

Auditoria a contrato público  
isento de fiscalização prévia nos  
termos da Lei n.º 1-A/2020, de  
19 de março, celebrado pela  
**FORÇA AÉREA PORTUGUESA –**  
**Ministério da Defesa Nacional**

Relatório n.º 14 /2022

2.ª SECÇÃO



**TC** TRIBUNAL DE  
CONTAS

PROCESSO N.º 24/2021 – AUDIT



## ÍNDICE

SUMÁRIO E RECOMENDAÇÕES .....	4
CONCLUSÕES .....	4
RECOMENDAÇÕES .....	5
INTRODUÇÃO.....	6
Âmbito e Objetivos.....	6
Metodologia .....	7
Condicionantes.....	7
Exercício do contraditório.....	7
ENQUADRAMENTO NORMATIVO.....	8
OBSERVAÇÕES.....	11
AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO QUADRO LEGAL APLICÁVEL AO CONTRATO ..	11
Caracterização do contrato (Objeto e natureza).....	11
Autorização da despesa.....	11
Do procedimento aquisitivo e a regularidade da despesa .....	12
Comunicação da adjudicação à tutela .....	17
Entregas dos bens .....	17
Pagamentos e penalidades .....	20
Histórico de contratos por ajuste direto.....	21
VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	22
DECISÃO .....	22
ANEXOS .....	25
ANEXO 1 - METODOLOGIA .....	26
ANEXO 2 - CRITÉRIOS DE AUDITORIA.....	28
ANEXO 3 – RESPOSTAS AO QUESTIONÁRIO .....	29
ANEXO 4 – CONTRADITÓRIO .....	35

## SIGLAS

CA	Comando Aéreo
CCP	Código dos Contratos Públicos
CEIIA	Centro para Excelência e Inovação para a Indústria Automóvel
CEMFA	Chefe do Estado-Maior da Força Aérea
CM	Conselho de Ministros
CRP	Constituição da República Portuguesa
DECIR	Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais
DFFA	Direção de Finanças da Força Aérea
DL	Decreto-Lei
DN	Defesa Nacional
EKEVER	Tecnologias de Informação, S. A.
EMGFA	Estado-Maior General das Forças Armadas
EMSA	Agência Europeia de Segurança Marítima
FAP	Força Aérea Portuguesa
FF	Fonte de Financiamento
FFAA	Forças Armadas
IGFA	Inspeção-Geral da Força Aérea
LDN	Lei de Defesa Nacional
LOBOFA	Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas
LOFA	Lei Orgânica da Força Aérea
LOPTdC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MDN	Ministério da Defesa Nacional
PAP	Pedido de Autorização de Pagamento
PGRIC	Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
SAF	Serviço Administrativo e Financeiro
TdC	Tribunal de Contas
UAS	<i>sistemas de aeronaves não tripuladas</i>
UAVISION	Engenharia de Sistemas, Lda.
VTOL	Levantamento e aterragem vertical

## SUMÁRIO E RECOMENDAÇÕES

1. O relatório expõe as conclusões da auditoria de conformidade relativa ao contrato público de aquisição de 12 *Unmanned Aircraft* (UA) Classe 1 (drones) e todos os segmentos necessários para corresponder à necessidade de vigilância aérea adicional, durante o período do DECIR 2020, pelo valor de € 3.732.450,00, a que acresce o valor do IVA à taxa legal em vigor, perfazendo o montante total de € 4.590.913,50, celebrado pela Força Aérea Portuguesa (FAP), no ano de 2020, abrangido pelo regime de isenção de fiscalização prévia previsto na Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, que aprovou medidas excecionais e temporárias de resposta à pandemia COVID-19.
2. Foi avaliada a observância das normas aplicáveis aos procedimentos de ajuste direto, por critérios materiais, dos bens e serviços contratados e ao ciclo da despesa orçamental, e aferida a respetiva execução física e financeira. Em anexo ao presente relatório formulam-se questões de auditoria padronizadas e evidenciadas as respetivas observações.

## CONCLUSÕES

3. A FAP, no seguimento da autorização do Conselho de Ministros, celebrou, em 03 de julho de 2020, o contrato pelo qual adquire 12 *Unmanned Aircraft* (UA) Classe 1 (drones) e todos os segmentos necessários para corresponder à necessidade de vigilância aérea adicional, durante o período do Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais (DECIR) 2020.
4. O contrato engloba prestações típicas de um contrato de fornecimento de bens móveis – compra de drones e demais equipamentos-, e prestação de serviços – formação.
5. O procedimento de contratação utilizado foi o “... de consulta prévia, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º, conjugado com o artigo 27.º-A, ambos do Código dos Contratos Públicos...”, de acordo com o despacho do Chefe do Estado-Maior da Força Aérea (CEMFA).
6. A estes procedimentos, nos termos do artigo 2.º, n.º 3, do DL n.º 10-A/2020 “... não se aplicam as limitações constantes dos n.ºs 2 a 5 do artigo 113.º CCP, estando as mesmas igualmente isentas do disposto no artigo 27.º-A do CCP.”
7. A FAP invoca, como razões justificativas da urgência imperiosa, a necessidade de aquisição imediata dos bens para utilização a partir de 1 de julho de 2020, conforme a data estabelecida na Diretiva Operacional Nacional n.º 2, de 28 de abril de 2020, da Comissão Nacional de Proteção Civil, a eventual indisponibilidade de recursos humanos, decorrente da situação pandémica, e o disposto na Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 38-A/2020, de 30 de abril, que considerou urgente e de interesse público a aquisição.
8. Apesar da situação de urgência imperiosa, decorreram 65 dias entre a data de eficácia daquela RCM e a assinatura do contrato. A demora na tramitação não acautelou a celebração do contrato de aquisição de 12 UAS Classe 1, e a sua utilização, em data anterior ao início do Nível IV do DECIR 2020 (01 de julho de 2020).

9. Por motivos imputáveis à adjudicatária, registaram-se atrasos muito consideráveis no fornecimento dos UAS Classe 1 e demais componentes, impedindo que a execução física e financeira do contrato ficasse concluída nos termos nele previstos, tendo sido aplicadas penalidades contratuais.
10. A FAP não comunicou aos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e da defesa a adjudicação da aquisição dos 12 UAS Classe 1, em desrespeito pelo estabelecido no referido DL n.º 10-A/2020.

## RECOMENDAÇÕES

11. Em face do que antecede formulam-se as seguintes recomendações:
  - a. No âmbito dos contratos que vierem a ser celebrados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, fundamentar explicitamente o pressuposto da aquisição *“na medida do estritamente necessário”*, previsto no seu artigo 2.º, n.º 1, e atribuir eficácia desde a data de adjudicação;
  - b. No planeamento de tais contratos, proceder à auscultação informal do mercado, nos termos da consulta preliminar prevista no artigo 35.º-A do Código dos Contratos Públicos (CCP);
  - c. Cumprir o dever de comunicação, à tutela das Finanças e da respetiva área setorial, das adjudicações efetuadas ao abrigo do artigo 2.º, n.º 4, do mesmo diploma legal;
  - d. Assegurar que o prazo da tramitação desses procedimentos contratuais seja compatível com a situação de urgência imperiosa.

## INTRODUÇÃO

### Âmbito e Objetivos

12. O Plenário Geral do Tribunal de Contas aprovou, por adenda de 23 de setembro de 2020, reajustamentos ao seu Plano Estratégico Trienal 2020-2022, integrando no “*Objetivo Estratégico 2 – Contribuir para a Gestão Sustentável das Finanças Públicas*” um novo Eixo Prioritário designado “*Acompanhar, do ponto de vista do controlo financeiro, as medidas adotadas para resposta à pandemia Covid 19*”, estabelecendo-se nos Planos de Ação para 2021 e 2022 a previsão da realização da ação intersectorial “*Acompanhamento dos contratos isentos de fiscalização prévia nos termos da Lei n.º 1-A/2020*”<sup>1</sup>.
13. A presente Auditoria tem por âmbito o controlo sucessivo do contrato público isento de fiscalização prévia nos termos da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, que foi celebrado em 03 de julho de 2020 entre a Força Aérea Portuguesa (FAP) e a “UAVISION – Engenharia de Sistemas, Lda.”, respeitante à aquisição de 12 *Unmanned Aircraft* Classe 1 (Drones) e todos os segmentos necessários para corresponder à necessidade de vigilância aérea adicional, no valor de € 3.732.450,00, a que acresceu o valor do IVA à taxa legal em vigor. Este contrato visou satisfazer a necessidade de vigilância aérea adicional enquadrada no DECIR 2020<sup>2</sup>. Este controlo abrange o procedimento pré-contratual adotado.
14. Esta ação, que se traduz numa auditoria de conformidade<sup>3</sup>, tem por objetivo verificar o cumprimento de todo o quadro legal aplicável ao contrato objeto da auditoria, incluindo a legalidade e regularidade da despesa, apurar a sua execução material e financeira e respetivas vicissitudes, e os procedimentos de controlo interno adotados nesta contratação. Visa ainda dar resposta a um conjunto de questões de auditoria padronizadas que complementam as observações vertidas neste projeto de relatório. Estabeleceu-se como referência temporal os anos de 2020 e 2021, pois foi este o período de desenvolvimento do processo aquisitivo, incluindo o fornecimento de bens.
15. Encontra-se preenchido o questionário-padrão que foi previamente disponibilizado aos departamentos de auditoria do TdC, que faz parte integrante deste projeto de relatório como anexo 3.

---

<sup>1</sup> Nos anos de 2020 e de 2021, foram aprovados pelo Plenário Geral do TdC, os Relatórios Intercalares de Auditoria n.ºs 3/2020-OAC, 6/2020-OAC e 4/2021-OAC, que tiveram por objeto o acompanhamento dos contratos abrangidos pelo regime de exceção previsto na Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março. Estes relatórios tiveram por objeto de análise os dados extraídos do Portal dos Contratos Públicos (Portal BASE) e do Portal “*dados.gov.pt*”, concluindo-se, no que respeita aos contratos isentos de visto prévio, que as entidades públicas contratantes não se encontram a cumprir, na plenitude, os deveres de publicitação de contratos no Portal Base e de comunicação desses contratos ao TdC. Tais relatórios não procederam a qualquer apreciação de legalidade ou do mérito dos respetivos procedimentos e contratos.

<sup>2</sup> Após consulta no Portal BASE aos contratos do Estado-Maior da Força Aérea, publicitados no ano de 2020, com fundamento no regime excepcional de contratação pública para resposta à pandemia COVID-19, apurou-se que o contrato auditado é o que apresenta a maior expressão financeira.

<sup>3</sup> Auditoria de conformidade, sendo que, no âmbito do INTOSAI *Framework of Professional Pronouncements* (IFPP), se aplicam as ISSAI 100, ISSAI 400, ISSAI 4000 e GUID 4900. Disponível em: <https://www.issai.org/professional-pronouncements/>

## Metodologia

16. Os trabalhos realizados foram executados em conformidade com os princípios, normas, critérios e metodologias acolhidos pelo TdC, tendo em conta o disposto no seu Regulamento<sup>4</sup>, sem prejuízo do referido quanto às condicionantes do desenvolvimento da auditoria que resultaram das contingências provocadas pela pandemia COVID-19.
17. A metodologia e os procedimentos estão sumariamente descritos no Anexo 1.

## Condicionantes

18. O período de realização dos trabalhos desta auditoria coincidiu com os constrangimentos provocados pela situação de calamidade pública provocada pela pandemia COVID-19, o que obrigou à adoção de procedimentos de auditoria ajustáveis ao referido contexto, com recurso à utilização dos meios tecnológicos disponíveis [auditoria remota]. Regista-se o empenho e a colaboração da FAP na disponibilização dos documentos e informações solicitadas.

## Exercício do contraditório

19. Em cumprimento do princípio do contraditório<sup>5</sup>, o Juiz Relator determinou o envio do Relato à Ministra da Defesa Nacional, Ministro das Finanças e Chefe do Estado Maior da Força Aérea Portuguesa para, querendo, se pronunciarem sobre o seu conteúdo.

As alegações apresentadas<sup>6</sup> foram inseridas no Anexo 4 e, sempre que pertinentes, motivaram ajustamentos no texto ou foram introduzidas junto aos correspondentes pontos deste Relatório.

---

<sup>4</sup> Cfr. Regulamento n.º 112/2018, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 33, de 15 de fevereiro. Nos termos do respetivo artigo 22.º, n.º 1: “O Tribunal de Contas desenvolve as suas competências de fiscalização sucessiva..., de forma integrada e uniforme através da ... realização de auditorias de qualquer natureza e de outras formas de controlo previstas na Lei e neste Regulamento e de acordo com as normas, princípios, métodos e técnicas constantes de manuais de auditoria... e de procedimentos aprovados.” Ainda de acordo com as alíneas a), c) e f) do n.º 2 do mesmo preceito regulamentar, entre outras, o TdC orienta-se também pelas: “a) normas de direito financeiro público nacional constantes da Constituição da República Portuguesa, dos estatutos político-administrativos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, das leis de enquadramento orçamental nacionais e regionais e das finanças locais e regionais; ... c) Normas de auditoria e de revisão de contas geralmente aceites, em vigor em Portugal e na União Europeia; ... f) Normas de auditoria aprovadas no âmbito da International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), da European Organisation of Supreme Audit Institutions (EUROSAI) e da International Federation of Accountants (IFAC), ou no âmbito do Comité de Contacto dos Presidentes dos TdC e Auditores Gerais da União Europeia.”

