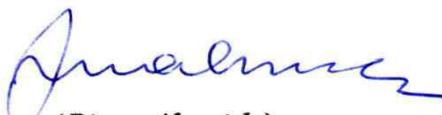
Processo nº 29/13-Audit.

Declaração de voto

Voto as conclusões e as recomendações do relatório. Quanto aos fundamentos, não subscrevo a invocação do estado de necessidade administrativa por entender que, no caso, não estão verificados os respectivos pressupostos.

12 de Junho de 2014

O Juiz Conselheiro



(Pinto Almeida)

