

**INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES**  
**CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL SUPERIOR**

**2009/2010**



**TII**

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOUTRINA OFICIAL DA FORÇA AÉREA PORTUGUESA.**

**A CONTRATAÇÃO “IN HOUSE” NO CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS.**

**NUNO ALBERTO RODRIGUES DIAS COSTA**  
**CAPITÃO JUR**



**INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES**

**A CONTRATAÇÃO “IN HOUSE” NO CÓDIGO DOS  
CONTRATOS PÚBLICOS**

**CAP/JUR Nuno Alberto Rodrigues Dias Costa**

Trabalho de Investigação Individual do CPOS/FA

Pedrouços 2010



**INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES**

**A CONTRATAÇÃO “IN HOUSE” NO CÓDIGO DOS  
CONTRATOS PÚBLICOS**

**CAP/JUR Nuno Alberto Rodrigues Dias Costa**

Trabalho de Investigação Individual do CPOS/FA

Orientador: MAJ/ADMAER Vítor Branco

Pedrouços 2010



## **Agradecimentos**

Apesar de este ser um trabalho de investigação individual, na verdade a sua realização só se torna possível graças a todo um conjunto de pessoas a quem gostaria de humildemente agradecer.

O primeiro agradecimento vai para a minha mulher, Ana e para as minhas filhas Beatriz e Rita, ao contribuírem para que, com prejuízo para a vida familiar, tivesse a disponibilidade necessária para realizar este trabalho.

Ao COR Fernando Frazão, por todo o apoio e incentivo prestado nestes meses e, em especial, por ter sabido instilar-me o “bichinho” da contratação pública, sem o qual este trabalho certamente não teria sido feito.

Ao meu orientador, MAJ Vítor Branco, pela constante disponibilidade e apoio, bem como pelas preciosas indicações com que pontuou a sua tarefa.

Ao MGEN Moura Marques, pela pronta disponibilidade em fornecer informação sobre a actividade da EMPORDEF e em esclarecer algumas questões sobre esse universo empresarial.

Para finalizar, aos meus camaradas Oficiais Alunos, por todo o ânimo prestado nos momentos mais difíceis.



## Índice

Introdução .....	1
1. A contratação “in house” .....	4
a. Enquadramento .....	4
b. Os critérios cumulativos deste conceito – o “controlo análogo” .....	6
c. Os critérios cumulativos deste conceito – “desenvolver o essencial da própria actividade em proveito da Entidade Adjudicante” .....	7
2. O universo EMPORDEF .....	9
a. O conceito de empresa pública .....	9
b. Caracterização das empresas integradas no universo EMPORDEF .....	10
3. Aplicação da contratação “in house” às empresas do universo EMPORDEF .....	15
a. O MDN exerce um “controlo análogo” sobre as empresas do universo EMPORDEF? .....	15
b. Desenvolver o essencial da própria actividade em proveito da Entidade Adjudicante .....	19
Conclusões .....	22
Bibliografia .....	27
Glossário .....	31

## Índice de Anexos

Anexo A – Modelo Conceptual .....	A-1
Anexo B – Actividade dos Estaleiros Navais de Viana do Castelo, SA .....	B-1
Anexo C – Actividade da Indústria de Desmilitarização e Defesa, SA .....	C-1
Anexo D – Actividade da OGMA – Indústria Aeronáutica de Portugal, SA .....	D-1
Anexo E – Actividade da EDISOFT – Empresa de Serviços e Desenvolvimento de Software, SA .....	E-1
Anexo F – Actividade da EID - Empresa de Investigação e Desenvolvimento de Electrónica, SA .....	F-1
Anexo G – Actividade da EMPORDEF Tecnologias de Informação, SA .....	G-1



## Resumo

No âmbito da disciplina da contratação pública em Portugal, o novo Código dos Contratos Públicos veio consagrar um aspecto inovador, relativo à consagração no n.º 2 do seu artigo 5º da figura jurídica denominada contratação “in house”.

Nesta contratação “in house” verifica-se que uma entidade adjudicante pode celebrar contratos com uma outra entidade sobre a qual possui alguma forma de domínio e com a qual está estreitamente ligada, porque absorve o essencial da sua actividade. Os contratos desta forma celebrados não estão sujeitos às regras de tramitação procedimental exigíveis para os demais contratos públicos, não se lhes aplicando a fase de formação prevista na parte II do CCP.

Este trabalho pretende indagar se seria eventualmente possível aprofundar a relação entre o Ministério da Defesa Nacional e as indústrias de defesa do universo EMPORDEF através desta nova forma de relação contratual, de modo a daí serem retiradas vantagens para as duas partes, em linha com o consagrado na recente “Estratégia de Desenvolvimento da Base Tecnológica e Industrial de Defesa”, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 35/2010, de 6 de Maio.

Para o efeito foi avaliado, com base no método de investigação em Ciências Sociais proposto por Raymond Quivy e Luc Van Campenhoudt, se a relação entre o Ministério da Defesa Nacional e as empresas do universo EMPORDEF continha os dois critérios cumulativos exigidos pela norma legal citada, que são:

- a) A entidade adjudicante exercer, sobre o adjudicatário, um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços; e
- b) O essencial da actividade exercida pela adjudicatária ser realizada em proveito da entidade adjudicante.

Este trabalho de investigação permitiu concluir que não estão preenchidos os pressupostos consagrados no n.º 2 do artigo 5º do CCP, pois a entidade adjudicante Estado, onde nos inserimos, não exerce sobre a actividade dos adjudicatários empresas do universo EMPORDEF um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços; e esses adjudicatários não desenvolvem o essencial da sua actividade em benefício das entidades adjudicantes agrupadas no Ministério da Defesa Nacional.



## **Abstract**

Within the new Portuguese public procurement rules, the Public Procurement Code (CCP) contains an innovative feature with the provision on Article 5, paragraph 2, of the in house providing concept.

This in house providing may occur when a contracting authority puts a contract in place with another entity with which is closely linked, because it absorbs the bulk of their business. The contracts concluded in this way are not subject to the procedural rules required for the standard public contracts, since it's not applicable to them the preparatory phase provided in Part II of the CCP.

This work aims to investigate whether it could possibly be more close the relationship between the Portuguese Ministry of National Defense and the EMPORDEF defence companies, through this new concept, and from where advantages for both parties could be drawn, in line with the established in the recent "Strategy for Development of a Technological and Industrial Defense Base."