<sup>5</sup> Plasmado, entre outros, nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei de Organização e Processo do TdC (LOPTdC).

<sup>6</sup> Cfr. Ofícios n.ºs: 2084/CG, de 20 de maio, da Ministra da Defesa Nacional; 548, de 20 de maio, do Ministro das Finanças e 6361, de 20 de maio do Gabinete do CEMFA.

## ENQUADRAMENTO NORMATIVO

20. Foram aprovadas medidas excecionais e temporárias aplicáveis à contratação pública de resposta à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e da doença COVID-19<sup>7</sup>.
21. Foi estabelecido um regime excepcional de contratação pública destinado à prevenção, contenção, mitigação e tratamento de infeção epidemiológica por COVID-19, e para a reposição da normalidade em sequência da mesma<sup>8</sup>, sendo fixado durante o prazo da sua vigência, a regra da isenção de visto prévio<sup>9</sup> e o dever de comunicação da celebração dos contratos ao TdC.
22. Ficam assim abrangidos por este preceito legal todos os contratos públicos cujo objeto se destine a suprir diretamente necessidades decorrentes da pandemia COVID-19, cujo preço contratual seja igual ou superior a € 350.000,00 ou a € 750.000,00, consoante o limiar financeiro de visto prévio aplicável<sup>10</sup>.
23. No que se refere ao quadro normativo aprovado pelo Decreto-Lei (DL) n.º 10-A/2020, o respetivo artigo 1.º estabelece os seus objeto e âmbitos objetivo e subjetivo<sup>11</sup>.
24. Por sua vez, o seu artigo 2.º, n.º 1, estabeleceu um procedimento contratual de natureza excepcional<sup>12</sup>. Esta norma instituiu uma derrogação legal ao princípio da concorrência e à utilização de procedimentos concorrenciais abertos, autorizando genericamente as entidades públicas adjudicantes a celebrar contratos públicos que deem resposta à situação provocada pela COVID-19, mediante recurso ao procedimento de ajuste direto pelo critério material previsto no artigo 24.º, n.º 1, alínea c), do Código dos Contratos Públicos<sup>13</sup>, isto é, com fundamento na urgência imperiosa da contratação.

<sup>7</sup> Cfr. Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, que produziu os seus efeitos desde a data em que o DL n.º 10-A/2020 entrou em vigor, ou seja, desde 12 de março de 2020.

<sup>8</sup> Cfr. Decreto-Lei (DL) n.º 10-A/2020, de 13 de março.

<sup>9</sup> Cfr. artigo 6.º, n.º 1, da Lei n.º 1-A/2020. Os n.ºs 1 e 2 deste preceito legal estabeleceram o seguinte:

*“1 - Sem prejuízo dos regimes de fiscalização concomitante e de fiscalização sucessiva previstos na Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, ficam isentos da fiscalização prévia do Tribunal de Contas os contratos abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, bem como outros contratos celebrados pelas entidades referidas no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, durante o período de vigência da presente lei.*

*2 - Os contratos referidos no número anterior devem ser remetidos ao Tribunal de Contas, para conhecimento, até 30 dias após a respetiva celebração.”*

<sup>10</sup> A Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho, que conferiu nova redação ao disposto no artigo 48.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, fixou o novo limiar de sujeição para contratos de montante superior a € 750.000,00, aplicável a partir de 25 de julho de 2020. Anteriormente esse montante era de € 350.000.

<sup>11</sup> O citado artigo previu:

*“1 - O presente decreto-lei estabelece medidas excecionais e temporárias de resposta à epidemia SARS-CoV-2.*

*2 - O disposto no presente decreto-lei aplica-se à prevenção, contenção, mitigação e tratamento de infeção epidemiológica por COVID-19, bem como à reposição da normalidade em sequência da mesma.*

*3 - As medidas excecionais previstas no artigo 2.º são aplicáveis, com as necessárias adaptações, às entidades adjudicantes previstas no artigo 2.º do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual.”*

<sup>12</sup> O indicado preceito delimitou esse regime nos seguintes termos:

*“ - Para efeitos de escolha do procedimento de ajuste direto para a celebração de contratos de empreitada de obras públicas, de contratos de locação ou aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços, independentemente da natureza da entidade adjudicante, aplica-se o disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual, na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa.”*

<sup>13</sup> Trata-se, como sabido, de um critério que permite a celebração de contratos de qualquer valor (cfr. artigo 23.º do CCP), e que não releva para efeitos do disposto no artigo 113.º, n.º 2, do CCP (preceito que estabelece limites aos valores contratualizados acumulados na sequência de ajustes diretos à mesma entidade).

25. A aplicação deste regime não é, contudo, incondicionada, e implica por parte dos decisores públicos a prévia verificação de que se encontram reunidos cumulativamente os seguintes pressupostos legais:
- O contrato público a celebrar tem de subsumir-se a um dos tipos contratuais expressamente admitidos;
  - O objeto do contrato tem de apresentar-se como meio de resposta à pandemia COVID-19; e
  - Têm de ser preenchidos os requisitos do ajuste direto indicado, em especial os expressamente identificados no DL n.º 10-A/2020: i) o contrato tem de suprir necessidades urgentes na medida do estritamente necessário; ii) a contratação tem de encontrar-se justificada em motivos de urgência imperiosa.
26. Da conjugação do DL n.º 10-A/2020 e da Lei n.º 1-A/2020 resulta ainda um conjunto adicional de regras excecionais<sup>14</sup>.

### **Força Aérea Portuguesa**

27. Encontra-se consagrado na Constituição da República Portuguesa (CRP) que a defesa nacional tem por objetivo garantir a independência nacional, a integridade do território, a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas, incumbindo a defesa militar às Forças Armadas (FFAA)<sup>15</sup>.
28. À data da celebração do contrato em análise, a estrutura das FA compreendia o Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA); os três ramos das Forças Armadas - Marinha, Exército e Força Aérea - e os órgãos militares de comando das FFAA<sup>16</sup>.
29. A FAP é um ramo das FFAA, dotado de autonomia administrativa, que se integra na administração direta do Estado, através do Ministério da Defesa Nacional (MDN)<sup>17</sup>, e que tem, entre outras incumbências, as de participar nas missões militares necessárias para assegurar os compromissos internacionais do Estado no âmbito militar, bem como participar nas missões no exterior do território nacional, num quadro autónomo ou multinacional<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> Fazem parte deste regime, os artigos 2.º e 3.º, que apresentam, entre outras, regras excecionais quanto à:

- comunicação dos contratos à tutela setorial e das Finanças;
- publicitação dos contratos no Portal dos contratos públicos;
- possibilidade de produção dos efeitos contratuais a partir da adjudicação;
- possibilidade de realização de adiantamentos quando estiver em causa a disponibilização de bens e serviços pelo fornecedor;
- possibilidade de dispensa de entrega dos documentos de habilitação;
- possibilidade de dispensa de prestação de caução pelo adjudicatário;
- autorização tácita de pedidos de despesa submetidos à tutela setorial e das Finanças, após 24 horas da sua submissão;
- O reconhecimento que esses pedidos se encontram legalmente fundamentados quando o seu objeto seja compatível com o âmbito do DL n.º 10-A/2020;
- o deferimento tácito de despesas plurianuais no prazo de 3 dias após a submissão do pedido de autorização de portaria de extensão de encargos.

<sup>15</sup> Artigos 273.º e 275.º da CRP.

<sup>16</sup> Artigo 7.º da Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA), aprovada em anexo pela Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho. Veio a ser revogada pela nova LOBOFA, aprovada pela Lei Orgânica n.º 2/2021, de 9 de agosto.

<sup>17</sup> Artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 187/2014, que aprovou a Lei Orgânica da Força Aérea (LOFA).

<sup>18</sup> Artigo 2.º da LOFA.

30. Paralelamente, com as alterações estruturais no sistema de prevenção e combate de incêndios florestais, foi confiado à FAP *“o comando e gestão centralizados dos meios aéreos de combate a incêndios florestais por meios próprios do Estado ou outros que sejam sazonalmente necessários<sup>19</sup>”*.
31. A FAP compreende na sua estrutura orgânica o Estado-Maior da Força Aérea (EMFA)<sup>20</sup>; os órgãos centrais de administração e direção; o comando de componente aérea, designado por Comando Aéreo (CA); os órgãos de conselho; o órgão de inspeção, designado por Inspeção-Geral da Força Aérea (IGFA); os órgãos de base; os elementos da componente operacional do sistema de forças; e os órgãos e serviços regulados por legislação própria.
32. O órgão central de administração e direção da FAP em matéria financeira é a Direção de Finanças (DFFA), e tem por missão assegurar a administração dos recursos financeiros, de acordo com os planos e diretivas aprovadas pelo CEMFA<sup>21</sup>.
33. Para efeitos de contratação pública, sendo a FAP uma entidade da administração estadual direta, inclui-se na listagem de entidades adjudicantes previstas no CCP, em concreto na alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º deste Código, isto é, enquanto integrada na pessoa coletiva Estado.

---

<sup>19</sup> Cfr. Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 157-A/2017, de 27 de outubro - n.º 12, da Parte I.B). Por sua vez, a RCM n.º 139/2018, de 4 de outubro, publicada no DR, 1.ª Série, n.º 204, de 23 de outubro de 2018, intensificou a centralização da gestão dos meios de combate aéreo aos incêndios rurais na FAP, no âmbito do DECIR 2019.

<sup>20</sup> Cfr. Artigo 7.º, n.º 2 da LOBOFA que vigorava no ano de 2020, competindo ao CEMFA *autorizar despesas e celebrar contratos em nome do Estado*. Artigo 6.º da LOFA.

<sup>21</sup> Artigo 16.º da LOFA.

## OBSERVAÇÕES

### AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO QUADRO LEGAL APLICÁVEL AO CONTRATO

#### Caracterização do contrato (Objeto e natureza)

34. A FAP celebrou em 03 de julho de 2020, com a "UAVISION – Engenharia de Sistemas, Lda.", o contrato pelo qual adquire 12 *Unmanned Aircraft* (UA) Classe 1 (drones) e todos os segmentos necessários para corresponder à necessidade de vigilância aérea adicional, durante o período do DECIR 2020, pelo valor de € 3.732.450,00, a que acresce o valor do IVA à taxa legal em vigor, perfazendo o montante total de € 4.590.913,50<sup>22</sup>.
35. Da análise das peças procedimentais e das cláusulas contratuais, verifica-se que o contrato engloba prestações típicas de um contrato de fornecimento de bens móveis – em concreto, a compra de drones e demais equipamentos - e também de um contrato de aquisição de serviços – em concreto, os serviços de formação de militares como pilotos remotos internos, a formação de militares operadores de sensores, a formação de militares para manutenção dos equipamentos e ainda a formação de pilotos externos -, por contrapartida do pagamento de um preço<sup>23</sup>.
36. A cláusula 2.<sup>a</sup> do contrato estabeleceu a calendarização das obrigações do co-contratante, indicando para o efeito as datas específicas correspondentes à entrega dos bens e à prestação dos serviços de formação.
37. O contrato celebrado agrega prestações contratuais admitidas pelo artigo 2.º, n.º 1, do DL n.º 10-A/2020 (bens e serviços), concluindo-se que se enquadra em dois dos tipos contratuais permitidos por aquele preceito.

#### Autorização da despesa

38. O Conselho de Ministros (CM)<sup>24</sup> autorizou a realização de despesa com a aquisição de sistemas aéreos não tripulados para vigilância aérea no âmbito do DECIR 2020, e para corresponder à necessidade urgente de vigilância aérea adicional.
39. Esta autorização decorreu da reforma sistémica na prevenção e combate aos incêndios rurais nos termos propostos pela Comissão Técnica Independente, implementada através da RCM n.º 157 -A/2017, de 27 de outubro.
40. A RCM n.º 38-A/2020, de 30 de abril, publicada no DR, 1.<sup>a</sup> Série, de 18 de maio de 2020<sup>25</sup>, determinou no seu n.º 1 a "aquisição imediata de 12 sistemas de aeronaves não tripuladas (UAS) Classe 1 para corresponder à necessidade urgente de vigilância aérea adicional, durante o período do Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais 2020 (DECIR 2020), justificada pelas medidas de mitigação da pandemia da doença COVID-19<sup>26</sup>".

<sup>22</sup> Cfr. cláusulas 1.<sup>a</sup>, 2.<sup>a</sup> e 3.<sup>a</sup> do contrato.

