

1.ª Secção – PL
Data: 03/02/2026
Recurso Ordinário: 8/2025
RO – 1.ª Secção
Processo: 1697/2025

RELATOR: Fernando Oliveira Silva

NÃO TRANSITADO

Acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Plenário da 1.ª Secção:

I. RELATÓRIO

- 1 O Instituto Nacional de Emergência Médica, I.P. (INEM), interpôs recurso ordinário, para o Plenário da 1.ª Secção deste Tribunal de Contas (TdC), do Acórdão n.º 27/2025 – 1.ª S/SS, de 10/10/2025, que recusou o visto ao contrato denominado “AJUSTE DIRETO PARA A LOCAÇÃO DE MEIOS AÉREOS E AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS DE OPERAÇÃO, GESTÃO DA AERONAVEGABILIDADE PERMANENTE E MANUTENÇÃO DAS AERONAVES PARA O SERVIÇO DE HELICÓPTEROS DE EMERGÊNCIA MÉDICA DO INSTITUTO NACIONAL DE EMERGÊNCIA MÉDICA, I.P.”, assinado em 09/07/2025 com a GULF MED AVIATION SERVICES LIMITED, sucursal em Portugal, pelo valor de 4.011.500,00€ (quatro milhões, onze mil e quinhentos euros) e prazo de execução de 4 meses, com início “no momento da adjudicação, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 104.º e no n.º 2 do artigo 287.º, ambos do CCP” e fim de vigência “no termo do PERÍODO DE OPERAÇÃO da última AERONAVE, nos termos previstos na cláusula 6.ª, não excedendo a duração máxima de 4 (quatro) meses”.
- 2 A recusa de visto fundamentou-se, em síntese, na conclusão de que, não obstante estarem reunidos os três requisitos principais para a admissibilidade legal do recurso ao ajuste direto para a celebração do contrato objeto de fiscalização prévia, isto é, a existência de “urgência imperiosa”, de “circunstâncias imprevisíveis”, e a “não imputabilidade dos factos à entidade adjudicante”, bem como o requisito complementar de impossibilidade de “ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos”, o ajuste direto excedeu a “medida do estritamente necessário”. Entendeu-se na decisão *a quo* que a vigência do contrato celebrado sob ajuste direto deveria ter sido condicionada à entrada em vigor do contrato celebrado na sequência do concurso público, ou, pelo menos, ao posicionamento das aeronaves, tendo a celebração por quatro meses do contrato objeto destes autos ido para além do estritamente necessário. O acórdão recorrido

defendeu igualmente, em síntese, verificar-se a impossibilidade legal de celebração de dois contratos com um objeto parcialmente igual, por ter sido celebrado entre os mesmos sujeitos, por períodos de tempo parcialmente coincidentes, e para a satisfação da mesma necessidade.

3 No recurso, o recorrente apresentou as alegações constantes dos autos, que se dão aqui por reproduzidas, onde formulou as seguintes conclusões:

1. *“O prazo estabelecido na cláusula 46.ª, n.º 2, do contrato submetido a fiscalização prévia é um prazo de duração máxima, prevendo-se a cessação parcial e faseada do contrato, nos termos da sua cláusula 6.ª, em função da entrada em operação das aeronaves locadas ao abrigo do Contrato n.º CP-25/0014.*
2. *Ao assim não ter entendido, o Tribunal incorreu em erro de julgamento quanto à interpretação e aplicação das cláusulas 6.ª e 46.ª, n.º 2, do contrato submetido a fiscalização prévia.*
3. *Ao instituir um prazo de duração máxima, conjugado com um mecanismo de cessação de vigência faseada à medida da entrada em operação das aeronaves locadas ao abrigo do Contrato n.º CP-25/0014, o INEM atuou de acordo com o princípio da necessidade estrita previsto no artigo 24.º, n.º 1, alínea c), do CCP, limitando ao mínimo indispensável o recurso ao ajuste direto para garantia da continuidade do SHEM.*
4. *Ao assim não ter entendido, o Tribunal incorreu numa errada interpretação e aplicação do disposto no artigo 24.º, n.º 1, alínea c), primeira parte, do CCP.*
5. *Neste segmento decisório, o Tribunal recorrido incorreu também em erro sobre os pressupostos de facto ao ficcionar que os helicópteros disponibilizados pela GULF MED ao abrigo do contrato sob fiscalização prévia foram entregues ao abrigo do Contrato n.º CP-25/0014, ainda que em seu cumprimento defeituoso.*
6. *Com efeito, os helicópteros locados pela GULF MED ao abrigo do contrato sob fiscalização prévia nunca poderiam ter sido rececionados pelo INEM ao abrigo do contrato celebrado na sequência do concurso público, uma vez que falhariam o teste previsto no n.º 5 (que remete para o n.º 4) da cláusula 5.ª do Contrato n.º CP-25/0014, estando o INEM obrigado a recusá-las e a conceder um prazo à GULF MED para proceder à correção das anomalias, o que nunca seria possível numa semana.*

(B)

7. *O acórdão recorrido incorreu em erro de julgamento ao concluir que existe coincidência parcial entre o objeto do contrato celebrado na sequência do concurso público e o objeto do contrato submetido a fiscalização prévia.*
8. *A determinação de uma eventual sobreposição exigiria a comparação rigorosa das especificações técnicas, obrigações contratuais e demais elementos definidores de ambos os contratos, análise que o Tribunal não empreendeu.*
9. *A consulta preliminar ao mercado demonstrou que nenhum operador económico tinha disponibilidade para dar continuidade ao serviço com as condições técnicas e operacionais exigidas no contrato celebrado na sequência do concurso público, o que resultou na definição de um objeto contratual distinto para o contrato submetido a fiscalização prévia.*
10. *O contrato sob fiscalização prévia prevê uma menor duração, um menor número de aeronaves e com tipologias distintas, um regime horário distinto e requisitos técnicos e operacionais significativamente*

diferentes dos previstos no contrato celebrado na sequência de concurso público, não se verificando, por isso, qualquer sobreposição entre objetos contratuais.

- 11. O contrato celebrado na sequência do concurso público prevê a locação de uma frota cuja constituição foi submetida a avaliação, com especificações e características técnicas que a individualizam, não sendo suscetíveis de substituição pelas prestações previstas no contrato sob fiscalização prévia.*
- 12. Os contratos têm finalidades operacionais distintas, atuando o contrato submetido a fiscalização como solução transitória para evitar a interrupção do serviço de emergência médica, em condições contratualmente distintas das previstas no contrato celebrado na sequência do concurso público.*
- 13. A alternativa com que o INEM se deparava era a interrupção do serviço de helitransporte de emergência médica até que a GULF MED reunisse as condições materiais necessárias à execução do contrato celebrado na sequência do concurso público.*
- 14. Os meios mobilizados pela GULF MED só o foram justamente porque a entidade fiscalizada promoveu a celebração do contrato submetido a visto, cujas prestações coincidem com aquelas que a cocontratante tem cumprido.*
- 15. Tais meios não seriam afetos à operação no quadro da execução do contrato celebrado na sequência do concurso, não apenas porque a GULF MED não os mobilizaria, mas também porque se o fizesse, o INEM teria de ter recusado as aeronaves por desconformidade com o caderno de encargos.*
- 16. Ao presumir, sem fundamento legal ou contratual, a identidade dos objetos contratuais, o acórdão recorrido incorreu em erro de julgamento na interpretação e aplicação da cláusula 1.ª do contrato submetido a fiscalização prévia.*
- 17. Subsidiariamente, ainda que se considerasse existir alguma sobreposição de objetos contratuais, a consequência jurídica dessa sobreposição nunca seria a da impossibilidade jurídica do contrato submetido a fiscalização prévia.*
- 18. A impossibilidade jurídica que determina nulidade do contrato pressupõe uma impossibilidade originária, absoluta e definitiva do objeto, que não se verifica no caso concreto.*
- 19. A interpretação feita pelo acórdão recorrido quanto ao fundamento de nulidade contido no artigo 161.º, n.º 2, alínea c), do CPA é desconforme com o sentido jurídico-dogmático do conceito de impossibilidade jurídica invalidante.*
- 20. O acórdão recorrido incorreu em erro de julgamento ao interpretar e aplicar o disposto no artigo 161.º, n.º 2, alínea c), do CPA e, conseqüentemente, o disposto no artigo 284.º, n.º 2, do CCP.*
- 21. Em consequência destes erros de interpretação e aplicação das normas jurídicas aplicáveis, o acórdão fez uma incorreta mobilização do fundamento de recusa de visto previsto no artigo 44.º, n.º 3, alínea c), da LOPTC.*
- 22. No percurso lógico percorrido para concluir pela impossibilidade jurídica do contrato submetido a fiscalização prévia, o Tribunal afirmou, erradamente, que o regime previsto na alínea a) do artigo 297.º do CCP apenas seria aplicável quando a impossibilidade temporária de cumprimento fosse imputável ao contraente público.*

23. *A referência à mora do contraente público surge na alínea a) do artigo 297.º do CCP apenas a título exemplificativo, conforme inequivocamente resulta do uso do advérbio “designadamente”.*
24. *A interpretação de que a norma só se aplica quando o incumprimento é imputável ao contraente público viola o sentido e alcance do termo exemplificativo utilizado pelo legislador.*
25. *A doutrina de JORGE ANDRADE DA SILVA, incompreensivelmente citada no acórdão recorrido, confirma que os fundamentos previstos na alínea a) do artigo 297.º do CCP têm natureza exemplificativa, podendo legitimar a suspensão da execução por impossibilidade temporária de cumprimento, ainda que não imputável ao contraente público, ao contrário do que entendeu o Tribunal.*
26. *Assim, a suspensão da execução do contrato é possível sempre que se verifique uma impossibilidade temporária de cumprimento do contrato, independentemente da imputabilidade dessa impossibilidade ao contraente público.*
27. *No caso dos autos, estava verificada uma situação de impossibilidade temporária de cumprimento pelo co-contratante do contrato celebrado na sequência do concurso público, apta a justificar, nos termos do artigo 297.º, alínea a), do CCP, a suspensão total da execução das prestações contratualmente previstas.*
28. *Ao afastar a aplicação do artigo 297.º, alínea a), do CCP, o Tribunal recorrido incorreu em erro de julgamento na interpretação e aplicação da referida norma.*

(C)

29. *Está em causa, na fiscalização prévia, um controlo de mera legalidade do ato, contrato ou instrumento gerador de despesa ou representativo de responsabilidades financeiras.*
30. *O âmbito subjetivo e o âmbito objetivo da fiscalização prévia estão definidos, respetivamente, nos artigos 5.º, n.º 1, alínea c), e 46.º, n.º 1, da LOPTC.*
31. *No caso dos autos, o pedido de fiscalização prévia tem por objeto o contrato denominado Ajuste direto para a locação de meios aéreos e aquisição de serviços de operação, gestão da aeronavegabilidade permanente e manutenção das aeronaves para o serviço de helicópteros de emergência médica do Instituto Nacional de Emergência Médica, I.P.”, como resulta dos pontos 6.1 a 6.8 dos factos provados do acórdão recorrido.*
32. *A fiscalização prévia tem como fim verificar se os atos, contratos ou instrumentos sobre as quais incide estão feridos de desconformidade legal que implique a sua nulidade, a assunção de encargos sem cabimento em verba orçamental própria ou a violação direta de normas financeiras, ou uma ilegalidade que altere ou possa alterar o respetivo resultado financeiro (artigo 44.º, n.º 3, da LOPTC).*
33. *Os efeitos da recusa do visto estão definidos no artigo 45.º, n.ºs 2 e 3 da LOPTC, não correspondendo aos efeitos descritos no ponto 95 do acórdão recorrido, que, assim, padece de erro de julgamento quanto à interpretação e aplicação dos referidos preceitos.*
34. *O Tribunal de Contas está sujeito ao respeito pelo princípio da separação de poderes (artigo 111.º da Constituição) e, em coerência, a sua competência em sede de fiscalização prévia circunscreve-se ao controlo da legalidade financeira dos atos que lhe são submetidos (artigo 44.º, n.º 1, da LOPTC).*
35. *Apesar disso, o Tribunal debruçou-se sobre: i) procedimento de concurso público com publicidade internacional e contrato que não são objeto do pedido de fiscalização prévia, ii) a conduta de um operador*

económico no quadro da execução de um contrato estranho ao objeto deste processo, que não é nele parte e que nele não foi ouvido e iii) decisões inseridas na margem de livre apreciação da Administração.

36. Ao pronunciar-se sobre questões que extravasam o âmbito subjetivo e objetivo de competência material do Tribunal de Contas neste processo de fiscalização prévia, o acórdão recorrido incorreu em erro de julgamento quanto à interpretação e aplicação do disposto nos artigos 5.º, n.º 1, alínea c), 46.º, n.º 1, e 44.º, n.ºs 1 e 3, da LOPTC, e do disposto no artigo 111.º da Constituição.

37. Impõe-se, por conseguinte, a revogação do acórdão recorrido e a concessão do visto ao contrato submetido à fiscalização prévia. (...)"

- 4 Posteriormente, ao abrigo do disposto no artigo 99.º, n.º 1, da LOPTC, o Ministério Público emitiu parecer no sentido do não provimento do recurso, considerando, em consonância com o acórdão recorrido, que o contrato outorgado ao abrigo de ajuste direto não foi celebrado pelo período estritamente necessário, bem como que ocorre uma impossibilidade jurídica do contrato submetido a fiscalização prévia, em face, igualmente, da sobreposição de objetos contratuais.
- 5 Corridos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir

II. QUESTÕES A DECIDIR

- 6 Conforme doutrina e jurisprudência constante e amplamente pacífica, o âmbito dos recursos é delimitado pelas conclusões formuladas no requerimento de recurso, sem prejuízo das questões de conhecimento oficioso (cfr. artigos 97.º, n.º 1 e 100.º, n.º 2, ambos da LOPTC, e artigos 635.º, n.ºs 3 e 5, e 639.º, n.ºs 1 e 2, ambos do CPCivil, estes *ex vi* artigo 80.º da mesma LOPTC).
- 7 O recorrente INEM, não se conformando com o teor do Acórdão n.º 27/2025, de 10/10/2025, proferido em sessão de subsecção da 1.ª secção deste TdC, apresentou o recurso objeto destes autos recursivos, no qual apresenta os argumentos pelos quais syndica as duas causas de nulidade assacadas pela decisão *a quo* ao contrato fiscalizado, e que fundamentaram a recusa do visto, a saber: i) a não verificação do pressuposto previsto na primeira parte da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos (“CCP”) – “*na medida do estritamente necessário*”; e ii) a nulidade do contrato nos termos do disposto na al. c), do n.º 2 do artigo 161.º do CPA, por impossibilidade jurídica do seu objeto.
- 8 Em face de tudo quanto se deixou exposto, e tendo em conta o contexto normativo *supra* identificado, as matérias de conhecimento oficioso e o teor das conclusões efetuadas pelo recorrente, as questões em apreciação são as seguintes:

- a) Da verificação do requisito previsto na primeira parte da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos (“CCP”): a celebração de um contrato “na medida do estritamente necessário”;
- b) Da nulidade do contrato fiscalizado por impossibilidade jurídica do seu objeto;
- c) Do erro de julgamento quanto à interpretação e aplicação do disposto nos artigos 5.º, n.º 1, al. c), 46.º, n.º 1 e 44.º, n.ºs 1 a 3, todos da LOPTC, e do disposto no artigo 111.º da Constituição.

III. FUNDAMENTAÇÃO

II.1 DE FACTO

- 9 Na decisão recorrida foi dada por assente, por provada, a seguinte factualidade, não impugnada nestes autos de recurso, que se mantém:

“Do ato submetido a fiscalização prévia

- 6.1 O INEM submeteu a fiscalização prévia do TdC em 10/07/2025 o contrato denominado “AJUSTE DIRETO PARA A LOCAÇÃO DE MEIOS AÉREOS E AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS DE OPERAÇÃO, GESTÃO DA AERONAVEGABILIDADE PERMANENTE E MANUTENÇÃO DAS AERONAVES PARA O SERVIÇO DE HELICÓPTEROS DE EMERGÊNCIA MÉDICA DO INSTITUTO NACIONAL DE EMERGÊNCIA MÉDICA, I.P.”, assinado em 09/07/2025 com a GULF MED AVIATION SERVICES LIMITED, sucursal em Portugal, pelo valor de 4.011.500,00€ (quatro milhões, onze mil e quinhentos euros).
- 6.2 Tal contrato prevê o seu início “no momento da adjudicação, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 104.º e no n.º 2 do artigo 287.º, ambos do CCP” e o fim da sua vigência “no termo do PERÍODO DE OPERAÇÃO da última AERONAVE, nos termos previstos na cláusula 6.ª, não excedendo a duração máxima de 4 (quatro) meses” (cláusula 46.ª).
- 6.3 A cláusula 6.ª do contrato tem o seguinte teor:

CLÁUSULA 6.ª – PERÍODO DE OPERAÇÃO

1. O PERÍODO DE OPERAÇÃO dos **Helicópteros n.ºs 1 e 2, tal como identificados na PROPOSTA**, começa às 00h00m00s (zero horas) de 1 julho de 2025 e termina às 23h59m59s (vinte e três horas, cinquenta e nove minutos e cinquenta e nove segundos) do dia a indicar pelo CONTRAENTE PÚBLICO com 1 (uma) semana de antecedência.
2. O PERÍODO DE OPERAÇÃO do **Helicóptero n.º 3, tal como identificado na PROPOSTA**, começa às 00h00m00s (zero horas) do dia 15 de julho de 2025 e termina às 23h59m59s (vinte e três horas, cinquenta e nove minutos e cinquenta e nove

segundos) do dia a indicar pelo CONTRAENTE PÚBLICO com 1 (uma) semana de antecedência.

3. Os PERÍODOS DE OPERAÇÃO dos helicópteros referidos nos números anteriores vão terminando à medida que seja possível substituí-los pelas aeronaves locadas ao abrigo do Contrato n.º 25/0014.

Do procedimento pré-contratual

6.4 O contrato em apreço foi celebrado na sequência da deliberação do Conselho Diretivo do INEM de 26 de junho de 2025, exarada sobre a IPA.472.SAP.2025, que autorizou o início do procedimento de ajuste direto por critérios materiais, fundado em motivos de urgência imperiosa, nos termos previstos na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), tendo também aprovado as peças procedimentais;

6.5 Nessa IPA.472.SAP.2025 consta a seguinte “justificação” para a celebração do contrato:

Justificação

A contratação do Serviço de Helicópteros de Emergência Médica (SHEM) do INEM foi adjudicado à empresa Gulf Med Aviation Services Limited (Gulf Med), após procedimento por concurso público internacional, lançado em novembro de 2024 e conduzido pela SPMS. O contrato celebrado, a 20 de maio de 2025, encontra-se em fase de fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas, com vista à obtenção de visto, sem o qual não pode entrar em execução, Face ao constrangimento temporal relatado e à incerteza que a operação pudesse iniciar a 1 de julho de 2025, o INEM procurou acautelar, desde logo, o período de transição do serviço, até estarem reunidas todas as condições necessárias para início da operação ao abrigo do novo contrato. Desta forma, para garantir o serviço no período de transição, ou seja, entre o termo do atual contrato (30/06/2025) e o início da operação ao abrigo do novo contrato (condicionado à obtenção de Visto por parte do Tribunal de Contas), o INEM ordenou ao atual operador, a 28 de maio de 2025, a execução de serviços complementares, nos termos legais e previstos no Código dos Contratos Públicos, o que foi recusado pela Avincis, em 3 de junho de 2025, tendo o INEM efetuado nova insistência a 24/06/2025. Face a esta recusa, o INEM diligenciou imediatamente, a 6 de junho de 2025, no sentido de realizar uma consulta preliminar ao mercado para averiguar a disponibilidade de outros operadores para a prestação dos serviços em causa, mediante contrato de curta duração, celebrado através de um ajuste direto transitório, com fundamento em urgência imperiosa, até ao início da operação ao abrigo do contrato celebrado em sequência do concurso público. Foram consultados diversos operadores, incluindo o atual prestador (Avincis) e o adjudicatário do concurso público (GulfMed), tendo o INEM obtido resposta para um período transitório, por parte da Gulf Med, com proposta de 2 helicópteros a operar a partir de 1 de julho e de um terceiro a iniciar operação a 15 julho, com atual expectativa de um quarto helicóptero (para agosto), todos em período de H12. Paralelamente e no âmbito da preparação da operação, a 13 de junho de 2025, a GulfMed veio apresentar ao INEM um plano de implementação progressivo da operação do SHEM, onde a empresa invoca a procura por garantir todas as condições operacionais e de segurança, para início da execução do contrato celebrado na sequência do concurso público. De acordo com o operador, o plano de implementação, faseado, resulta do necessário cumprimento de requisitos obrigatórios no âmbito da legislação

aeronáutica europeia - antes do início de qualquer operação HEMS - Helicopter Emergency Medical Service, incluindo avaliações de risco específicas, formação de tripulações e aprovações regulamentares, o que requer um período faseado de implementação. Com efeito, para além do período temporal inerente ao processo de fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas - inicialmente estimado, revelou-se ao INEM necessário garantir a continuidade da prestação dos serviços em causa durante a implementação faseada do início da operação ao abrigo do contrato celebrado na sequência de concurso público, durante a qual não estarão logo disponíveis todos os meios aéreos contratados, devido às condicionantes reportadas pelo operador e que serão analisadas em sede própria. Importa referir que toda a despesa realizada com o SHEM no período 2024-2030, encontra-se autorizada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 163/2024, de 14 de novembro de 2024.

6.6 Na sequência de tal deliberação, foi nesse mesmo dia 26/06/2025, às 15:42, enviado convite à GULFMED, que apresentou às 07:59 do dia 27/06/2025 proposta nos termos da qual se obrigaria:

6.6.1 A locar as seguintes AERONAVES:

	Tipo Ligeiro/Médio	Modelo	Preço pela disponibilidade diária (3)	Data (4) de entrega
(1) Helicóptero 1	Médio	H145	11.300,00 eur	01.Julho.2025
(1) Helicóptero 2	Ligeiro	H135	11.300,00 eur	01.Julho.2025
(1) Helicóptero 3	Médio	H145	11.300,00 eur	15.Julho.2025
(2) Helicóptero 4				

6.6.2 A prestar os serviços de OPERAÇÃO, gestão da aeronavegabilidade permanente e de MANUTENÇÃO das AERONAVES, nos termos e nas condições previstos no CADERNO DE ENCARGOS.

6.7 Às 12:05 do dia 27/06/2025 foi elaborado o “relatório de escolhas”, que concluiu do seguinte modo:

“propõe-se a adjudicação da proposta apresentada pela empresa GULF MED AVIATION SERVICES LIMITED para o fornecimento do objeto de presente procedimento, nos seguintes termos:

	Preço disponibilidade diária	N.º de dias	Valor total
H1 - início a 1 de julho	11.300,00€	123	1.389.900,00€
H2 - início a 1 de julho	11.300,00€	123	1.389.900,00€
H3 - início a 15 de julho	11.300,00€	109	1.231.700,00€

(Valores acrescidos da taxa de IVA aplicável)

Tal perfaz o montante de 4.011.500,00 € (quatro milhões, onze mil e quinhentos euros) acrescido de 922.645,00€ (novecentos e vinte e dois mil, seiscentos e quarenta e cinco euros) referente ao IVA à taxa legal em vigor 23% o que totaliza 4.934.145,00€ (quatro milhões, novecentos e trinta e quatro mil, cento e quarenta e cinco euros).

6.8 Em reunião de 27/06/2025, o Conselho Diretivo do INEM deliberou:

- 1) Adjudicar, à entidade GULF MED AVIATION SERVICES LIMITED, pelo valor com IVA de 4.934.145,00€, a aquisição do Serviço de Helitransporte - SHEM, por período transitório;
- 2) Aprovar a minuta do contrato, nos termos do art.º 98º do CCP;
- 3) Designar o Dr. AA como gestor do contrato;
- 4) Notificar o adjudicatário da minuta do contrato e para apresentação dos documentos de habilitação e prestação de caução.