To that effect it was evaluated, following the research method in social sciences proposed by Raymond Quivy and Luc Van Campenhoudt, if the relationship between the Portuguese Ministry of National Defense (MoD) and the EMPORDEF defence companies contains the two cumulative criteria required by the standard legal above mentioned, which are:

- a) The contracting authority exercises over the contractor a control similar to that exercised over its own departments, and
- b) The majority of the contractor's activity is held for the benefit of the contracting entity.

This research concluded that the assumptions are not met as set out in CCP Article 5, paragraph 2, because the Portuguese State, being a contracting entity, does not have over the activity of the EMPORDEF defence companies a control similar to that exercises over its own internal departments, and also because these contractors do not develop most of their business for the benefit of the Portuguese MoD.



### **Palavras-chave**

Código dos Contratos Públicos, Contratos Públicos, EMPORDEF, Ministério da Defesa Nacional, Ministério das Finanças, Sector Empresarial do Estado, Empresa Pública, Entidade Pública Empresarial, Relação “In House”, Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, Direito Administrativo, Direito Comunitário.



### **Lista de Abreviaturas**

CCP	– Código dos Contratos Públicos
DEFAERLOC	– Locação de Aeronaves Militares, SA
DEFLOC	– Locação de Equipamentos de Defesa, SA
DGAIED	- Direcção-Geral de Armamento e Infra-estruturas de Defesa
EID	– Empresa de Investigação e Desenvolvimento de Electrónica, SA
ENVC	– Estaleiros Navais de Viana do Castelo. SA
EP	– Empresa Pública
EPE	– Entidade Pública Empresarial
EMGFA	– Estado-Maior-General das Forças Armadas
ETI	– EMPORDEF Tecnologia de Informação, SA
GeRAP	– Empresa de Gestão Partilhada de Recursos na Administração Pública, EPE
IDD	– Indústria de Desmilitarização e Defesa, SA
MDN	– Ministério da Defesa Nacional
SA	– Sociedade Anónima
SGPS	– Sociedade Gestora de Participações Sociais
TII	– Trabalho de Investigação Individual
TJCE	– Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias



## **Introdução**

A matéria da contratação pública em Portugal foi, há cerca de dois anos, substancialmente alterada através do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro. Muito já se escreveu sobre esta reforma, que é um marco na evolução do Direito Administrativo nacional, pelo que também neste Instituto, no respeito pela sua especificidade, poderá esta temática ser abordada.

Deste modo, constitui objecto do presente Trabalho de Investigação Individual (TII) analisar uma das novidades consagradas no CCP: a figura que, tanto na doutrina como na jurisprudência, é comumente designada contratação “in house”.

A fonte normativa desta figura jurídica é o n.º 2 do artigo 5º do CCP, que dispõe o seguinte:

«2 — A parte II do presente Código também não é aplicável à formação dos contratos, independentemente do seu objecto, a celebrar por entidades adjudicantes com uma outra entidade, desde que:

a) A entidade adjudicante exerça sobre a actividade desta, isoladamente ou em conjunto com outras entidades adjudicantes, um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços; e

b) Esta entidade desenvolva o essencial da sua actividade em benefício de uma ou de várias entidades adjudicantes que exerçam sobre ela o controlo análogo referido na alínea anterior.»

Na contratação “in house” verifica-se, assim, que uma entidade adjudicante pode celebrar contratos com uma outra entidade sobre a qual possui alguma forma de domínio e com a qual está estreitamente ligada, porque absorve o essencial da sua actividade – e daqui a expressão “in house”, está-se dentro da mesma casa. E os contratos desta forma celebrados não estão sujeitos às regras de tramitação procedimental exigíveis para os demais contratos públicos, não se lhes aplicando a fase de formação prevista na parte II do CCP.

A contratação “in house” poderá eventualmente ser aplicável no seio do Ministério da Defesa Nacional (MDN), no relacionamento que se estabeleça entre os Ramos das Forças Armadas, o EMGFA e os órgãos e serviços centrais, enquanto entidades adjudicantes, e as empresas públicas tuteladas pelo MDN, agrupadas no universo EMPORDEF, enquanto adjudicatários. O MDN e as Forças Armadas em geral poderiam, por esta via, beneficiar com produtos e serviços inovadores e desenvolvê-los à sua medida, sem estar sujeitos aos constrangimentos inerentes à necessidade de fundamentar a escolha



de um procedimento pré-contratual, por exemplo, um ajuste directo. E as indústrias de defesa poderiam ver significativamente aumentado o seu volume de negócios e alavancar com o trabalho desenvolvido para o Ministério da Defesa Nacional português a sua exposição no mercado internacional.

Porque não considerar que se estará perante uma relação “in house”?

É a essa questão que o presente trabalho procurará responder, com algumas limitações, desde logo as de tempo e espaço, que levaram a optar por não fazer recair a análise sobre todas as empresas do universo EMPORDEF, excluindo-se as que integram os núcleos financeiro e imobiliário, bem como o Arsenal do Alfeite, como adiante se indicará.

O trabalho foi desenvolvido com base no método de investigação em Ciências Sociais proposto por Raymond Quivy e Luc Van Campenhoudt, em que a pergunta central que norteia esta pesquisa é: “A contratação “in house” será aplicável à relação entre o Ministério da Defesa Nacional e as empresas do universo EMPORDEF?”

A pergunta de partida apresentada origina algumas perguntas derivadas, a que o presente trabalho procura responder:

- P1. Qual o grau de controlo exercido pelo Estado Português, através do Ministério da Defesa Nacional ou do Ministério das Finanças, sobre as empresas públicas do universo EMPORDEF?
- P2. As empresas públicas do universo EMPORDEF desenvolvem o essencial da sua actividade em benefício do Estado Português?

A investigação baseou-se na consulta de legislação e documentação relativa ao assunto.

No sentido de procurar dar uma resposta a estas perguntas foram formuladas as hipóteses abaixo indicadas, para as quais o presente trabalho de investigação irá indicar a sua validade:

- H1: O Estado Português exerce sobre as empresas públicas do universo EMPORDEF um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços.
- H2: As empresas públicas do universo EMPORDEF desenvolvem o essencial da sua actividade em benefício do Estado Português.

Na verificação das hipóteses recorreu-se à análise de conteúdo da legislação e documentação.

A terminologia utilizada remete para os conceitos de contratação “in house” e de empresa pública, que serão detalhados e explicitados nos capítulos seguintes.



Com base na problemática contida na pergunta central, construiu-se um modelo de análise articulando os conceitos em variáveis e indicadores, que se encontra esquematizado no Anexo A.