<sup>23</sup> A noção dos contratos de aquisição de bens móveis e de serviços encontra-se estabelecida, respetivamente, nos artigos 437.º e 450.º do CCP.

<sup>24</sup> Cfr. RCM n.º 38-A/2020, publicada no DR d 1.º série de 18 de maio de 2020.

<sup>25</sup> Produziu efeitos desde a data da sua aprovação em CM.

<sup>26</sup> Cfr. n.º 1 da RCM n.º 38-A/2020, de 30 de abril. O n.º 2 da mesma RCM autorizou a FAP "a realizar em 2020 a despesa relativa à aquisição dos UAS (...) e à infraestruturação, incluindo a atualização e adaptação do sistema de comando e controlo, até ao montante de (euro) 4 545 000,00, ao qual acresce o IVA à taxa legal em vigor, com financiamento a 100 % do Fundo Ambiental, ao abrigo do disposto na alínea l) do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 42-A/2016, de 12 de agosto, na sua redação atual." Os n.ºs 5 e 6, estabeleceram que os bens a

41. Importa, assim, considerar que foi o Governo, através do seu órgão colegial, quem determinou a aquisição dos referidos bens, autorizando a respetiva despesa, esta última ao abrigo do previsto na alínea e) do n.º 1 do artigo 17.º do DL n.º 197/99, de 8 de junho<sup>27</sup>, e que o objeto do contrato em análise prossegue finalidades correspondentes a atribuições legais da FAP.
42. O desenvolvimento do procedimento de contratação ficou sujeito ao determinado no n.º 3 daquela RCM, na qual o Governo considerou urgente o procedimento, pois era necessário, “assegurar a disponibilidade de utilização dos UAS Classe 1 em momento anterior ao nível de maior empenhamento operacional reforçado, nível IV, do DECIR 2020.”<sup>28</sup>
43. Foram subdelegadas no CEMFA as competências para a prática de todos os atos a realizar no âmbito dessa Resolução<sup>29</sup>.

### Do procedimento aquisitivo e a regularidade da despesa

44. Em 09 de junho de 2020, o CEMFA aprovou a proposta de escolha do “procedimento de consulta prévia, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º, conjugado com o artigo 27.º-A, ambos do Código dos Contratos Públicos, aplicáveis por força do previsto no n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, na redação atual”<sup>30</sup>.
45. Sobre o procedimento da consulta prévia, o artigo 2.º, n.º 3, do DL n.º 10-A/2020 previu que “Aos procedimentos abrangidos pelo presente decreto-lei não se aplicam as limitações constantes dos n.ºs 2 a 5 do artigo 113.º CCP, estando as mesmas igualmente isentas do disposto no artigo 27.º-A do CCP.”
46. Apesar de o DL n.º 10-A/2020 ter derogado a aplicabilidade do artigo 27.º-A do CCP - isto é, isentando a aplicação da regra geral da preferência da consulta prévia face ao ajuste direto -, a referida norma não proibiu a possibilidade de lançamento de um processo urgente de contratação que envolve maiores exigências procedimentais e sem quebra total da concorrência de mercado.
47. A FAP fundamentou o recurso à consulta prévia invocando a necessidade urgente de assegurar a rapidez do fornecimento, conjugando-o com os princípios da concorrência, transparência e igualdade e o acautelar do interesse financeiro do Estado com convite a mais do que uma entidade. De acordo com a fundamentação proposta pela FAP, realizou-

---

adquirir seriam utilizados em missões complementares, designadamente para vigilância aérea da orla costeira, de áreas protegidas, de pedreiras e a referenciação necessária à execução do cadastro, a concretizar mediante protocolo a celebrar entre a FAP e entidades da área governativa do ambiente e ação climática.

<sup>27</sup> Esta norma confere ao Conselho de Ministros a competência para autorizar despesas com a locação e aquisição de bens e serviços sem limite de valor.

<sup>28</sup> Neste contexto, o Relatório de auditoria n.º 4/2021, do TdC, refere que “Em 2019, a FAP operou a partir da Lousã uma unidade de vigilância aérea do tipo UAV [veículo aéreo não tripulado], de asa fixa e com um raio de ação de 100km, o qual, para além da deteção de fogos nascentes, contribuiu com imagens de vídeo de incêndios em curso, para apoio ao combate. Esta operação foi considerada um sucesso, tendo levado o Governo a investir em 2020 uma verba significativa para aquisição de 12 novos meios do mesmo tipo”.

<sup>29</sup> Cfr. Despacho n.º 5855/2020, do Ministro da Defesa Nacional, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 104, de 28 de maio de 2020.

<sup>30</sup> Cfr. Inf. n.º 01/2020, de 9 de junho, apresentada pelo GRUPO DE TRABALHO UAV1-C2, da FAP.

se que “deverá a tramitação procedimental ser acelerada na maior extensão possível, bem como as entregas dos bens e serviços em aquisição<sup>31</sup>”.

48. No que se refere à fundamentação da urgência imperiosa esta tem de ser analisada num plano objetivo (em função dos padrões de um homem médio), e a interpretação do artigo 2.º, n.º 1, do DL n.º 10-A/2020 tem de ser exigente por se tratar de um procedimento excecional.
49. A FAP invoca as seguintes razões justificativas da urgência imperiosa<sup>32</sup>:
- a. A necessidade de aquisição imediata dos bens para utilização a partir de 1 de julho de 2020, conforme a data estabelecida na Diretiva Operacional Nacional n.º 2, de 28 de abril de 2020, da Comissão Nacional de Proteção Civil<sup>33</sup>;
  - b. A eventual indisponibilidade de recursos humanos, decorrente da situação pandémica, de que resulta a necessidade acrescida de sistemas não tripulados vocacionados para a vigilância, observação e coordenação aéreas;
  - c. O disposto no n.º 3 da RCM n.º 38-A/2020, que considerou urgente e de interesse público a aquisição em apreço.
50. Do exame da documentação, nada obsta a que se considere preenchido o pressuposto legal em referência.
51. No que se refere ao pressuposto legal da aquisição “na medida do estritamente necessário” - isto é, o porquê de os meios a contratar serem os que se mostram necessários e proporcionais aos fins que se visa obter -, a informação de abertura do procedimento não apresenta fundamentação relevante para a proporcionalidade da aquisição pretendida. No entanto, a RCM n.º 38-A/2020 já identificava essa necessidade<sup>34</sup>.

Em sede de contraditório, a Força Aérea, vem realçar que “...será tida em devida conta a recomendação formulada, (...) de fundamentação da aquisição, na medida do estritamente necessário.”

52. Quanto aos demais pressupostos legais do ajuste direto urgente – os que decorrem expressamente do artigo 24.º, n.º 1, alínea c), do CCP –, a informação de abertura da FAP é omissa sobre os mesmos. É, no entanto, inquestionável que a pandemia terá de ser qualificada como um acontecimento imprevisível e não imputável às entidades adjudicantes que participaram no procedimento (CM e FAP).

<sup>31</sup> Cfr. fls. 4 e 5 da Inf. n.º 01/2020.

<sup>32</sup> Fls. 2 e 3 da Inf. n.º 01/2020.

<sup>33</sup> Conforme previsto na Diretiva Operacional Nacional n.º 2, de 28 de abril de 2020, da Comissão Nacional de Proteção Civil, que estabeleceu o período operacional do Nível IV do DECIR para o período compreendido entre 1 de julho a 30 de setembro de 2020.

<sup>34</sup> Desta RCM resultam alguns elementos que auxiliam no apuramento da necessidade da aquisição. São eles:

- a. “(...) o Estado deve dispor em permanência de meios e recursos próprios, em número suficiente e com as valências necessárias para desempenharem, a qualquer momento, de forma eficaz, aquelas missões [segurança, proteção e socorro de pessoas e bens];
- b. Face à complexidade crescente que os incêndios rurais vêm assumindo, torna-se imperioso adaptar e redimensionar os dispositivos anteriormente adotados. Tal capacidade deve ser constituída também por sistemas de aeronaves não tripuladas (UAS), especialmente vocacionadas para a vigilância, observação e coordenação aéreas.
- c. Os UAS têm um papel determinante em múltiplas atividades aeronáuticas, tendo sido evidente o seu contributo para o Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Rurais (DECIR) 2019, ainda que em fase de testes operacionais. Nestas circunstâncias, a capacidade de UAS própria e permanente do Estado deve ser reforçada no imediato por 12 UAS Classe 1.”



53. A abertura do procedimento de formação do referido contrato público não foi precedida da faculdade de consulta informal ao mercado prevista no artigo 35.º-A, do CCP<sup>35</sup>, facto que contribuiu para uma menor celeridade do procedimento.

Desde 2017 está prevista uma avaliação anual global do sistema de prevenção de combate a incêndios, que integra a análise da eficácia e da eficiência dos investimentos. No ano de 2020, apesar da situação de urgência imperiosa, decorreram 65 dias entre a data de eficácia da RCM n.º 38-A/2020 e a assinatura do contrato. A demora na tramitação não acautelou a celebração do contrato de aquisição de 12 UAS Classe 1, e a sua utilização, em data anterior ao início do Nível IV do DECIR 2020 (01 de julho de 2020), nem os termos das peças procedimentais previram a produção dos efeitos do contrato a partir da data de adjudicação. A execução material do contrato sofreu atrasos muito consideráveis por factos imputáveis ao adjudicatário, tendo sido aplicadas penalidades contratuais.

54. Apesar de em 2017<sup>36</sup> ter sido confiado à FAP o comando e gestão centralizados dos meios aéreos de combate a incêndios florestais por meios próprios do Estado, foi constituído um grupo de trabalho para “*Edificar uma capacidade própria e permanente de meios aéreos do Estado*”<sup>37</sup>. A referida RCM n.º 157 -A/2017 previu a avaliação anual global do sistema de defesa da floresta contra incêndios, integrando a análise da eficácia e da eficiência dos investimentos no âmbito do SGFIR.
55. Ora, não previu o Estado a aquisição dos bens objeto deste contrato em data anterior e de modo a possibilitar assim a utilização de um procedimento mais solene do adotado. Deve o Estado, de forma atempada e com antecedência, realizar as análises adequadas e planificar as aquisições de modo a possibilitar a aquisição dos bens com a salvaguarda da concorrência.
56. Sobre um outro prisma, não pode deixar de referir-se que, apesar de verificada uma situação de urgência imperiosa, se regista que entre a autorização de despesa concedida pela RCM n.º 38-A/2020, que produziu efeitos a 30 de abril, e a celebração do contrato, ocorrida em 03 de julho, decorreram 65 dias, o que inviabilizou a utilização dos UAS classe 1 em data anterior ao início do período operacional Nível IV do DECIR 2020 (1 de julho de 2020) como tinha sido determinado na referida RCM.
57. Neste particular, a tramitação do procedimento não foi consistente com a situação de urgência imperiosa.

Em sede de contraditório, a Força Aérea realça que “*apesar da RCM ter sido aprovada em Conselho de Ministros do dia 30 de abril, a dotação orçamental que financiou a aquisição, financiada a 100 % pelo Fundo Ambiental, apenas foi disponibilizada (carregada) no orçamento da Força Aérea em 8 de junho de 2020. Por este motivo a duração da tramitação do procedimento após o cabimento prévio foi de apenas 25 dias, não tendo podido a Força Aérea atuar antes daquela data de 8 de junho de 2020.*”

<sup>35</sup> Trata-se de um instrumento útil para obtenção de preços atualizados junto dos agentes económicos, e para a determinação do preço base do procedimento.

<sup>36</sup> Cfr. ponto 12 da RCM n.º 157 -A/2017, de 27 de outubro.

<sup>37</sup> Com o objetivo de estudar, propor e desenvolver as soluções que decorrem do n.º 12 da Parte I.B) da RCM n.º 157-A/2017 (Cfr. Despachos n.º 10963/2017, de 5 de dezembro, e n.º 595/2018, de 22 de fevereiro). De referir que também a AR recomendou ao Governo que: atribuisse à FAP, em exclusivo, a gestão, operação e manutenção dos meios aéreos de combate, sem prejuízo da adoção de outras medidas propostas pelo Grupo de trabalho para os Meios Aéreos empregues em Missões de Interesse Público (GT-MAMIP).