Do anterior contrato submetido a fiscalização prévia

6.9 Até 30/06/2025, encontrava-se em vigor um contrato que visava a locação de meios aéreos e aquisição de serviços de operação, gestão da aeronavegabilidade permanente e manutenção das aeronaves para o serviço de helicópteros de emergência médica do INEM, o qual foi celebrado a 29/06/2024, pelo valor de 12.000.000,00€ e pelo prazo de 12 meses, entre o INEM e AVINCIS AVIATION, PORTUGAL, Unipessoal Lda., tendo no Processo n.º 1696/2024, em 05/08/2024, sido concedido visto com recomendações nos seguintes termos:

1. O Instituto Nacional de Emergência Médica, I. P., vem submeter a fiscalização prévia um contrato de locação de meios aéreos e aquisição de serviços de operação, gestão da aeronavegabilidade permanente e manutenção das aeronaves para o serviço de helicópteros de emergência médica do INEM, I.P., outorgado com a AVINCIS AVIATION, PORTUGAL, Unipessoal Lda., com o valor de € 12.000.000,00, acrescido do IVA legalmente aplicável, e prazo de execução 12 meses.
2. O contrato ora em análise resulta de um ajuste direto por critério material, fundado na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos (CCP).
3. Importa verificar se os seus pressupostos se encontram preenchidos. Este procedimento só pode ser adotado:
 - i) na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa;
 - ii) resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante;
 - iii) não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos;e
 - iv) desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante.
4. Vejamos então se se encontram cumpridos.
 - i) Ambos os requisitos se encontram preenchidos. A urgência imperiosa não gera qualquer dúvida; é uma evidência que, atendendo aos bens protegidos, a vida e saúde dos cidadãos, estes serviços não podem ser interrompidos. O primeiro está igualmente observado. O contrato foi concluído com uma cláusula (cláusula 5.º, n.º 1) que permite à entidade pública fazê-lo cessar a todo o tempo, com uma antecedência mínima de 60 dias, sem encargos.
 - ii) A entidade adjudicante lançou um concurso público no qual nenhuma proposta respeitou o preço base. Comunicou esse facto à tutela, assim como a necessidade de lhe serem concedidas condições financeiras para que, com um aumento do preço base adequado àqueles que se praticam atualmente no mercado, o concurso pudesse vir a ter sucesso. Informou ainda, repetidamente, o novo governo da situação e seu condicionalismo, com vista a serem criadas condições de que permitissem a resolução do problema.

O novo governo iniciou funções a 02/04/2024, tendo precisado de tempo para se inteirar da situação, a estudar e propor medidas.

A alteração do governo não era previsível. A falta de tomada de medidas atempadamente, mesmo que fosse previsível, não alterava a situação, porque a entidade não tinha meios para a superar, dados os condicionalismos, em termos de dispositivo e meios financeiros para o efeito.

Para ela era um facto de força maior, no sentido de incontrolável pela sua vontade.

iii) Em termos precisos, não se tratou inicialmente da inexistência de um prazo adequado para se lançar um novo procedimento. Ele, na verdade, foi realizado. Contudo ambas as propostas

foram excluídas por apresentarem um preço superior (81 147 000 €, da Avincis e 67 432 000 €, da Gestify/Eliance,) ao preço base (60 000 000 €). Não foram posteriormente concedidos os meios financeiros necessários, através do reforço o orçamento do INEM, para se concluir um outro procedimento concursal que permitisse a manutenção do dispositivo decorrido o prazo do contrato em vigor. Depois, mesmo que tivessem dado das condições, mais tarde, seria necessário um ajuste direto intercalar.

iv) Importa, por último, que circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante. A imputabilidade significa, aqui, um juízo de culpa. Ou seja, naquelas circunstâncias a entidade, se tivesse atuado com os elevados níveis de cuidado e a competência exigidos a gestor público, poderia e deveria ter atuado de uma outra forma.

Não se pode face aos circunstancialismos do caso fazer essa afirmação. A entidade desenvolveu os esforços necessários ao lançamento de um novo concurso, o que fez, e informou repetidamente, insistentemente - conforme decorre dos autos -, a tutela para a necessidade de lhe serem concedidos meios para que se pudesse lançar um novo concurso ou que a necessidade pudesse ser satisfeita de outra forma. O que passaria, nesta última hipótese, pela internalização dos serviços, recorrendo aos meios à disposição do Estado, com recurso à Força Aérea Portuguesa (FAP), como foi aventado pela tutela, e decorre dos emails do INEM de 23.06.2024 e de 27.06.2024.

Não é, pois, suscetível de um juízo de censura.

5. Atendendo ao valor do contrato, ele não poderia ser executado, nem material, nem financeiramente, antes do visto do Tribunal por ser ineficaz (art. 45.º, n.º 4 LOPTC). Contudo, essa regra é excepcionada, se se verificarem os pressupostos do recurso ao ajuste direto, previstos no art. 45.º, n.º 5 LOPTC. Como são idênticos aos do art. 24.º, n.º 1, al. c) CCP, encontram-se igualmente preenchidos.

6. A entidade tem sucessivamente recorrido a ajustes diretos com base no art. 24.º, n.º 1, al. c) CCP.

O Tribunal tem, também, sucessivamente alertado a entidade para a necessidade de recorrer a procedimentos concorrenciais, não se podendo valer desta norma, por não ter realizado, como deveria ter feito, os devidos procedimentos concursais. Foi expressamente advertida (processo n.º 3474/2019, decisão n.º 1051/2019) que não poderia estar a “invocar, de forma constante, a urgência imperiosa que permite o recurso ao ajuste direto, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 24º do CCP, nem a al. a) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP, nos termos em que tem sido feito, devendo, pelo contrário, planear atempadamente a aquisição dum serviço cuja necessidade é permanente e está relacionada com o “core” do INEM”.

7. Toda esta matéria foi, novamente, objeto de análise pelo Tribunal no processo n.º 70/2024 que culminou com a concessão do visto com recomendações à entidade. Concluiu-se que, naquele circunstancialismo, a entidade não tinha atuado da forma exigível para preparar o procedimento concursal.

Aí se disse: “Com efeito, com o planeamento adequado, caso as peças do procedimento estivessem em condições de serem postas a concurso, e caso as tramitações internas quanto às autorizações da despesa estivessem em condições de ser autorizadas, temos que os prazos poderiam ser bastante encurtados, ao invés da demora que ainda se verificou. Daqui se pode retirar que se mantém vincada a necessidade de recordar o dever de diligência e de previsibilidade inerente à função da gestão pública de negócios e de atividades com esta sensibilidade e importância social e política, onde são sempre evidenciadas as devidas providências para acautelar os vários cenários possíveis.”

Nessas circunstâncias:

O Tribunal realizou a uma “ponderação entre as consequências desta ilegalidade e da inviabilização deste específico contrato, por via da recusa de visto, ou a sua viabilização adstrita a recomendações e advertências. Sabendo que a execução deste contrato se demonstra tão necessária para concretizar, de forma ingente, uma atividade das mais essenciais para a salvaguarda da vida e da integridade física das populações, em situações de salvamento, de socorro e de emergência médica, garantindo o transporte imediato e rápido de vítimas a carecer de cuidados médicos urgentes. Trata-se, na verdade, da ponderação de um interesse público notável e prevalecente que justifica a opção deste TdC para a concessão de visto sujeita a recomendações”.

Indicando à entidade que: “em futuros procedimentos e em face das mesmas circunstâncias procedimentais não concorrenciais considerará este Tribunal a muito provável ocorrência de fundamento de recusa de visto.”

Tendo concedido o visto com a seguinte recomendação:

“Recomendar à entidade fiscalizada, ao abrigo do disposto no Art.º 44.º, n.º 4, da LOPTC, que, em subsequentes procedimentos deverá pugnar pela abertura à concorrência dos contratos públicos a celebrar, desde logo obtendo as condições necessárias a fazer cessar este seu condicionalismo recorrente, demonstrado neste contrato aqui visado, permitindo a abertura de procedimentos concorrenciais para a locação de aeronaves e a contratação de serviços neste domínio, com vista à concretização das suas finalidades institucionais e dos seus objetivos essenciais e estratégicos.”

Advertindo ainda a entidade fiscalizada:

“que deverá ficar ciente da ausência de legalidade da previsão de adoção futura de ajuste direto para esta necessidade específica, sendo que não reunirá, de futuro, as condições para a ele recorrer, nos termos em que aqui justificou.”

8. Como se viu, as circunstâncias no caso sub judice são diferentes das anteriores. Não se pode afirmar a falta de diligência necessária para a contratação se realizar no quadro de um procedimento concursal. A entidade procurou fazê-lo, avisou e insistiu repetidas vezes junto da tutela para a necessidade de obter cobertura orçamental que viabilizasse um novo concurso, ou um outro meio, que, por via da internalização da atividade, como a tutela equacionou (e equaciona), permitisse satisfazer a necessidade de manutenção do dispositivo com 4 helicópteros. O condicionalismo que conduziu a este ajuste direto não foi por ela criado.

9. Do exposto decorre a existência de uma necessidade permanente que tem de ser satisfeita. A determinação e a disponibilização dos meios, materiais humanos e/ou financeiros cabe à tutela.

Logo, é a tutela que tem de fazer as opções que, ou por via da internalização, ou da atribuição de meios financeiros ao INEM - que permitam, face aos valores do mercado, concluir-se com sucesso um procedimento concursal -, assegurem o serviço. Se não o fizer, é a própria tutela que impõe ao INEM a realização de ajustes diretos que ferem seriamente a legalidade, por violação do princípio da concorrência. Simplesmente, a ilegalidade não é do INEM, mas da tutela (a não ser, evidentemente, que seja o próprio

INEM a não desenvolver de forma atempada cuidadosa, rigorosa e atempada os devidos procedimentos legais, como já ocorreu).

10. Em termos conclusivos: a tutela deve escolher a via para a satisfação da necessidade. Pode recorrer ao mercado. Nesse caso, deve ter em conta o caráter do mercado, a sua dimensão e a volatilidade dos preços. O mercado para este tipo de serviços é muito pequeno, com um número muito limitado de operadores. Quando assim é, como se sabe, é natural, mesmo que não se esteja perante uma prática concertada, ou um acordo restritivo da concorrência (o que também se pode verificar), que a subida dos preços por uns seja acompanhada pelos outros. Por outro lado, tendo os operadores de dirigir os seus recursos para uma procura internacional, o aumento dela por circunstância alheias ao mercado português leva diretamente ao aumento do preço - que pode ser muito significativo - no mercado nacional. Em grande parte, é este aspeto que justifica uma subida constante dos preços, como refere a entidade.

Pode ainda internalizar a atividade, com recurso à FAP, a quem tem necessariamente de ser conferidos os meios necessários (helicópteros e financeiros) para a poder realizar.

Pode ainda recorrer a um modelo misto.

São decisões que cabem à tutela, na prossecução do interesse público, que devem ser atempadamente tomadas.

Contudo, o que não pode acontecer, por ilegal, é, se decidir recorrer ao mercado, não criar as condições financeiras para a adoção de procedimentos concursais, como a lei impõe.

II. Decisão

- Em Sessão Diária de Visto, decide-se conceder o visto ao contrato submetido a fiscalização prévia.

- Recomenda-se de forma muito clara, à tutela, ao abrigo do disposto no Art.º 44.º, n.º 4, da LOPTC, que, se optar pelo recurso ao mercado, em subseqüentes procedimentos, confira meios financeiros ao INEM para que o preço base seja ajustado aos preços que aí se praticam, sob pena de o concurso, ou ficar deserto, ou, como sucedeu, as propostas apresentarem valores superiores ao preço base.

– Adverte-se a tutela que, se não o fizer, está, de forma indireta, a violar, ilegalmente, o princípio da concorrência, princípio esse que é estruturante da contratação pública e da tutela do interesse financeiro do Estado.

- Fixam-se os emolumentos como o proposto.

Comunique-se, sendo que também se deverá comunicar a presente decisão ao Ministério da Saúde, na pessoa da Sr.ª Ministra da Saúde, através do seu Gabinete, para os efeitos tidos por convenientes.

6.10 Entretanto, por deliberação de 20/11/2024 do Conselho de Administração dos SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E.P.E., foi aprovado o início de procedimento de “concurso Público com publicidade no Jornal Oficial da União Europeia para a locação de meios aéreos e aquisição de serviços de operação, gestão da aeronavegabilidade permanente e manutenção das aeronaves para o serviço de helicópteros de emergência médica do Instituto Nacional de Emergência Médica, I.P.”.

6.11 Tramitado o procedimento, o Conselho de Administração dos SPMS aprovou em 26/03/2025 a adjudicação da proposta do concorrente *Gulf Med Aviation Services Limited* no valor de 77.535.160,00€ (setenta e sete milhões, quinhentos e trinta e cinco

mil e cento e sessenta euros), acrescido de IVA à taxa legal em vigor, sem prejuízo do valor a pagar pelas eventuais horas de voo suplementares;

6.12 No mesmo dia, a *Gulf Med Aviation Services Limited* foi notificada para apresentação dos documentos de habilitação exigidos nos termos do disposto no artigo 81.º do CCP, bem como para a prestação de caução, nos termos do disposto no artigo 90.º do CCP.

6.13 No dia 1 de abril de 2025, a *Gulf Med Aviation Services Limited* apresentou mensagem a solicitar prorrogação do prazo para apresentação dos documentos de habilitação por um período de cinco dias, o que foi deferido.

6.14 Em 20/05/2025 foi assinado entre o INEM e a *GULF MED AVIATION SERVICES LIMITED* o contrato de “*locação de 4 (quatro) AERONAVES (HELICÓPTEROS PARA SERVIÇO DE HELICÓPTEROS DE EMERGÊNCIA MÉDICA), bem como na prestação dos respetivos serviços de OPERAÇÃO, GESTÃO DA AERONAVEGABILIDADE PERMANENTE e MANUTENÇÃO das AERONAVES, com as BASES DE OPERAÇÃO HEMS nas zonas a norte e a sul de Lisboa*”, pelo valor global de 77,475,160.00€ e para vigorar desde o “*dia seguinte à comunicação, pelo CONTRAENTE PÚBLICO, da emissão do visto prévio pelo Tribunal de Contas*” até ao “*termo do PERÍODO DE OPERAÇÃO*” (23h59m59s de 30 de junho de 2030).

6.15 Nesse contrato previa-se, além do mais, o seguinte:

CLÁUSULA 5.ª – Entrega, inspeção, receção e posicionamento das AERONAVES

1. O adjudicatário obriga-se a indicar ao CONTRAENTE PÚBLICO a data e o local em que as AERONAVES serão entregues para serem objeto da inspeção prevista no n.º 4 da presente cláusula, não podendo, porém, essa data ser posterior a 23 de junho de 2025, devendo as 4 (quatro) AERONAVES ser entregues no mesmo local para essa inspeção; no caso de o CONTRATO entrar em vigor depois do dia 22 de junho de 2025, a obrigação de entrega das AERONAVES para serem objeto da inspeção prevista no n.º 4 da presente cláusula deve ser cumprida nas 24 (vinte e quatro) horas seguintes à entrada em vigor do CONTRATO, devendo o adjudicatário indicar previamente o local em que as 4 (quatro) AERONAVES serão entregues.

2. As AERONAVES a entregar e com as quais serão realizadas as missões previstas na cláusula 4.ª são quatro HELICÓPTEROS MÉDIOS, mais bem identificados na PROPOSTA.

3. Sem prejuízo dos requisitos estabelecidos no presente contrato, as 4 (quatro) AERONAVES H145 são compatíveis com o transporte de uma incubadora e de equipamento necessário para os recém-nascidos.

4. A partir da data indicada pelo adjudicatário nos termos do n.º 1 da presente cláusula, o CONTRAENTE PÚBLICO procederá à inspeção quantitativa e qualitativa das

AERONAVES entregues, com vista a verificar o cumprimento cumulativo dos seguintes requisitos relativamente a todas e cada uma das AERONAVES:

- a) Verificação, mediante inspeção pelo CONTRAENTE PÚBLICO, do cumprimento integral das especificações técnicas e requisitos operacionais elencados no Anexo I, bem como das configurações das AERONAVES previstas no n.º 2 da presente cláusula;
- b) Comprovação do averbamento válido das AERONAVES no COA ou em documento(s) equivalente(s) emitido(s) por autoridade aeronáutica competente;
- c) Entrega ao CONTRAENTE PÚBLICO de cópia do certificado de matrícula e do certificado de aeronavegabilidade válido para cada uma das AERONAVES, emitido ou reconhecido pela Autoridade Nacional de Aviação Civil;
- d) Entrega ao CONTRAENTE PÚBLICO da versão atualizada do manual de operações de voo do Operador;
- e) Entrega ao CONTRAENTE PÚBLICO do programa de manutenção em vigor para cada uma das AERONAVES ao seu serviço, com as inerentes atualizações ao longo do contrato, conforme previsto no n.º 1 da cláusula 13.ª;
- f) Entrega ao CONTRAENTE PÚBLICO de um manual respeitante a Landing site list, conforme aos locais a identificar pelo INEM para o efeito.

5. Caso a inspeção comprove a verificação dos requisitos referidos no número anterior relativamente à totalidade das AERONAVES, o CONTRAENTE PÚBLICO procede à receção das mesmas, a qual é registada em auto assinado pelos representantes do CONTRAENTE PÚBLICO e do adjudicatário.

6. Se a inspeção comprovar o não preenchimento dos requisitos referidos nos n.ºs 3 e 4 da presente cláusula relativamente a alguma das AERONAVES, o CONTRAENTE PÚBLICO informa, por escrito, o adjudicatário, o qual se obriga a proceder, à sua custa e no prazo que para o efeito lhe for determinado pelo CONTRAENTE PÚBLICO, às operações necessárias para garantir o cumprimento dos referidos requisitos, seguindo-se nova inspeção nos termos da presente cláusula.

7. A assinatura do auto de receção a que alude o n.º 5 da presente cláusula não implica a aceitação de eventuais discrepâncias das AERONAVES com as exigências legais ou contratuais, devendo as eventuais discrepâncias serem registadas em anexo ao auto de receção.

8. Feita a receção das AERONAVES, o adjudicatário obriga-se a posicionar as mesmas na data, hora e nas respetivas BASES DE OPERAÇÃO HEMS que lhe tiverem sido determinadas pelo CONTRAENTE PÚBLICO, num prazo não superior a 24 horas a contar dessa determinação.

CLÁUSULA 6.ª – PERÍODO DE OPERAÇÃO

1. O PERÍODO DE OPERAÇÃO começa às 00h00m00s (zero horas) de 1 julho de 2025 e termina às 23h59m59s (vinte e três horas, cinquenta e nove minutos e cinquenta e nove segundos) de 30 de junho de 2030.
2. Caso o posicionamento das AERONAVES ocorra depois de 30 de junho de 2025, o PERÍODO DE OPERAÇÃO começa às 00h00m00s (zero horas) do dia seguinte a esse posicionamento e termina às 23h59m59s (vinte e três horas, cinquenta e nove minutos e cinquenta e nove segundos) de 30 de junho de 2030.

6.16 Em 22/05/2025, o INEM deu entrada neste tribunal ao pedido de fiscalização prévia do contrato, que correu termos sob n.º 1245/2025.

6.17 Entretanto, em 13/06/2025, a Gulf Med enviou ao INEM a seguinte comunicação:

“GULF MED AVIATION SERVICES LIMITED, SUCURSAL EM PORTUGAL, NIPC 980861896, Entidade Adjudicatária no concurso para locação de meios aéreos e aquisição de serviços de operação, gestão da aeronavegabilidade permanente e manutenção das aeronaves para o serviço de helicópteros de emergência médica do instituto nacional de emergência médica, I.P., melhor identificado em epígrafe, vem, respeitosamente, nos termos e ao abrigo das cláusulas 10.ª n.º 8, 11.ª e 12.ª do Caderno de Encargos, expor e requerer a V. Exa., a impossibilidade legal de início da Execução da Operação, na data contida na Cláusula 6.ª n.º 1 do CE e apresentar [novo] cronograma de Execução da Operação, o que faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

A- Enquadramento e Objeto.

1. A Entidade Adjudicatária goza de reconhecida experiência, aptidão técnica e reconhecimento profissional para o exercício da atividade comercial de operação, gestão e manutenção de aeronaves.
2. A Entidade Adjudicatária goza de prestígio e reconhecimento no desempenho da sua atividade comercial.
3. A Entidade Adjudicatária cumpre escrupulosamente, e desde sempre, com as normas e procedimentos aplicáveis à atividade aeronáutica, aos quais atribuiu reconhecido valor.
4. A Entidade Adjudicatária desenvolve a sua atividade comercial, desde sempre, no estrito e escrupuloso cumprimento das regras e normas aplicáveis, possuindo as devidas licenças e autorizações para o exercício da primeira, válidas e em vigor.
5. A Entidade Adjudicatária traz para Portugal a sua vasta experiência internacional na operação de serviços aeromédicos, sendo um dos pilares fundamentais da sua atuação a Segurança, através da implementação dos mais rigorosos protocolos de segurança e manutenção, cumprindo escrupulosamente a regulamentação aeronáutica europeia.
6. A Segurança é, efetivamente, a maior prioridade da Entidade Adjudicatária e supera quaisquer considerações comerciais, pelo que se não tiver a certeza que é seguro realizar uma operação, não a fará.
7. A Entidade Adjudicatária utiliza um Sistema de Gestão de Segurança aprovado pela EASA – Agência Europeia para a Segurança da Aviação (European Union Aviation Safety Agency) e conta com uma equipa dedicada de especialista para garantir que o mais alto nível de segurança é aplicado na instituição e em todos os seus serviços.
8. A Entidade Adjudicatária está plenamente consciente do histórico do serviço de helicópteros de emergência médica em Portugal, incluindo os incidentes e acidentes ocorridos no passado, realidade que não se pretende repetir no futuro, salvaguardando-se a segurança das operações, das equipas de profissionais de saúde, dos doentes transportados, das equipas de pilotos e dos demais cidadão que possam estar envolvidos nas operações das suas aeronaves.
9. A Entidade Adjudicatária está empenhada em garantir a melhor continuidade do serviço de helicópteros de emergência médica do Instituto Nacional de Emergência Médica, motivo pelo qual a sua proposta destacou-se pela qualidade dos equipamentos oferecidos, bem como pela vasta experiência internacional em serviços aeromédicos, salientando-se também que a proposta vencedora do concurso público internacional representa uma poupança para o Estado português, com um valor mensal abaixo das propostas concorrentes, sem qualquer concessão na qualidade ou segurança do serviço.
10. Nunca foi intenção da Entidade Adjudicatária, como não o é, frustrar-se ao cumprimento de quaisquer normas aplicáveis à atividade aeronáutica, como sejam, as

normas constantes do Regulamento (CE) n.º 965/2012, de 05 de Outubro, na sua versão em vigor, dada pelo Regulamento de Execução (UE) 2023/217 da Comissão, de 1 de fevereiro de 2023, que retifica o Regulamento (UE) n.º 965/2012 e, bem assim, as normas e regulamentos da EASA.

Nesse mesmo sentido,

11. Nunca foi intenção da Entidade Adjudicatária, como não o é, frustrar-se ao cumprimento de qualquer norma aplicável à atividade aeronáutica, ainda que, sob o pretenso cumprimento de qualquer contrato, como seja, o Contrato de locação de meios aéreos e aquisição de serviços de operação, gestão da aeronavegabilidade permanente e manutenção das aeronaves para o serviço de helicópteros de emergência médica do instituto nacional de emergência médica, I.P. (doravante “o Contrato”).