Este trabalho de investigação está organizado em três capítulos. Após esta introdução, no capítulo um será apresentado o enquadramento normativo do conceito de contratação “in house”. No capítulo dois será caracterizada a EMPORDEF, SGPS e todas as suas participadas, que conjuntamente são designadas por universo EMPORDEF. No capítulo três serão testadas as hipóteses e a resposta à problemática do presente estudo, reflectida na pergunta central, através dos resultados da verificação das hipóteses.



## 1. A contratação “in house”

### a. Enquadramento

O fenómeno de criação de entidades autónomas, mas subordinadas, para a prossecução de certas actividades é mais uma consequência das profundas alterações que nos últimos anos têm ocorrido ao nível dos modelos organizacionais e de gestão na Administração Pública. Assim, dotam-se o que eram antes serviços do Estado de personalidade jurídica própria, submetendo-os a um regime jurídico próximo do direito privado, mas em que esses serviços continuam a assegurar o desempenho das mesmas funções que quando faziam parte do núcleo tradicional da Administração – meramente a título de exemplo deste fenómeno, veja-se a criação da Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, E. P. E. (GeRAP), operada pelo Decreto-Lei n.º 25/2007, de 7 de Fevereiro.

Foi, assim, fruto da evolução na organização da Administração Pública que surgiu a figura jurídica do contrato “in house”, originalmente reconhecida, qualificada e delimitada pela jurisprudência comunitária do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE<sup>1</sup>), no já célebre Acórdão Teckal<sup>2</sup>, que sintetizou as condições que teriam que se verificar para que um contrato com determinadas características se pudesse considerar excepcionado da regra do concurso público. Deste reconhecimento surgiu, primeiro, a respectiva construção jurisprudencial, e seguidamente a inerente e inevitável análise doutrinária.

Temos aqui mais um exemplo de como a jurisprudência comunitária tem tido um papel de relevo na construção de um Direito Comunitário dos Contratos Públicos.

Mas que, curiosamente, não é acolhida na Directiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços. Assim, do ponto de vista do Direito Comunitário, a contratação “in house” permanece como um instituto exclusivamente jurisprudencial.

---

<sup>1</sup> Desde 1 de Dezembro de 2009, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa e a atribuição de personalidade jurídica à União Europeia, passou a ser denominado Tribunal de Justiça da União Europeia.

<sup>2</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, proferido no processo n.º C-107/98, com data de 18 de Novembro de 1999, em que era demandante precisamente a empresa TecKal SRL e demandados a Comuna de Viano, na Itália e a Azienda Gaz - Acqua Consorziale (AGAC) de Reggio Emilia.



Deve chamar-se a atenção para esta circunstância de a conformação do regime jurídico das relações “in house” ter sido realizada sobre a jurisprudência daquele TJCE, e não na Directiva que regula os procedimentos adjudicatários, supra identificada. Deste modo, quando se quer fazer o estudo comparativo e a interpretação destes conceitos, como é o presente caso, é obrigatório ter em conta essa jurisprudência, por forma a evitar a obtenção de resultados erróneos.

Em Portugal, foi só com o Código dos Contratos Públicos que esta figura mereceu consagração legal, tendo vivido no regime jurídico anterior<sup>3</sup> – felizmente ou infelizmente, consoante a perspectiva – sem a polémica que a figura acarreta.

Mas concretizando um pouco melhor o que está em causa quando se fala em contratação “in house”, no citado Acórdão Teckal considerou-se, inovadoramente, que se verificaria uma relação desta natureza na hipótese de, simultaneamente:

- a. A entidade adjudicante exercer, sobre o adjudicatário, um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços, entendendo-se como análogo o exercício por essa entidade adjudicante, sobre a entidade com a qual pretende celebrar o contrato, de poderes idênticos aos que exerce sobre os seus próprios serviços; e
- b. O essencial da actividade exercida pela adjudicatária ser realizada em proveito da entidade adjudicante.

Reunidos estes dois critérios, que são cumulativos, não haveria lugar à aplicação das regras gerais da contratação pública, pois, na realidade, tudo se processaria no âmbito de uma relação interna de satisfação de necessidades da própria entidade adjudicante, em que o co-contratante é uma longa “manus” desta mesma entidade, não obstante se estar perante pessoas juridicamente distintas, uma vez que a diferenciação das entidades em presença é meramente formal. O vínculo existente entre a Entidade Adjudicante e a entidade empresarial não obedece a uma lógica contratual, mas ao exercício de um poder de auto-organização.

Estes pressupostos foram inicialmente apresentados no Acórdão Teckal, mas, passados estes anos, são também os elementos balizadores que o legislador nacional contemplou na norma do CCP supra citada, sem grandes alterações, porque a figura já tem estatuto e, sobretudo, tem sido unanimemente reconhecida e aplicada pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias.

---

<sup>3</sup> Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, para as empreitadas de obras públicas e Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, para a locação e aquisição de bens móveis e serviços



**b. Os critérios cumulativos deste conceito – o “controlo análogo”**

Analisando com um pouco mais de detalhe os pressupostos da contratação “in house” supra apresentados, estão presente nesta figura dois critérios, ambos fluidos e a carecer da intermediação do intérprete para a sua densificação.

O primeiro critério, de controlo análogo, foi apresentado no Acórdão Teckal como girando à volta da autonomia entre ambas as entidades no plano decisório, sendo nesse aresto, ainda que incidentalmente, apresentadas o que poderemos considerar pistas para encontrar esse controlo:

- qual o enquadramento jurídico da actividade da empresa?
- qual a natureza da actividade que prossegue?
- quais os órgãos de administração da empresa, como são nomeados, como são tomadas as decisões?
- quais as competências e dependências desses órgãos?

O controlo análogo pressupõe que a entidade adjudicante exerça um controlo ilimitado sobre o adjudicatário, tal como é um controlo ilimitado que exerce sobre os seus próprios serviços, como reconhecido no Acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias de 10 de Novembro de 2005, proferido no Processo n.º C-29/04, acção de incumprimento contra a Áustria.

Daqui que, se esse controlo não é ilimitado, por exemplo, porque parte do capital do adjudicatário, ainda que minoritário, está nas mãos de entes privados, não se encontra preenchido este critério; ou naquelas situações em que, em obediência aos termos estatutários aplicáveis, existe apenas a possibilidade de participação do capital privado. Assim, uma participação, ainda que minoritária, de uma empresa privada no capital da sociedade participada, ao lado da Entidade Adjudicante, afasta a possibilidade de existir controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços, como expressamente reconhecido no Acórdão Stadt Halle<sup>4</sup>.