58. Não foi prevista a possibilidade de o contrato antecipar o início dos seus efeitos a partir da data de adjudicação (ocorrida em 22 de junho de 2020)<sup>38</sup>, facto que, caso tivesse ocorrido, permitiria o início da execução do contrato em data mais apropriada à situação de urgência.
59. Na informação de abertura do procedimento foi proposto aprovar as respetivas peças procedimentais, a nomeação do júri, e o envio de convite às seguintes entidades:
- i) CEIIA — Centro para Excelência e Inovação para a Indústria Automóvel;
  - ii) TEKEVER — Tecnologias de Informação, S.A.
  - iii) UAVISION — Engenharia de Sistemas, Lda.
60. O grupo de entidades a convidar fundamentou-se no facto de estarem em condições de dispor de UAS Classe 1, e de terem participado em testes das FFAA, incluindo em iniciativas da Agência Europeia de Segurança Marítima (EMSA), sediada em Lisboa, em que foram disponibilizados esses bens para missões em ambiente marítimo<sup>39</sup>.
61. No que se refere à despesa, o CEMFA aprovou, nos termos do proposto, o preço base de € 4.045.000, acrescido de IVA à taxa legal em vigor. Para os efeitos do disposto no artigo 47.º, n.º 3, do CCP, o preço base está fundamentado<sup>40</sup>.
62. A decisão de contratar foi acompanhada do cabimento prévio, de 9 de junho, com dotação disponível de € 4.975.350,00<sup>41</sup>. A FAP assegurou a capacidade orçamental para o efeito através da transferência de verbas do Fundo Ambiental<sup>42</sup>.
63. Todos os membros do júri subscreveram declarações de inexistência de conflito de interesses.
64. O convite estabeleceu como critério de adjudicação a proposta economicamente mais vantajosa na modalidade da melhor relação qualidade-preço<sup>43</sup>.
65. O caderno de encargos<sup>44</sup> estabeleceu o objeto do contrato, identificando a aquisição de 12 *Unmanned Aircraft* (UA) Classe 1 e todos os segmentos e requisitos necessários para corresponder à necessidade de vigilância aérea adicional, durante o DECIR 2020, bem como identifica a calendarização do fornecimento, as obrigações contratuais do adjudicante e demais elementos para a definição das cláusulas do contrato.

<sup>38</sup> Cfr. artigo 2.º, n.º 5, do DL n.º 10-A/2020.

<sup>39</sup> Cfr. fls. 5 da Inf. 01/2020.

<sup>40</sup> Cfr. fls. 4 da referida Inf. n.º 01/2020, invocando-se várias justificações para o preço base proposto: o conhecimento dos requisitos operacionais necessários; a experiência da FAP em avaliações operacionais; os preços de referência disponíveis em consulta aberta; e a informação recolhida em seminários e apresentações da indústria à FAP.

<sup>41</sup> Com a adequada classificação económica da despesa, na rubrica “07.01.14 Ao.00 – Investimentos militares.”

<sup>42</sup> Cfr. RCM n.º 38-A/2020 e Inf. SGMDN/2020/778, de 08 de junho. Nesta submeteu-se, para o orçamento da Força Aérea de 2020, a abertura de um crédito especial à tutela setorial, no montante de 5.590.350 €, após cobrança de receita na fonte de financiamento 129 - Transferência de RP entre organismos. O pedido referido e as inerentes alterações orçamentais foram aprovadas pelo Ministro da Defesa Nacional, aos 8 de junho de 2020.

<sup>43</sup> Cfr. artigo 4.º do convite, em que a valia económica e a valia técnico operacional tinham uma ponderação, respetivamente, de 85% e 15% para a pontuação global. A metodologia de avaliação das propostas consta do Anexo I do Convite.

<sup>44</sup> Inclui o Anexo I, que se refere aos requisitos técnico-operacionais.



66. Os concorrentes Uavision — Engenharia de Sistemas, Lda. e Tekever – Tecnologias de Informação S.A. solicitaram esclarecimentos relativamente ao caderno de encargos, designadamente no que se refere às especificações técnicas, que foram esclarecidos pelo júri<sup>45</sup>.
67. Apenas foi rececionada a proposta do concorrente UAVISION — Engenharia de Sistemas, Lda., indicando como valor da proposta, s/IVA, € 3.698.700,00<sup>46</sup>.
68. Por documento conjunto apresentado pelas restantes entidades convidadas, informou-se que pretendiam ter apresentado uma proposta do respetivo agrupamento com vista à constituição de um consórcio externo de responsabilidade ilimitada, mas que não se reuniram as condições para o efeito<sup>47</sup>.
69. Relativamente às entidades a consultar no âmbito da contratação pública, a entidade adjudicante veio indicar que *“Não existe nenhuma base de dados formal com informação relevante sobre as empresas convidadas. Contudo, dispõe-se de informação atualizada sobre as mesmas, derivada dos mais de dez anos de I&D de UAS na Academia da Força Aérea (AFA) e da acumulação de mais de 1000 horas de voo em diversos tipos de plataformas, durante esse período.”*
70. Por despacho do CEMFA, de 22 de junho de 2020<sup>48</sup>, foi aprovada a adjudicação à UAVISION – Engenharia de Sistemas, Lda., e autorizadas a minuta contratual – que nomeia o Chefe do Centro de Operações Aéreas do Comando Aéreo como o gestor do contrato - e a realização da despesa, pelo preço de € 3.732.450, a que acresce o IVA<sup>49</sup>, o que totaliza o valor de € 4.590.913,50.
71. Naquela mesma data a adjudicatária foi notificada da adjudicação e para apresentar os documentos de habilitação. Da documentação entregue não resultam impedimentos à adjudicação.
72. A adjudicatária foi também notificada para apresentar caução, tendo sido prestada uma garantia bancária, no valor de 186.622,50€, correspondente a 5% do preço contratual, com exclusão do IVA<sup>50</sup>.

<sup>45</sup> Esclarecimentos do júri, de 15 de junho de 2020.

<sup>46</sup> No relatório de adjudicação, o júri procedeu à correção do preço constante da proposta para 3.732.450€, s/IVA, por erro de cálculo da adjudicatária.

<sup>47</sup> As referidas empresas alegaram o seguinte: *“Da conjugação dos requisitos constantes do Caderno de Encargos com a informação disponível no mercado, conclui-se à saciedade que, apesar da aparência de abertura, o procedimento é fechado à concorrência, refletindo uma escolha pré-definida da entidade adjudicante por um SANT [sistema aéreo não tripulado] diferente do que o agrupamento dos interessados TEKEVER e CEIIA poderiam oferecer. Apenas uma entidade com o SANT integralmente desenvolvido e produzido de acordo com esses requisitos (que o refletem) poderá estar em condições de dar cumprimento ao procedimento, sendo essa entidade a UAVISION.”* Cfr. DECLARAÇÃO FUNDAMENTADA, Procedimento por consulta prévia CPR/GT UAV1/5020009053 (A7 Anexo C). O relatório que fundamentou a adjudicação foi omissivo na análise à declaração apresentada.

<sup>48</sup> Cfr. Inf. n.º 03/2020. Nesta informação foi referido confirmar-se que a proposta do concorrente UAVISION — Engenharia de Sistemas, Lda. *“é constituída por todos os documentos exigidos no convite do procedimento e os seus atributos, termos e condições respeitam as disposições e os requisitos essenciais do caderno de encargos, estando em condições de ser admitida. (...) Apenas se verificou que não é cumprido o requisito desejável do ponto 10.2.1. Item 4 do anexo 1 do caderno de encargos (ELT), o qual, contudo, por ser precisamente desejável, não origina a exclusão da proposta.”*

<sup>49</sup> Considerando a apresentação de uma única proposta, dispensou-se a intervenção do júri e a elaboração dos relatórios preliminar e final de avaliação de propostas e a audiência prévia, nos termos do artigo 125.º do CCP.

<sup>50</sup> Cfr. artigo 10.º do convite. Nos termos do artigo 90.º, n.º 1, do CCP, a caução deve ser prestada no prazo de 10 dias a contar do envio da respetiva notificação.

73. O contrato foi celebrado em 03 de julho de 2020, data em que a FAP verificou a existência de fundos disponíveis, que permitiram assumir o compromisso orçamental e o respetivo registo<sup>51</sup>.
74. Da análise da documentação remetida, verifica-se que a FAP tem em uso circulares que definem procedimentos e orientações a ter em consideração nas aquisições públicas<sup>52</sup>, e tem em vigor um Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC)<sup>53</sup>, que define medidas a aplicar na área da contratação pública.

### Comunicação da adjudicação à tutela

A FAP não comunicou aos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e da defesa a adjudicação da aquisição dos 12 UAS Classe 1, em desrespeito pelo estabelecido no DL n.º 10-A/2020.

75. As adjudicações feitas ao abrigo do regime excecional e temporário relativo à situação epidemiológica do novo Coronavírus – COVID 19 devem ser comunicadas pelas entidades adjudicantes aos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e pela respetiva área setorial e publicitadas no portal dos contratos públicos, garantindo o cumprimento dos princípios da publicidade e transparência da contratação<sup>54</sup>.
76. Embora tenha sido submetida a publicitação no Portal BASE.gov, em 01 de agosto de 2020, a FAP não procedeu à comunicação referida no ponto antecedente.
77. A FAP, relativamente a esta matéria, veio indicar que “... tendo a celebração do contrato decorrido de uma autorização de despesa efetuada em Conselho de Ministros, não foi realizada uma comunicação formal do mesmo à tutela das Finanças. Informa-se ainda que a tutela setorial esteve permanentemente informada sobre a tramitação do procedimento e a subsequente execução do contrato, mediante pontos de situação efetuados pela Força Aérea.”

Em sede de contraditório, a Força Aérea, quanto à não comunicação, aos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e da defesa, da adjudicação da aquisição dos bens, vem realçar que quanto ao “... *dever de comunicação, será tida em devida conta a recomendação formulada, em situações futuras equivalentes e sempre que aplicável, o mesmo ocorrendo com as recomendações de auscultação informal do mercado.*”

### Entregas dos bens

Por motivos imputáveis à adjudicatária, registaram-se atrasos muito consideráveis no fornecimento dos UAS Classe 1 e demais componentes, impedindo que a execução física e financeira do contrato ficasse concluída nos termos nele previstos.

<sup>51</sup> Cfr. Mapa de fundos disponíveis e a Informação de controlo de Fundos Disponíveis. Nesta última, subscrita pelo Chefe de Repartição do Orçamento, declarou-se que “coincide com o registo efetuado na conta corrente dos Fundos Disponíveis.” Por sua vez, o compromisso foi registado com o número sequencial 5020702497, e com a indicação da “FF 123 - Transferência de receitas próprias entre organismos”, como a fonte financiadora a 100%. O contrato previu o número de compromisso emitido.

<sup>52</sup> E.g. Circular n.º 8/2019; Circular n.º 1/2020 e Anexos.

<sup>53</sup> Em dezembro de 2021, encontrava-se em fase de revisão.

<sup>54</sup> Cfr. artigo 2.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 10-A/2020.

78. Foram disponibilizadas as guias de receção de material emitidas pela FAP<sup>55</sup>, e constata-se terem sido entregues os 12 UAS Classe 1 e os restantes equipamentos, embora com significativos atrasos face ao calendário previsto no contrato.
79. Foi estabelecido que a prestação de serviços de formação ocorreria durante 7 dias a contar da assinatura do contrato, e que os bens seriam entregues por fases: até 7 dias desde a outorga [Entrega 1, que abrangia dois UAS, um deles com capacidade de levantamento e aterragem vertical (VTOL)]; até 14 dias após outorga (Entrega 2, que abrangia 4 UAS, três deles com capacidade VTOL) e até 30 dias após outorga (Entrega 3, que contemplava todos os restantes bens e serviços)<sup>56</sup>.
80. No que se refere aos UAS, por referência à informação que se retira das mencionadas guias, verificam-se as seguintes datas de receção, todas em incumprimento ao prazo que havia sido calendarizado, por motivos imputáveis à adjudicatária:

Data Guia Material <sup>57</sup> (Receção)	Equipamento	Data Contratual de Entrega <sup>58</sup>
15-07-2020	UAS PRT 01	10-7-2020
03-08-2020	UAS PRT 02	17-7-2020
17-12-2020	UAS PRT 03	17-7-2020
17-12-2020	UAS PRT 04	17-7-2020
07-06-2021	UAS PRT 05	02-8-2020
18-11-2021	UAS PRT 06	02-8-2020
10-07-2020	UAS PRT 07	10-7-2020
17-12-2020	UAS PRT 08	17-7-2020
17-12-2020	UAS PRT 09	02-8-2020
07-06-2021	UAS PRT 10	02-8-2020
17-12-2020	UAS PRT 11	02-8-2020
17-12-2020	UAS PRT 12	02-8-2020

81. Segundo a FAP, foi verificada a conformidade dos bens com as características exigidas no caderno de encargos, indicando que a receção dos bens seguiu um procedimento pré-estabelecido, que se desdobrava em duas fases, a da receção física dos bens<sup>59</sup> e o processo de aceitação<sup>60</sup>.
82. Foi acautelada a possibilidade de aplicação de penalidades pecuniárias à adjudicatária, correspondente a 0,5% do preço das prestações em falta, por cada dia de atraso – e enquanto durar a mora – sem poder exceder 20% do preço contratual<sup>61</sup>.

<sup>55</sup> Todas as guias estão assinadas com evidência da receção dos equipamentos.

<sup>56</sup> Cfr. Cláusula 2.<sup>a</sup> do contrato.

<sup>57</sup> Não inclui os meios aéreos entregues uma segunda vez, por motivos de avaria, defeitos ou acidentes.

<sup>58</sup> Cfr. Cláusula 2.<sup>a</sup> do contrato.