Mais se diga que,

12. A Entidade Adjudicatária encontra-se adstrita, na execução do Contrato, ao cumprimento das normas da atividade aeronáutica, conforme estipula o n.º 8 da Cláusula 10.ª do CE.

13. Devendo, como tal, o Contrato ser executado pela Entidade Adjudicatária e Adjudicante em estrito e escrupuloso cumprimento das referidas normas, as quais preferem ao Código dos Contratos Públicos, por se tratar de Lei especial.

14. A execução do Contrato em violação das normas da atividade aeronáutica sempre redundaria na violação de Lei e na responsabilidade das partes intervenientes na sua execução, a Entidade Adjudicatária e Adjudicante.

Do exposto resulta que,

15. Conforme previsto no n.º 8 da Cláusula 10.ª do CE, a execução do Contrato deverá reger-se e conformar-se com as regras aeronáuticas aplicáveis, o que motiva e fundamenta o presente requerimento.

Neste sentido,

16. O objeto do presente requerimento e inerente pedido, subsume-se à conformidade da data de início da Operação, definida na Cláusula 6ª n.º 1 do CE – dia 01 de julho de 2025 – com as regras aeronáuticas a que se encontra adstrita a Entidade Adjudicatária, na execução do Contrato, com vista a averiguar-se da conformidade e adequação da referida data de início da Operação, com as concretas regras aeronáuticas aplicáveis.

17. As conclusões almejadas pela Entidade Adjudicatária e vertidas no presente requerimento têm em consideração, como não poderia deixar de ser, a concreta fase do procedimento concursal, à presente data, bem como todo o cronograma de execução do concurso, com relevância para a data de assinatura do Contrato e respetivo envio para o Tribunal de Contas, os quais tiveram lugar, após o dia 21/05/2025.

B - Do Cumprimento da Regulamentação Aeronáutica na Execução do Contrato;

B.1 - Regulamento (EU) n.º 965/2012

18. A execução do Contrato, com o concreto objeto - serviço de helicópteros de emergência médica do instituto nacional de emergência médica, I.P. – implica o cumprimento, por parte da Entidade Adjudicatária, na qualidade de operador, de um conjunto de regras constantes do Regulamento (CE) n.º 965/2012, de 05 de Outubro, na sua versão em vigor, que ora se discriminam.

Concretizando,

19. As regras contidas no regulamento supracitado são obrigatórias para todos os operadores de helicópteros certificados pela EASA, independentemente do tipo de operação ou da aeronave operada.

Da Avaliação de Risco em Operações HEMS;

20. O objeto do Contrato qualifica-se como sendo uma operação HEMS i.e. “Helicópteros usados para realizar operações de transporte aéreo comercial no contexto de serviços

de emergência médica (HEMS).”, conforme noção contida no Artigo 5.º n.º 2, alínea f) do Regulamento (CE) n.º 965/2012.

21. O referido Regulamento exige que a Operadora que execute operações qualificadas como HEMS realize avaliações de risco, prévias ao início da execução da operação, conforme estipulado no mesmo regulamento, Anexo IV, Subparte C, Secção 2, AMC1 CAT.POL.H.305(a):

“Operations without an assured safe forced landing capability

CAA ORSg Decision No. 1

VALIDITY OF THE RISK ASSESSMENT

“The operator should periodically review and update the procedures and associated risk assessments, pertaining to the granting of the CAT.POL.H.305(a) approval, to ensure that they are adequate and remain relevant for the operation.” (Operações sem capacidade garantida de aterragem forçada segura - Decisão CAA ORSg n.º 1 VALIDADE DA AVALIAÇÃO DE RISCO “O operador deve rever e atualizar periodicamente os procedimentos e as avaliações de risco associadas, relativos à concessão da aprovação CAT.POL.H.305(a), para garantir que são adequados e continuam a ser relevantes para a operação.”)

Nesse mesmo sentido,

22. O COA detido pela Entidade Adjudicatária, na parte respeitante a “Conditions for HEMS Approval” (Condições para Aprovação da HEMS) faz referência, no respetivo ponto 4, à obrigação de realização, pela respetiva titular, aqui Entidade Adjudicatária, de realização de avaliações de risco, prévias ao início da Operação:

“GMAS shall ensure that the risk assessment required by AMC1 CAT.POL. H305(a) is reviewed periodically and provided to TM-CAD for assessment. (...)” (“A GMAS deve garantir que a avaliação de riscos exigida pela AMC1 CAT.POL. H305(a) seja revista periodicamente e fornecida à TM-CAD para avaliação. (...)”) Conforme se alcança do documento que se junta como Doc.1 e se dá por integralmente reproduzido para os devidos e legais efeitos. – Cfr.Doc.1

23. De acordo com o COA na titularidade da Entidade Adjudicatária e Regulamento (CE) n.º 965/2012, o Operador, a aqui Adjudicatária, deve realizar uma operação de risco específica para cada nova operação HEMS.

Face ao exposto,

24. A aprovação nos termos da SPA.HEMS, conforme o Regulamento (EU) n.º 965/2012, exige uma Avaliação de Risco para cada operação HEMS específica. Esta exigência é obrigatória.

Mais,

25. A avaliação de risco é obrigatória para a aprovação do Operador, pela Entidade Competente (CAA), no âmbito da subparte SPA.HEMS, conforme se irá desenvolver infra em 2).

Face ao exposto e com relevância para a execução do Contrato em apreço,

26. A avaliação de risco da concreta Operação HEMS foi iniciada, pela Entidade Adjudicatária em 29/04/2025 e deverá decorrer pelo período estimado (mínimo) de 2 meses, a contar da referida data da primeira avaliação de risco, em 29/04/2025.

Da aprovação prévia da realização de HEMS, pela autoridade de aviação civil, competente.

27. Ainda no âmbito das licenças a obter pelo Operador, a aqui Entidade Adjudicatária, toda e qualquer operação HEMS, i.e., com helicópteros de serviços de emergência médica, encontra-se sujeita à aprovação por parte da Autoridade de Aviação Civil, competente, tendo em conta a localização da sede da Entidade Adjudicatária, neste caso a Civil Aviation Directorate Malta Transport Centre.

28. A Entidade Adjudicatária possui um COA emitido pelo estado EASA de Malta, que detém aprovação SPA.HEMS, para outras operações HEMS específicas.
29. É condição fundamental desse COA, à execução de Operações HEMS, o cumprimento do Regulamento (EU) nº 965/2012, em concreto, a execução de avaliação de risco, em conformidade com a argumentação supra. – Cfr.Doc.1
30. Na ausência da avaliação de risco e cumprimento das demais regras do Regulamento (EU) n.º 965/2012, a Entidade Adjudicatária não se encontra apta, pela Civil Aviation Directorate Malta Transport Centre, a executar Operações HEMS.
31. Uma vez mais, e por esta via, é imperiosa a realização de uma avaliação de risco pela Entidade Adjudicatária, prévia, ao início da execução da Operação, sob pena da Entidade Adjudicatária não obter a aprovação prévia e obrigatória, por parte da Civil Aviation Directorate Malta Transport Centre, à realização da Operação HEMS, objeto do Contrato.

3) Da formação e treino dos pilotos, que executem Operações HEMS;

32. Tendo em conta a concreta Operação a desenvolver, a tripulação das aeronaves encontra-se sujeita a formação e controlos prévios, ao início da execução do Contrato, cuja responsabilidade e cumprimento impende sobre o Operador, a aqui Entidade Adjudicatária.
33. A seleção, formação, verificação e certificação das tripulações de voo é regulada nos termos da ORO.FC.
34. Os requisitos constantes do ORO.FC.230 estipulam que são necessárias entre 8 (oito) a 12 (doze) semanas para preparar tripulações para operações HEMS específicas num novo tipo de helicóptero. Esta exigência aplica-se a qualquer operador HEMS, certificado pela EASA, como é o caso da aqui Entidade Adjudicatária.

Mais se diga que,

35. Nos termos do Regulamento (EU) 965/2012 e Manual de Operações (doravante “OMD”), da aqui Entidade Adjudicatária – 02-GMAS-OMD-TMS-1 – é vedada a faculdade de um mesmo piloto operar - simultaneamente - dois tipos de aeronave, durante a conversão.
36. De acordo com o ponto 1.1.3 do OMD da Entidade Adjudicatária é expressamente indicado:
“Once a flight crewmember has commenced flying training on a conversion course, he shall not undertake flying duties on another types of aircraft until the course is completed or terminated”. (“Uma vez iniciado o treino de voo num curso de conversão, por parte de um membro da tripulação, o mesmo não deverá realizar voos noutra tipo de aeronave até que o curso seja concluído ou encerrado”) Conforme se alcança do documento que se junta como Doc.2 e se dá por integralmente reproduzido para os devidos e legais efeitos.- Cfr.Doc.2
37. O referido requisito é reforçado pela legislação EASA, nomeadamente pela GM1 OROFC.220(b), que reforça que:
 - (i) O curso de conversão do operador OCC é considerado iniciado a partir do momento em que tem início o treino prático em voo;
 - (ii) Durante este período, o piloto não pode operar outra aeronave de tipo diferente, até que o curso esteja finalizado ou formalmente interrompido; Esta exigência visa proteger o piloto e garantir a consolidação operacional no novo tipo, evitando riscos de confusão operacional.
38. A referida limitação impossibilita que os pilotos ao serviço da Entidade Adjudicatária, que iniciem a conversão para o H145 (objeto do Contrato) possam continuar a voar qualquer outro tipo de aeronave, em operação.
39. Face a estas obrigações, é operacionalmente inviável garantir - simultaneamente - a continuidade da operação com aeronaves de qualquer outro tipo e a formação no tipo

H145 (objeto do Contrato), sem comprometer a segurança ou a conformidade regulamentar.

40. O que tem consequências diretas no planeamento da transição dos referidos pilotos e, inevitavelmente, na data de início da execução da Operação, tal como prevista na Cláusula 6.ª n.º 1 do CE.

C- Do Início do Período de Execução da Operação [Cláusula 6.ª -1 – do CE] e da sua compatibilidade com as normas e procedimentos legais do Direito Aeronáutico.

41. A Cláusula 6.ª do Caderno de Encargos prevê que “o Período de Operação começa às 00h00m00s (zero horas) de 1 julho de 2025 e termina às 23h59m59s (vinte e três horas, cinquenta e nove minutos e cinquenta e nove segundos) de 20 de junho de 2030.”

42. À data de início da Operação, a Entidade Adjudicatária deverá, nos termos do Contrato, proceder à entrega/disponibilização à Entidade Adjudicante de 4 aeronaves (Lote 3).

43. A disponibilização das 4 aeronaves, à data de Início da Operação, contratualmente prevista, em 01 de julho de 2025, implica, em cumprimento da Lei, requisitos e regulamentos da EASA:

(i) Que a operação de aeronaves afetas a serviço de emergência médica, por parte da Entidade Adjudicatária tenha sido previamente aprovada pela Civil Aviation Directorate Malta Transport Centre;

(ii) Que a tripulação técnica afeta a cada uma das 4 aeronaves a utilizar na Operação tenha frequentado os cursos de treino, formação e avaliação de risco, previstos na legislação e normas de fonte nacional e comunitárias;

(iii) Que a tripulação técnica afeta a cada uma das 4 aeronaves a utilizar na Operação tenha efetuado voos de familiarização com a aeronave H145, com vista ao início da conversão, previstos na legislação e normas de fonte nacional e comunitárias, na ausência de voo com outro tipo de aeronave, no decurso da conversão;

44. Entre a data do presente Requerimento e a data contratualmente prevista para o início da Operação medeia cerca de 1 (um) mês;

Mais se diga que,

45. A eficácia do Contrato encontra-se dependente do visto do Tribunal de Contas, que, em média, não demorará menos de 30 (trinta) dias a ser emitido, a contar da data do seu envio, a este último, após o dia da sua assinatura, em 21 de maio de 2025.

Ao exposto acresce que,

46. A Entidade Adjudicatária foi citada, na qualidade de contrainteressada, para contestar a ação administrativa intentada pela concorrente GESTICOPTER, cuja causa de pedir é justamente a legalidade do Concurso, nos termos da qual, esta última requer que o Concurso seja declarado nulo, por violação da Lei, e em consequência seja a proposta por si - outrora - apresentada admitida e ordenada, com a consequente exclusão da aqui Entidade Adjudicatária.

47. Pese embora a ação administrativa supra referida não seja dotada de efeito suspensivo, certo é que, a decisão que venha a ser proferida pelo Tribunal, terá influência na eficácia do Concurso, designadamente, no que concerne ao visto do Tribunal de Contas, o que, igualmente, condiciona o início da execução da Operação, tal como prevista na Cláusula 6.ª -1 – do CE, i.e. no dia 01 de julho de 2025.

D- Do Plano de Execução da autoria da Entidade Adjudicatária, com vista ao cumprimento das regras aeronáuticas, supra citadas.

48. Com vista ao cumprimento imposto das normas e procedimentos legais da aviação, a Entidade Adjudicatária elaborou o Plano de Execução, datado de 23 de Maio de 2025, que se junta à presente como Doc.3. – Cfr.Doc.3

49. O Plano de Execução junto como Doc.3 conjuga as normas do caderno de encargos com a avaliação de risco obrigatória exigida para cada operação HEMS específica, e deve ser devidamente tratado com as medidas de mitigação adequadas, para garantir a aprovação da aprovação específica por parte da Autoridade Reguladora.
50. Tendo por base o Plano de Execução, junto como Doc.3 bem como as normas e procedimentos ínsitos à aviação, para HEMS, anteriormente vertidos, concluiu-se de forma objetiva e cristalina que a data de execução do Contrato [cláusula 6.ª – 1- do CE] não pode ser cumprida, sob pena de violação, pela Entidade Adjudicatária, dos requisitos regulamentares e de segurança primordiais da EASA, incorporados no caderno de encargos (n.º 8 da Cláusula 10.ª, 11.ª e 12.ª do CE)
51. De acordo com o Plano de Execução, junto como Doc.3, a Operação deverá ser executada, nos seguintes termos e prazos:
- 01/08/2025 – Base 01 – operação diurna (operação noturna a iniciar a 01/09/2025) – Base de Loulé
 - 15/08/2025 – Base 02 - operação diurna (operação noturna a iniciar a 15/09/2025) – Base de Évora
 - 01/09/2025 – Base 03 - operação diurna (operação noturna a iniciar a 01/10/2025) – Base de Macedo
 - 01/10/2025 – Base 04 - operação diurna (operação noturna a iniciar a 01/11/2025) – Base de Viseu
52. Tendo em conta a argumentação supra, apenas se afigura legalmente possível o início da execução da Operação (diurna) no dia 01/08/2025, sendo a execução da Operação faseada, por fases (4 fases), e turnos (diurno e noturno), tendo em conta que:
- (i) A avaliação de risco elaborada pela Entidade Adjudicatária foi executada no dia 29/04/2025 e é válida até dia ao 30/06/2025, data em que deverá ser revista;
 - (ii) Apenas com a Avaliação de Risco – revista e atualizada, à data – é passível de ser aprovada, pela Civil Aviation Directorate Malta Transport Centre, a operação de aeronaves afetas a serviço de emergência médica, por parte da Entidade Adjudicatária;
 - (iii) Os requisitos constantes do ORO.FC.230 estipulam que são necessárias entre 8 (oito) a 12 (doze) semanas para preparar tripulações para operações HEMS específicas num novo tipo de helicóptero, H145 (objeto do Contrato), o que, tendo por referência a data de assinatura do Contrato, encontrar-se-á finalizado por estimativa entre o dia 01/10/2025 e o dia 31/10/2025;
 - (iv) A Operação terá de ser faseada, em 4 fases, porquanto segundo a avaliação de risco realizada pela entidade adjudicaria, apenas é possível mitigar o risco inerente á operação em causa e corresponder ao desígnio da segurança caso a mesma operação seja executada por fases, conforme documento em anexo GMAS-INEM HEMSMANDATORY RISK ASSESSTMENT-V1. (Doc.4)
 - (v) A Operação apenas se poderá iniciar em voos diurnos, e, posteriormente, decorrido que seja, aproximadamente, 1 mês, iniciar-se-á a primeira operação noturna, também ela executada por 4 fases por forma a mitigar o risco, conforme documento em anexo GMASINEM HEMS-MANDATORY RISK ASSESSTMENT-V1. (Doc.4)

Nestes termos e nos demais de Direito, requer-se expressamente a V. Exa. se digne:

a) Cumprir e fazer cumprir, na execução do Contrato, as normas e procedimentos de Direito Aeronáutico e, bem assim, as inerentes regras de segurança, conforme indicados no n.º 8 da Cláusula 10.ª, 11.ª e 12.ª do CE;

b) Sujeitar o Contrato e a sua execução às regras e normas e procedimentos de Direito Aeronáutico e, bem assim, às inerentes regras de segurança, conforme indicados no n.º 8 da

Cláusula 10 do CE, procedendo, para tanto, à sua conformação, em conformidade com a Lei e as regras de segurança na navegação;

c) Em consequência do pedido em b), executar o Contrato em cumprimento do Plano de Execução, junto como Doc.3

Tanto é o que se oferece expor e requerer a V.Exas..

6.18 Em sessão diária de visto de 27/06/2025, foi proferida a seguinte decisão (notificada ao INEM em 30/06/2025):

"Em Sessão Diária de Visto, decide-se:

- 1. Conceder o visto ao contrato de locação de aeronaves e de prestação de serviços aqui submetido a fiscalização prévia.*
- 2. Formular recomendação à entidade fiscalizada, ao abrigo do disposto no Art. 44.º, n.º 4, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), recomendando à entidade fiscalizada que, em situações contratuais futuras, não deixe de mencionar a realização de consulta preliminar ao mercado nas peças do procedimento, no cumprimento do determinado no Art. 35.º-A, n.ºs 3 e 4, do Código dos Contratos Públicos (CCP), de fundamentar o preços base nos termos do Art. 47.º, n.º 3, do mesmo CCP, e de prever, nas peças procedimentais, critérios de desempate das propostas, em consonância com o modelo de avaliação das propostas, em observância dos termos conjugados do disposto no n.º 5 do Art. 74.º, e na segunda parte, do n.º 1 do Art. 75.º, também do CCP.*
- 3. Fixar os emolumentos conforme proposto."*

Da tramitação destes autos

6.19 Através do ofício n.º 34709/2025, de 18/07/2025, o INEM foi notificado pelo DFP nos seguintes termos:

1. Tendo presente que:

a. Até 30/06/2025, encontrava-se em vigor um contrato de locação de meios aéreos e aquisição de serviços de operação, gestão da aeronavegabilidade permanente e manutenção das aeronaves para o serviço de helicópteros de emergência médica do INEM, I.P., celebrado a 29/06/2024, pelo prazo de 12 meses, entre o INEM, I.P., e AVINCIS AVIATION, PORTUGAL, Unipessoal Lda – Processo n.º 1696/2024;

b. Em 27/06/2025 foi visado por este Tribunal, tendo essa decisão sido comunicada a 30/06/2025, um Contrato de locação de 4 aeronaves (helicópteros para serviço de helicópteros de emergência médica -Processo n.º 1245/2025), cujo objeto visa os mesmos fins do instrumento anterior e do ora em apreço, o qual prevê como data de início de execução o dia 01/07/2025;

c. As diversas recomendações dirigidas por este Tribunal ao INEM, relativamente o recurso ao ajuste direto, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, nomeadamente no caso dos Processos n.ºs 3474/2019, 70/2024, e 1696/2024;

- 1.1. *Fundamente legalmente a celebração do presente instrumento contratual com os mesmos fins, celebrado com a mesma entidade à qual foi adjudicado o concurso público, cujo contrato à data da outorga do ora em apreço já deveria estar em execução;*
- 1.2. *Esclareça, como considera legalmente possível que o presente contrato tenha início de execução na data da adjudicação, ou seja, a 27/06/2025, data em que, alegadamente, ainda se encontrava em vigor o contrato relativo ao Processo n.º 1696/2024.*
- 1.3. *Demonstre documentalmente, como considera que este adjudicatário GULF MED AVIATION SERVICES LIMITED, SUCURSAL EM PORTUGAL tem meios para assegurar as prestações objeto do contrato em apreço, se, alegadamente, não tem meios para assegurar a execução do contrato precedido de concurso público (Processo n.º 1245/2025) à data de 01/07/2025, esclarecendo que em causa estão meios aéreos das mesmas tipologias.*
- 1.4. *Esclareça como considera legalmente admissível celebrar um contrato por ajuste direto fundado em urgência imperiosa, quando já foi adjudicado para o mesmo objeto contrato por concurso público, tendo nesse procedimento sido declarado que se obrigava a cumprir o contrato.*
2. *Sem prejuízo da resposta à questão anterior, justifique legalmente a celebração de novo contrato, como mesmo objeto e entre as mesmas partes, em detrimento da efetiva execução e exigência de cumprimento de contrato já outorgado e em vigor desde 01/07/2025, ainda que, eventualmente.*
3. *Na sequência do ponto anterior esclareça de forma inequívoca se o contrato relativo ao Processo n.º 1245/2025, já iniciou a sua produção de efeitos, justificando em caso negativo a sua não execução, que consequências daí advêm para o contraente público, a quem é imputável a falta de execução do contrato e que medidas essa entidade já tomou para salvaguardar a sua execução.*
4. *Em face do enquadramento anterior e relativamente ao presente instrumento, fundamente a escolha do procedimento por ajuste direto, por urgência imperiosa, ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, demonstrando, de forma clara e inequívoca:*
 - a. *A verificação de cada um dos pressupostos legais previstos nessa disposição;*
 - b. *O concreto “acontecimento imprevisível” que deu causa à presente necessidade e indique em que data ocorreu ou dele tomou conhecimento;*
 - c. *As circunstâncias invocadas como justificação de urgência imperiosa que, em caso algum, podem ser imputáveis ao INEM, justificando detalhadamente essa inimputabilidade;*
 - d. *As circunstâncias invocadas como justificação de urgência imperiosa que, em caso algum, podem ser imputáveis a entidades que se relacionem ou tutelem o INEM, envolvidas no processo de locação dos meios aéreos em apreço, justificando detalhadamente essa inimputabilidade;*
 - e. *A impossibilidade de cumprimento dos prazos inerentes aos demais procedimentos;*
 - f. *A escolha da GULF MED AVIATION SERVICES LIMITED, SUCURSAL EM PORTUGAL., para a prestação de serviços, remetendo documentação comprovativa quanto ao critério seguido, tendo em conta que foi a*

escolhida de entre as que apresentaram proposta em sede de consulta preliminar.;

g. A adequação do prazo contratual;

h. A adequabilidade do objeto contratual que não coincidente com o do contrato outorgado na sequência de concurso público.