Controlo que é igualmente caracterizado pela prossecução de objectivos de interesse público, pois tal constitui uma das atribuições constitucionais da Administração Pública portuguesa.

---

<sup>4</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, de 11 de Janeiro de 2005, proferido no processo n.º C-26/03 (Stadt Halle e RPL Recyclingpark Lochau GmbH contra Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall- und Energieverwertungsanlage TREA Leuna)



Num recente acórdão, o Tribunal de Contas<sup>5</sup>, pela primeira vez, veio igualmente pronunciar-se sobre os dois critérios da contratação “in house”. E assumiu que «No caso de a titularidade de todo o capital social de uma sociedade adjudicatária, pertencer a uma única entidade pública, poder-se-á dizer, com J. KOKKOT, que se presume estar, forçosamente, preenchido o requisito de controlo análogo, pois, nessa hipótese, são substancialmente coincidentes os interesses da entidade adjudicante com os da sociedade controlada.»

E mais afirmou que «Com efeito, mesmo perante a ausência de um poder de direcção em sentido técnico, certo é que cabe à administração da entidade adjudicante o poder de nomear os titulares dos órgãos executivos da sociedade adjudicatária. Ora, estes últimos, até pela estreita ligação pessoal que os une à entidade pública matriz, dificilmente se afastarão das directivas que lhes são impostas, tendo em mente a realização dos objectivos estabelecidos no interesse geral.»

Por sua vez, Alexandra Leitão (2007: 18), citando Pierre Delvolvé, afirma que «o conceito de “controlo análogo” não é sinónimo de “influência dominante” (...) mas sim algo mais intenso, que se deve traduzir num absoluto domínio sobre a autodeterminação da vontade do prestador do bem ou do serviço.»

O essencial consiste na possibilidade de exercer um controlo determinante, tanto sobre os objectivos estratégicos como sobre as decisões importantes da entidade empresarial. Mas aqui é tão importante que uma norma proclame algo, como depois que esse algo seja efectivamente aplicado ou condizente com a realidade – ou seja, não basta que o controlo exista, mas que possa efectivamente ser aplicado quando previsto. Como supra se disse, trata-se de um conceito fluído, que só perante situações factuais é possível qualificar.

**c. Os critérios cumulativos deste conceito – “desenvolver o essencial da própria actividade em proveito da Entidade Adjudicante”**

Este segundo conceito, do desenvolvimento do essencial da própria actividade em proveito da Entidade Adjudicante, já parece mais facilmente concretizável, por ser praticamente intuitivo associar uma métrica à sua verificação

---

<sup>5</sup> Acórdão n° 106 /09, de 11 de Maio de 2009, 1ª S/SS, proferido no Proc. n° 193/09, de 11 de Maio de 2009, pag. 21



– essa métrica, referente ao volume de negócios, tornou-se um lugar comum quando se fala destes conceitos.

O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias considerou já preenchido este segundo critério numa situação concreta, em que 90% do total das actividades da adjudicatária era realizado em benefício da entidade adjudicante.

Para Bernardo Azevedo (2008: 139), «A entidade dependente deve, pois, funcionar como um "operador dedicado" (E. Fatôme/A. Ménéménis), concentrado, exclusivamente, ou quase, em alimentar (por via da prestação de serviços ou do fornecimento de bens) o seu ente-matriz, no desenvolvimento da respectiva missão.»

A observância deste regime de (quase) "dedicação exclusiva", afere-se pelo volume de negócios da organização adjudicatária, o qual deve reflectir que todas as actividades não dedicadas, têm uma expressão puramente marginal no respectivo exercício (destinando-se, quando muito, à realização de sinergias produtivas).

É que, apesar de o essencial da sua actividade se destinar a abastecer a entidade adjudicante, a entidade controlada não está, ainda assim, inibida de, a título puramente subsidiário ou complementar, exercer outras actividades (até por razões de economia de escala e de rentabilização dos seus activos). Ponto é que o essencial da actuação, no âmbito do seu objecto social, tenha sempre de se focar na satisfação de necessidades (directas ou indirectas) da entidade adjudicante.

Este segundo conceito pretende evidenciar a dependência económico-jurídica do ente, completando, por esta via, a dependência decisória decorrente do controlo análogo (GONÇALVES, 2007: 180).

Neste capítulo fez-se um breve enquadramento sobre o surgimento da figura jurídica do contrato “in house”, através do citado Acórdão Teckal do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias. Seguidamente, detalharam-se os dois critérios que a integram conceptualmente; o controlo análogo, visto como o exercício pela entidade adjudicante sobre a empresa pública de poderes idênticos aos que exerce sobre os seus próprios serviços; e o desenvolvimento do essencial da sua actividade comercial em proveito da Entidade Adjudicante.



## 2. O universo EMPORDEF

### a. O conceito de empresa pública

Como resulta do artigo 3º do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, que estabelece o regime do Sector Empresarial do Estado<sup>6</sup>, são empresas públicas as sociedades constituídas nos termos da lei Comercial, e nas quais o Estado exerce, isolada ou conjuntamente, de forma directa ou indirecta, uma influência dominante, de uma das seguintes formas: ou pela detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto, ou pelo direito de designar ou destituir a maioria dos membros dos órgãos de administração ou de fiscalização.

Estão nesta situação todas as empresas do universo EMPORDEF, incluindo a respectiva holding, pois, como detalhado de seguida, todas revestem a natureza de sociedade anónima de capitais públicos, variando apenas a quantidade desse capital que permanece nas mãos do Estado.

Focando a análise nestas sociedades constituídas nos termos da lei Comercial, empresas públicas em sentido estrito, a dependência que aqui encontramos é a mesma dependência que encontramos entre duas empresas de direito privado: o exercício dos mecanismos de direito privado, consagrados no Código das Sociedades Comerciais, para o controlo de uma pela outra. Até porque todo um regime jurídico, ao longo do referido diploma, trata estas empresas públicas sem qualquer especificidade face a uma outra entidade empresarial:

- a) Regem-se pelo direito privado e estão plenamente sujeitas ao regime jurídico comercial, laboral, fiscal ou de outra natureza (artigo 7º);
- b) Estão sujeitas às regras da concorrência, não podendo, da sua relação com o Estado, resultar situações susceptíveis de impedir, falsear ou restringir a concorrência, no todo ou em parte do território nacional (artigo 8º); é certo que o artigo seguinte, o 9º, admite derrogações devidamente justificadas, mas o princípio está lá!
- c) O Estado exerce os seus direitos como accionista (artigo 10º), e não como uma entidade revestida de especiais poderes de autoridade, que, deles decorrentes, pode intervir e actuar em prol do bem comum, nas suas empresas;

---

<sup>6</sup> Diploma entretanto alterado pelo Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de Agosto.