<sup>59</sup> Inspeção e verificação dos bens entregues quanto à natureza (caraterísticas/especificações) e as quantidades de acordo com o definido no Caderno de Encargos para determinada fase de entrega, através de Registo em Guias de Material, com indicação de: a) Data de entrega; b) Nomenclatura; c) Part Number; d) Serial Number; e) Quantidade Entregue.

<sup>60</sup> Na qual é verificada a conformidade dos bens/serviços com as características exigidas no caderno de encargos. - Fase 1 — Definição dos procedimentos de Aceitação, ou seja, da forma de verificação dos requisitos e/ou caraterísticas e Fase 2 — Execução dos procedimentos de Aceitação, verificando as caraterísticas dos bens e posterior validação de requisitos em conformidade com o Caderno de Encargos.

<sup>61</sup> Cfr. cláusula 5.<sup>a</sup> do contrato -Esta matéria encontra-se melhor regulada na cláusula 12.<sup>a</sup> do caderno de encargos, em particular o respetivo n.º 5, que se reproduz: “Os atrasos resultantes da correção de não conformidades não

83. Em face dos atrasos no cumprimento das obrigações da adjudicatária, verificaram-se as seguintes vicissitudes:
- Realização de pagamentos no ano de 2021, o que determinou a transição do compromisso para esse ano económico<sup>62</sup>;
  - Aplicação de penalidades de natureza pecuniária à adjudicatária<sup>63</sup>.
84. Após a receção física dos bens<sup>64</sup> de cada UAS, a FAP desencadeava o posterior processo de aceitação<sup>65</sup>.
85. Em esclarecimentos prestados pela FAP, informou-se que o contrato se encontra materialmente executado e que *“subsistem atualmente apenas as obrigações acessórias do Adjudicatário inerentes à garantia desses equipamentos, incluindo a correção dos CAP’s que não impedem a utilização operacional dos UAS.”*<sup>66</sup>.
86. Os atrasos descritos levaram à impossibilidade da utilização total dos equipamentos, com a consequente redução de vigilância aérea adicional, durante o período crítico do DECIR 2020, entre 1 de julho a 30 de setembro.
87. O início de utilização dos meios aéreos adquiridos ocorreu em meados de agosto de 2020 na zona centro e no final de agosto na zona norte e sul do país, quando o período de reforço de empenho operacional se iniciou em 15 de maio desse ano<sup>67</sup>.
88. Sobre esta matéria, o Relatório de Atividades do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais do ano de 2020, refere o seguinte: *“Considerada a sua importância, foram, pois, adquiridos pela Força Aérea, 12 sistemas aéreos não tripulados (“Unmanned Aircraft Systems” (UAS), para utilização em coordenação com a GNR e a ANEPC, para operarem a partir de três bases. O atraso na disponibilidade dos meios, a necessidade de testes exaustivos garantem a eficácia e da segurança da operação, fizeram com que estes meios não operassem desde o início do verão, tendo a base da zona centro, na Lousã, começado a trabalhar a partir de 17 de agosto, e os meios aéreos a norte e sul, a 31 de agosto, a partir das bases de Beja e Mirandela. Ainda assim foram realizados 133 voos num total de 528*

---

*podem prejudicar o prazo de entrega, sendo tais atrasos imputáveis ao Adjudicatário e dando lugar à aplicação das penalidades previstas no presente contrato (...).”*

<sup>62</sup> A Inf. n.º 02/2021, do Grupo de Trabalho UAV1-C2, informa que a FAP requereu a transição de saldos para 2021, posteriormente autorizada pelo Despacho n.º 577/2021, de 27 de maio, da Secretária de Estado do Orçamento.

<sup>63</sup> Cfr. email de 10 de dezembro de 2020, remetido por membro do Grupo de Trabalho UAV1-C2, em que se notifica a adjudicatária da intenção de aplicação de penalidades.

<sup>64</sup> Inspeção e verificação dos bens entregues quanto a natureza (caraterísticas/especificações) e as quantidades de acordo com o definido no Caderno de Encargos para determinada fase de entrega - Registo em Guias de Material, com indicação de: a) Data de entrega; b) Nomenclatura; c) Part Number; d) Serial Number; e) Quantidade Entregue.

<sup>65</sup> Na qual é verificada a conformidade dos bens/serviços com as características exigidas no caderno de encargos. - Fase 1 — Definição dos procedimentos de Aceitação, ou seja, da forma de verificação dos requisitos e/ou caraterísticas e Fase 2 — Execução dos procedimentos de Aceitação, verificando as caraterísticas dos bens e posterior validação de requisitos em conformidade com o Caderno de Encargos.

<sup>66</sup> Em esclarecimentos, a FAP informou de processos de Abertura de Não Conformidades (Closure Action Plan - CAP) que consistem no seguinte: *“sempre que os bens não cumprem com o que está definido no Caderno de Encargos é aberto um CAP e apresentado à empresa Uavision para que possa indicar o prazo e as ações que irá realizar a fim do cumprimento do requisito, como previsto na cláusula 11.ª do caderno de encargos. No caso de as não conformidades não impedirem a utilização operacional dos UAS e poderem ser corrigidas em prazo a acordar entre as partes, os bens são aceites.”*

<sup>67</sup> Cfr ponto 7 b. da Diretiva Operacional Nacional n.º 2 – DECIR – 2020.

horas tendo sido detetadas 13 situações de 1.º alerta e 46 situações de 2.º alerta – rácio de 0,11 alertas por hora de voo<sup>68</sup>”.

89. Neste contexto, a FAP informou que os voos operacionais tiveram o seu início em agosto de 2020, com o recurso a 4 aeronaves, sendo que em setembro e outubro realizaram voos mais 2 aeronaves. Assim, no período do DECIR de 2020, apenas foram utilizadas 6 aeronaves, sendo que a adjudicação tinha recaído sobre 12 aeronaves. Os voos operacionais totalizaram 339H25M HV, sendo que após 13 de novembro de 2020, até ao final do ano foram efetuadas mais 667H30M HV<sup>69</sup>.

Refira-se que os dados remetidos pela FAP não são inteiramente coincidentes, quanto às unidades em serviço, às guias de receção do material anteriormente remetidas, nem as horas realizadas em 2020 com as que foram indicadas pela AGIF.

90. Após o fim do DECIR de 2020 e até 31 de dezembro de 2021 (que abrange o DECIR de 2021), foram realizadas 1.087H25M HV, sendo que em 2021, entre 23 de junho e 31 de dezembro, verificaram-se 550 dias de indisponibilidade dos UAV<sup>70</sup>:

### Pagamentos e penalidades

91. Relativamente à aquisição identificada, existe a prova da receção dos bens e foram concretizados os seguintes pagamentos:

N.º da Fatura	Data Emissão	Valor C/IVA	PAP	Aviso de Pagamento	Responsável pela autorização do PAP <sup>71</sup>
8	04-08-2020	€ 742.172,16	0200000827	24-08-2020	Chefe interino do Serviço Administrativo e Financeiro (SAF), Tenente-Coronel, Gilberto Marques
12	03-09-2020	€ 1.014.750,00	0200000953	23-09-2020	Chefe interino do Serviço Administrativo e Financeiro (SAF), Tenente-Coronel, Gilberto Marques
5	01-06-2021	€ 1.324.710,00	0200000711	15-06-2021	Chefe interino do Serviço Administrativo e Financeiro (SAF), Tenente-Coronel, Jorge Nunes
16	13-12-2021	€ 1.509.281,34 (A este valor foi subtraído o montante de € 746.490, referente à penalidade contratual)	0200001966	27-12-2021	Chefe de Repartição de Gestão de Contratos e Processamento de Abonos, Major Luís Peres
Total de pagamentos		€ 3.844.423,50			

92. A aplicação da penalidade pecuniária à adjudicatária (retenção de pagamento), equivalente a 20% do valor contratualizado, c/IVA, foi registada em 16 de dezembro de 2021, através de ANEXO “Retenções na Fonte” ao Pedido de Autorização de Pagamento (PAP) n.º 0200001899, no montante de € 746.490,00<sup>72</sup>.

<sup>68</sup> Cfr. fls. 95 do referido Relatório, elaborado pela Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais, disponível em [www.agif.pt/pt/relatorio-de-atividades-sgifr-2020](http://www.agif.pt/pt/relatorio-de-atividades-sgifr-2020).

<sup>69</sup> Cfr. Resposta da FAP “TC 20ABR22”.

<sup>70</sup> Cfr. Resposta da FAP “TC 20ABR22”.

<sup>71</sup> As operações de execução da despesa obedeceram ao princípio da segregação de funções previsto no artigo 52.º, n.ºs 6 e 7 da LEO/2015. Confirma-se que quem autorizou os pagamentos detinha competência para o efeito.

<sup>72</sup> Nos termos do artigo 329.º, n.º 2, do CCP o valor acumulado das sanções pecuniárias tem como limite geral

93. Foi autorizada a operação extraorçamental de transferência do montante retido para o Fundo Ambiental (fundo financiador da despesa)<sup>73</sup>.
94. Foi disponibilizado o registo retirado do sistema de apoio à execução orçamental da FAP, com evidência de que o contrato se encontra financeiramente executado, mantendo-se a caução prestada pela adjudicatária, no valor de € 186.622,50.

#### **Histórico de contratos por ajuste direto**

95. O histórico de contratações com a entidade adjudicatária contempla 3 adjudicações por ajuste direto com critério formal (no montante total de pagamentos de € 17.986,29), 2 adjudicações por ajuste direto com critério material (no montante total de pagamentos de € 364.497,00) e 2 adjudicações ao abrigo do regime de ajuste direto simplificado (no montante total de pagamentos de € 2.440,32). Não há evidência de incumprimento do limite estabelecido no artigo 113.º do CCP.

---

20 % do preço contratual, s/IVA.

<sup>73</sup> Cfr. PAP n.º 0100000222, 17 de fevereiro de 2022.

## VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do Projeto de Relatório foi dada vista à Procuradora-Geral Adjunta, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da LOPTdC, que emitiu o respetivo parecer.

## DECISÃO

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

- a) Aprovar o presente Relatório;
- b) Formular as recomendações que constam do Sumário do Relatório;
- c) Remeter o Relatório às seguintes entidades:
  - à Ministra da Defesa Nacional;
  - ao Ministro das Finanças;
  - ao Chefe do Estado Maior da Força Aérea Portuguesa.
- d) Notificar o Ministério Público junto deste Tribunal do presente Relatório, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 54.º, aplicável por força do n.º 2 do artigo 55.º da LOPTdC;
- e) Determinar que, no prazo de 6 meses, a Força Aérea informe o TdC acerca do acolhimento das recomendações ou da respetiva justificação, em caso contrário;
- f) Fixar os emolumentos em 10.065,06 €, nos termos dos artigos 2.º, 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas<sup>74</sup>.
- g) Publicar o Relatório na página da internet do TdC, após as notificações e comunicações necessárias, salvaguardando os dados pessoais nele contidos.

---

<sup>74</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril.

Tribunal de Contas, em 2 de junho de 2022.

O CONSELHEIRO RELATOR,

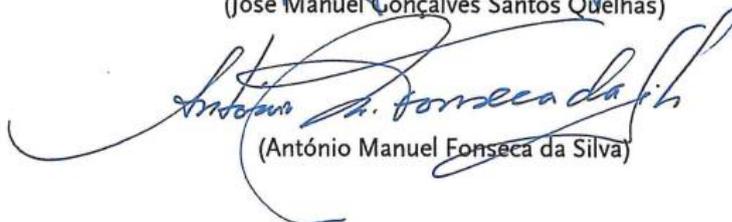


(Mário António Mendes Serrano)

OS CONSELHEIROS ADJUNTOS,



(José Manuel Gonçalves Santos Quelhas)



(António Manuel Fonseca da Silva)

## Ficha Técnica

### **Coordenação e Supervisão**

António Sousa (Auditor-Coordenador)  
Francisco Moledo (Auditor-Chefe)

### **Equipa de Auditoria**

Paulo Rodrigues (Técnico Verificador Superior Assessor)  
Fernando Barros (Técnico Verificador Superior 2.<sup>a</sup> Classe)

## ANEXOS

## ANEXO 1 - METODOLOGIA

1. A auditoria foi desenvolvida em conformidade com as fases de planeamento, de execução e de relatório, descritas nos manuais de auditoria do TdC. A metodologia e os procedimentos são suportados por um sistema informatizado específico, baseado em fichas standardizadas. As evidências de auditoria estão documentadas e as opiniões emitidas estão fundamentadas.
2. Os trabalhos realizados foram executados em conformidade com os princípios, as normas, os critérios e as metodologias acolhidos pelo TdC, tendo em conta o disposto no Regulamento da sua 2.ª Secção<sup>75</sup>.