- 5. Sem prejuízo da resposta à questão anterior, atendendo ao disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP e à jurisprudência deste Tribunal (nomeadamente, Acórdão n.º 20/2022 - 1ª SS, de 7 de junho de 2022 e Acórdão n.º 7/2008-1.ªS/PL, de 08 de abril de 2008), justifique como considera que se encontra preenchido o critério material plasmado na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP.*
- 6. Remeta as atas das sessões de negociação que tiveram lugar entre o INEM e o adjudicatário, relacionadas com as condições e termos do contrato em apreço, quer tenham decorrido formalmente no âmbito do procedimento que lhe deu causa, quer em momento anterior.*
- 7. Esclareça como foi fixado o preço base do procedimento, bem como o preço unitário, remetendo eventuais cálculos de previsão efetuados para o período de execução do contrato, com base em critérios objetivos, face ao disposto no n.º 3 do artigo 47.º do CCP.*
- 8. Mais esclareça se o preço dos serviços em apreço é idêntico ao que decorre do contrato celebrado na sequência de concurso público, demonstrando-o documentalmente e fundamentando, caso exista, a divergência verificada.*
- 9. Tendo sido realizada consulta preliminar ao mercado nos termos do artigo 35.º-A do CCP, que procedimentos foram adotados para que a consulta em causa não tenha tido por efeito distorcer a concorrência, nem para que da mesma tenha resultado a violação dos princípios da não discriminação e da transparência, em cumprimento do disposto nos n.ºs 2 e 4 do referido artigo.*
- 10. Na sequência da questão anterior justifique legalmente que a consulta a mais entidades tenha sido efetuada de modo informal e não formalmente, no âmbito do procedimento em apreço.*
- 11. Esclareça se efetivamente o presente instrumento ainda se encontra a produzir efeitos e se já foram efetuados pagamentos ao abrigo do contrato em apreço, identificando, em caso afirmativo, o montante pago e quem os autorizou.*
- 12. Pronuncie-se sobre a atribuição de efeitos retroativos ao contrato, tendo em conta, por um lado o início de produção de efeitos à data da adjudicação 27/06/2025, e por outro a data da outorga 09/07/2025, em face do disposto no artigo 287º do CCP.*
- 13. Remeta o anúncio de adjudicação no Jornal Oficial da União Europeia, no termos do disposto no n.º 2 do artigo 78.º do CCP.*
- 14. Demonstre documentalmente que a despesa relativa ao contrato em apreço se contém na autorização conferida pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 133/2023, de 25 de outubro, reprogramada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 163/2024, de 14 de novembro.*

6.20 O INEM apresentou resposta através do requerimento n.º 1517/2025, de 29/08/2025, na qual, além do mais, disse o seguinte:

“1. (...)

1.1. (...)

Esclarece-se que, em 20/05/2025, na sequência de concurso público lançado em novembro de 2024, o INEM celebrou com a GULF MED o CONTRATO DE LOCAÇÃO DE MEIOS AÉREOS (4 HELICÓPTEROS) E AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS DE OPERAÇÃO, GESTÃO DA AERONAVEGABILIDADE PERMANENTE E MANUTENÇÃO DAS AERONAVES PARA O SERVIÇO DE HELICÓPTEROS DE EMERGÊNCIA MÉDICA DO INEM (visado no âmbito do Processo n.º 1245/2025). A tramitação do referido concurso público sofreu algumas vicissitudes que, sendo comuns no âmbito dos procedimentos pré-contratuais públicos, escapam ao controlo da entidade adjudicante, com impacto na outorga do respetivo contrato.

Ora, por um lado, a eficácia do referido contrato (quer material, quer financeira) dependida da emissão de visto; por outro lado, à data da outorga do contrato, o prazo legal máximo para essa emissão já não permitiria que o início da sua vigência ocorresse em tempo útil, ou seja, de modo a assegurar a transição dos serviços do anterior para o novo prestador, sem se incorrer no risco de interrupção dos mesmos.

Na verdade, para que o período de operação das aeronaves objeto do referido contrato começasse às oohoomooss de dia 01/07/2025 (cf. n.º 1 da respetiva Cláusula 6.ª), seria necessário que a execução do contrato já se tivesse iniciada anteriormente (cf. respetiva Cláusula 5.ª relativa à necessidade de cumprimento prévio das obrigações contratuais de entrega, inspeção, receção e posicionamento das aeronaves). Ora, o INEM não poderia resignar-se a aguardar pela emissão de visto sem acautelar, de forma diligente, a continuidade da prestação dos serviços em causa, cuja criticidade é por demais evidente.

Assim, a primeira tentativa do INEM no sentido de se precaver relativamente à referida incerteza temporal, evitando o risco de um eventual gap entre o antigo contrato que terminava a sua vigência/operação no dia 30/06/2025 e o início da operação ao abrigo do novo contrato no dia 01/07/2025, foi a ordenação de serviços complementares ao então prestador, em 28/05/2025, que os recusou, em 03/06/2025 – cf. Informação para autorização de abertura do procedimento e respetivos anexos juntos com a submissão original.

Sendo-lhe vedada esta via, ao INEM não restou outra alternativa que não preparar o recurso a um ajuste direto transitório, com fundamento na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, para garantir a continuidade do serviço de helicópteros de emergência médica. A atuação diligente do INEM impediu, efetivamente, a interrupção inevitável do serviço, uma vez que a operação ao abrigo do novo contrato não poderia ter sido iniciada às oohoomooss de dia 01/07/2025, tendo a emissão do respetivo visto sido notificada ao INEM apenas no dia anterior.

Para instruir o referido procedimento de ajuste direto, o INEM realizou uma consulta preliminar ao mercado, no dia 06/06/2025, dirigida a mais de uma dezena de operadores. Apenas a GULF MED se revelou disponível para prestar os serviços em causa através de um contrato de curta duração. Por um lado, o INEM tinha presente a necessidade de cingir a contratação por ajuste direto à duração estritamente necessária para cobrir o mencionado risco de interrupção da operação dos helicópteros de emergência médica. Por outro lado, o INEM também tinha noção que os operadores de mercado não prestam este tipo de serviço por apenas alguns dias, ou poucas semanas, ou até um mês. A duração (máxima) de 4 meses

foi o prazo mais curto que o INEM considerou suscetível de permitir uma resposta positiva do mercado. De realçar que apenas um outro operador (Avincis Italia) demonstrou capacidade para responder ao solicitado na consulta preliminar, mas com a condição de o prazo de execução do contrato ser alargado para 24 meses (o que o INEM considerou que seria desproporcionado).

Acresce que, em 13/06/2025, quando o procedimento de ajuste direto se encontrava em fase de preparação, a GULF MED notificou o INEM, no âmbito da execução do contrato celebrado na sequência de concurso público, da impossibilidade de início da execução da operação no dia 01/07/2025, propondo uma implementação progressiva, para o efeito apresentando um plano/cronograma - cf. Informação para autorização de abertura do procedimento e respetivos anexos juntos com a submissão original.

A GULF MED fundamentou o seu requerimento na necessidade de garantir as condições operacionais e de segurança para dar início à operação, nomeadamente através do cumprimento de requisitos legais e regulamentares obrigatórios previstos, em particular, na legislação aeronáutica europeia relativa a operações do serviço de helicópteros de emergência médica (por exemplo, avaliações de risco, formação de tripulações, etc.).

Ora, independentemente da apreciação que o INEM fará deste requerimento e das consequências contratuais que dele retirará, a implementação faseada do início da operação ao abrigo do contrato celebrado na sequência de concurso público acresceu à necessidade de acautelar uma solução transitória já estimada pelo INEM em função da incerteza relativa ao início da operação ao abrigo do novo contrato (dependente do seu início de vigência, condicionado pela emissão do respetivo visto).

Assim sendo, o convite para apresentação de proposta foi dirigido à GULF MED, tendo a redação do respetivo caderno de encargos visado (cor)responder a ambos os constrangimentos verificados: por um lado, o resultado temporalmente incerto do processo de fiscalização prévia do novo contrato e, por outro lado, a implementação faseada do início da operação tal como proposta pela GULF MED (cf. Cláusulas 5.ª, 6.ª e 46.ª do caderno de encargos). O início da vigência do contrato ora em apreço deu-se com a adjudicação (deliberada e notificada em 27/06/2025), o que permitiu que a operação se iniciasse às oohoomooss de dia 01/07/2025.

Com efeito, o que releva, no que ao contrato em apreço diz respeito, é a data de 27/06/2025 (anterior à data, nessa altura ainda incerta, da emissão do visto relativo ao contrato celebrado na sequência de concurso público) que determinou o início da sua execução material, assim garantindo a continuidade ininterrupta da operação do serviço de helicópteros de emergência médica às oohoomooss de dia 01/07/2025 – o que não teria sido possível ao abrigo do contrato celebrado na sequência de concurso público, com base no visto emitido em 30/06/2025 (mesmo que esta data fosse previamente conhecida, o que não era o caso).

Tal como resulta da Cláusula 6.ª do contrato em apreço, os períodos de operação dos respetivos helicópteros vão terminando à medida que seja possível substituí-los pelas aeronaves locadas ao abrigo do contrato celebrado na sequência de concurso público (cf. também Cláusula 46.ª) – o que permitirá “fazer a ponte” com a implementação faseada do início da operação ao abrigo do contrato celebrado na sequência de concurso público. Ou seja, não haverá “sobreposição” de helicópteros

em operação ao abrigo de ambos os contratos, nem haverá duplicação dos respetivos pagamentos.

Finalmente, cumpre clarificar que o contrato em apreço, embora também tenha por objeto o serviço de helicópteros de emergência médica, difere do contrato celebrado na sequência de concurso público, especialmente em três pontos relevantes: (i) destina-se a um fim transitório, de curta duração (vs. 60 meses); (ii) só abrange três helicópteros, sendo um deles ligeiro (vs. quatro helicópteros médios); (iii) todos em regime horário de H12 (vs. H24). Os níveis de serviço e as respetivas penalidades, porém, mantêm-se inalterados. A circunstância de ter sido adjudicado à mesma entidade (GULF MED) resultou do funcionamento do mercado, como acima explicado.

Por isso, o INEM considera fundamentado o recurso ao ajuste direto, ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, para a celebração do contrato transitório (de curta duração) em apreço, tendo agido de forma diligente face a uma situação de risco de interrupção do serviço de helicópteros de emergência médica (que veio a confirmar-se, não só mas também pela razão estimada), assim obviando ao impacto negativo no interesse público subjacente, tendo, para o efeito, esgotado todos os instrumentos jurídicos válidos e adequados.

1.2. (...)

Tal como se esclareceu na resposta anterior, a data do início da vigência do contrato em apreço não é coincidente com a data do início da operação do serviço de helicópteros de emergência médica. Resulta claramente do clausulado quer do contrato em apreço, quer do contrato celebrado na sequência de concurso público (cf. respetivas Cláusulas 5.ª e 6.ª), que a data relevante do dia 01/07/2025 diz respeito ao início da operação. Ora, para que seja possível iniciar a operação nessa data, sempre seria necessário que o respetivo contrato iniciasse a sua vigência com determinada antecedência, de modo a permitir a execução das obrigações contratuais que viabilizam o início da operação, a saber: a entrega, a inspeção, a receção e o posicionamento das aeronaves.

Ou seja, para garantir a continuidade da operação do serviço de helicópteros de emergência médica às 00h00m00s de dia 01/07/2025, o contrato em apreço tinha necessariamente de começar a ser executado com alguma antecedência (no caso, em 27/06/2025) para assegurar a ininterrupção do serviço, tendo em conta o termo da vigência/operação do anterior contrato (relativo ao processo de fiscalização prévia n.º 1696/2024) às 23h59m59s de dia 30/06/2025.

1.3. (...)

Por um lado, esclarece-se que, tal como referido na primeira resposta, a GULF MED invocou a impossibilidade de início da execução da operação no dia 01/07/2025, relativamente ao contrato celebrado na sequência de concurso público, mediante requerimento apresentado ao INEM em 13/06/2025 (cf. Informação de autorização de abertura do procedimento e respetivos anexos juntos com a submissão original). A GULF MED alegou razões relacionadas com a necessidade de garantir condições operacionais e de segurança, em cumprimento de requisitos legais e regulamentares obrigatórios, que não se compaginariam com o início da operação no dia 01/07/2025 – pelo que apresentou um plano/cronograma alternativo de implementação progressiva da operação do serviço de helicópteros de emergência médica.

Do requerimento apresentado pela GULF MED em 13/06/2025 não parece resultar que a mesma carece de meios, em abstrato, para cumprir o contrato celebrado na sequência de concurso público – mas que, em concreto, a mobilização desses meios em cumprimento das regras de aeronáutica parece requerer uma implementação faseada que não se coaduna com a data de início de operação fixada em 01/07/2025, tendo em conta a data de início de vigência do contrato em causa. Recordar-se que, neste contrato, estão em causa quatro helicópteros médios em regime horário de H24.

Por outro lado, na sua resposta à consulta preliminar ao mercado realizada pelo INEM no dia 06/06/2025, a GULF MED declarou que teria capacidade para disponibilizar três helicópteros (dois médios e um ligeiro), todos em regime horário de H12, no âmbito do ajuste direto por urgência imperiosa que o INEM estava a preparar (cf. Informação de autorização de abertura do procedimento e respetivos anexos juntos com a submissão original). Subsequentemente, tendo sido convidada a apresentar proposta no âmbito do referido procedimento de ajuste direto, a GULF MED (i) aceitou, sem reservas, o respetivo caderno de encargos, obrigando-se a executar o contrato a celebrar em conformidade com o conteúdo do mesmo; e (ii) vinculou-se ao cumprimento dos termos e condições contratuais constantes da sua proposta, em particular: o tipo de helicóptero, o seu preço e a data do início da respetiva operação (cf. Informação de autorização de abertura do procedimento e respetivos anexos juntos com a submissão original).

Assim sendo, o INEM considerou que a GULF MED tinha meios para assegurar as prestações objeto do contrato em apreço, na medida em que esta emitiu uma declaração negocial vinculativa nesse sentido – de onde pareceu resultar que os constrangimentos reportados no requerimento apresentado pela GULF MED ao INEM em 13/06/2025 não se verificavam em relação aos meios necessários para a execução do contrato em apreço, nomeadamente tendo em conta as condições diferenciadas em que este deve ser executado. Recordar-se que, neste contrato, estão em causa três helicópteros (dois médios e um ligeiro) em regime horário de H12.

Finalmente, cumpre reiterar que o contrato em apreço, embora também tenha por objeto o serviço de helicópteros de emergência médica, distingue-se do contrato celebrado na sequência de concurso público – pelo que a capacidade para executar (tempestivamente) um contrato não implica, necessariamente, a capacidade para executar o outro (no mesmo período temporal). Com efeito, diferentemente do estabelecido no contrato celebrado na sequência de concurso público, o contrato em apreço (i) destina-se a um fim transitório, de curta duração (no máximo, 4 meses); (ii) só abrange três helicópteros, sendo um deles ligeiro (em vez de quatro helicópteros médios); (iii) todos em regime horário de H12 (em vez de H24). Os níveis de serviço e as respetivas penalidades, porém, mantêm-se inalterados.

1.4. (...)

Remetendo-se para os esclarecimentos já prestados nas respostas anteriores, reitera-se que a necessidade de celebrar o contrato transitório em apreço, mediante ajuste direto fundado em urgência imperiosa, resultou da verificação, por parte do INEM, do risco de interrupção do serviço de helicópteros de emergência médica, em função da incerteza relativa ao início da vigência do contrato celebrado na sequência de concurso público (cuja eficácia dependia de visto), sendo que, a certa altura se tornou evidente que seria impossível cumprir o prazo contratualmente previsto para o início da operação (às 00h00m00s de dia 01/07/2025), atentas as prestações contratuais que careciam de execução previamente a essa data.

Ora, o INEM não poderia deixar de atuar diligentemente no sentido de tentar evitar esse risco, garantindo a continuidade do serviço em causa após o termo da vigência/operação do anterior contrato às 23h59m59ss do dia 30/06/2025 – o que a celebração de contrato através de ajuste direto adotado ao abrigo do critério da urgência imperiosa permitiu, uma vez que a sua execução material (que não financeira) pode ser iniciada antes mesmo da emissão do respetivo visto (cf. n.º 5 do artigo 45.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, na sua redação atual).

Acresce ainda que, como já esclarecido nas respostas anteriores, outro facto veio contribuir para a necessidade de celebração do contrato em apreço mediante ajuste direto com fundamento em urgência imperiosa: a impossibilidade de início da execução da operação no dia 01/07/2025, relativamente ao contrato celebrado na sequência de concurso público, alegada pela GULF MED através de requerimento dirigido ao INEM em 13/06/2025 (independentemente das consequências contratuais que daí poderão decorrer para a GULF MED no âmbito daquele contrato).

Por fim, recorda-se que o facto de ter sido adjudicado contrato na sequência de concurso público com objeto idêntico ao do contrato ora em apreço (i.e., serviço de helicópteros de emergência médica) não dispensa a necessidade sentida de celebração do contrato em apreço, em especial porque (i) o início de vigência do contrato já adjudicado ainda era incerto, (ii) o marco temporal relevante era a data do início da operação a 01/07/2025 (e não a data da decisão de adjudicação ou a data do início de vigência do contrato), e (iii) à data do início de vigência do contrato em apreço já não era contratualmente possível cumprir o prazo de início da operação previsto no contrato que aguardava visto (i.e., 01/07/2025).

2. (...)

Remete-se para as respostas anteriores, reiterando, em particular, os esclarecimentos relativos ao seguinte:

a) A data de 01/07/2025 reporta-se ao início da operação do serviço de helicópteros de emergência médica, e não ao início de vigência do respetivo contrato, ou seja, para que o início da operação ao abrigo do contrato celebrado na sequência de concurso público ocorresse a 01/07/2025, o seu início de vigência teria de ter ocorrido anteriormente (cf. Cláusula 5.ª);

b) Independentemente do disposto na alínea anterior, a 13/06/2025 (muito antes da emissão do visto relativo ao contrato celebrado na sequência de concurso público) a GULF MED apresentou ao INEM um requerimento alegando a impossibilidade de início da execução da operação no dia 01/07/2025, invocando a necessidade de cumprimento de obrigações legais e regulamentares por referência à data de celebração do contrato e à data (então ainda incerta) do seu início de vigência;

c) O risco de interrupção do serviço de helicópteros de emergência médica que o INEM teve de acautelar, tentado garantir a sua continuidade, primeiro, através da ordenação de serviços complementares ao abrigo do contrato em vigor até 30/06/2025 e, depois, através do recurso a um procedimento de ajuste direto por motivo de urgência;

d) O facto de o contrato em apreço, apesar de visar garantir a prestação do mesmo serviço objeto do contrato celebrado na sequência de concurso público, divergir deste em aspetos essenciais da sua execução (duração, número e tipologia dos

helicópteros, e regime horário – mantendo-se, porém, inalterados os níveis de serviço e as respetivas penalidades);

e) O facto de o contrato em apreço ter sido celebrado com o mesmo cocontratante do contrato celebrado na sequência de concurso público resultar apenas da circunstância de este ter sido o único que demonstrou capacidade/disponibilidade, no âmbito da consulta preliminar efetuada a mais de uma dezena de operadores do setor de mercado relevante, para executar um contrato transitório de curta duração (na medida do estritamente necessário para garantir a continuidade do serviço em causa às 00h00m00s do dia 01/07/2025);

f) Não obstante o disposto na alínea b), o cumprimento do contrato celebrado na sequência de concurso público é exigível e tem sido exigido pelo INEM - vide interpelação para o cumprimento notificada pelo INEM à GULF MED em 25/07/2025 (reforçada em 08/08/2025), bem como plano atualizado de implementação progressiva da operação apresentado pela GULF MED em 18/08/2025 (ambos em anexo);

g) O n.º 3 da Cláusula 6.ª do contrato em apreço prevê que os períodos de operação dos helicópteros por este abrangidos vão terminando à medida que seja possível substituí-los pelas aeronaves locadas ao abrigo do contrato celebrado na sequência de concurso público – pelo que a vigência do contrato em apreço termina no final do período de operação do último helicóptero (não excedendo a duração máxima de quatro meses), cf. n.º 2 da Cláusula 46.ª

3. (...)

No seguimento das respostas anteriores, esclarece-se que, apesar de o contrato celebrado na sequência de concurso público (objeto do processo de fiscalização prévia n.º 1245/2025) já ter iniciado a sua vigência, a operação do respetivo serviço de helicópteros de emergência médica ao seu abrigo ainda não foi iniciada (nem material, nem financeiramente).

Este serviço encontra-se atualmente a ser assegurado ao abrigo do contrato ora em apreço (suplementado por helicópteros da FAP), que o INEM diligenciou no sentido de celebrar, com urgência, face ao risco de interrupção do serviço em causa – num primeiro momento, em virtude da incerteza do início de vigência do contrato celebrado na sequência de concurso público e, num segundo momento, também face ao requerimento apresentado pela GULF MED, em 13/06/2025, alegando impossibilidade de início da execução da operação no dia 01/07/2025 (acompanhado de um plano de implementação progressiva da operação).

Atento o diferimento do início da operação ao abrigo do contrato celebrado na sequência de concurso público, de acordo com o plano de implementação progressiva da operação apresentado pela GULF MED, o INEM dirigiu-lhe uma interpelação para o cumprimento em 25/07/2025 (reforçada em 08/08/2025) – em anexo à presente resposta. Consequentemente, a GULF MED apresentou um plano atualizado de implementação progressiva da operação em 18/08/2025 – também em anexo à presente resposta.

O INEM está a apreciar a alegada impossibilidade de início da execução da operação no dia 01/07/2025, invocada pela GULF MED, bem como a justificação técnica e jurídica subjacente ao plano de implementação progressiva da operação proposto (incluindo à sua versão atualizada), no sentido de retirar as devidas consequências legais e contratuais (em especial, a aplicação das sanções contratuais que se revelem devidas e adequadas), o que fará. A atuação diligente

do INEM, perante o risco de interrupção do serviço de helicópteros de emergência médica às oohoomooss de dia 01/07/2025, permitiu o início atempado da operação (e a sua continuidade até ao momento presente) ao abrigo do contrato em apreço, celebrado através ajuste direto por motivo de urgência imperiosa.

Reitera-se ainda que, apesar de o cocontratante do contrato em apreço ser o mesmo do contrato celebrado na sequência de concurso público, os constrangimentos reportados no requerimento apresentado pela GULF MED em 13/06/2025 não se verificam, segundo esta, em relação aos meios necessários para a execução do contrato em apreço (nomeadamente tendo em conta as condições diferenciadas em que este deve ser executado, em especial: duração, número e tipologia dos helicópteros, e regime horário – mantendo-se, porém, inalterados os níveis de serviço e as respetivas penalidades).

4. (...)

a. (...)

Tal como resulta da Informação para autorização de abertura do procedimento e respetivos anexos juntos com a submissão original, esclarece-se que:

i) O contrato em apreço tem natureza transitória e foi celebrado pelo período de tempo considerado estritamente necessário a assegurar a continuidade do serviço de helicópteros de emergência médica atento o risco da sua interrupção às oohoomooss do dia 01/07/2025 (pelos motivos acima sobejamente explanados).

A curta duração do contrato em apreço, limitada ao máximo de quatro meses, resultou da ponderação, por um lado, do princípio da proporcionalidade subjacente à adoção do procedimento de ajuste direto ao abrigo do critério material da urgência; e, por outro lado, da duração mínima da execução contratual que os operadores mostraram capacidade e disponibilidade para aceitar no âmbito da consulta preliminar.

ii) Ao promover o concurso público em novembro de 2024, o INEM tinha a expectativa (legítima) de que o contrato celebrado na sua sequência permitiria a transição da operação do serviço de helicópteros de emergência médica às oohoomooss de dia 01/07/2025.

Porém, como acima se referiu, as vicissitudes da tramitação procedimental do concurso e a data da emissão do visto no âmbito do processo de fiscalização prévia do contrato acabaram por não permitir o início da respetiva operação às oohoomooss de dia 01/07/2025. Estas circunstâncias temporais não estavam sob o controlo do INEM, que não teve como as antecipar ou evitar.

Entretanto, em 13/06/2025, a GULF MED dirigiu ao INEM um requerimento invocando a impossibilidade de início da execução da operação no dia 01/07/2025 (propondo um plano de implementação progressiva da operação, acompanhado da respetiva justificação técnica e jurídica). Este facto, obviamente imprevisível, reforçou a necessidade de o INEM acautelar o risco de interrupção do serviço de helicópteros de emergência médica. Não tendo conseguido fazê-lo através da execução de serviços complementares ao abrigo contrato anterior que terminava a 30/06/2025 (tal como anteriormente referido), considerou o INEM que a solução mais adequada seria o recurso ao ajuste direto com fundamento no critério material da urgência.