- d) Os poderes e prerrogativas de autoridade que o artigo 14º lhes atribui são excepcionais e atribuídos mediante diploma específico;
- e) A administração da sociedade compete a um Conselho de Administração, eleito em Assembleia Geral. A Assembleia Geral é constituída por todos os accionistas com direito a voto, e a fiscalização da sociedade compete a um fiscal único, igualmente nomeado em Assembleia Geral, nos termos estatutários. Ora, são estas as normas que encontramos no Código das Sociedade Comerciais<sup>7</sup> a propósito das sociedades anónimas, como facilmente se constata pela consulta do respectivo capítulo VI do título IV, artigos 390º a 446º.

E na Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/2007, publicada no Diário da República, 1ª série, de 28 de Março de 2007, que aprovou os princípios de bom governo das empresas do sector empresarial do Estado, é determinado nos parágrafos cinco e seis que o Estado deve agir perante as empresas segundo critérios de mercado, de forma idêntica à que agem perante empresas privadas.

**b. Caracterização das empresas integradas no universo EMPORDEF**

A EMPORDEF – Empresa Portuguesa de Defesa, SGPS, SA, é uma Sociedade Gestora de Participações Sociais de capitais públicos, criada em 1996, pelo Decreto-Lei n.º 235-B/96, de 12 de Dezembro, e que agrupa as participações do Estado Português em todas as empresas da área da Defesa Nacional. Deste modo, enquanto sociedade holding sujeita à tutela do Ministério das Finanças e do Ministério da Defesa Nacional, constitui o centro de decisão estratégico da indústria de Defesa em Portugal, assegurando a gestão das participações sociais detidas pelo Estado em sociedades ligadas directa ou indirectamente às actividades de Defesa, como forma indirecta do exercício de actividades económicas, tal como consagrado no artigo 3º dos seus estatutos.

Tal como também se encontra expressamente consagrado no n.º 1 do já citado Decreto-Lei n.º 235-B/96, a EMPORDEF, SGPS reveste a natureza jurídica de uma sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos – que genericamente se pode designar por empresa pública.

Nesta data, as suas subsidiárias são as seguintes, agrupadas por núcleos:

---

<sup>7</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 262/86, de 2 de Setembro, e cuja última alteração foi efectuada pelo Decreto-Lei n.º 185/2009, de 12 de Agosto.



### **Núcleo Industrial**

- **Arsenal do Alfeite, SA.**

- **Estaleiros Navais de Viana do Castelo, SA (ENVC)**, que são já uma realidade empresarial com bastantes anos, nacionalizada em 1974 e posteriormente transformada em empresa pública pelo Decreto-Lei n.º 850/76, de 17 de Dezembro, e que através da Decreto-Lei n.º 55/91, de 26 de Janeiro, viram a sua natureza jurídica alterada de pessoa colectiva de direito público para sociedade anónima de capitais maioritariamente públicos. De acordo com o disposto no artigo 3º dos respectivos estatutos, esta sociedade tem por objecto a construção e reparação navais, bem como o exercício de todas as actividades comerciais e industriais com ela conexas. O seu capital é detido na totalidade pela EMPORDEF, SGPS.

- **Indústria de Desmilitarização e Defesa, SA (IDD)**, que tem como objecto social, nos termos do artigo 3º dos respectivos estatutos, “a concepção, a indústria, o comércio e a manutenção de material de defesa e de desmilitarização de munições e outros acessórios, a conversão de munições e outros acessórios, a conversão de materiais e ainda todas as actividades e produtos que com eles se relacionem”. É uma sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, cujo capital é detido na totalidade pela EMPORDEF, SGPS.

- **NAVALROCHA - Sociedade de Construção e Reparações Navais, SA (NAVAL ROCHA)**, que tem por objecto o exercício da actividade industrial de construção e reparação navais e é, juridicamente, uma sociedade anónima de capitais públicos. Apenas 45% do seu capital é controlado pelo Estado, através da EMPORDEF, SGPS, sendo o restante titulado pelas sociedades de capital privado SOCARMAR – Sociedade de Cargas e Descargas Marítimas, SA e NAVALSET – Serviços Industriais e Navais, Lda.

- **OGMA - Indústria Aeronáutica de Portugal, SA (OGMA)**, a mais antiga empresa deste universo, cujas origens remontam a 1918, e que reveste a natureza de sociedade anónima de responsabilidade limitada, onde o Estado Português, através da EMPORDEF, SGPS, detém uma participação de 35%. O seu objecto social é vasto, destacando-se, naturalmente, a manutenção, reparação e modificação de aeronaves, motores, aviónicos, acessórios e equipamentos de terra. Os restantes 65% do capital da empresa são da sociedade Airholding SGPS, SA, detida pela EMBRAER e pela EADS.

### **Núcleo Tecnológico**



- **EDISOFT - Empresa de Serviços e Desenvolvimento de Software, SA** (EDISOFT), uma sociedade anónima de responsabilidade limitada, onde o Estado Português, através da EMPORDEF, SGPS, detém uma participação de 30%, sendo o restante capital detido pela sociedade de direito privado Thales Nederland, B.V. e pela entidade pública empresarial Navegação Aérea de Portugal – NAV Portugal, E.P.E.. A sociedade tem por objecto a prestação de serviços de consultadoria, assistência técnica e manutenção na área da informática, a produção, desenvolvimento, comercialização e representação de programas para computadores, a representação, distribuição, comercialização e fornecimento de sistemas informáticos, a produção multimédia e tecnologias espaciais, tanto no âmbito civil como militar.

- **EID - Empresa de Investigação e Desenvolvimento de Electrónica, SA** (EID), uma sociedade anónima de responsabilidade limitada, onde o Estado Português, através da EMPORDEF, SGPS, detém uma participação de 31,8%, sendo o restante capital detido pelas sociedades de direito privado Rohde & Schwarz e Efacec. A sociedade tem por objecto, de acordo com o artigo 3º dos estatutos, o estudo, a investigação, o desenvolvimento, a produção e comercialização de protótipos e de pequenas séries de equipamentos e sistemas das tecnologias de informação, nomeadamente nos domínios das telecomunicações, do comando e do controlo.