### PLANEAMENTO

#### Estudos preliminares (EP)

3. Os EP incluíram a atualização da informação constante nos *dossiês permanentes* da Força Aérea Portuguesa (FAP), existente nos serviços do TdC, designadamente o seu enquadramento legal, os seus relatórios de atividades e os seus normativos e orientações técnicas.
4. Procedeu-se à análise do regime excecional de contratação pública constante do DL n.º 10-A/2020, diploma que veio determinar medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus – COVID-19, bem como outros diplomas relevantes que se lhe seguiram.
5. Os trabalhos realizados consubstanciaram-se na análise de toda a documentação integrante do processo aquisitivo, e ainda o circuito da despesa e a avaliação da regular assunção de compromissos, o exame dos sistemas de gestão administrativa e de controlo na área das aquisições públicas, sendo avaliada a existência de informação relativa à identificação, formulação e coerência dos processos utilizados e respetiva adequação de custos, estrutura de organização e gestão, métodos de intervenção e controlo interno.
6. As informações foram obtidas essencialmente através de pedidos de elementos, complementada com a recolha de informação documentada.

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

7. Com base nos EP foi elaborado o PGA<sup>76</sup> que comporta a orientação geral a seguir na auditoria e em que se estabeleceu, nomeadamente: o âmbito da auditoria e os seus objetivos estratégicos; a metodologia e os procedimentos, em geral; as questões de auditoria; os resultados esperados; a constituição da equipa de auditoria e respetiva previsão de UT; a calendarização da ação; a identificação e qualificação dos riscos por áreas consideradas mais relevantes; o Quadro Metodológico em que se identificaram, de forma detalhada, a proposta de abordagem metodológica, esclarecendo a sequência lógica

<sup>75</sup> Regulamento n.º 112/2018, publicado em Diário da República, 2.ª série, n.º 33, de 15 de fevereiro de 2018.

<sup>76</sup> Por Despacho do Juiz Conselheiro da AR IV, em 25 de novembro de 2021 (cfr. Informação n.º 49/2021-DAIV).

que se estima existir entre as questões da auditoria, os principais fatores de risco e os testes a utilizar para a recolha de evidência e interpretação dos resultados esperados (os critérios de auditoria foram detalhados para cada subquestão de auditoria).

#### **EXECUÇÃO DA AUDITORIA**

8. Seguiu-se a fase de execução, com recurso ao trabalho de auditoria remoto, tendo em vista a realização de testes e a recolha de evidências de auditoria, que compreendeu as seguintes etapas: apreciação dos sistemas de gestão e controlo, identificação dos pontos-chave do controlo e avaliação preliminar dos controlos através de testes de conformidade; exame dos registos e da documentação comprovativa com recurso à realização de um conjunto de procedimentos e de testes (de conformidade), apoiados na verificação de documentação obtida junto da FAP.
9. Os trabalhos da auditoria apoiaram-se no exame integral do processo de aquisição pública selecionado e em verificações aos registos contabilísticos respetivos, no sentido de ser aferido o cumprimento da legislação relevante na área da contratação pública e financeira, designadamente a identificada no Anexo 2 – Critérios de Auditoria.
10. No decurso dos trabalhos de auditoria obtiveram-se as evidências de auditoria, identificaram-se as causas e os efeitos das observações de auditoria e formularam-se as recomendações.

#### **RELATO**

11. Nos termos legais e regulamentares, o Juiz Conselheiro Relator aprovou o Relato, a remeter para contraditório.

## ANEXO 2 - CRITÉRIOS DE AUDITORIA

As referências a utilizar para apreciar o objeto da auditoria foram, designadamente:

- Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC, na sua atual redação);
- Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, ratificado pela Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, na sua atual redação;
- Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, na sua atual redação (aprova o código das classificações económicas das receitas e despesas);
- Código dos Contratos Públicos;
- Decreto-lei n.º 155/92, de 28 de julho, na redação em vigor (aprova o Regime da Administração Financeira do Estado);
- Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, na redação em vigor (aprova o regime jurídico da realização de despesas públicas)
- Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, e Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, nas suas atuais versões (LCPA e legislação regulamentar);
- Decreto-Lei n.º 215/2012, de 28 de setembro, na versão em vigor (aprova a Lei Orgânica da DGRSP), e demais legislação orgânica;
- Regulamentos internos da DGRSP;
- Plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas (PPRCIC), em vigor no período abrangido pela auditoria, e respetiva decisão de aprovação;
- Relatórios de acompanhamento do PPRCIC produzidos em 2020 e 2021;
- Código de Ética e de Conduta em vigor no período abrangido pela auditoria e respetiva decisão de aprovação.
- Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro, na sua atual redação (aprova as regras de gestão e funcionamento do portal dos contratos públicos);
- Circular n.º 1398, de 8 de abril de 2020, da Direção-Geral do Orçamento (Aprova instruções aplicáveis à execução orçamental no âmbito do Covid-19).
- Comunicação da Comissão Europeia n.º 2020/C 108 1/01 (Comunicação sobre a utilização do quadro em matéria de contratos públicos na situação de emergência relacionada com a crise da COVID-19);
- OECD Principles for Integrity in Public Procurement Transparência Internacional: Public Procurement during states of emergency;
- G20 principles for promoting integrity in public procurement;
- INTOSAI/IDI: Accountability in a time of crisis;
- Compromisso #8 – Reforço da Transparência na Contratação Pública, no âmbito do 1.º Plano Nacional de Administração Aberta.

### ANEXO 3 – RESPOSTAS AO QUESTIONÁRIO

Questionário – Auditoria de conformidade - Contrato público isento de fiscalização prévia nos termos da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, celebrados por entidade do MDN – FORÇA AÉREA PORTUGUESA

**Objetivo:** Analisar o contrato de Aquisição de 12 Unmanned Aircraft Classe 1 (Drones), celebrado entre o Ministério da Defesa Nacional – Força Aérea Portuguesa e a sociedade UAVISION – Engenharia de Sistemas, Lda.

#### Questão: 1 - Cumprimento do enquadramento legal e de boas práticas de gestão dos contratos públicos em situações de emergência

Subquestões		Observações dos Trabalhos de Auditoria
1.1. Foram cumpridos os requisitos determinados pelo regime excecional e pelas demais normas de contratação pública aplicáveis?	●	Foi cumprido o pressuposto da urgência imperiosa e o objeto do contrato visou mitigar efeitos da pandemia. Regista-se, no entanto, fundamentação insuficiente quanto ao preenchimento do pressuposto da aquisição urgente “ <i>na medida do estritamente necessário</i> ” (parte final do n.º 1 do artigo 2.º do DL n.º 10-A/2020, de 13/03).
1.2. Foram observadas orientações da UE e boas práticas?	●	O procedimento adequou-se às orientações da Comunicação da CE 2020/C 108 1/01, com utilização de um procedimento urgente. Por outro lado, esse procedimento foi promovido sem quebra total da concorrência de mercado, tendo sido convidadas 3 entidades, com competência técnica para o efeito. De acordo com os padrões da OCDE, regista-se que a aquisição foi publicitada em conformidade com os parâmetros existentes no Portal BASE.gov. O preço base do procedimento resultou de uma combinação de fatores (v.g. preços de referência; apresentações do setor de mercado à FAP). O contrato foi celebrado com um prazo de execução limitado até 30 dias após a sua assinatura. Os bens objeto do contrato adequam-se às necessidades identificadas. A execução do contrato foi monitorizada por gestor nomeado para o efeito. Foi aplicada penalidade pecuniária à adjudicatária por atrasos na entrega dos bens.
1.3. A documentação do processo é suficiente em função do referido em 1.1.?	●	Com ressalva indicada no ponto 1.1., a documentação recolhida é suficiente para demonstrar o cumprimento do quadro legal aplicável.
1.4. No âmbito dos procedimentos, foram aplicados controlos prévios para contratos de valor elevado?	●	Verificou-se a capacidade das entidades convidadas a apresentar proposta, invocando-se serem os agentes económicos que em Portugal comercializam aeronaves UAS Classe 1.
1.5. Foram dadas orientações aos serviços/funcionários que conduziram os procedimentos sobre como agir no contexto excecional?	●	Não existe evidência da transmissão dessas orientações. No entanto, a FAP tem em uso circulares que definem procedimentos e orientações a ter em consideração nas aquisições públicas, e tem em vigor um Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC), que define medidas a aplicar nessa área.
1.6. O procedimento assegurou coordenação e clareza de ação, segregação de funções, pluralidade de intervenientes, supervisão e controlo e/ou colegialidade das decisões?	●	Verifica-se a pluralidade de intervenientes (área contratação; área financeira; e órgão decisor), com evidência da segregação de funções no ciclo da despesa (CEMFA autoriza despesa e pagamentos autorizados por dirigentes intermédios com competências delegadas para o efeito).

#### Questão: 2. Fundamentação da aquisição

Subquestões		Observações dos Trabalhos de Auditoria
2.1. A avaliação das necessidades foi feita, organizada e adequada?	●	A aquisição, pela FAP, de sistemas aéreos não tripulados para vigilância aérea no âmbito do DECIR 2020 enquadra-se na reforma sistémica de prevenção e combate aos incêndios rurais que foi implementada pela RCM n.º 157 -A/2017, de 27 de outubro. A FAP passou a gerir centralizadamente os meios e contratos relacionados com o combate aéreo aos incêndios florestais. A RCM n.º 38-A/2020, de 30 de abril, fundamentou a necessidade de aquisição daqueles equipamentos, designadamente invocando-se a complexidade dos



		fogos e a necessidade de o Estado ter uma capacidade operacional que também deve ser constituída por sistemas de aeronaves não tripuladas.
2.2 Está a aquisição justificada à luz do quadro de emergência Covid?	●	Encontra-se fundamentada: - Visa mitigar efeitos da pandemia, com a eventual indisponibilidade de recursos humanos, resultando na necessidade acrescida de sistemas não tripulados vocacionados para a vigilância, observação e coordenação aéreas
2.3 Foi observada uma lógica de estrita necessidade e proporcionalidade?	●	Os meios contratados são necessários às finalidades visadas pela RCM n.º 38-A/2020, de 30 de abril. No entanto, nem da RCM n.º 38-A/2020 nem da informação técnica que sustentou a abertura do procedimento se retiram elementos que fundamentem a proporcionalidade da aquisição (em sentido estrito), de 12 UAS classe 1.
2.4 A sua utilidade está diretamente associada ao estado de emergência?	●	Entre outras finalidades, o contrato pretende mitigar os efeitos da pandemia, face à eventual indisponibilidade de efetivos humanos provocada pela Covid-19.
2.5 O tempo decorrido para a tramitação do procedimento é consistente com a urgência invocada?	●	Verifica-se a falta de consistência entre a tramitação procedimental e a situação de urgência. Decorreram 65 dias entre a data de eficácia da RCM n.º 38-A/2020, de 30 de abril, e a assinatura do contrato. A demora na tramitação não acatou a celebração do contrato de aquisição de 12 UAS Classe 1, e a sua utilização, em data anterior ao início do Nível IV do DECIR 2020 (01 de julho de 2020), como havia sido determinado na mencionada RCM. Tão-pouco as peças procedimentais previram a produção dos efeitos do contrato a partir da data de adjudicação.
<b>Questão: 3. Escolha do procedimento e empresas a convidar; gestão da integridade no processo de contratação</b>		
<b>Subquestões</b>		<b>Observações dos Trabalhos de Auditoria</b>
3.1 Qual a razão para a escolha do procedimento e enquadramento legal?	●	O procedimento utilizado para a contratação - a consulta prévia urgente, através da conjugação do então vigente artigo 27.º-A com o artigo 24.º, n.º 1, alínea c), do CCP e com o artigo 2.º do DL 10-A/2020, de 13 de março – pretendeu assegurar a rapidez do fornecimento adequando-a com os princípios da concorrência, transparência e igualdade e o acatamento do interesse financeiro do Estado com convite a mais do que uma entidade.
Qual a prioridade que foi dada à centralização de aquisições (sobretudo Equipamento de Proteção Individual e saúde)?	----	Não aplicável.
3.2 Houve consulta preliminar ao mercado? Foi partilhada informação sobre condições de mercado entre entidades (pelo menos do mesmo setor)?	●	Não houve consulta preliminar, nem foi partilhada informação entre entidades adjudicantes.
3.3 Quais os critérios de escolha do adjudicatário?	●	A adjudicação foi feita segundo o critério da proposta economicamente mais vantajosa, determinada pela melhor relação qualidade-preço, obtida pela aplicação da seguinte fórmula: $VP = VE \times 0,85 + VTO \times 0,15$ onde, VP – Pontuação global da proposta VE – Valia Económica da proposta VTO – Valia Técnico-Operacional da proposta.
3.4 Quem foi o responsável pela escolha? A decisão foi individual ou partilhada?	●	A escolha foi individual, do CEMFA, após proposta fundamentada dos serviços.
3.5 O adjudicatário era o único operador capaz de cumprir os condicionalismos técnicos e de tempo impostos pela urgência?	●	Foram convidados a apresentar proposta 3 entidades com invocação pela FAP da respetiva capacitação: a. CEIA — Centro para Excelência e Inovação para a Indústria Automóvel; b. TEKEVER — Tecnologias de Informação, S.A. c. UAVISION — Engenharia de Sistemas, Lda.
3.6 Foi analisada a adequação do fornecedor escolhido: • Foi fornecida informação suficiente pelo fornecedor escolhido (identificação, moradas, contactos, sócios, beneficiários efetivos,	●	Foi remetida informação sobre a capacidade técnica do adjudicatário e não constam elementos documentais (documentos de habilitação) que impeçam a sua participação no procedimento ou que evidenciem falta de idoneidade. Além do contrato em referência, o histórico de contratações com a entidade adjudicatária, nos últimos 5 anos, contempla 3 adjudicações por ajuste direto com critério formal (no montante total de pagamentos de € 17.986,29), 2 adjudicações por ajuste direto com critério material (no montante total de pagamentos de €