Com efeito, a urgência imperiosa da continuidade da prestação do serviço de helicópteros de emergência médica é evidente e notória: garanti-la, a título

transitório até a operação ao abrigo do contrato celebrado na sequência de concurso público estar integralmente em vigor, era um dever do INEM, face às circunstâncias do caso concreto.

iii) O INEM promoveu atempadamente um concurso público internacional em novembro de 2024. No entanto, não foi possível assegurar o início da operação do serviço de helicópteros de emergência médica às 00h00m00s de dia 01/07/2025, tal como previsto no contrato celebrado a 20/05/2025. O INEM tinha constatado o risco desse contrato não entrar em vigor em tempo útil, tendo em conta a tramitação do processo de fiscalização prévia (o que tinha motivado a tentativa de ordenação de serviços complementares ao abrigo do contrato anterior, então ainda em vigor, bem como a subsequente consulta preliminar ao mercado para averiguar da capacidade e disponibilidade de outros operadores assegurarem a continuidade do serviço em causa de forma transitória).

Porém, a apresentação pela GULF MED, em 13/06/2025, de um requerimento invocando a impossibilidade de início da execução da operação no dia 01/07/2025 (propondo um plano de implementação progressiva da operação, acompanhado da respetiva justificação técnica e jurídica) tornou evidente para o INEM que o procedimento de ajuste direto seria o único cuja tramitação seria célere o suficiente para permitir celebrar um contrato, iniciar a sua vigência e garantir o início da respetiva operação em pouco mais de duas semanas. É notório que este curtíssimo intervalo temporal não seria compatível com a tramitação de nenhum outro procedimento pré-contratual público.

iv) Por último, no seguimento dos esclarecimentos prestados nas respostas anteriores, é claro que as circunstâncias invocadas como fundamento da necessidade de recorrer ao ajuste direto por urgência imperiosa não são imputáveis à entidade adjudicante.

Por um lado, o INEM promoveu atempadamente o concurso público em novembro de 2024, não lhe sendo imputáveis as vicissitudes ocorridas durante a sua tramitação, que culminaram na celebração do contrato em 20/05/2025 e na subsequente incerteza quanto ao início da sua vigência e da respetiva operação – na medida em que a sua eficácia estava dependente da emissão do competente visto.

Por outro lado, e mais significativamente, a circunstância de a GULF MED ter apresentado um requerimento invocando a impossibilidade de início da execução da operação no dia 01/07/2025 (propondo um plano de implementação progressiva da operação) também não é imputável ao INEM - sendo esta a principal causa da dilação do início da operação ao abrigo do contrato celebrado na sequência de concurso público e, consequentemente, da necessidade de celebração e execução do contrato em apreço para garantir a continuidade do serviço de helicópteros de emergência médica às 00h00m00s de dia 01/07/2025.

b) (...)

Tal como resulta da resposta à alínea anterior, a apresentação pela GULF MED ao INEM, em 13/06/2025, de um requerimento invocando a impossibilidade de início da execução da operação no dia 01/07/2025 (propondo um plano de implementação progressiva da operação) consubstanciou o principal “acontecimento imprevisível” que motivou a necessidade de celebrar o contrato em apreço.

Porém, logo após a celebração do contrato na sequência de concurso público, em 20/05/2025, atento o prazo legal previsto para a tramitação do respetivo processo de fiscalização prévia, o INEM já havia constatado o risco de interrupção do serviço de helicópteros de emergência médica às 00h00m00s de dia 01/07/2025 e diligenciado no sentido de o acautelar (primeiro, por via da ordenação de serviços complementares ao abrigo do anterior contrato, em vigor até 30/06/2025; depois, através da promoção de uma consulta preliminar ao mercado com vista a instruir um procedimento de ajuste direto por motivo de urgência).

c. (...)

A este respeito, remete-se para a resposta à alínea a), de onde resulta claramente a inimputabilidade ao INEM das circunstâncias invocadas como justificação da urgência imperiosa.

d. (...)

Decorre claramente das respostas anteriores que as circunstâncias invocadas como justificação da urgência imperiosa não são imputáveis às entidades que se relacionam ou tutelam o INEM.

e. (...)

A este propósito, remete-se para a resposta à alínea a) supra (v. subalínea iii) em especial).

f. (...)

Tal como consta da Informação para autorização de abertura do procedimento e respetivos anexos juntos com a submissão original, a escolha da entidade a convidar resultou do facto de a GULF MED ter sido o único operador que revelou capacidade e disponibilidade para executar um contrato transitório de curta duração como o ora em apreço (que não excedesse o “estritamente necessário”)

g. (...)

A adequação da curta duração do contrato em apreço (limitada ao máximo de quatro meses) resultou do compromisso entre, por outro lado, a duração mínima da execução contratual que os operadores mostraram capacidade e disponibilidade para aceitar no âmbito da consulta preliminar e, por outro lado, da duração estritamente necessária para garantir a continuidade da operação dos helicópteros de emergência médica a partir das 00h00m00s de dia 01/07/2025 (atento o plano de implementação progressiva da operação apresentado pela GULF MED).

h. (...)

Remetendo-se para os vários esclarecimentos constantes das anteriores respostas anteriores, reitera-se que o contrato em apreço, embora também tenha por objeto o serviço de helicópteros de emergência médica, as condições da sua execução diferem das do contrato celebrado na sequência de concurso público, especialmente em virtude de:

(i) Se destinar a um fim transitório, de curta duração (quatro meses, no máximo vs. 60 meses);

(ii) Só abranger três helicópteros, sendo um deles ligeiro (vs. quatro helicópteros médios);

(iii) Todos os helicópteros operarem em regime horário de H12 (vs. H24).

Estas diferenças são justificadas pela transitoriedade do contrato. No entanto, os níveis de serviço previstos no contrato em apreço, bem como as respetivas penalidades, mantêm-se inalterados por comparação com o clausulado do contrato celebrado na sequência de concurso público.

5. (...)

O INEM considera que se encontra fundamentado o recurso ao critério material de adoção do ajuste direto previsto na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, em virtude de se encontrarem preenchidos os respetivos pressupostos legais - remetendo-se, a este propósito, para a resposta à alínea a) da questão anterior.

Realça-se, em particular, a diferença das circunstâncias de facto subjacentes à necessidade de celebração do contrato em apreço por comparação com a jurisprudência citada. Dos esclarecimentos prestados nas respostas anteriores resulta claramente a genuína situação de urgência imperiosa a que o INEM teve de fazer face, a não imputabilidade ao mesmo das circunstâncias que motivaram essa urgência, e ainda a diligência da sua atuação no sentido de garantir a ininterruptibilidade do serviço de helicópteros de emergência médica (utilizando, para o efeito, o procedimento pré-contratual considerado mais adequado).

6. (...)

Esclarece-se que não tiveram lugar quaisquer sessões de negociação.

7. (...)

Esclarece-se que o preço base do procedimento (5.051.100,00€) foi fixado a partir do preço contratual do contrato celebrado na sequência de concurso público, mas tendo em conta, por um lado, a curta duração do contrato a celebrar (que tende a elevar os preços de mercado, uma vez que os operadores dispõem de menos tempo para recuperar o investimento) e, por outro lado, o regime horário de H12 (que representa cerca de 80% do valor do regime horário de H24, uma vez que os custos estruturais são muito idênticos).

A curta duração do contrato e o resultado da consulta preliminar justificaram ainda a opção pela fixação de um preço diário máximo por aeronave. Ao optar por esta modalidade de “preço compreensivo”, o INEM pretendeu remunerar, conjuntamente, tanto a disponibilidade de cada aeronave como todas as horas que venham a ser voadas, independentemente o seu volume (cf. n.º 2 da Cláusula 24.ª do contrato em apreço). Com efeito, no curto prazo de quatro meses, não faria sentido utilizar a modalidade híbrida de pagamento (componente fixa e componente variável) prevista no contrato celebrado na sequência de concurso público (cf. Cláusula 24.ª do referido contrato).

Assim sendo, foi efetuada uma extrapolação com base na estimativa das horas a voar no período de quatro meses em questão (com base no histórico dos contratos de objeto idêntico celebrados pelo INEM e no facto de o verão ser, tradicionalmente, uma “época alta” em termos de consumo do serviço em causa) e calculado o referido preço unitário de 11.300,00€ (cf. Informação para autorização de abertura do procedimento e respetivos anexos juntos com a submissão original).

8. (...)

A este respeito, remete-se para a resposta anterior.

9. (...)

Esclarece-se que a mesma informação foi partilhada com todas as entidades consultadas, por email enviado a todas no mesmo dia (cf. Informação para autorização de abertura do procedimento e respetivos anexos juntos com a submissão original). Tendo em conta que está em causa um ajuste direto (celebrado com fundamento num critério material), as medidas adequadas para evitar distorções da concorrência, previstas nos n.ºs 3 e 4 do artigo 35.º-A do CCP, não são aplicáveis, na medida em que apenas é convidada a apresentar proposta uma única entidade (não havendo concorrência, por definição).

10. (...)

Esclarece-se que a consulta preliminar foi efetuada apenas de modo formal, através de envio de email a todas as entidades na mesma data (cf. Informação para autorização de abertura do procedimento e respetivos anexos juntos com a submissão original).

11. (...)

Esclarece-se que o contrato em apreço encontra-se a ser executado materialmente pelo cocontratante.

Esclarece-se também que o contrato em apreço ainda não teve execução financeira – ou seja, não foram efetuados quaisquer pagamentos ao seu abrigo.

12. (...)

Esclarece-se que a atribuição de efeitos retroativos ao contrato em apreço foi efetuada ao abrigo do disposto no n.º 4 do artigo 104.º do CCP, que consubstancia uma norma especial relativamente ao regime previsto no n.º 2 do artigo 287.º do mesmo diploma.

Tal como consta da Informação para autorização de abertura do procedimento e respetivos anexos juntos com a submissão original, o n.º 4 do referido artigo 104.º permite que a execução do contrato se inicie antes da sua outorga, em situações de urgência qualificada (cujos pressupostos se encontram preenchidos no caso em apreço, na medida em que coincidem com os que permitem o recurso ao critério material previsto na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP).

Assim sendo, a retroatividade da produção de efeitos do contrato em apreço à data da adjudicação (27/06/2025) não é proibida por lei (é, de facto, permitida), não lesando direitos/interesses de terceiros nem afetando a concorrência (tendo em conta o tipo de procedimento escolhido).

Por último, acresce que a referida retroação foi essencial para permitir que a operação do serviço de helicópteros de emergência médica pudesse ser iniciada às oohoomooss de dia 01/07/2025.

(...)”

6.21 Em Sessão Diária de Visto de 16/09/2025 foi proferido despacho a determinar a devolução do processo ao INEM, nos seguintes termos:

1. *Explique como acautelou no concurso público que os concorrentes efetivamente eram detentores dos meios materiais e humanos para começarem a executar o contrato na data prevista para o início da sua vigência, evitando que um concorrente que não os tivesse (p. ex., por não ser deles proprietário ou não ter um vínculo jurídico que permitisse o seu uso para este fim sob a forma de locação ou locação financeira) ganhasse o concurso e, depois, não executasse o contrato por deles carecer.*

2. Explique por que razão não iniciou o procedimento concursal mais cedo para poder evitar o encurtamento de todos os prazos, como agora se evidencia, cumprindo o dever de planeamento atempado para a salvaguarda do interesse público.
3. Diga quais foram as “vicissitudes ocorridas” durante a tramitação do concurso que culminaram na celebração do contrato em 20/05/2025 e, em que medida, não seriam expectáveis, recorrendo a um juízo de prudência, num concurso público complexo de elevado valor.
4. Indique a razão pela qual, sendo a adjudicação de 26 de março de 2025, a celebração do contrato só veio a ser realizada a 22 de maio de 2025, sabendo-se da urgência na sua celebração.
5. Diga se o contrato com o cocontratante já começou a ser executado.
6. Diga quais os atos praticados pelo INEM face ao incumprimento por parte do contratante para tutelar a posição do ente público. Em especial: diga se o contrato se mantém, se foi resolvido, ou se foi deduzido algum pedido indemnizatório.
7. Explique como podia celebrado um contrato de ajuste direto com a Gulfmed quando esta empresa tinha já comunicado que, por razões de segurança, não podia executar o contrato, nada garantindo que não viesse a deixar de cumprir o contrato submetido.
8. Explique porque é que este ajuste direto coincide na sua totalidade com o plano que a Gulfmed apresentou de execução faseada do contrato, como decorre do plano atualizado de implementação progressiva da operação apresentado pela Gulfmed 18/08/2025, o que parece indiciar estarmos efetivamente perante uma renegociação do primeiro contrato nos termos propostos pela Gulfmed.
9. Diga, detalhadamente, qual o custo ao abrigo do contrato celebrado com aquele da sua execução parcial nos termos em que este contrato agora submetido está a ser executado. Ou seja: quanto, nos termos contratuais, teria sido o custo das horas de voo dos dois helicópteros médios e um ligeiro por 12/H diárias, no período diurno, por quatro meses, contados da data em que a operação deveria estar a ser executada, a 1/7/2025.
10. Como pode afirmar em resposta à devolução administrativa deste TdC relativamente à execução contrato pela Gulfmed que “a capacidade para executar (tempestivamente) um contrato não implica, necessariamente, a capacidade para executar o outro (no mesmo período temporal)”, quando o segundo contrato corresponde exatamente a uma execução parcial e faseada do primeiro (ver o plano atualizado de implementação progressiva da operação de 18/08/2025), embora por outro preço. Por conseguinte, estão em vigor dois contratos com um objeto parcialmente idêntico (o objeto deste segundo contrato coincide com parte do objeto do outro contrato) e, por isso, impossíveis de cumprir (quanto ao objeto parcial, ou seja, três helicópteros, sendo um deles ligeiro em regime horário de H12) ao mesmo tempo.
11. Quantos helicópteros (e de que tipo) disponibilizou, ou ainda disponibiliza, a FAP para se poder manter o serviço de quatro helicópteros, dia e noite, 24/H.
12. Porque é que o procedimento de recurso ao contrato submetido não foi, nos trâmites em que decorreu, aberto a todas as empresas consultadas e não apenas à adjudicatária, uma vez que o mesmo não tem objeto coincidente com o relativo ao concurso público, sendo mais reduzido do que aquele.

6.22 Na sequência dessa devolução judicial, foi apresentada resposta através do requerimento n.º 1628/2025, de 20/09/2025, com o seguinte teor:

- 1.(...)

Esclarece-se que a avaliação da capacidade técnica dos participantes no contexto de um procedimento concursal só poderia ter sido efetuada no âmbito de uma fase de prévia qualificação, ou seja, se a modalidade de procedimento utilizada tivesse sido a de concurso limitado. Como é do conhecimento geral, a opção por um concurso limitado, em vez de público implica, uma maior delonga do procedimento. Ora, como é evidente, e melhor se demonstrará na resposta à próxima questão, o INEM não dispunha de tempo suficiente para tramitar um concurso limitado por prévia qualificação para celebrar o contrato em causa.

Acresce ainda que, como acontece em qualquer procedimento de contratação pública, as propostas apresentadas pelos concorrentes configuram declarações negociais que os vinculam juridicamente não só ao teor nelas proposto, mas também ao conteúdo do caderno de encargos. Destaca-se, a este propósito, a diligência do INEM no sentido de solicitar, a título de documento da proposta, uma “Declaração de aceitação do conteúdo do médios” (cf. Anexo I do programa do concurso público, por remissão da alínea a) do n.º 1 do seu Artigo 6.º), correspondente ao primeiro parágrafo do modelo constante do Anexo I do Código dos Contratos Públicos (CCP) - apesar de o n.º 6 do artigo 57.º do CCP dispensar a apresentação desta declaração, uma vez que determina a sua substituição pelo DEUCP no caso de concursos com publicidade no JOUE. O DEUCP, porém, não inclui uma declaração de vinculação dos concorrentes ao conteúdo do caderno de encargos, o que INEM visou acautelar através da fixação da obrigatoriedade de apresentação daquele documento da proposta.

Além disso, do modelo de proposta a apresentar pelos concorrentes (cf. Anexo II do programa do concurso público, por remissão da alínea d) do n.º 1 do seu Artigo 6.º) também constava uma declaração a apresentar obrigatoriamente por todos os concorrentes, através da qual estes se obrigavam não apenas a cumprir todas as obrigações decorrentes do caderno de encargos, mas também a identificar as aeronaves com as quais executariam o contrato em caso de adjudicação (indicando a respetiva marca, modelo e a possibilidade de transporte de incubadora). Naturalmente que se reconhece que as propostas são promessas (juridicamente vinculantes) que, em caso de adjudicação, podem vir a ser total ou parcialmente incumpridas por razões imputáveis, ou não, ao adjudicatário – mas essa circunstância é transversal a toda a contratação pública, inclusive no âmbito de concursos limitados em que a entidade adjudicante afere, de algum modo, a capacidade técnica dos candidatos. De resto, é (não só mas também) baseado no risco desta situação ocorrer que o CCP prevê a obrigação de os adjudicatários prestarem caução em contratos de valor relevante – o que também aconteceu no caso vertente.

Por fim, recorda-se que dos documentos das propostas apresentadas no âmbito do concurso público constavam ainda, obrigatoriamente, “catálogos e documentos técnicos que demonstrem a conformidade dos tipos (marca e modelo) das aeronaves propostas com as características, requisitos e especificações previstas no Anexo I do Caderno de Encargos” e “documentos técnicos que incluam as características, dimensões e diagramas da cabine de passageiros com a célula sanitária proposta instalada”. A apresentação destes documentos também constituía um garante de que os concorrentes eram, efetivamente, detentores (independentemente do título) dos meios materiais necessários à execução do contrato a celebrar.

Esclarece-se ainda que o INEM não dispunha de evidência no sentido de o adjudicatário do concurso público carecer dos meios materiais e humanos necessários à execução do contrato resultante do concurso público (muito menos, pelos motivos constantes do enunciado da questão). De resto, o que resulta do Plano para a implementação

progressiva da operação (apresentado pelo cocontratante em 13/06/2025) é o contrário: o cocontratante parece deter os meios necessários mas identifica constrangimentos temporais à sua mobilização em 01/07/2025, resultantes, por um lado, da data do início de vigência do contrato e, por outro, da necessidade do cumprimento de requisitos legais e regulamentares obrigatórios previstos, em particular, na legislação aeronáutica europeia relativa a operações do serviço de helicópteros de emergência médica (por exemplo, avaliações de risco, formação de tripulações, etc.).

Cumpra ainda acrescentar que, em abstrato, não é incomum nem ilegal que os concorrentes não detenham todos os meios necessários à execução do contrato no momento em que apresentam as respetivas propostas, desde que diligenciem no sentido de garantir que os virão a deter, em caso de adjudicação, de forma a cumprirem atempadamente as obrigações constantes do caderno de encargos e das suas propostas (pense-se, por exemplo, no caso em que o adjudicatário está dependente da transferência de recursos humanos altamente qualificados afetos à execução do contrato em vigor ao tempo do concurso, ou no caso em que o concorrente tem necessidade de investir na compra de um equipamento para a execução do contrato, o que só fará se vier a ser adjudicatário). De resto, fixar a obrigação de os concorrentes deterem todos os meios necessários para executar o contrato a celebrar, no momento da apresentação das propostas, é suscetível de configurar uma restrição da concorrência.

De qualquer modo, o INEM solicitou a apresentação, a título de documento de habilitação, do “Certificado de Operador Aéreo (COA) do qual conste a autorização de emergência médica, ou documento equivalente, emitido pela autoridade aeronáutica competente, que comprove a habilitação legal do adjudicatário para a prestação dos serviços de operação objeto do contrato a celebrar” (cf. alínea f) do n.º 1 do artigo 16.º do programa do concurso público). A obtenção deste certificado pelo adjudicatário confirma, à entidade adjudicante, que aquele dispõe das habilitações profissionais legalmente exigíveis para a execução do contrato a celebrar, representando também uma garantia do cumprimento das suas obrigações contratuais no que respeita aos meios materiais a alocar à execução do contrato a celebrar (cf. avaliação dos requisitos exigidos para a concessão do Certificado de Operador Aéreo regulado pelo Regulamento (UE) n.º 965/2012 da Comissão, de 5 de outubro de 2012) - de forma semelhante à apresentação de um alvará por um empreiteiro para efeitos da execução de uma empreitada de obra pública. Destacam-se, a este propósito, as Especificações de Operações que integram o COA apresentado pelo adjudicatário.

Assim sendo, considera-se que o INEM não só cumpriu como utilizou todos os mecanismos legais ao seu dispor, atentas as circunstâncias do caso concreto, para assegurar a vinculação do potencial adjudicatário ao cumprimento das obrigações contratuais resultantes do caderno de encargos e da sua proposta.

2. (...)

Apesar de esta factualidade já ter sido considerada no âmbito do processo de fiscalização prévia do contrato celebrado na sequência do concurso público (que foi visado), tendo na altura sido juntos os respetivos documentos de suporte (para os quais se remete), esclarece-se o seguinte:

a) Em 14/11/2024, a reprogramação da despesa relativa à aquisição dos serviços do referido contrato foi autorizada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 163/2024;

b) Em 19/11/2024, através do Despacho n.º 13687-A/2024, foi subdelegada no Conselho Diretivo do INEM a competência para a prática de todos os atos, no âmbito pré-contratual, necessários à concretização da referida aquisição (designadamente, a

competência para tomar a decisão de contratar, para aprovar as peças do procedimento, para designar o júri do procedimento, para aprovar a minuta do contrato e para tomar a decisão de adjudicação, assim como para proceder à outorga do respetivo contrato);

c) Em 20/11/2024, o INEM mandatou os Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E.P.E. (SPMS), para proceder à instrução e realização do concurso público;

d) Ainda em 20/11/2024, os anúncios do concurso público foram enviados para publicação tanto no Jornal oficial da União Europeia (JOUE) como no Diário da República (DR); tendo sido publicados no dia 22/11/2024.

Atenta esta cronologia, considera o INEM que atuou com a máxima diligência e celeridade no lançamento do concurso público em causa, não se vislumbrando ter sido possível fazê-lo mais cedo.

3. (...)

Como resulta da documentação junta ao processo instrutor relativo à fiscalização prévia do contrato celebrado na sequência do concurso público (que foi visado), a tramitação do procedimento pré-contratual foi a seguinte:

a) O termo do prazo para apresentação de propostas pelos concorrentes foi fixado e ocorreu em 30/12/2024;

b) Em 08/01/2025, no âmbito do seu trabalho de análise e avaliação das propostas, o júri exerceu o dever de pedir o suprimento de irregularidades formais das três propostas apresentadas (ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 72.º do CCP), tendo fixado aos concorrentes, para o efeito, o dia 10/01/2025;

c) Em 16/01/2025, o júri notificou os concorrentes do 1.º relatório preliminar;

d) Nos termos do disposto no artigo 147.º do CCP, foi fixado um prazo de 5 dias (úteis) a contar da notificação daquele relatório para os concorrentes, querendo, se pronunciarem em sede de audiência prévia - prazo esse que terminou em 23/01/2025;

e) As pronúncias apresentadas pelos concorrentes revelaram a necessidade de recorrer a um perito na área da aviação (no caso, da Força Aérea) - o qual foi designado pela SPMS em 30/01/2025;

f) Da reanálise das propostas pelo júri, auxiliado pelo referido perito, resultou a necessidade de se proceder a novo pedido de suprimento de irregularidades formais das três propostas apresentadas, cujo prazo terminou em 14/02/2025;

g) Subsequentemente, o 2.º relatório preliminar foi notificado aos concorrentes em 24/02/2025, fixando-se-lhes prazo para se pronunciarem em sede de audiência prévia até 03/03/2025;

h) Analisadas as pronúncias dos concorrentes, o júri elaborou o 3.º (e último) relatório preliminar, notificando-o aos concorrentes em 11/03/2025 e fixando-lhes prazo para se pronunciarem em sede de audiência prévia até 18/03/2025;

i) A decisão de adjudicação foi tomada pelo Conselho de Administração da SPMS em 26/03/2025, tendo sido notificada aos concorrentes juntamente com o teor do relatório final na mesma data; também em 26/03/2025 o adjudicatário foi notificado para aceitar ou reclamar da minuta do contrato;

j) Seguiram-se os prazos legais para apresentação dos documentos de habilitação (tendo o adjudicatário pedido uma prorrogação ao abrigo do n.º 2 do artigo 85.º do CCP) e para

a prestação de caução; os trâmites pós-adjudicatórios foram concluídos pelas 23h59 do dia **16/04/2025**;

k) Em virtude da necessidade de o adjudicatário constituir uma sucursal em território nacional (à luz das regras comerciais aplicáveis ao exercício de atividade em Portugal por período superior a um ano, em particular do disposto no n.º 1 do artigo 4.º do Código das Sociedades Comerciais – recorde-se aqui o facto de o adjudicatário ter sede em Malta), aquele só reuniu as condições para outorgar o contrato em **20/05/2025**, ou seja, mesmo no termo do prazo legal para o efeito previsto no n.º 1 do artigo 104.º do CCP;

l) Em **22/05/2025**, o contrato assim outorgado foi enviado ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, tendo o respetivo visto sido obtido em **30/06/2025**.