- **EMPORDEF Tecnologias de Informação, SA** (ETI) criada em 2004, como um “spin-off” da Divisão de Desenvolvimento de Engenharia da OGMA, tendo por objecto, como consagrado no artigo 2º dos respectivos estatutos, a prestação de serviços de desenvolvimento de software, engenharia de software, software de informação geográfica, importação e comercialização de equipamentos e componentes informáticos, organização e gestão de cursos de formação e desenvolvimento de simuladores. Reveste a natureza jurídica de sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, sendo por isso o seu capital detido na totalidade pela EMPORDEF, SGPS.

#### **Núcleo Financeiro**

- **Locação de Equipamentos de Defesa, SA (DEFLOC)**

- **Locação de Aeronaves Militares, SA (DEFAERLOC)**

#### **Núcleo Imobiliário**

- **OGMA Imobiliária, SA**

- **Ribeira d’Atalaia – Sociedade Imobiliária, SA**



Pela diversidade de empresas agrupadas no universo EMPORDEF, na presente análise não seria possível atender a todas, pelo que optámos, como já referido na introdução, por não abordar as empresas dos núcleos financeiro e imobiliário, cuja actividade para efeitos do presente trabalho não reveste comparativamente tanta relevância, nem o Arsenal do Alfeite, por se tratar de uma realidade jurídica bastante recente.

Quanto ao resultado económico da actividade desenvolvida pelas citadas empresas, não foi possível obter os dados detalhados da sua facturação por cliente, que seria a forma mais adequada de permitir a análise relativa ao exercício do essencial das respectivas actividades em proveito do Estado. Foi apenas possível, pela consulta dos relatórios e contas dos três últimos exercícios (2006, 2007 e 2008) obter indicadores indirectos, detalhados nos anexos B a G, e que seguidamente se apresentam resumidamente:

- **Estaleiros Navais de Viana do Castelo, SA** – nos três exercícios em análise a sua actividade foi dirigida a entidades privadas, nacionais e estrangeiras, só em 2009 tendo iniciado as entregas à Marinha dos primeiros navios contratualizados no âmbito do PRAN – Programa relativo à aquisição de Navios.
- **Indústria de Desmilitarização e Defesa, SA** – cerca de 75% da sua facturação resultou de um contrato plurianual celebrado com a actual DGAIED, sendo o restante realizado com empresas privadas de fabrico de munições e explosivos.
- **NAVALROCHA - Sociedade de Construção e Reparações Navais, SA** – nos três exercícios em análise, apenas reparou um navio militar, pelo que optámos por não a mencionar nos anexos!
- **OGMA - Indústria Aeronáutica de Portugal, SA** – a aviação militar representa cerca de 42% do volume de produção, e aqui incluem-se diversos trabalhos para forças aéreas de outros países, nomeadamente a França.
- **EDISOFT - Empresa de Serviços e Desenvolvimento de Software, SA** – a sua facturação no mercado interno oscilou entre os 26,8% em 2006 e os 35,9% em 2008, mas aqui incluem-se contratos de âmbito civil.
- **EID - Empresa de Investigação e Desenvolvimento de Electrónica, SA** – a sua facturação no mercado nacional fixou-se nos 75% nos dois últimos exercícios analisados, mas também aqui se incluem contratos de âmbito civil.
- **EMPORDEF Tecnologias de Informação, SA** – o mercado da Defesa Nacional representou 35% da facturação em 2006, 42% em 2007 e 37% em 2008.



No presente capítulo fez-se deste modo a apresentação e descrição, necessariamente genéricas, do universo empresarial da EMPORDEF – Empresa Portuguesa de Defesa, SGPS, SA, detalhando as suas diversas empresas participadas, incluindo nessa apresentação os dados relativos à actividade comercial desenvolvida. Procedeu-se igualmente ao enquadramento da realidade jurídico-empresarial descrita no quadro normativo vigente, qualificando essas entidades à luz dos preceitos do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, tendo visto que todas elas são empresas públicas.



### **3. Aplicação da contratação “in house” às empresas do universo EMPORDEF**

Coloca-se agora a questão de saber se, em função do enquadramento teórico genericamente apresentado no primeiro capítulo, e face às características das sociedades comerciais que constituem o universo EMPORDEF, apresentadas no segundo capítulo, poderemos neste terceiro capítulo considerar excepcionado dos procedimentos pré-contratuais previstos na parte II do Código dos Contratos Públicos, a contratação daquelas empresas pelos ramos das Forças Armadas, pelo EMGFA e pelo Ministério da Defesa Nacional, tendo em conta o disposto no número dois do artigo 5º daquele Código.

Ou seja, o objectivo neste capítulo consiste em dar resposta às duas perguntas derivadas formuladas e, desse modo, à pergunta de partida, analisando se a relação entre as empresas que constituem o universo EMPORDEF e o MDN/EMGFA é uma relação “in house”.

#### **a. O MDN exerce um “controlo análogo” sobre as empresas do universo EMPORDEF?**

Ora, como se colhe do ponto 57 do Acórdão Tragsa<sup>8</sup>, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias que a circunstância de a entidade adjudicante deter, isoladamente ou em conjunto com outras autoridades públicas, a totalidade do capital de uma sociedade adjudicatária constitui, em princípio, um indício de que essa entidade adjudicante exerce sobre esta sociedade um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços.

Contudo, se parte do capital do adjudicatário, ainda que minoritário, está nas mãos de entes privados, isso significa que desde logo não se encontra preenchido este pressuposto do controlo análogo, como é unanimemente reconhecido pela jurisprudência comunitária e pela doutrina que se tem debruçado sobre estas matérias (vidé o já citado Acórdão Stadt Halle).

Ou seja, e analisando agora em concreto a realidade das empresas do universo EMPORDEF, pelo facto de existir capital privado nas sociedades NAVALROCHA, OGMA, EDISOFT e EID, tal significa que, sobre estas, o Ministério da Defesa Nacional não exerce um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços.

---

<sup>8</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias de 19/04/2007, proferido no Processo n.º C-295/05, interposto pela Asociación Nacional de Empresas Forestales (Asemfo) contra a Transformación Agraria SA (Tragsa), Administración del Estado.



Quanto às demais sociedades em análise, em que o respectivo capital é integralmente público, há-de resultar da análise a efectuar que a entidade empresarial em questão esteja submetida a um controlo que permita à Entidade Adjudicante influenciar as suas decisões. E exercer uma influência determinante, tanto sobre os objectivos estratégicos como sobre as decisões importantes, como fixado no Acórdão Parking Brixen<sup>9</sup>. Este indício, na terminologia adoptada no Acórdão Tragsa, necessita de ser confirmado por provas irrefutáveis!