<p>desempenho anterior, referências, capacidade, ...)</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Foram obtidas informações sobre o adjudicatário? Foi assegurado que não tinha antecedentes criminais e de mau desempenho? Há fundamentos para a eventual não exigência de documentos de habilitação?</li><li>• Qual é o histórico de contratações do adjudicatário com a entidade? É fornecedor frequente por ajuste direto? Qual foi o grau de desvio relativamente às regras do art.º 113.º do CCP (embora o mesmo não seja aplicável)?</li></ul>		<p>364.497,00) e 2 adjudicações ao abrigo do regime de ajuste direto simplificado (no montante total de pagamentos de € 2.440,32). Não há evidência de incumprimento do limite estabelecido no artigo 113.º do CCP.</p>
<p>3.7 Em caso de adjudicação concorrencial ou precedida de consultas, apurar da observância dos princípios de igualdade e não discriminação ao longo do processo, da fixação de critérios de seleção e adjudicação e do seu cumprimento, em princípio nos termos do CCP.</p>	<p>●</p>	<p>Foi invocado que a escolha das entidades convidadas se fundamentou na respetiva capacitação técnica, sendo as entidades aptas ao fornecimento no mercado nacional.</p> <p>Foi apresentada declaração conjunta pelo agrupamento de interessados formado pelo CEIIA e Tekever, SA, em que se declara a não apresentação de proposta comercial, alegando-se que a UAVISION, SA é a única entidade em condições de fornecer os UAS classe 1 de acordo com os requisitos técnicos exigidos.</p> <p>O relatório de adjudicação é omissivo na análise à referida declaração conjunta.</p>
<p>3.8 Foi adequadamente gerido o risco de conflitos de interesses e falta de imparcialidade da escolha?</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• O código de conduta e o PGRIC (obrigatórios) incluem os riscos relativos aos processos de contratação pública e preveem uma gestão adequada dos mesmos?</li><li>• Está prevista uma declaração dos interesses dos intervenientes na preparação e decisão dos processos de contratação? Essa declaração é usada para monitorização?</li><li>• Existe um mecanismo para declarar ofertas e hospitalidade, objeto de acompanhamento?</li><li>• Existe um mecanismo instituído para a receção e tratamento de denúncias e proteção dos denunciadores?</li><li>• Está assegurada a não concentração de tarefas e decisões numa só pessoa?</li></ul>	<p>●</p>	<p>Não resultam evidências de parcialidade na escolha das entidades convidadas.</p> <p>O PGRIC em vigor inclui gestão de riscos em matéria de contratação pública.</p> <p>Os elementos do júri subscreveram declaração de inexistência de conflito de interesses.</p> <p>A documentação remetida demonstra não haver concentração de tarefas numa mesma pessoa ou serviço.</p> <p>Encontram-se em uso circulares que definem procedimentos e orientações a ter em consideração nas aquisições públicas (E.g. Circular n.º 8/2019, Circular n.º 1/2020 e Anexos).</p>
<p>3.9 Há conhecimento de alguma denúncia/participação relacionada com esta aquisição?</p>	<p>●</p>	<p>Não.</p> <p>No entanto, cfr. ponto 3.8.</p>
<b>Questão: 4. Condições Contratuais</b>		
<b>Subquestões</b>		<b>Observações dos Trabalhos de Auditoria</b>
<p>4.1 Como foi definido e justificado o preço base da aquisição tendo em conta que não há comparação de propostas?</p>	<p>●</p>	<p>A Resolução do Conselho de Ministros n.º 38-A/2020, publicada em 18 de maio de 2020, autorizou a Força Aérea a realizar em 2020 a despesa relativa à aquisição dos 12 UAS, até ao montante de € 4 545 000,00, ao qual acresce o IVA à taxa legal em vigor.</p> <p>O preço base foi depois justificado pela FAP, na informação técnica de abertura do procedimento, invocando-se:</p> <p>a. O conhecimento dos requisitos operacionais necessários;</p>



		b. A experiência da FAP em avaliações operacionais; c. Os preços de referência disponíveis em consulta aberta; e d. A informação recolhida em seminários e apresentações da indústria à FAP.
4.2 Foram definidas as especificações de qualidade/características técnicas pretendidas de forma adequada e justificada?	●	Estão previstas no Anexo I do Caderno de Encargos (REQUISITOS TÉCNICO-OPERACIONAIS).
4.3 Foi verificada a conformidade dos bens com esses requisitos?	●	Após o processo de receção física de cada UAS classe 1 foi desenvolvido um processo de aceitação para verificação da conformidade dos bens.
4.4 O contrato ou os documentos que o substituem definem suficientemente as obrigações dos fornecedores, o objeto a fornecer e os preços, as condições de fiscalização e os critérios de incumprimento contratual e respetivas penalidades?	●	Os elementos em referência estão suficientemente definidos nas peças do procedimento e contrato. Há evidência documental da aplicação de penalidade contratual máxima equivalente a 20% do preço contratual (por retenção de pagamento), sendo este o limite previsto no caderno de encargos e contrato.
4.5 Foi prestada caução ou justificada a sua dispensa?	●	Foi apresentada caução no valor de € 186.622,50.
4.6 Houve produção de efeitos antes da adjudicação?	●	Não foi aproveitada a faculdade de atribuição de efeitos a partir da data de adjudicação, o que atrasou o início da execução do contrato. A calendarização da entrega dos UAS classe 1 teve por referência a data de assinatura do contrato (e não a adjudicação).

**Questão: 5. Prova da prestação dos serviços/fornecimento dos bens**

Subquestões		Observações dos Trabalhos de Auditoria
5.1 A entrega foi atempada para satisfazer as necessidades?	●	O plano de entregas e de aceitação dos bens não foi executado de acordo com o contratualmente estabelecido, verificando-se atrasos significativos, de que resultou a aplicação de penalidade pecuniária.
5.2 Foram definidos os procedimentos e responsáveis pela verificação do cumprimento dos contratos?	●	Procedeu-se à designação do gestor do contrato.
5.3 Foram efetuados controlos físicos?	●	A receção dos bens ficou registada em guias de receção do material.
5.4 Quem procedeu à receção dos bens?	●	Pessoal do Núcleo <i>Unmanned Aircraft Systems</i> (NUAS), do Comando Aéreo da Força Aérea.
5.5 Houve uma adequada gestão da prestação tempestiva dos serviços? Os serviços adquiridos excederam as necessidades?	●	Os serviços de formação de militares foram prestados tempestivamente, em conformidade com a calendarização do contrato.
5.6 Foi assegurada a segurança do armazenamento?	●	Não foram disponibilizados manuais que definam regras de segurança de bens nas instalações da FAP, designadamente de UAS. No entanto, tendo aquelas instalações natureza militar por natureza têm uma segurança reforçada.
5.7 Foi aferida a qualidade dos bens e são os mesmos certificados (quando aplicável)?	●	Sim, foi desenvolvido um processo de aceitação, para verificação da conformidade dos bens/serviços com as características exigidas no caderno de encargos.
5.8 Já foram os bens/serviços totalmente prestados?	●	Apesar dos atrasos imputáveis à adjudicatária, foram prestados todos os serviços e entregues todos os bens.
5.9 Quais as evidências da prestação e da sua posterior alocação?	●	Os atrasos verificados no fornecimento e na aceitação dos bens (por factos imputáveis à adjudicatária) limitaram consideravelmente a alocação dos bens ao período crítico do DECIR 2020 (de 1 de julho a 30 de setembro de 2020).

**Questão: 6. Cumprimento / execução do contrato**

Subquestões		Observações dos Trabalhos de Auditoria
6.1 Quem foi designado Gestor do Contrato?	●	Foi designado Gestor do Contrato o Chefe do Centro de Operações Aéreas do Comando Aéreo, João Paulo Nunes Vicente.
6.2 Qual a duração do contrato?	●	O contrato estabeleceu o prazo de 30 dias para a entrega dos UAS, após a assinatura do contrato.
6.3 Os seus efeitos esgotam-se no curto-prazo ou estendem-se por período de tempo alargado? O prazo alargado é compatível com o princípio	●	O contrato estabeleceu um prazo adequado para o período de garantia, que é de, no mínimo, 300 horas de voo contra defeitos ou discrepâncias de cada UAS face às exigências legais e aos requisitos contratualmente definidos. O adjudicatário garante todos os restantes bens e serviços que integram o fornecimento pelo

de que a contratação excecional deve limitar-se ao estritamente indispensável?		prazo de dois (2) anos. Durante o período de garantia, o Adjudicatário fica obrigado a eliminar qualquer defeito nos UAS, mediante reparação ou substituição como indicado pela Entidade Adjudicante.
6.4 Que obrigações futuras impendem sobre o adjudicante?	●	Não houve perda de interesse da entidade adjudicante no contrato, nem foi decidido resolver o contrato.
6.5 Houve modificações ao contrato? São admissíveis e justificadas?	----	Não Aplicável.
6.6 Qual o histórico e o ponto de situação da execução física e financeira do contrato?	●	A execução física e financeira está concluída. A última autorização de pagamento tem a data de 27 de dezembro de 2021.
6.7 Foram cumpridas as condições contratuais: Quanto às quantidades adquiridas? Quanto à utilidade das aquisições? Quanto ao prazo de duração do contrato?	●	Foram cumpridas as quantidades contratualizadas. Registou-se a mora do adjudicatário no fornecimento dos UAS classe 1 e outros equipamentos, incumprindo-se a calendarização prevista no contrato para essa entrega. Ficou comprometida a utilização para o período Nível IV DECIR 2020, embora a utilidade dos bens se mantenha para períodos posteriores e para outras missões.
6.8 Pode invocar-se a perda de interesse do contraente público nas prestações do contrato?	●	Apesar da mora, mantinha-se a necessidade e utilidade dos bens que foram contratualizados.
6.9 Houve incumprimento contratual de uma das partes? Quais razões e as medidas adotadas?	●	Sim, o prazo de entrega e de aceitação dos UAS classe 1 não foi cumprido, tendo a entidade adjudicante aplicado a penalidade máxima contratualmente prevista. Cfr. ponto 4.4. supra.

**Questão: 7. Autorização/realização da despesa/registos contabilísticos**

Subquestões		Observações dos Trabalhos de Auditoria
7.1 Quem autorizou a despesa?	●	O Conselho de Ministros, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 38-A/2020, de 30 de abril, publicada em 18 de maio de 2020.
7.2 Quem autorizou os pagamentos?	●	Os pagamentos das 4 faturas emitidas foram autorizados por dirigentes intermédios da FAP, com competências delegadas para o efeito, designadamente o Chefe interino do Serviço Administrativo e Financeiro (SAF) e o Chefe de Repartição de Gestão de Contratos e Processamento de Abonos, em funções à data da realização dos pagamentos.
7.3 Os pagamentos foram efetuados nos termos contratualmente previstos?	●	Os pagamentos não foram realizados no calendário previsto no contrato, por atrasos imputáveis ao adjudicatário na entrega ou na aceitação dos bens.
7.4 Foram pagos adiantamentos fora do regime previsto no artigo 292.º do CCP? Nesse caso, foram fundamentados e estava efetivamente em causa a garantia da disponibilização dos serviços por parte do operador económico?	----	Não aplicável.
7.5 Foi verificado que os pagamentos corresponderam aos serviços efetivamente entregues?	●	As entregas dos bens e as faturas foram conferidas.
7.6 Há pagamentos em falta? Qual o seu montante?	●	Não há pagamentos em falta.
Há uma diferença significativa entre o valor adjudicado e o valor total pago?	●	Considerando a aplicação de penalidades pecuniárias, o preço pago foi inferior em € 746.490,00 ao contratualmente previsto.
7.7 Que operações contabilísticas foram geradas pelos contratos? Estão as mesmas em consonância com o regime contabilístico aplicável?	●	Ao nível da despesa orçamental, pelo pagamento dos bens:  Registo na rubrica "07.01.14.Ao.00 – investimentos militares." O ciclo legal da despesa foi cumprido, tendo sido emitidos cabimentos, compromissos e verificados os fundos disponíveis.