Ora, as “vicissitudes ocorridas” durante a tramitação do concurso público dizem respeito, principalmente, (i) à elaboração dos três relatórios preliminares (cf. alíneas b) a h) do parágrafo anterior), (ii) à necessidade de recorrer a um perito da Força Aérea (cf. alínea e) do parágrafo anterior) e (iii) à outorga do contrato (que, apesar de ter ocorrido dentro do prazo legal para o efeito fixado, não pôde acontecer mais cedo pelo motivo explicado na alínea k) do parágrafo anterior).

Estas vicissitudes, não sendo anormais, são dificilmente previsíveis (em termos de probabilidade de ocorrência/frequência) e muito variáveis no que respeita ao impacto na duração do procedimento. De qualquer modo, é notória a atuação diligente e célere do INEM (e da SPMS) no decurso da tramitação do procedimento concursal. Relembre-se, ainda, que o INEM estava temporalmente constrangido pela data em que foi possível lançar o procedimento, tal como esclarecido na resposta anterior.

4. (...)

A este propósito, remete-se para o esclarecimento prestado na alínea k) do primeiro parágrafo da resposta anterior. A constituição da sucursal do adjudicatário em Portugal (bem como outras diligências acessórias de ordem prática - por exemplo, a abertura de conta bancária) foram a razão pela qual só foi possível outorgar o contrato no termo do respetivo prazo legal (a saber, em 22/05/2025).

5. (...)

Esclarece-se que, caso o contrato a que esta questão se refere seja o contrato celebrado na sequência do concurso público, o mesmo ainda não começou a ser executado (cf. Plano de implementação progressiva da operação apresentado pelo cocontratante em 13/06/2025 e atualizado em 18/08/2025); caso o contrato em causa seja aquele que é objeto do presente procedimento de fiscalização prévia, o mesmo já começou a ser materialmente executado pelo cocontratante, não tendo o INEM ainda efetuado quaisquer pagamentos ao seu abrigo (cf. nossa resposta à questão n.º 11 do V/ anterior pedido de esclarecimentos).

6. (...)

Esclarece-se que o contrato celebrado na sequência do concurso público não foi, até à data, resolvido. De igual modo, não foi ainda deduzido pedido indemnizatório. Com efeito, tal como referido na resposta à questão n.º 3 do V/ anterior pedido de esclarecimentos, o INEM está a apreciar a alegada impossibilidade de início da execução da operação no dia 01/07/2025, invocada pelo cocontratante, bem como a justificação técnica e jurídica subjacente ao Plano de implementação progressiva da operação por este apresentado em 13/06/2025 e atualizado em 18/08/2025, no sentido de retirar as devidas consequências legais e contratuais (em especial, a aplicação das sanções contratuais que se revelem devidas e adequadas), o que fará.

A apreciação técnica e jurídica em causa é complexa e requer o auxílio de peritos. Em função dos resultados dessa apreciação, bem como do (in)cumprimento pelo cocontratante do mencionado Plano, o INEM não se demitirá do seu dever de aplicar sanções contratuais, resolver o contrato e deduzir pedido indemnizatório se para tal houver fundamento e na medida adequada, atento o caso concreto. O INEM, porém, não considerou ainda oportuno tomar qualquer dessas decisões (resolução contratual, dedução de pedido indemnizatório e aplicação de sanções), em virtude de não ter sido ainda possível apurar, de facto e de direito, o grau de incumprimento do cocontratante, bem como a medida da sua imputabilidade, por um lado, nem concretizar o respetivo impacto para efeitos de cálculo quer de sanções quer de prejuízos, por outro.

Importa ainda ter presente que, num setor de mercado que tem revelado pouca capacidade de resposta para assegurar o serviço de helicópteros de emergência médica com o nível constante dos cadernos de encargos dos procedimentos pré-contratuais promovidos pelo INEM, antes de tomar uma eventual decisão de resolução contratual (que não imposta por lei, naturalmente) o INEM tem, necessariamente, de ponderar não apenas os aspetos relativos à execução do contrato em causa, mas também as consequências que daí derivam para o interesse público provocadas por essa decisão, em particular, a eventual necessidade de o INEM ter de recorrer a um ajuste direto de maior duração, porventura com a Avincis, para garantir a continuidade do serviço - o que seria "irónico" à luz das recomendações emitidas em anteriores decisões de visto relativas a contratos com o mesmo objeto e também eles celebrados na sequência de procedimentos de ajuste direto (mais prolongados do que o contrato ora em apreço).

Mais se esclarece, com relevância para o objeto do presente procedimento de fiscalização prévia, que o INEM está a acompanhar diligentemente a execução do respetivo contrato por parte do cocontratante, não apenas para garantir a defesa e a promoção do interesse público subjacente, como também para averiguar da necessidade de aplicação de penalidades nos termos contratualmente previstos (uma vez que no contrato ora em apreço se mantêm inalterados os níveis de serviço constantes do contrato celebrado na sequência do concurso público) – o que fará.

7. (...)

Reiterando o que ficou dito em várias das nossas respostas ao V/ anterior pedido de esclarecimentos, esclarece-se que o cocontratante invocou a impossibilidade de início da execução da operação no dia 01/07/2025 (mediante requerimento apresentado em 13/06/2025, junto ao processo instrutor), alegando razões relacionadas com a necessidade de garantir condições operacionais e de segurança, em cumprimento de requisitos legais e regulamentares obrigatórios, que não se compaginariam com o início da operação no dia 01/07/2025 – pelo que apresentou um Plano de implementação progressiva da operação do serviço de helicópteros de emergência médica, atualizado em 18/08/2025. Ou seja, o cocontratante não comunicou que não podia executar o contrato celebrado na sequência do concurso público (como resulta do enunciado desta questão) - o cocontratante argumentou (e tentou fundamentar) que só podia começar a executar o contrato de acordo com um cronograma alternativo que apresentou.

Com efeito, do referido requerimento apresentado pelo cocontratante não parece resultar que o mesmo carece de meios, em abstrato, para cumprir o contrato celebrado na sequência do concurso público. Na verdade, o que se retira desse requerimento é que, em concreto, a mobilização desses meios em cumprimento das regras de aeronáutica parece requerer uma implementação faseada que não se coaduna com a data de início de operação fixada em 01/07/2025 (nomeadamente, tendo em conta a data de início de vigência do contrato em causa). Recordar-se que os meios aéreos abrangidos pelo contrato

celebrado na sequência do concurso público são quatro helicópteros médios em regime horário de H24.

Ora, na sua resposta à consulta preliminar ao mercado realizada pelo INEM no dia 06/06/2025, o ora cocontratante declarou que teria capacidade para disponibilizar três helicópteros (dois médios e um ligeiro), todos em regime horário de H12, no contexto do ajuste direto por urgência imperiosa que o INEM estava a preparar. Subsequentemente, tendo sido convidada a apresentar proposta no âmbito do referido procedimento, o ora cocontratante (i) aceitou, sem reservas, o respetivo caderno de encargos, obrigando-se a executar o contrato a celebrar em conformidade com o conteúdo do mesmo; e (ii) vinculou-se ao cumprimento dos termos e condições contratuais constantes da sua proposta (em particular: o tipo de helicóptero, o seu preço e a data do início da respetiva operação) – o que tem vindo a cumprir, desde 01/07/2025 até ao momento.

Note-se que da declaração negocial vinculativa, apresentada pelo ora cocontratante no âmbito do ajuste direto, resultava - a contrario - que os constrangimentos reportados no requerimento por si apresentado em 13/06/2025 (relativamente ao contrato celebrado na sequência do concurso público) não existiam relativamente aos meios necessários para a execução do contrato em apreço. De facto, como ficou dito em várias das nossas respostas ao V/ anterior pedido de esclarecimentos, a (in)capacidade para executar tempestivamente um contrato não implica, necessariamente, a (in)capacidade para executar o outro (mesmo que com a mesma data de início de operação). Tal deve-se ao facto de, apesar de ambos os contratos terem por objeto o serviço de helicópteros de emergência médica, as condições da sua execução contratual diferirem em aspetos essenciais, em especial:

- (i) O contrato em apreço destina-se a um fim transitório, de curta duração (no máximo, 4 meses vs. 60 meses);*
- (ii) O contrato em apreço só abrange três helicópteros, sendo um deles ligeiro (vs. quatro helicópteros, todos médios);*
- (iii) No contrato em apreço todos os helicópteros operam em regime horário de H12 (vs. todos os helicópteros em regime horário de H24).*

O INEM considerou que a circunstância de o contrato em apreço prever apenas o regime horário de H12 e de contemplar um helicóptero ligeiro, por exemplo, já seria suscetível, com elevada probabilidade, de possibilitar a execução tempestiva do contrato em apreço pelo ora cocontratante, na medida em que estes aspetos podem ser determinantes para a verificação, ou não, dos constrangimentos operacionais e de segurança impostos pelos requisitos legais e regulamentares obrigatórios (previstos, em particular, na legislação aeronáutica europeia) para o início da operação no dia 01/07/2025.

Naturalmente que, em garantia do bom cumprimento do contrato em apreço, o cocontratante prestou nova caução.

E a verdade é que o cocontratante iniciou a operação ao abrigo do contrato em apreço em 01/07/2025, com todos os meios a que está contratualmente obrigado e no regime horário contratualmente previsto. Assim, considera o INEM que maior teria sido o risco de não ter recorrido ao ajuste direto por “critério material” e de não ter celebrado o contrato em apreço com o mesmo cocontratante que resultou do concurso público. Em alternativa, existiam apenas dois cenários: a interrupção inaceitável do serviço de helicópteros de emergência médica em 01/07/2025 ou a celebração de um contrato por ajuste direto com a Avincis com a duração de 24 meses (uma vez que esta foi a única empresa, para além do ora cocontratante, que se disponibilizou a executar o serviço de

forma temporária, mas pelo período mínimo de 2 anos – cf. resultados da consulta preliminar juntos com a submissão original).

8. (...)

Nos termos do disposto no n.º 2 da cláusula 46.ª do contrato em apreço, “O CONTRATO termina a sua vigência no termo do PERÍODO DE OPERAÇÃO da última AERONAVE, nos termos previstos na cláusula 6.ª, não excedendo a duração máxima de 4 (quatro) meses.”. Esclarece-se que a duração máxima do contrato em apreço foi determinada, como não poderia deixar de ser, pela análise que o INEM efetuou do cronograma constante do Plano de implementação progressiva da operação do serviço de helicópteros de emergência médica, apresentado pelo ora cocontratante em 13/06/2025, no âmbito do contrato celebrado na sequência do concurso público. Por uma questão de prudência, o INEM previu uma margem temporal extra para acautelar o risco de um eventual atraso no cumprimento do referido cronograma, com vista a garantir a continuidade da prestação do serviço em causa, que não pode ser interrompido, como é sobejamente sabido, facto esse que não pode ser desconsiderado. Esta opção diligente e responsável por parte do INEM não significa que o contrato em apreço durasse 4 meses - como resulta claramente da solução “on demand” de cessação parcial e faseada da operação, constante da respetiva cláusula 6.ª.

Posteriormente à celebração do contrato em apreço e ao início da respetiva operação, o ora cocontratante apresentou uma versão atualizada do mencionado Plano e respetivo cronograma, em 18/08/2025 – que, como já foi dito, está em apreciação pelo INEM.

Reitera-se que estão em causa dois instrumentos contratuais distintos com execuções contratuais igualmente distintas (como destacado na resposta à pergunta anterior). Embora visem a aquisição do mesmo tipo de serviço, fazem-no de acordo com condições contratuais diferenciadas – o que, de resto, se entende que foi a razão que permitiu o início da operação ao abrigo do 2.º contrato em 01/07/2025, apesar da alegada impossibilidade de dar início à operação ao abrigo do 1.º contrato na mesma data. Reitera-se que o facto de o contrato em apreço ter sido celebrado com o mesmo cocontratante do contrato celebrado na sequência do concurso público, este resultou apenas da circunstância de este ter sido o único que demonstrou capacidade e disponibilidade, no âmbito da consulta preliminar ao mercado da especialidade, efetuada a 14 operadores económicos, para executar um contrato transitório de curta duração (na medida do estritamente necessário para garantir a continuidade do serviço em causa às 00h00m00s do dia 01/07/2025). Caso outro operador económico tivesse demonstrado capacidade e disponibilidade, nomeadamente em condições mais favoráveis para o interesse público, o INEM ter-lhe-ia dirigido o convite para apresentar proposta no âmbito do ajuste direto. Aliás, recorde-se que a opção original do INEM, para evitar o risco de um eventual gap entre o antigo contrato (que terminava a sua vigência/operação em 30/06/2025) e o início da operação ao abrigo do novo contrato em 01/07/2025, foi a ordenação de serviços complementares ao então prestador – o que fez em 28/05/2025, tendo o então prestador recusado executá-los em 03/06/2025.

Do exposto resulta evidente que não estamos perante uma qualquer “renegociação” do contrato celebrado na sequência do concurso público, nem o ora cocontratante propôs qualquer “renegociação” do mesmo.

9. (...)

Cumprе esclarecer que não é possível calcular, de forma rigorosa, o que é solicitado nesta questão. Com efeito, os preços constantes do contrato celebrado na sequência do concurso público assentam num modelo de remuneração misto constituído por uma componente

fixa (a pagar pela disponibilidade dos helicópteros) e uma componente variável (correspondente ao número de horas efetivamente voadas multiplicado pelo preço unitário da hora de voo contratualmente previsto) – ao passo que o preço a pagar ao abrigo do contrato em apreço resulta do somatório da multiplicação do preço unitário fixado por cada dia de operação de cada helicóptero pelo número de dias de operação efetiva dos três helicópteros.

Acresce ainda que os preços constantes do contrato celebrado na sequência do concurso público refletem a sua duração alargada, a dimensão e tipologia da frota que lhe está associada (quatro helicópteros médios) e o regime horário aplicável de H24 – ao passo que o preço unitário fixado por cada dia de operação de cada helicóptero no contrato em apreço teve em consideração a sua curta duração, a frota composta por apenas dois helicópteros médios e um ligeiro, e o regime horário de H12. A comparação entre preços a pagar de acordo com dois modelos de remuneração distintos, assentes em pressupostos também distintos, só pode, por isso, ser feita por aproximação.

Assim, numa tentativa de responder da forma mais completa possível à presente questão, o INEM procedeu a cálculos com base nas horas voadas nos meses de julho e agosto de 2025, cujos resultados se apresentam na tabela seguinte:

SHEM – julho 2025	Ajuste Direto			Concurso Público				
	N.º dias/mês	Preço/dia (H12)	Total	Horas Voadas	Preço hora/voo	sub. Total	Valor disponibilidade H12 *	Total
Helicóptero n.º 1: Médio (H145) Algarve (Loulé) H12	31	11 300,00 €	350 300,00 €	42:37:00	2 349,00 €	91 583,22 €	269 912,90 €	361 496,12 €
Helicóptero n.º 2: Ligeiro (H135) Norte (Macedo) H12	31	11 300,00 €	350 300,00 €	43:36:00	2 349,00 €	93 696,40 €	269 912,90 €	363 609,30 €
Helicóptero n.º 3: Médio (H145) Sul (Évora) H12	16	11 300,00 €	180 800,00 €	22:54:00	2 349,00 €	49 212,10 €	139 309,88 €	189 521,98 €
			881 400,00 €	109:07:00		234 491,72 €		913 627,41 €

SHEM – agosto 2025	Ajuste Direto			Concurso Público				
	N.º dias/mês	Preço/dia (H12)	Total	Horas Voadas	Preço hora/voo	sub. Total	Valor disponibilidade H12 *	Total
Helicóptero n.º 1: Médio (H145) Algarve (Loulé) H12	31	11 300,00 €	350 300,00 €	39:21:00	2 349,00 €	84 563,15 €	269 912,90 €	354 476,05 €
Helicóptero n.º 2: Ligeiro (H135) Norte (Macedo) H12	31	11 300,00 €	350 300,00 €	36:59:00	2 349,00 €	79 477,18 €	269 912,90 €	349 390,09 €
Helicóptero n.º 3: Médio (H145) Sul (Évora) H12	31	11 300,00 €	350 300,00 €	53:51:00	2 349,00 €	135 723,65 €	269 912,90 €	385 636,55 €
			1 050 900,00 €	130:11:00		279 763,98 €		1 089 502,69 €

* O preço a pagar pela disponibilidade dos helicópteros em regime horário de H12 não consta do contrato celebrado na sequência do concurso público e, além disso, seria desajustado calculá-lo por recurso a um juízo de proporcionalidade direta (isto é, 50%) relativamente ao preço contratual da disponibilidade dos helicópteros em regime horário de H24. Como tivemos a oportunidade de esclarecer na resposta à questão n.º 7 do V/ anterior pedido de esclarecimentos, o preço da disponibilidade dos helicópteros em regime horário de H12 representa cerca de 80% do preço relativo ao regime horário de H24, uma vez que os custos estruturais são muito idênticos. Foi com base nesta premissa que foram calculados os valores apresentados na coluna “Valor disponibilidade H12” relativa ao concurso público – o que o INEM fez da seguinte forma:

Concurso Público - contrato	Valor contrato	Nº de Dias	Valor dia/H24	Valor 1heli H24	Valor 1 heli H12*
Disponibilidade	55 985 160,00 €	1286	43 534,34 €	10 883,58 €	8 706,87 €

* Em que “Valor 1 heli H12” corresponde a 80% de “Valor 1 heli H24”.

Dos valores apresentados resulta que a operação executada ao abrigo do contrato em apreço está ligeiramente menos onerosa do que se estima que seria ao abrigo do contrato celebrado na sequência do concurso público - embora se ressalve, novamente, que a resposta a esta pergunta implica a comparação de realidades contratuais diferentes.

10. (...)

A este propósito, remete-se para a resposta à questão n.º 7 supra, em especial no que respeita ao esclarecimento do tema da incapacidade/impossibilidade de dar início a uma operação em 01/07/2025, ao abrigo do contrato celebrado na sequência do concurso público, versus a capacidade/possibilidade de iniciar na mesma data uma outra operação (semelhante mas em condições distintas), ao abrigo do contrato em apreço.

Esclarece-se ainda que, ao contrário do que parece resultar do enunciado desta questão, o contrato em apreço não corresponde a uma execução parcial e faseada do contrato celebrado na sequência do concurso público, por referência ao Plano de implementação progressiva da operação apresentado pelo ora cocontratante em 13/06/2025 e atualizado em 18/08/2025.

Como já ficou demonstrado, estão em causa dois instrumentos contratuais distintos, com alocação de frota distinta (quer em dimensão quer em tipologia), entre outras condições contratuais significativamente diferentes – cf. elenco dos principais aspetos que distinguem um contrato do outro constante da resposta à questão n.º 7 supra.

Claro que existe uma relação lógica entre os dois contratos, uma vez que o segundo visa assegurar a prestação de um serviço cuja continuidade foi necessário garantir porque a execução do primeiro ainda não começou – mas em condições contratuais notoriamente diversas. Além disso, como ficou acima explanado, o contrato em apreço poderia ter sido celebrado com outro cocontratante, assim outro operador tivesse mostrado capacidade e disponibilidade para o fazer de forma transitória. Mais: a primeira via seguida pelo INEM para garantir a prestação temporária do serviço em causa foi a ordenação de serviços complementares ao anterior prestador, cuja execução foi por este recusada. Se esta primeira via tivesse sido bem sucedida, também se diria que os serviços complementares correspondiam, nesse caso, a uma execução parcial e faseada do contrato celebrado na sequência do concurso público (de acordo com o referido Plano atualizado), embora por outro preço, e por conseguinte, tendo objetos parcialmente idênticos, seriam impossíveis de cumprir ao mesmo tempo?

Em conclusão, para colmatar o atraso no início da operação ao abrigo do contrato celebrado na sequência do concurso público, o INEM celebrou o contrato em apreço, para defesa do interesse público que o serviço em causa visa promover - não estando, por isso, duas operações de helicópteros de emergência médica a ser executadas ao mesmo tempo.

11. (...)

Esclarece-se que, uma vez frustrada a tentativa de prestação de serviços complementares por parte da Avincis (ao abrigo do contrato anteriormente em vigor), e após a apresentação pelo ora cocontratante do requerimento relativo à impossibilidade de início da execução da operação no dia 01/07/2025 (ao abrigo do contrato celebrado na sequência do concurso público), o INEM contactou a FAP, por email em 16/06/2025 e por ofício em 18/06/2025, no sentido de indagar da possibilidade de obter a sua colaboração como complemento ao contrato a celebrar por ajuste direto, que estava em fase de preparação.

No entanto, o INEM nunca recebeu resposta diretamente da FAP. A colaboração da FAP terá sido acordada ao nível político/ministerial. Por comunicação do Ministério da Saúde, o INEM teve conhecimento de que a FAP iria disponibilizar recursos seus para as missões do serviço de helicópteros de emergência médica, mas de forma autónoma, isto é, não integrada com as missões asseguradas pelos meios contratualizados pelo INEM através do contrato em apreço.

Mais se esclarece que o INEM não tem, a cada instante, conhecimento dos meios da FAP disponíveis para o serviço de helicópteros de emergência médica – ou seja, não está “acordada” a disponibilização de determinado número e tipo de helicópteros, num determinado regime horário, segundo determinadas condições (nomeadamente, níveis de serviço).

Na prática, é assim que funciona: sempre que é identificada uma situação em que, potencialmente, poderia ser útil a utilização de um meio aéreo da FAP (quer para

chegada rápida da equipa médica ao local, quer para transporte rápido de longas distâncias), o CODU contacta o Comando Aéreo da FAP, o qual, após receção dos dados relativos à situação concreta, informa se tem (ou não) condições para aceitar a missão e, em caso afirmativo, informa da hora estimada de chegada ao local. Com esta informação, os médicos responsáveis decidem se a via aérea continua a ser a mais vantajosa para aquela situação. Ou seja, a colaboração da FAP, no âmbito do serviço de helicópteros de emergência médica, é aferida de forma casuística e prestada de forma meramente pontual e residual.

Compulsado o histórico das missões do serviço de helicópteros de emergência médica realizadas desde 01/07/2025 até ao momento, informa-se que dos 41 contatos efetuados com o Comando Aéreo da FAP, apenas 22 se traduziram em missões executadas com a colaboração dos seus meios aéreos. Nos restantes 19 casos, atenta a informação prestada pela FAP (nomeadamente, a hora estimada de chegada dos seus meios ao local), optou-se pelo transporte de doentes por via terrestre.

Deve realçar-se o carácter abnegado e profissional dos militares da FAP no cumprimento destas missões (em sobreposição com as demais missões garantidas diariamente pela FAP) e, deste modo, relevado o natural tempo significativamente aumentado para ativação dos meios e chegada ao local, que em algumas situações leva a que a via terrestre seja preferível.