Daí a necessidade de analisar com rigor o enquadramento conferido pela legislação nacional à participação de capitais públicos no universo empresarial.

Visto no capítulo anterior o conceito estrito de empresa pública, em que a dependência é a mesma que encontramos entre duas empresas de direito privado, permitirá isto uma influência determinante do ente público sobre o ente empresarial?

Nestas circunstâncias, e seguindo as pistas deixadas pelo acórdão Teckal, já sobejamente referenciado, vamos começar por analisar o enquadramento jurídico da actividade das empresas públicas que integram o universo EMPORDEF.

Este enquadramento, como enunciado no capítulo segundo, é conferido pelo direito comercial, uma vez que são sociedades comerciais. Este aspecto resulta muito claro do artigo 7º do Decreto-Lei n.º 558/99, que sob a epígrafe “regime jurídico geral”, refere no seu n.º 1 que “(...) as empresas públicas regem-se pelo direito privado, salvo no que estiver disposto no presente diploma e nos diplomas que tenham aprovado os respectivos estatutos”. Encontramos um exemplo desta excepção no controlo financeiro (artigo 12º), que compete à Inspeção-Geral de Finanças. Mas trata-se de uma das poucas excepções, que confirma a regra.

E quanto ao diploma que aprovou os estatutos da EMPORDEF, SGPS, o Decreto-Lei n.º 235-B/96, de 12 de Dezembro, então aí não encontramos excepções à sua sujeição ao direito privado.

Neste domínio, cabe agora chamar à liça o conceito das “entidades públicas empresariais” (EPE), que se encontram também regulamentadas naquele Decreto-Lei n.º 235-B/96, no seu Capítulo III. Nesta figura jurídica a aproximação aos serviços do Estado - os serviços públicos - já é mais óbvia. Desde logo no nome, pois em vez de empresas, são já entidades públicas, mas sobretudo devido à

---

<sup>9</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias de 19/10/2005, proferido no Processo n.º C-458/03.



qualificação empregue no n.º 1 do artigo 23º do citado normativo para as caracterizar – “pessoas colectivas de direito público, com natureza empresarial”.

São criadas por acto legislativo (decreto-lei)<sup>10</sup>, possuem autonomia administrativa, financeira e patrimonial, à semelhança da generalidade das entidades da administração indirecta do Estado, e estão sujeitas a uma tutela de natureza integrativa, que constitui o grau mais elevado de tutela, manifestado, por exemplo, na aprovação dos planos de actividades, orçamentos e contas<sup>11</sup>.

Um outro aspecto relevante para clarificar esta dimensão respeita ao processo de nomeação dos órgãos de administração da empresa. Compulsados, por exemplo, os estatutos da própria EMPORDEF, SGPS, verificamos que é gerida por um conselho de administração, eleito em assembleia-geral. Contudo, se, ao invés, consultarmos os estatutos de uma entidade pública empresarial, por exemplo, o constante do Decreto-Lei n.º 233/2005, de 29 de Dezembro, relativo à generalidade dos hospitais EPE<sup>12</sup>, verificamos que os membros do conselho de administração são nomeados por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Saúde.

Ou seja, contrariamente às empresas públicas em sentido estrito, que são regidas pelo direito privado, as entidades públicas empresariais são regidas por um quadro de direito público. Desta oposição no âmbito do mesmo diploma, há-de necessariamente resultar consequências práticas, e que só podem ser a conclusão de que no ordenamento jurídico português existem dois tipos distintos de empresas públicas em sentido amplo, como supra referido, sendo que apenas as entidades públicas empresariais possuem um regime jurídico de direito público, porque são efectivamente entidades públicas.

Apenas as EPE reúnem os traços fundamentais da pessoa colectiva pública, pois as empresas públicas em sentido estrito, ou empresas públicas sob a forma de sociedade, são pessoas colectivas privadas (FREITAS DO AMARAL, 2008: 406).

Resumindo, poderá afirmar-se que nas empresas públicas em sentido estrito o Estado exerce apenas a sua função accionista, que genericamente corresponde à existência de uma mera relação de superintendência (CAUPERS, 2007: 146), ao contrário do que acontece nas entidades públicas empresariais, em que exerce autênticos poderes de tutela.

<sup>10</sup> Art. 24º, n.º 1

<sup>11</sup> Art. 29º, n.º 2, alínea a)

<sup>12</sup> Artigo 6º, n.º 2 dos estatutos, em anexo II ao diploma



O facto de a Entidade Adjudicante possuir a totalidade do capital da empresa pública tende a indicar, sem ser decisivo, que exerce um controlo análogo; contudo, se o controlo que a Entidade Adjudicante exerce não vai para além da capacidade de intervenção que o Direito Comercial reconhece à maioria dos sócios, a sua capacidade para influenciar as decisões da empresa pública é consideravelmente limitada – demais, se esse eventual controlo ou influência se exerce através de um intermediário, como uma holding, por exemplo, esta circunstância debilita o eventual controlo exercido pela Entidade Adjudicante pelo mero direito de participar no capital, como expressamente reconhecido no Acórdão Carbotermo<sup>13</sup>.

Mais uma vez, é este o caso em análise, em que efectivamente o hipotético controlo exercido pelo MDN sobre as empresas do universo EMPORDEF é exercido através da holding EMPORDEF – Empresa Portuguesa de Defesa, SGPS, SA.

E o exercício de poderes de accionista não é bastante para preencher o conceito “in house”, em que está em causa o exercício de um controlo igual ao que o Estado exerce sobre os seus próprios serviços. Como refere Alexandra Leitão (2007: 22), «Assim, o conjunto dos poderes cometidos ao Estado não lhe confere um “controlo análogo” na acepção da jurisprudência comunitária, que implica uma dependência administrativa, organizativa e financeira que manifestamente não existe no caso das empresas públicas, pelo que não se podem afastar as regras da contratação pública.»

Nesta temática não poderá ignorar-se a situação criada com o recente acórdão do Tribunal de Contas sobre esta temática, em especial quando veio enunciar que as duas condições supra enunciadas para a verificação dos pressupostos da contratação “in house” devem ser objecto de uma interpretação restritiva, uma vez que se trata de uma excepção às regras gerais do direito comunitário.

Os próprios pressupostos são já, por força da jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, restritivos, e sobre essa realidade, acrescenta-se para o Tribunal de Contas uma “segunda” restrição, o que naturalmente acaba

---

<sup>13</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias de 11/05/2006, proferido no Processo n.º C-340/04, interposto pela Carbotermo SpA e Consorzio Alisei contra a Comune di Busto Arsizio e AGESP SpA.



por limitar significativamente a possibilidade de aplicação da contratação “in-house”.