**Questão: 8. Transparência**

Subquestões		Observações dos Trabalhos de Auditoria
8.1 O contrato foi publicitado, com toda a informação relevante e no prazo?	●	O contrato foi tempestivamente publicitado.
8.2 Foi comunicado ao TdC e no prazo?	●	Foi comunicado ao TdC, dentro do prazo.



8.3 Foi comunicado aos Ministérios das Finanças e da área setorial?		Não foi comunicado ao Ministro da Tutela e ao Ministro das Finanças. Segundo indica a FAP “... tendo a celebração do contrato decorrido de uma autorização de despesa efetuada em Conselho de Ministros, não foi realizada uma comunicação formal do mesmo à tutela das Finanças. Informa-se ainda que a tutela setorial esteve permanentemente informada sobre a tramitação do procedimento e a subsequente execução do contrato, mediante pontos de situação efetuados pela Força Aérea.”
8.4 Analisar estado da implementação do Compromisso 8 «Reforço da Transparência na Contratação Pública» do Open Government Partnership (responsabilidade da AMA; Rede Nacional de Administração Aberta)?		Sem evidência desta implementação.

**ANEXO 5 – CONTRADITÓRIO**



Exmo. Senhor  
Dr. Fernando Oliveira Silva  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
[daIV@tcontas.pt](mailto:daIV@tcontas.pt)

S/REF: S/COM: N/REF: Lisboa, 20.05.2022  
P.º 9784/92(3)  
1075/90(12)  
N.º 2084/CG

ASS: Auditoria ao Contrato Público Isento de Fiscalização Prévia nos Termos da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, Celebrado pela Força Aérea Portuguesa – Ministério da Defesa Nacional

REF:º a) V/ Ofício n.º 18226 de 13 de maio de 2022 TC  
b) Ofício n.º 6358 de 20 de maio de 2022 da Força Aérea Portuguesa

*Senhor Diretor-Geral,*

Em resposta ao vosso ofício em referência, encarrega-me Sua Excelência a Ministra da Defesa Nacional de remeter a V. Exa. pronúncia da Força Aérea Portuguesa (*ref.º b*) sobre o relato de auditoria acima identificada, à qual se adere.

Com os melhores cumprimentos *e consideração*

*Pela* CHEFE DO GABINETE

(NOÉMIA PIZARRO)

VC/CM



MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL  
FORÇA AÉREA  
*Gabinete do Chefe de Estado-Maior*

Em resposta  
refira:

20 05 2022 + 006358

P.º: 48/22

Para: Exma. Senhora  
Chefe do Gabinete de S. Ex.ª  
A Ministra da Defesa Nacional

Assunto: AUDITORIA A CONTRATO PÚBLICO ISENTO DE FISCALIZAÇÃO  
PREVIA NOS TERMOS DA LEI N.º 1-A/2020, DE 19 DE MARÇO,  
CELEBRADO PELA FORÇA AÉREA PORTUGUESA — MINISTÉRIO  
DA DEFESA NACIONAL

Ref.ª: V/ Ofício 2031/CG, Pº 9784/92(3) – 1075/90(12)

*Ex.ª L. M. Maria R. J.*

Em resposta ao Ofício em referência, e por forma a habilitar S. Ex.ª a Ministra da Defesa Nacional a pronunciar-se, no âmbito do direito ao contraditório, referente ao Relato de Auditoria do Tribunal de Contas identificado em epígrafe, encarrega-me S. Ex.ª o Chefe do Estado-Maior da Força Aérea de informar V. Ex.ª que, relativamente aos aspetos identificados como recomendações, tecem-se os seguintes comentários:

A tramitação do procedimento decorreu de forma mais rápida do que o mencionado pelo Tribunal de Contas, porquanto, apesar de a RCM ter sido aprovada em Conselho de Ministros do dia 30 de abril, acabou por ser publicada em Diário da República apenas no dia 18 de maio. Contudo, considerando a dotação orçamental que financiou a aquisição, financiada a 100 % pelo Fundo Ambiental, apenas foram disponibilizadas (carregadas) no orçamento da Força Aérea em 8 de junho de 2020, conforme devidamente fundamentado no parágrafo 29. da informação de início do procedimento, e documento comprovativo da Autorização de Crédito Especial junta em anexo a esta informação. Deste modo, constata-se que efetivamente o prazo da tramitação do procedimento, entre aquela data e a assinatura do contrato, a 3 de julho, foi de apenas 25 dias, o que se considera, neste contexto, em que foi realizada uma consulta prévia com prazo de entrega das propostas de 7 dias, bastante célere. E face à natureza dos bens em aquisição, prazos inferiores poderiam impossibilitar a apresentação de qualquer proposta.

Pelo que, compreendendo a avaliação genérica do TC (por exemplo, no parágrafo 57), considera-se que a tramitação do procedimento, atento o objeto em causa, foi célere; senão vejamos:

3166  
22.05.20  
9784/92(3)



1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	-----



**MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL**  
**FORÇA AÉREA**  
*Gabinete de Chefes de Estado-Maior*

- 08JUN – disponibilização da dotação orçamental (pelo que era impossível em data anterior iniciar o procedimento);
- 09JUN – autorização do início do procedimento e envio dos convites, fixando-se 7 dias para apresentação das propostas;
- 17JUN – abertura da única proposta recebida;
- 18JUN – solicitação de esclarecimentos sobre o teor da proposta recebida;
- 19JUN – resposta do concorrente ao pedido de esclarecimentos;
- 22JUN – autorização da adjudicação e notificação ao adjudicatário;
- 25JUN – apresentação dos documentos de habilitação;
- 02JUL – apresentação da garantia bancária, que se reputou essencial para garantia do Estado face aos montantes envolvidos, apesar de ser um documento que pode demorar alguns dias a ser emitido, como acabou por suceder;
- 03JUL – assinatura do contrato.

Efetivamente, constituiu à data avaliação da Força Aérea, partilhada com o Gabinete de S. Ex.<sup>a</sup> o MDN, que se a prevalência fosse dada à realização de um procedimento no mais curto espaço de tempo possível, por forma a permitir com o maior grau de certeza a *Initial Operational Capability* (IOC) no dia 1 de julho, em detrimento de procurar mitigar aspetos relacionados com a transparência e concorrência na contratação pública, o procedimento a escolher deveria ser o ajuste direto a uma entidade determinada. Se a prevalência fosse dada à realização de um procedimento que assegurasse, na medida do possível, a transparência e concorrência na contratação pública, com o risco inerente de não ser possível cumprir a IOC desta capacidade no dia 1 de julho de 2020, o procedimento a escolher deveria ser a consulta prévia, tendo sido esta a escolha efetuada.

Quanto ao dever de comunicação, a tutela setorial esteve permanentemente informada sobre a tramitação do procedimento e a subsequente execução do contrato, mediante pontos de situação efetuados pelo Gabinete do CEMFA para o Gabinete de S. Ex.<sup>a</sup> o MDN, e precisamente por este facto, efetivamente acabou por não ser realizada nenhuma comunicação formal mediante ofício. Já quanto à comunicação à tutela das Finanças, que também não foi efetuada, como referido aquando dos esclarecimentos solicitados pelo TC, tendo a celebração do contrato decorrido de uma autorização de despesa efetuada em Conselho de Ministros, constituiu interpretação de que não seria exigível a subsequente comunicação da adjudicação, situação que será corrigida em eventuais situações futuras equivalentes.

Apesar de se considerar que a informação de início do procedimento, que se remete em anexo para melhor compreensão da matéria, detalha e fundamenta de forma adequada todos os requisitos exigidos, sobretudo quando o critério legal foi fixado pela RCM, em situações futuras será prestada maior atenção à fundamentação da aquisição “na medida do estritamente necessário”. Neste caso concreto, e como bem refere o relato (parágrafo 51), a



MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL  
FORÇA AÉREA  
*Gabinete do Chefe de Estado-Maior*

própria RCM identifica o que o Governo qualificou como estritamente necessário, a saber: 12 sistemas de aeronaves não tripuladas (UAS) Classe 1.

Quanto à auscultação informal do mercado, mediante uma consulta preliminar nos termos do artigo 35.º-A do CCP, e como vai igualmente detalhado na informação de início do procedimento, a Força Aérea considerou possuir elementos suficientes para a realização do procedimento. Contudo, também neste aspeto em situações futuras, e sempre que aplicável, procurar-se-á seguir a recomendação ora formulada.

Outros aspetos há que merecem os seguintes comentários:

- **conclusão 8** – a atribuição de efeito retroativo não se justificava no presente caso, porquanto muito dificilmente tal circunstância representaria uma entrega antecipada de UASs. Se efetivamente os primeiros UAS foram entregues com atraso, esse atraso seria ainda maior caso a data de produção de efeitos do contrato tivesse sido o dia 1 de julho. Neste domínio, e ainda que o fabrico dos UAS até possa ser relativamente rápido, nenhum fabricante tem disponíveis bens para entrega imediata, pois existe sempre, no mínimo, uma configuração e customização de uma plataforma base para os requisitos técnicos e operacionais do cliente, que requer pelo menos alguns dias para ser executada, testada e validada.
- **parágrafo 82** – a percentagem da penalidade foi de 0,5%, sendo um lapso no relato esta referência, cfr. n.º 1 da cláusula 19.ª “1 — Pelo incumprimento das obrigações emergentes do contrato, designadamente das datas e prazos de prestação do fornecimento, a Entidade Adjudicante pode exigir do Adjudicatário o pagamento de uma pena pecuniária de valor equivalente a 0,5% (meio por cento) do preço das prestações em falta, por cada dia de atraso, que será aplicada enquanto durar a mora, sem poder vir a exceder 20% (vinte por cento) do preço contratual.”

Com os melhores cumprimentos < 

O CHEFE DO GABINETE

Sérgio R. L. da Costa Pereira  
Major-General Piloto Aviador

Em Anexo:

- Documentação Referida



20 MAI 2022 000548

TRIBUNAL DE CONTAS

**E** 7748/2022  
2022/5/24



Exmo. Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
	13/05/2022	ENT. 2012/2022 PROC. N.º 28.03	

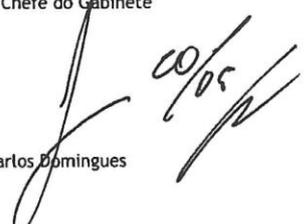
**ASSUNTO** Auditoria a contrato Público isento de fiscalização prévia nos termos da Lei 1-A/2020, de 19 de março, celebrado pela Força Aérea Portuguesa - Ministério da Defesa Nacional.

Exmo. Senhor Diretor Geral do Tribunal de Contas,

Reportando-me ao assunto mencionado em epígrafe, encarrega-me S.E. o Ministro das Finanças de informar que atento ao conteúdo do relato, não temos quaisquer comentários a tecer, ao abrigo dos artigos 13.º e 87.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

  
Carlos Domingues

Cc: SEO



S. Ex.  
R.  
MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL  
FORÇA AÉREA  
Gabinete do Chefe do Estado-Maior

Em resposta  
refira:

20 05 2022 : 006361

P.º: 48/22

Para: Exmo. Senhor  
Juiz Conselheiro Fernando José de Oliveira Silva  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

Assunto: AUDITORIA A CONTRATO PÚBLICO ISENTO DE FISCALIZAÇÃO  
PREVIA NOS TERMOS DA LEI N.º 1-A/2020, DE 19 DE MARÇO,  
CELEBRADO PELA FORÇA AÉREA PORTUGUESA — MINISTÉRIO  
DA DEFESA NACIONAL

Ref.º: Proc. N.º 24/2021 – AUDIT - DAIV

*Monteiro - José António*

Em resposta ao Ofício em referência, e por forma a exercer o direito ao contraditório, referente à auditoria em epígrafe, encarrega-me S. Ex.º o Chefe do Estado-Maior da Força Aérea de informar V. Ex.º que, relativamente aos aspetos identificados, tecem-se os seguintes comentários:

Quanto à tramitação do procedimento, e apesar da RCM ter sido aprovada em Conselho de Ministros do dia 30 de abril, a dotação orçamental que financiou a aquisição, financiada a 100 % pelo Fundo Ambiental, apenas foi disponibilizada (carregada) no orçamento da Força Aérea em 8 de junho de 2020. Por este motivo a duração da tramitação do procedimento após o cabimento prévio foi de apenas 25 dias, não tendo podido a Força Aérea atuar antes daquela data de 8 de junho.

Quanto ao dever de comunicação, será tida em devida conta a recomendação formulada, em situações futuras equivalentes e sempre que aplicável, o mesmo ocorrendo com as recomendações de auscultação informal do mercado e de fundamentação da aquisição, na medida do estritamente necessário.

Para finalizar, foi identificado um pequeno lapso no parágrafo 82 do Relato ao referir que as penalidades pecuniárias aplicadas à adjudicatária correspondente a 0,005% do preço das prestações em falta, quando o valor é de 0,5% (meio por cento).

Com os melhores cumprimentos

*Sérgio R. L. da Costa Pereira*  
O CHEFE DO GABINETE

*Sérgio R. L. da Costa Pereira*  
Sérgio R. L. da Costa Pereira  
Major-General Piloto Aviador