A este propósito, importa ainda informar que ainda não se verificou qualquer quebra do serviço de helicópteros de emergência médica objeto do contrato em apreço. Desde 01/07/2025 até ao momento, nas mais variadas circunstâncias, foram efetuadas 201 missões com os meios contratualizados pelo INEM através do contrato em apreço.

Destaca-se, ainda, a disponibilidade, a prestabilidade e o espírito de missão demonstrados pelas equipas do cocontratante aquando dos grandes incêndios do mês de agosto, que acederam prontamente quando foi solicitado o reposicionamento do helicóptero de Évora para Viseu - o que se revelou instrumento fundamental no socorro de vítimas graves decorrentes do combate aos fogos, em zonas de acesso extremamente difícil.

Do exposto resulta que, desde 01/07/2025 até ao momento, a contribuição dos meios da FAP para o serviço de helicópteros de emergência médica representou apenas 10% do total de missões efetivamente realizadas. Com efeito, a capacidade e disponibilidade dos seus meios aéreos é limitada, uma vez que não estão (estimando-se que não possam estar) alocados em exclusividade ao serviço de helicópteros de emergência médica.

Fica, assim, demonstrado que, nesta fase, a FAP não constitui alternativa a um dispositivo inteiramente dedicado ao serviço de helicópteros de emergência médica sem diminuição substancial dos níveis de serviço.

12. (...)

Esclarece-se que a “urgência imperiosa” que fundamentou o recurso ao procedimento de ajuste direto, na sequência do qual foi celebrado o contrato em apreço, não se compadecia com a adoção de um procedimento de consulta prévia. Tal implicaria a fixação de um critério de adjudicação, a elaboração de relatórios de análise de propostas, a submissão dos mesmos a audiência prévia de interessados, etc. – o que importaria uma delonga incomportável da tramitação procedimental e, como consequência, um atraso inadmissível do início da operação objeto do contrato a celebrar.

Além disso, através da consulta preliminar ao mercado, 14 operadores do setor de mercado relevante foram auscultados relativamente à capacidade e disponibilidade que detinham, naquele momento, para prestar o serviço de helicópteros de emergência médica de forma

transitória. Como resulta da documentação junta com a submissão original, as manifestações de capacidade e disponibilidade demonstradas pelos operadores consultados foram as seguintes:

Operadores consultados	Respostas obtidas												
Salvavida, Transporte de Doentes Lda	"ainda estamos a aguardar a aprovação do licenciamento necessário para o exercício da atividade, o que nos impossibilita de participar neste processo."												
Gesticopter	"A GESTICOPTER agradece a consulta preliminar, confirmando no entanto não ter disponibilidade para responder favoravelmente. Mantém-se a nossa impossibilidade de reunir, em menos de cinco a seis meses, os recursos humanos e materiais necessários ao bom cumprimento do caderno de encargos proposto."												
Avincis	"estando em condições de iniciar a operação em 1 de julho de 2025 e com um período mínimo de 24 meses"												
GuifMed	<table border="1"> <tr> <td>Helicóptero 1</td> <td>Médio</td> <td>H145</td> <td>h'12</td> </tr> <tr> <td>Helicóptero 2</td> <td>Ligeiro</td> <td>H135</td> <td>h'12</td> </tr> <tr> <td>Helicóptero 3</td> <td>Médio</td> <td>H145</td> <td>h'12 - Início a 15 Julho</td> </tr> </table>	Helicóptero 1	Médio	H145	h'12	Helicóptero 2	Ligeiro	H135	h'12	Helicóptero 3	Médio	H145	h'12 - Início a 15 Julho
	Helicóptero 1	Médio	H145	h'12									
	Helicóptero 2	Ligeiro	H135	h'12									
Helicóptero 3	Médio	H145	h'12 - Início a 15 Julho										
WORLD AVIATION SL	Não respondeu												
ADAC Luftrettung	Não respondeu												
Babcock France	Não respondeu												
Westair Helicopters	Não respondeu												
HeliPortugal	Não respondeu												
Helibravo	Não respondeu												
Ellance	Não respondeu												
Gestify	Não respondeu												
SAF Aerogroup	Não respondeu												
UNA Aviation	Não respondeu												

Assim sendo, o INEM considerou, por um lado, que dispunha da informação relevante e necessária para lhe permitir convidar um operador (o único) com capacidade e disponibilidade para executar o contrato a celebrar e, por outro, que a urgência da situação impunha a adoção do procedimento pré-contratual mais célere possível (a saber, o ajuste direto). Acresce ainda que, apesar dos resultados desta consulta preliminar terem sido determinantes para a configuração da operação de helicópteros de emergência médica atualmente em vigor ao abrigo do contrato em apreço, o INEM fixou um preço base inferior ao preço que o ora cocontratante havia indicado na sua resposta à referida consulta. Daqui resulta que o INEM atuou de forma diligente, como lhe é exigido, tanto na escolha do procedimento como no desenho contratual refletido no respetivo caderno de encargos.

Finalmente, reitera-se que o objeto do contrato em apreço não consubstancia uma versão reduzida do objeto do contrato celebrado na sequência do concurso público: trata-se de um objeto diferente executado em condições distintas, como já tivemos oportunidade de esclarecer acima."

6.23 Em Sessão Diária de Visto de 25/09/2025, foi proferido despacho a determinar uma última devolução, nos seguintes termos:

1. Explique como entende estar reunido o requisito da estrita imprescindibilidade, nos termos do art. 24.º, n.º 1, al. c) CCP, ao ter fixado um prazo de quatro meses para o ajuste direto, quando seria suficiente que este produzisse efeitos até à data da entrada em vigor do contrato concluído ao abrigo do concurso público com o mesmo cocontratante (recorrendo a uma condição inserida no ajuste direto com essa finalidade).
2. Explique como a celebração de um contrato com o mesmo objeto parcial de um outro com a mesma entidade para o mesmo fim, estando ambos em vigor ao mesmo tempo, não consubstancia uma impossibilidade jurídica, gerando uma nulidade.

6.24 O INEM apresentou resposta através do requerimento n.º 1665/2025, de 26/09/2025, com o seguinte teor:

“1. (...)

*Cumprе esclarecer, em primeiro lugar, que o contrato em apreço não estabelece um **prazo fixo** de quatro meses de duração, mas sim um **prazo máximo** de quatro meses de duração. Tal resulta claramente da redação do n.º 2 da cláusula 46.º do contrato:*

*“2. O CONTRATO termina a sua vigência no termo do PERÍODO DE OPERAÇÃO da última AERONAVE, nos termos previstos na cláusula 6.ª, **não excedendo a duração máxima de 4 (quatro) meses.**” (destaque nosso).*

A cláusula 6.ª do contrato, por seu turno, dispõe o seguinte:

“1. O PERÍODO DE OPERAÇÃO dos Helicópteros n.ºs 1 e 2, tal como identificados na PROPOSTA, começa às 00h00m00s (zero horas) de 1 julho de 2025 e termina às 23h59m59s (vinte e três horas, cinquenta e nove minutos e cinquenta e nove segundos) do dia a indicar pelo CONTRAENTE PÚBLICO com 1 (uma) semana de antecedência.

2. O PERÍODO DE OPERAÇÃO do Helicóptero n.º 3, tal como identificado na PROPOSTA, começa às 00h00m00s (zero horas) do dia 15 de julho de 2025 e termina às 23h59m59s (vinte e três horas, cinquenta e nove minutos e cinquenta e nove segundos) do dia a indicar pelo CONTRAENTE PÚBLICO com 1 (uma) semana de antecedência.

3. Os PERÍODOS DE OPERAÇÃO dos helicópteros referidos nos números anteriores vão terminando à medida que seja possível substituí-los pelas aeronaves locadas ao abrigo do Contrato n.º 25/0014.” (destaque nosso)

*Da articulação destas duas cláusulas resulta a solução preconizada na questão a que agora se responde – a saber: a inserção de uma **condição contratual** que relaciona a duração do contrato em apreço com o início da operação das aeronaves ao abrigo do contrato celebrado na sequência do concurso público (o referido Contrato n.º 25/0014), que se prevê que venha a ser faseado (por helicóptero).*

*No entanto, esclarece-se que não seria rigoroso, nem acautelaria o interesse público de forma cabal, se a indexação do termo do contrato em apreço fosse feita por referência à **entrada em vigor do contrato** celebrado na sequência do concurso público (como sugerido no enunciado desta questão). Com efeito, apesar deste contrato ter entrado em vigor aquando da comunicação pelo INEM à GulfMed da obtenção do respetivo visto (o que ocorreu em 30/06/2025), a GulfMed já tinha comunicado ao INEM, em 13/06/2025, o requerimento relativo à alegada impossibilidade de início da execução da operação no dia 01/07/2025 (acompanhado de um Plano de implementação progressiva da operação do serviço de helicópteros de emergência médica e respetivo cronograma). Por isso, independentemente da data do início de vigência do contrato celebrado na sequência do concurso público, cabia ao INEM acautelar uma solução alternativa para assegurar a prestação do serviço em causa até ao **efetivo início da sua execução**.*

*Por outras palavras, o início de vigência do contrato não se confunde com o início de execução do mesmo (que, neste caso, é determinado pelo **início da operação das aeronaves**) – de forma semelhante ao que acontece nos contratos de empreitada de obras públicas, em que o início de vigência do contrato também não coincide com o início da execução dos trabalhos/da obra. Ora, o início da execução/operação está, no caso do contrato celebrado na sequência do concurso público, relacionado com o cronograma*

constante do Plano de implementação progressiva da operação do serviço de helicópteros de emergência médica apresentado pela GulfMed.

Assim sendo, o INEM seria irresponsável se, tendo conhecimento daquele Plano e respetivo cronograma, previsse uma condição contratual de cessação do contrato em apreço que fosse indexada à **entrada em vigor do contrato** celebrado na sequência do concurso público, em vez de ter por referência o **efetivo início da operação** das aeronaves ao seu abrigo. Se tal tivesse sido previsto no contrato em apreço, ter-se-ia verificado uma inevitável interrupção serviço em causa a partir das 00h00m00s de dia 01/07/2025.

Concluindo: a solução prevista no contrato em apreço é aquela que melhor acautela o “requisito da estrita imprescindibilidade”, uma vez que assegura que os períodos de operação dos respetivos helicópteros vão terminando à medida que seja possível substituí-los pelos helicópteros locados ao abrigo do contrato celebrado na sequência de concurso público. Esta solução permite **harmonizar a duração do contrato em apreço com a implementação faseada do início da operação ao abrigo do contrato celebrado na sequência de concurso público**. Desta forma, o INEM procurou evitar vazios operacionais (em que nem os helicópteros locados ao abrigo de um contrato, nem os helicópteros locados ao abrigo do outro, estivessem a assegurar o serviço em causa), bem como evitar a sobreposição de helicópteros em operação simultânea ao abrigo de ambos os contratos.

Pelo exposto, o INEM considera fundamentado o recurso ao ajuste direto ao abrigo do critério material previsto na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP. O regime de cessação/termo faseado do contrato em preço, em articulação com o início da operação (expectavelmente também faseado) ao abrigo do contrato celebrado na sequência do concurso público, assegura que **a duração do contrato é a estritamente necessária para garantir a continuidade do serviço de helicópteros de emergência médica**. Assim sendo, o INEM acredita ter agido de forma diligente, obviando ao impacto negativo que a interrupção desse serviço teria no interesse público.

2. (...)

Em primeiro lugar, reitera-se o esclarecimento já anteriormente prestado: embora o contrato em apreço também vise assegurar o serviço de helicópteros de emergência médica, **o seu objeto difere significativamente** do objeto do contrato celebrado na sequência de concurso público. Por um lado, o contrato em apreço destina-se a um fim transitório, de curta duração (por oposição a uma duração alargada de 60 meses do contrato resultante do concurso). Por outro lado, o contrato em apreço abrange uma quantidade inferior de helicópteros (três em vez dos quatro previstos no contrato resultante do concurso). Por outro lado ainda, o contrato em apreço admite um helicóptero ligeiro (o que não acontece no contrato resultante do concurso). Por fim, o regime horário de todos os helicópteros previstos no contrato em apreço é de H12 (em vez de H24, como no contrato resultante do concurso).

Além disso, há duas outras condições contratuais que divergem entre os dois contratos em causa e que, no contexto, assumiram uma importância decisiva para permitir o início da operação em 01/07/2025: no contrato em apreço nenhum dos dois pilotos precisa de ser fluente (nível 4) em português e as aeronaves não precisam de estar caracterizadas (cor e identificação do INEM). Os níveis de serviço e as respetivas penalidades, porém, mantêm-se inalterados.

Estão, pois, em causa **dois instrumentos contratuais distintos com modos de execução igualmente distintos**. Apesar de visarem a prestação do mesmo tipo de serviço, fazem-no de acordo com condições contratuais diferenciadas – o que, de resto, foi a razão que permitiu à GulfMed dar início à operação ao abrigo do contrato em apreço, em

01/07/2025, apesar da impossibilidade por si alegada de dar início à operação, na mesma data, ao abrigo do contrato celebrado na sequência do concurso público. De facto, os constrangimentos legais e regulamentares, relativos à execução do contrato celebrado na sequência do concurso público (reportados pela GulfMed no requerimento por si apresentado em 13/06/2025), não se verificam relativamente aos meios necessários para a execução do contrato em apreço. Justamente em virtude da diferente configuração do seu objeto contratual, em especial, da circunstância de prever apenas o regime horário de H12 e de contemplar um helicóptero ligeiro.

Em segundo lugar, reitera-se que o facto de tanto o contrato em apreço, como o contrato celebrado na sequência do concurso público, terem sido celebrados com a mesma entidade resultou apenas da circunstância de esta ter sido a **única** que demonstrou capacidade e disponibilidade para executar um contrato transitório de curta duração, no âmbito da consulta preliminar efetuada a 14 operadores. O INEM teria convidado outra entidade, caso outro operador tivesse demonstrado capacidade e disponibilidade para tal. Aliás, o INEM teria preferido seguir a sua opção original: execução de serviços complementares ao abrigo do contrato cuja vigência/operação terminou em 30/06/2025, não fosse a recusa do então prestador. Cf. respostas às questões 8 e 10 do V/ segundo pedido de esclarecimentos.

Em terceiro lugar, recorda-se que, apesar de ambos os contratos a que esta questão se refere já terem iniciado a sua vigência, apenas o contrato em apreço está a ser executado. Com efeito, embora o contrato celebrado na sequência do concurso público tenha entrado em vigor (aquando da comunicação pelo INEM à GulfMed da obtenção do respetivo visto em 30/06/2025), o mesmo ainda não começou a ser executado ou, por outras palavras, a operação aeronáutica que é seu objeto ainda não se iniciou – cf. resposta à questão n.º 5 do V/ segundo pedido de esclarecimentos.

Na verdade, juridicamente, a situação em que se encontra o contrato celebrado na sequência do concurso público é a de **suspensão da sua execução** por impossibilidade temporária do cumprimento do contrato alegada pela GulfMed, **enquadrando-se, por isso, no disposto no artigo 297.º do CCP**. Não sendo admissível que o serviço de helicópteros de emergência médica fique, também ele, suspenso, o INEM diligenciou no sentido de celebrar um contrato transitório alternativo. Ficou, assim, assegurada a continuidade daquele serviço, embora em condições contratuais diferentes das constantes do contrato celebrado na sequência do concurso público, como se disse acima.

Ora, não é impossível, nem física nem juridicamente, que um contrato esteja suspenso (pelas razões invocadas pela GulfMed) e que outro contrato esteja em execução (por, relativamente a este, não se verificarem aquelas razões) – visando ambos a prestação do mesmo tipo de serviço, embora em condições significativamente diferentes. Tal como referido anteriormente, **o facto de ambos os contratos aqui em causa estarem em vigor é irrelevante**. O aspeto determinante, a este propósito, é que **apenas um deles está (e estará) a ser executado em cada momento**. A suspensão (temporária) da execução do contrato celebrado na sequência do concurso público geraria uma interrupção no serviço de helicópteros de emergência médica que a execução (transitória) do contrato em apreço visa colmatar.

Em conclusão, não se verifica uma situação de impossibilidade, na medida em que a execução do contrato em apreço, durante o período em que o contrato celebrado na sequência do concurso público está suspenso, **não só é exequível como imprescindível** para garantir a continuidade do serviço de helicópteros de emergência médica. Não havendo impossibilidade, também não se verifica a nulidade do contrato em apreço.”

10 Não houve factos considerados como não provados pela instância *a quo*.

II.2 DE DIREITO

- 11 O recorrente INEM, não se conformando com o teor do Acórdão n.º 27/2025, de 10/10/2025, proferido em sessão de subsecção da 1.ª secção deste TdC, interpôs o recurso objeto destes autos recursivos, no qual apresenta os argumentos pelos quais syndica as duas causas de nulidade assacadas pela decisão *a quo* ao contrato fiscalizado, a saber: i) a não verificação do requisito previsto na primeira parte da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos (“CCP”) – “*na medida do estritamente necessário*”; e ii) a nulidade do contrato nos termos do disposto na al. c), do n.º 2 do artigo 161.º do CPA, por impossibilidade jurídica do seu objeto, imputando ainda à decisão em causa erro de julgamento quanto à interpretação e aplicação do disposto nos artigos 5.º, n.º 1, alínea c), 46.º, n.º 1, e 44.º, n.ºs 1 e 3, todos da LOPTC, e do disposto no artigo 111.º da Constituição.
- 12 Recorde-se, neste conspecto, que as entidades fiscalizadas estão sujeitas ao ónus de alegarem e provarem o preenchimento dos requisitos legais para obtenção do visto, atento o disposto no art.º 81.º, n.º 1, da LOPTC, as instruções constantes das Resoluções do Tribunal de Contas (TdC), aprovadas ao abrigo do art.º 77.º, n.º 1, al. b), da LOPTC e os respetivos encargos instrutórios decorrentes do conteúdo das devoluções determinadas pelo Departamento de Fiscalização Prévia (DFP) e pelo TdC, com suporte no disposto no art.º 81.º, n.º 1, da LOPTC.
- 13 Tal como se expendeu, as conclusões das alegações definem o objeto do recurso e delimitam o âmbito de intervenção do tribunal *ad quem* (cf. art.ºs 635.º, n.º 4, e 639.º, n.º 1, ambos do CPCivil), sem prejuízo das questões passíveis de conhecimento oficioso (cf. art.º 608.º, n.º 2, *ex vi* art.º 663.º, n.º 2, do CPCivil), normas supletivamente aplicáveis ao presente recurso nos termos do art.º 80.º da LOPTC.
- 14 Na apreciação do recurso, o tribunal *ad quem* apenas está obrigado a resolver as questões que sejam submetidas à sua apreciação, e não a apreciar todos os argumentos produzidos nas alegações e conclusões de recurso, além de que não tem de se pronunciar sobre as questões cuja decisão fique prejudicada, conforme resulta do disposto nos art.ºs 608.º, n.º 2, e 663.º, n.º 2, ambos do CPCivil.
- 15 E as questões a decidir neste recurso estão atrás elucidadas e partem da consideração do alegado erro decisório no que se refere às duas causas de recusa da concessão de visto identificadas na decisão sob recurso, cumprindo agora o seu conhecimento e apreciação.

- Da verificação do requisito previsto na primeira parte da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos (“CCP”): a celebração de um contrato “na medida do estritamente necessário”

- 16 A decisão de recusa de visto objeto dos presentes autos, partindo da análise dos requisitos cuja verificação é exigida para o recurso ao ajuste direto com base em critérios materiais previstos no artigo 24.º, n.º 1, al. c) do CCP, não obstante considerar verificados os pressupostos ali estabelecidos quanto à *existência de “urgência imperiosa”*; resultante de *“circunstâncias imprevisíveis”*; e *“não imputabilidade dos factos à entidade adjudicante”*, bem como o requisito complementar de não poderem *“ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos”*, considerou, porém, que o ajuste direto em causa não foi feito *“na medida do estritamente necessário”*.
- 17 Nesta parte, entendeu a decisão recorrida que o contrato resultante do ajuste direto foi celebrado pelo prazo de 4 meses, quando era expectável que o contrato de locação de helicópteros celebrado na sequência do concurso público entrasse em vigor antes de decorrido esse período, pelo que, destinando-se o contrato fiscalizado a impedir que *“houvesse uma interrupção na prestação do serviço essencial de transporte urgente de doentes, no período que decorresse entre o final do contrato que terminava em 30/06/2025 e o início daquele entretanto celebrado”*, *“a vigência deste contrato celebrado por ajuste direto deveria ter sido condicionada à entrada em vigor do contrato celebrado na sequência do concurso público ou, pelo menos, ao posicionamento das aeronaves, nos termos previstos nas cláusulas 5.ª e 6.ª deste último”*.
- 18 O recorrente opõe-se ao entendimento seguido pelo tribunal *a quo*, argumentando, em sentido oposto, que o acórdão sob apreciação fez uma errada interpretação da duração do contrato celebrado na sequência do procedimento de ajuste direto, porquanto, atenta a interpretação conjugada do n.º 2 da cláusula 46.º e da cláusula 6.º do contrato resultante do ajuste direto, era expectável que a sua duração fosse inferior a 4 meses, pelo menos relativamente a alguns dos helicópteros, pelo que o referido prazo corresponde a uma duração máxima.
- 19 Advoga igualmente que, contrariamente ao defendido na decisão sob apreciação, não se justificava que o termo do contrato resultante do ajuste direto fosse ancorado na data da entrada em vigor do contrato resultante do concurso público, mas sim na data do início da respetiva operação, conforme resultava do plano de implementação progressiva apresentado pela GULF MED a 13/06/2025, pois que apenas assim seria possível garantir que o SHEMA não seria interrompido.

- 20 Alega ainda o recorrente que o acórdão radica em errada interpretação do clausulado do contrato resultante do concurso público, porquanto, mesmo que as três aeronaves pudessem ter sido entregues no âmbito do referido contrato, o INEM sempre estaria obrigado a recusá-las e a conceder prazo à cocontratante para proceder à correção das anomalias, não se estando perante um caso de cumprimento defeituoso do contrato.
- 21 Não obstante se ter elencado como sendo duas as questões a decidir correspondentes aos fundamentos de recusa da concessão de visto prévio assacados pela decisão sob recurso ao contrato fiscalizado, as referidas questões poderiam ser condensadas numa só: da admissibilidade do recurso ao procedimento de ajuste direto.
- 22 Conforme se referiu no acórdão sob apreciação, o recurso ao procedimento de ajuste direto não se mostra uma decisão livre e incondicional por parte das entidades adjudicantes, devendo antes obediência à verificação de um conjunto de requisitos que o legislador entendeu definir.
- 23 O recurso ao procedimento em causa, o qual se apresenta como sendo aquele que permite uma tramitação mais simples e célere, mostra-se limitado, como se disse, ao cumprimento de critérios quantitativos (em face do valor do contrato), ou em face de critérios materiais, caso em que a existência de razões de interesse geral justifica a restrição à concorrência que do recurso ao referido tipo de procedimento advém¹.
- 24 Na situação sob apreciação nestes autos, está em causa o recurso pela entidade adjudicante, ora recorrente, ao critério material previsto no artigo 24.º, n.º 1, al. c) do CCP, e que se prende com a existência de motivos de urgência imperiosa, e imprevisíveis, não imputáveis à entidade adjudicante, e em que o recurso aos demais procedimentos não se mostre viável em face dos prazos inerentes aos mesmos.
- 25 No que se refere ao cumprimento dos requisitos que acabaram de se deixar elencados, entendeu a decisão recorrida que estes se mostram cumpridos pelo que, com base nos mesmos, seria admissível o recurso ao procedimento de ajuste direto levado a cabo pelo INEM.
- 26 Todavia, para além destes, configura igualmente requisito complementar que a utilização do ajuste direto apenas seja feita “*na medida do estritamente necessário*”.
- 27 É esta a razão do dissenso entre recorrente e decisão recorrida, onde se entendeu que o contrato em causa foi celebrado por um prazo para além do estritamente necessário, sendo por esse facto esta a primeira questão a decidir.
- 28 Conforme refere Pedro Fernández Sánchez², configurando o recurso ao ajuste direto uma importante restrição a valores constitucionalmente relevantes, exigir-se-á que o referido recurso

¹ Pedro Fernández Sánchez, *Direito da Contratação Pública*, Volume I, AAFDL, Lisboa, 2020, pág. 407.

² Pedro Fernández Sánchez, *Ob. Citada*, pág. 430.

se mostre um meio necessário, indispensável ou exigível para a prossecução do fim que se procura atingir, podendo tal ser aferido em face da adequação da extensão do contrato ao fim em causa.

- 29 A decisão recorrida nos autos defende que o contrato em que culminou o procedimento de ajuste direto não cumpre com o antedito requisito, pois que, ao ter sido celebrado pelo prazo de quatro meses, excedeu o prazo adequado que, para o acórdão sindicado, deveria corresponder à data de entrada em vigor do contrato celebrado na sequência do concurso público, ou, pelo menos, ao posicionamento das aeronaves, caso em que o contrato decorrente do ajuste direto teria tido um prazo de vigência muito curto, porquanto o contrato de locação resultante do concurso público passou a produzir efeitos às 00h00 do dia 01/07/2025, indo aquele, no máximo, até ao fim da primeira semana de julho.
- 30 Diferentemente, alega o recorrente que o contrato em causa não tem a duração de 4 meses, a qual figura apenas como sendo uma duração máxima possível, precavendo o risco de interrupção do SHEM decorrente do eventual atraso no cumprimento do plano de implementação progressiva da operação apresentado pela GULF MED, em 13/06/2025.
- 31 Importará, pois, antes de mais, analisar concretamente o prazo de duração do contrato celebrado na sequência do ajuste direto para, em seguida, aferir se tal duração se mostra adequada a suprir os riscos identificados como fundamento para a necessidade de recurso ao procedimento em causa.
- 32 Resulta do ponto 6.2 do probatório da decisão recorrida, aqui transcrita, que o contrato objeto de fiscalização prévia outorgado na sequência do procedimento de ajuste direto, por força da cláusula 46.^a, teria o seu início “no momento da adjudicação, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 104.º e no n.º 2 do artigo 287.º, ambos do CCP” e o fim da sua vigência “no termo do PERÍODO DE OPERAÇÃO da última AERONAVE, nos termos previstos na cláusula 6.^a, não excedendo a duração máxima de 4 (quatro) meses”.
- 33 Concomitantemente, a cláusula 6.^a referida no número anterior, estabelecia como período de operação o seguinte:
- «1. O PERÍODO DE OPERAÇÃO dos Helicópteros n.ºs 1 e 2, tal como identificados na PROPOSTA, começa às 00h00m00s (zero horas) de 1 julho de 2025 e termina às 23h59m59s (vinte e três horas, cinquenta e nove minutos e cinquenta e nove segundos) do dia a indicar pelo CONTRAENTE PÚBLICO com 1 (uma) semana de antecedência.
 2. O PERÍODO DE OPERAÇÃO do Helicóptero n.º 3, tal como identificado na PROPOSTA, começa às 00h00m00s (zero horas) do dia 15 de julho de 2025 e termina às 23h59m59s (vinte e três horas, cinquenta e nove minutos e cinquenta e nove segundos) do dia a indicar pelo CONTRAENTE PÚBLICO com 1 (uma) semana de antecedência.

3. Os PERÍODOS DE OPERAÇÃO dos helicópteros referidos nos números anteriores **vão terminando à medida que seja possível substituí-los pelas aeronaves locadas ao abrigo do Contrato n.º 25/0014.**» (destacado nosso).

- 34 Concatenada a redação das duas cláusulas, conclui-se que o prazo de 4 meses configura um prazo de duração máxima do contrato, sendo, pois, um prazo limite, de salvaguarda, visando assegurar que não existe interrupção do serviço.
- 35 Contudo, da redação da cláusula 46.ª, o que avulta em primeiro lugar, e decisivo para a aferição do prazo de duração do contrato fiscalizado, não é aquele limite máximo, mas sim, o andamento do regime de cessação parcial e faseada da operação previsto na cláusula 6.ª do contrato (ponto 6.3 dos factos provados), previsto em face da progressiva, e efetiva, disponibilidade das aeronaves previstas no contrato de locação resultante do concurso público.
- 36 E nesta parte, ainda que a entrada em vigor do contrato resultante do concurso público, formalmente, pudesse ter lugar após a concessão de visto, o que, em face da decisão de 30 de junho de 2025, ocorreu efetivamente a 1 de julho, mostra-se decisivo para a análise do cumprimento dos requisitos que legitimam o recurso ao ajuste direto, o teor da comunicação da adjudicante GULF MED, de 13 de junho de 2025.
- 37 Na referida comunicação, cujo teor se mostra transcrito no ponto 6.17 do probatório, a GULF MED Aviation, entidade adjudicatária no concurso para a locação de meios aéreos celebrado na sequência de concurso público, veio informar o INEM da “impossibilidade legal de início da Execução da Operação, na data contida na Cláusula 6.ª n.º 1 do CE e apresentar [novo] cronograma de Execução da Operação”, com fundamento nas razões ali invocadas, que não cabe a este Tribunal, nesta sede, validar, e apresentou um cronograma para o início da execução da operação a 1/08/2025 (operação diurna), que seria implementada em 4 fases, mais acrescentando que para cumprimento dos requisitos do ORO.FC.230 seriam necessárias 8 a 12 semanas para preparar as tripulações para operações HEMS específicas num novo tipo de helicóptero, h145 (objeto do contrato).
- 38 Do que ora se deixou referido, é possível concluir que, ainda que o contrato outorgado na sequência de concurso público pudesse entrar em vigor com a concessão do visto prévio, materialmente, o seu cumprimento efetivo apenas poderia iniciar-se, na melhor das hipóteses, após 1/08/2025.
- 39 É, pois, esta realidade fáctica, anunciada em 13/06/2025, que fundamenta a redação da cláusula 6.ª do contrato outorgado na sequência do procedimento de ajuste direto, a qual estabelece um regime de cessação parcial e faseada da operação, a ter lugar à medida em que cada um dos

helicópteros em causa fosse sendo substituído pelas aeronaves locadas ao abrigo do concurso público.

- 40 Considerando a análise levada a cabo nos pontos antecedentes, poder-se-á concluir que a duração do contrato outorgado na sequência de ajuste direto é correlativa e proporcional à efetiva implementação do contrato de locação que culminou o concurso público empreendido para o mesmo efeito, sendo o prazo de 4 meses um período máximo de duração daquele, condicionado à entrada em execução faseada do primeiro contrato.
- 41 Importa assim aferir se a duração prevista para o contrato decorrente do ajuste direto se mostra adequada ao fundamento definido para o recurso ao mesmo procedimento, tarefa que terá como ponto de partida, e chegada, a justificação do Conselho Diretivo do INEM para recorrer ao procedimento de ajuste direto.
- 42 Conforme se mostra vertido no ponto 6.5 dos factos provados na decisão recorrida, o órgão executivo do INEM fundamentou o recurso ao procedimento de ajuste direto com a necessidade de fazer face à previsível interrupção do Serviço de Helicópteros de Emergência Médica (SHEM), para além de 30 de junho de 2025, em face, por um lado, da necessidade de obtenção de visto prévio o que poderia postergar o início da entrada em vigor do contrato de locação de aeronaves outorgado em 20/05/2025, e, por outro lado, da comunicação da GULF MED em 13/06/2025, em que era apresentado um plano de implementação progressivo da operação do SHEM, que teria lugar após 1/07/2025.
- 43 Se no que concerne ao primeiro fundamento elencado pelo INEM para justificar a necessidade do contrato o mesmo viria a perder a sua pertinência, em face da prolação da decisão de concessão de visto prévio em 30/06/2025, em relação ao segundo – plano de implementação progressivo do contrato resultante do concurso público -, o mesmo manteve toda a sua razão de ser.
- 44 Tendo o recorrente interpelado a sociedade AVINCIS (à altura, o prestador do SHEM), para assegurar um período de transição do serviço até se mostrarem reunidas as condições necessárias para o início da operação ao abrigo do novo contrato celebrado em maio de 2025, em face da recusa daquela sociedade em executar serviços complementares, existia, de facto, um risco efetivo de interrupção do SHEM após 30/06/2025, e até à da implementação plena e efetiva do contrato de locação outorgado na sequência do concurso público com a adjudicatária GULF MED, não obstante a tal a duração máxima de 4 meses estabelecida subsidiariamente na cláusula a título de “margem temporal de cautela” como refere o recorrente.
- 45 Considerando o que se deixou exposto, atenta a fundamentação de recurso ao procedimento de ajuste direto, e demonstrada que está a verificação dos demais requisitos materiais,

contrariamente ao defendido na decisão recorrida, a duração do contrato celebrado na sequência deste procedimento tem de estar indexada *ao efetivo início da operação* inerente ao contrato de locação celebrado em maio de 2025 na sequência do concurso público - a ter lugar após a implementação integral do plano apresentado pela adjudicatária em 13/06/2025 - e não *à data de entrada em vigor* do referido contrato, pois só assim o contrato sob apreciação na decisão recorrida se mostraria apto a assegurar que o SHEM não seria interrompido.

- 46 Não se acompanha igualmente a conclusão expendida no § 58 da decisão recorrida de que, ainda que fosse necessária a correção de eventuais anomalias, sempre se chegaria a uma data que não ultrapassaria o final da primeira semana de julho.
- 47 A referida afirmação configura uma mera suposição, desprovida de factualidade apta a sustentá-la, sendo aliás afastada pela leitura da cláusula 5.^a do contrato n.º CP-25/0014 (cf. ponto 6.15 do probatório), concretamente nos seus n.ºs 4 e 5, pois que, conforme alerta o INEM, não cumprindo os dois helicópteros médios, integralmente, as especificações técnicas constantes do Anexo I do contrato, sempre a entidade adjudicante estaria contratualmente obrigada a recusar as aeronaves em causa, e a conceder prazo para proceder à correção das anomalias.
- 48 De tudo quanto antecede, resulta que o prazo de 4 meses estabelecido no contrato celebrado na sequência de ajuste direto é um prazo de duração máxima, visando salvaguardar a continuidade da prestação do SHEM, prazo esse que deve ser conjugado com a condição estabelecida no ponto 3 da cláusula 6.^a do referido contrato, segundo o qual o período de operação dos helicópteros previstos nesse contrato vai cessando à medida em que seja possível substituí-los pelas aeronaves contempladas no contrato celebrado na sequência de concurso público.
- 49 E esse prazo é, a nosso ver, compatível com o requisito complementar previsto na primeira parte da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º da CCP, segundo o qual o contrato decorrente do ajuste direto deve ser celebrado *“na medida do estritamente necessário”*.
- 50 Termos em que, mostrando-se verificados todos os requisitos legais do artigo 24.º, n.º 1, al. c) do CCP que legitimam o recurso ao procedimento de ajuste direto, procede, nesta parte, a alegação do recorrente, não padecendo assim o contrato fiscalizado da nulidade prevista no artigo 161.º, n.º 2, al. l) do CPA, *ex vi* o artigo 284.º do CCP, assacada ao mesmo pela decisão recorrida, e que fundamentou, também, a decisão de recusa de concessão de visto prévio.

- Da nulidade do contrato fiscalizado por impossibilidade jurídica do seu objeto.

- 51 Ainda como causa de recusa do visto do contrato celebrado na sequência de procedimento de ajuste direto submetido a fiscalização prévia, a decisão recorrida imputou ao referido contrato a

- nulidade prevista no artigo 284.º, n.º 2 do CCP, por, ali se defendeu, se estar perante um ato cujo objeto ou conteúdo seja impossível [cf. artigo 161.º, n.º 2, al. c) do CPA].
- 52 Para tal, refere a decisão *a quo* que “o ajuste direto tem um objeto parcialmente idêntico ao contrato celebrado entre as partes, decorrente do concurso público, negócio esse que entrou em vigor a 1 de julho de 2025”, sendo que “este último tem como objeto a locação dos quatro helicópteros médios 24/H, enquanto o primeiro tem, por sua vez, como objeto dois helicópteros médios e um ligeiro, 12/H”, pelo que, a partir do momento em que “o contrato decorrente do concurso público entrou em vigor, a entidade e o cocontratante ficaram vinculados por dois contratos parcialmente idênticos, quanto ao objeto, partes e finalidade”.
- 53 Defende o acórdão recorrido, em síntese, que configura “uma impossibilidade jurídica as partes vincularem-se entre si, pelas mesmas obrigações, para o mesmo fim, para satisfazer a mesma necessidade pública”, pelo que, sobrepondo-se o objeto do ajuste direto, parcialmente, ao do contrato decorrente do concurso público, mostra-se aquele juridicamente impossível, nos termos do artigo 161.º, n.º 2, al. c) do CPA sendo, conseqüentemente, nulo.
- 54 Em causa não está um juízo de censurabilidade imputável à atuação da cocontraente GULF MED, conforme refere a decisão recorrida
- 55 O que avulta para efeitos dos presentes autos é saber, perante tal atuação, se o caminho seguido pela entidade adjudicante – celebração de contrato por recurso ao ajuste direto - em face da situação em que involuntariamente foi colocada, cumpre com os requisitos legais de que tal depende, nos termos do anteriormente citado artigo 24.º do CCP.
- 56 A entidade recorrente, por sua vez, seguindo o entendimento vertido em sede de declaração de voto de vencida aposta na decisão recorrida, defende que para que se pudesse concluir existir uma parcial igualdade entre o objeto dos dois contratos em causa, ter-se-iam de comparar as determinações contratuais, as especificações técnicas e as obrigações constantes dos referidos contratos, o que não foi feito, sendo que, a ter ocorrido, o tribunal *a quo* teria concluído inexistir qualquer coincidência entre o objeto dos contratos em causa.
- 57 Considerando o que se deixou exposto *supra* relativamente à admissibilidade legal de recurso ao procedimento de ajuste direto, nos termos do artigo 24.º, n.º 1, al. c) do CCP, tal conduzirá à conclusão de que os contratos em causa não poderão ser tidos como (mesmo que parcialmente) sobreponíveis.
- 58 Efetivamente, se o contrato de locação de aeronaves outorgado em maio de 2025, na sequência de concurso público, visa substituir o contrato que até essa data assegurava o SHEMA, com o prazo de duração até 30 de junho de 2030, por sua vez, o contrato celebrado na sequência de ajuste direto visa, transitoriamente, assegurar que não ocorre a interrupção da prestação do

serviço em causa, em face da anunciada impossibilidade de cumprimento, por parte da adjudicatária GULF MED, da execução das prestações do contrato outorgado na sequência de concurso público logo em 1 de julho de 2025.

- 59 E a tal não obsta o facto de a mesma empresa (GULF MED) ser cocontratante em ambos os contratos, da mesma forma que, por exemplo, o mesmo empreiteiro pode, em simultâneo, ter em execução um contrato (principal) de empreitada e celebrar um outro contrato – na sequência de outro procedimento adjudicatório - para realização de trabalhos relacionados com a mesma empreitada que não possam ser adjudicados como trabalhos complementares, por excederem o limite legal previsto no artigo 370.º, n.º 4 do CCP.
- 60 Conforme resulta da factualidade provada, o contrato em causa nestes autos foi antecedido de uma consulta preliminar ao mercado, justificada pela recusa da sociedade AVINCIS em executar serviços complementares ao contrato então em vigor, sendo que, na sequência dessa consulta preliminar a 14 empresas, apenas o prestador de serviços do anterior contrato (AVINCIS) e o adjudicatário do novo contrato (GULF MED) se mostraram recetivos à prestação transitória de serviços de transporte de emergência médica por helicóptero, sendo que o primeiro impôs como condição que o prazo de execução desse contrato fosse de 24 meses, o que o INEM, e bem, acrescente-se, entendeu ser desproporcionado face à necessidade temporária.
- 61 Assim, para a prestação temporária de serviços de transporte, a ser abrangida pela celebração do contrato na sequência de ajuste direto, por um prazo máximo de 4 meses, a GULF MED indicou poder fornecer 3 helicópteros, sendo 2 médios e 1 ligeiro, em regime horário de 12 horas.
- 62 E, tal como alega o recorrente, os meios disponibilizados pelo cocontratante GULF MED, para assegurar temporariamente o SHEM enquanto não se mostrasse possível a execução do contrato de locação outorgado na sequência do concurso público, mostram-se distintos dos exigidos neste último contrato, no caso, 4 helicópteros médios (em vez de 2 médios e 1 ligeiro), em regime horário de 24 horas (em vez de 12 horas), durante 60 meses (em vez de um máximo de 4 meses).
- 63 Concomitantemente, e como se referiu no voto de vencido aposto no acórdão recorrido, o contrato celebrado por ajuste direto, contrariamente ao que se mostrava estabelecido no caderno de encargos relativo ao contrato de locação outorgado na sequência de concurso público, não exigia a caracterização das aeronaves (com a cor e a identificação do INEM).
- 64 Acresce que, estando em causa um contrato misto, que importa simultaneamente a locação de bens e a prestação de serviços, também nesta parte são manifestas as diferenças entre os contratos em causa, porquanto no contrato celebrado na sequência de ajuste direto, ao contrário do que sucede no contrato decorrente do concurso público, não se exigia aos pilotos fluência

em português (nível 4), bem como “*requisitos acrescidos não só em número, mas também de preparação e de treino da tripulação, envolvendo determinados requisitos e treinos para um total de 32 pilotos e 8 engenheiros, acrescidos de 4 pilotos e 2 engenheiros para “back-up”, para assim se assegurarem as exigências de segurança aeronáutica para voos de 24/h, diurnos e noturnos*” – vide voto de vencido.

- 65 Verifica-se assim que, em ambos os contratos, estão em causa não só objetos diferentes (meios distintos de transporte e de exigências ao nível da prestação de serviços), mas, sobretudo, finalidades distintas, sendo a comunicada impossibilidade de execução atempada do contrato primitivo, por parte da GULF MED, que conduziria à interrupção do SHEMA, o fundamento para a celebração do segundo contrato.
- 66 Foi, pois, a agilização e simplificação da prestação contratual introduzida pelo INEM neste procedimento de ajuste direto, face às obrigações decorrentes do contrato celebrado na sequência do concurso público, que permitiu assegurar atempadamente a manutenção do serviço de transporte aéreo de doentes sem quaisquer interrupções.
- 67 Em matéria de fiscalização prévia o impulso processual pertence à entidade fiscalizada e esta submeteu a visto um novo contrato celebrado na sequência de ajuste direto. É, pois, sobre a legalidade deste último que compete ao TdC pronunciar-se. E sobre isso já se concluiu pela total compatibilidade deste contrato (e do procedimento adjudicatório que o antecedeu) com os requisitos exigidos pelo artigo 24.º, n.º 1, al. c) do CCP.
- 68 Por outro lado, mesmo que existisse sobreposição de objetos contratuais em ambos os contratos – o que não é o caso – a consequência legal não seria a impossibilidade jurídica da celebração do contrato resultante do ajuste direto.
- 69 Isto porque – como defendeu o INEM no âmbito do processo de fiscalização prévia e agora novamente se alega no recurso – o contrato celebrado na sequência do concurso público tinha a sua execução suspensa por impossibilidade de cumprimento do mesmo por parte do cocontratante.
- 70 Perscrutada a factualidade provada, não se considera que em causa estejam contratos com idênticos objetos contratuais, apontando, aliás, aquela em sentido distinto.
- 71 Donde se conclui pela possibilidade jurídica da celebração deste segundo contrato e, consequentemente, pela não verificação da causa de nulidade assacada pela decisão recorrida ao mencionado contrato.

- Do erro de julgamento quanto à interpretação e aplicação do disposto nos artigos 5.º, n.º 1, alínea c), 46.º, n.º 1, e 44.º, n.ºs 1 e 3, todos da LOPTC, e do disposto no artigo 111.º da Constituição

- 72 Em face do que antecede, e dada a procedência da alegação recursiva quanto à não verificação das causas de invalidade do contrato, fica prejudicado o conhecimento da alegação vertida no §4.º, das alegações do recurso, onde se discorre sobre as competências do Tribunal de Contas em matéria de fiscalização prévia.
- 73 O recorrente insurge-se contra o entendimento vertido na decisão recorrida de que, da decisão de recusa de visto, devem ser retiradas três consequências decorrentes da nulidade do contrato de ajuste direto e da vigência do contrato celebrado na decorrência do contrato público (v. § 95 do acórdão recorrido).
- 74 Saliente-se que, nesse aspeto, nada foi determinado no segmento decisório do acórdão recorrido e é esse que é relevante para efeitos do decidido pelo tribunal e suscetível de relevar, para efeitos de caso julgado, e não as apreciações contidas na fundamentação do acórdão recorrido. Acresce que tendo sido dada procedência à pretensão do recorrente sobre a não verificação de fundamentos para a recusa de visto, é de concluir que fica prejudicado o conhecimento daquela argumentação.

Em conclusão:

- 75 Considerando tudo quanto se deixou exposto, não se verificam as causas de nulidade imputadas pela decisão recorrida ao contrato ali fiscalizado, não se estando perante qualquer uma das razões fundamentadoras de recusa de visto, nomeadamente a previsão do artigo 44.º, n.º 3, al. a) da LOPTC, impondo-se assim, ao invés, a revogação da decisão recorrida e, com ela, a concessão de visto ao contrato.
- 76 Acresce referir que, como vimos, o Tribunal de Contas tomou conhecimento, no âmbito deste processo, da suspensão do contrato celebrado na sequência de concurso público por incumprimento temporário do mesmo por facto imputável à GULF MED, facto que deverá motivar a remessa de cópia do processo ao departamento competente do Tribunal de Contas, em sede de fiscalização concomitante, para acompanhamento da respetiva execução, designadamente quanto às consequências jurídicas a extrair do mencionado incumprimento contratual.

IV. DECISÃO

Pelo exposto, acorda-se, em Plenário da 1.ª Secção:

- 1 Em dar provimento ao recurso, revogando o Acórdão recorrido;
- 2 Em conceder o visto ao contrato de “AJUSTE DIRETO PARA A LOCAÇÃO DE MEIOS AÉREOS E AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS DE OPERAÇÃO, GESTÃO DA AERONAVEGABILIDADE PERMANENTE E MANUTENÇÃO DAS AERONAVES PARA O SERVIÇO DE HELICÓPTEROS DE EMERGÊNCIA MÉDICA DO INSTITUTO NACIONAL DE EMERGÊNCIA MÉDICA, I.P.”, assinado em 09/07/2025 com a GULF MED AVIATION SERVICES LIMITED, sucursal em Portugal, pelo valor de 4.011.500,00€ (quatro milhões, onze mil e quinhentos euros) e prazo de execução de 4 meses, com início “no momento da adjudicação, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 104.º e no n.º 2 do artigo 287.º, ambos do CCP” e fim de vigência “no termo do PERÍODO DE OPERAÇÃO da última AERONAVE, nos termos previstos na cláusula 6.ª, não excedendo a duração máxima de 4 (quatro) meses”.
- 3 Em remeter cópia do processo ao DFCARF do Tribunal de Contas para os efeitos mencionados no supracitado §76 deste acórdão.

São devidos emolumentos nos termos do art.º 17.º, n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, anexo ao Decreto-Lei nº 66/96, de 31/05.

Lisboa, 03/02/2026

Os Juízes Conselheiros,

Fernando Oliveira Silva – Relator

António Francisco Martins

Nuno Coelho