“(…) a expressão «controlo análogo» que vimos escarpelizado deve ser lida como abrangendo todas as situações em que o Estado (ou outra pessoa colectiva pública) detém poderes de «superintendência» sobre pessoas colectivas da respectiva administração indirecta ou instrumental, estando nessa situação todos os institutos públicos estaduais e todas as E.P.E.s.” (KIRKBY, 2008: 170). Ou seja, não pode incluir as empresas públicas em sentido estrito, como são todas as sociedades anónimas comerciais integradas no universo EMPORDEF, incluindo a respectiva holding.

Comparando estes resultados da observação e análise com a Hipótese 1:

H1 - O Estado Português exerce sobre as empresas do universo EMPORDEF um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços.

Pode-se concluir que esta hipótese não é confirmada, pois a natureza jurídica da EMPORDEF – Empresa Portuguesa de Defesa, SGPS, SA, bem como de todas as suas empresas participadas, enquanto empresas públicas em sentido estrito, não permite ao Estado, através do Ministério da Defesa Nacional, exercer sobre elas um controlo que seja análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços.

#### **b. Desenvolver o essencial da própria actividade em proveito da Entidade Adjudicante**

Sendo estes critérios cumulativos, a resposta negativa à Hipótese 1 implica necessariamente, independentemente da resposta à Hipótese 2, que haverá sempre lugar à aplicação das regras gerais da contratação pública entre o Ministério da Defesa Nacional e as empresas do universo EMPORDEF, pois não é aplicável a figura da contratação “in house”.

Contudo, atendendo à natureza académica do presente trabalho de investigação, impõe-se, ainda assim, avaliar este segundo requisito, procurando descortinar se a entidade adjudicatária do universo EMPORDEF desenvolvem o essencial da sua actividade em benefício do Estado português.

Aplicando os princípios e formulações supra enunciados no capítulo segundo ao caso que nos ocupa, poderá afirmar-se que tais entidades adjudicatárias realizam o essencial da sua actividade para o Estado, que as controla - na acepção



do Acórdão Teckal – se a actividade daquelas empresas for dirigida principalmente ao Estado, revestindo qualquer outra actividade, apenas carácter marginal.

No Acórdão Tragsa, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias socorreu-se de um critério quantitativo, para densificar este segundo critério – o volume de negócios: ora, na situação a que aquele acórdão se debruçou, foi considerado preenchido este segundo requisito numa situação concreta em que 90% do total das actividades da adjudicatária era realizado em benefício da entidade adjudicante.

Nos anexos B a G, podem consultar-se os dados da actividade económica das empresas do universo EMPORDEF, podendo facilmente constatar-se que nenhuma delas realiza em benefício do Estado o essencial da sua actividade, ficando esse indicador, se quantitativo, quanto muito em 75%; portanto deveras longe da percentagem que tem vindo a ser apresentada pela jurisprudência e aceite pela doutrina.

Comparando estes resultados da observação e análise com a Hipótese 2:

H2 - As empresas públicas do universo EMPORDEF desenvolvem o essencial da sua actividade em benefício do Estado Português.

Pode-se concluir que também esta hipótese não é confirmada, pois nenhuma das empresas do universo EMPORDEF realiza o essencial da sua actividade para o Estado português, de forma a que a sua restante actividade empresarial seja marginal.

No presente capítulo pretendeu-se responder às duas perguntas derivadas, analisando se a relação entre as empresas que constituem o universo EMPORDEF e os ramos das Forças Armadas e o MDN/EMGFA é uma relação “in house”, partindo dos pressupostos apresentados no primeiro capítulo quanto ao enquadramento teórico desta figura jurídica, e das características das sociedades comerciais que constituem o universo EMPORDEF apresentadas no segundo capítulo, não tendo sido possível confirmar as hipóteses formuladas.

Como resposta à pergunta de partida, decorre que a contratação “in house” não é aplicável à relação entre o Ministério da Defesa Nacional e as empresas do universo EMPORDEF, uma vez que não estão preenchidos os pressupostos consagrados no n.º 2 do artigo 5º do Código dos Contratos Públicos:

a) As entidades adjudicantes não exercem sobre a actividade de tais adjudicatários um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços; e



b) Esses adjudicatários não desenvolvem o essencial da sua actividade em benefício das entidades adjudicantes agrupadas no Ministério da Defesa Nacional.



## Conclusões

O presente trabalho permitiu analisar se o instrumento da contratação “in house”, em que uma entidade adjudicante pode celebrar contratos com uma entidade sobre a qual possui alguma forma de domínio e com a qual está estreitamente ligada, porque absorve o essencial da actividade dessa outra entidade, poderá ser aplicável no seio do Ministério da Defesa Nacional, no relacionamento que se estabeleça entre os Ramos das Forças Armadas, o EMGFA e os órgãos e serviços centrais, enquanto entidades adjudicantes, e as empresas públicas tuteladas pelo MDN, agrupadas no universo EMPORDEF.

O recurso a tal instrumento jurídico significa que os contratos assim caracterizados, sejam eles de fornecimento de bens ou de serviços, não estão sujeitos às normas pré-contratuais consagradas no Código dos Contratos Públicos, podendo as diversas entidades adjudicantes adoptar o formalismo que considerem, em cada momento, mais oportuno para a formalização dessas relações contratuais, uma vez que apesar de tais contratos serem celebrados entre personalidades jurídicas e morais distintas, a verdade é que uma é o prolongamento jurídico da outra.

Orientou-se por uma pergunta de partida: “A contratação “in house” será aplicável à relação entre o Ministério da Defesa Nacional e as empresas do universo EMPORDEF?”

Deste modo, verificou-se desde logo a necessidade de caracterizar o conceito de contratação “in house”, a que se procedeu no primeiro capítulo. Vimos que esta figura jurídica foi originalmente reconhecida, qualificada e delimitada pela jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia no Acórdão Teckal, que considerou inovadoramente que se verificaria uma relação desta natureza na hipótese de, simultaneamente, a entidade adjudicante exercer sobre o adjudicatário, um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços, e o essencial da actividade exercida pela adjudicatária ser em proveito dessa entidade adjudicante.

Reunidos estes pressupostos, não haveria lugar à aplicação das regras gerais da contratação pública, pois, na realidade, tudo se processaria no âmbito de uma relação interna de satisfação de necessidades da própria entidade adjudicante, em que o co-contratante era uma longa *manus* desta mesma entidade, não obstante se estar perante pessoas juridicamente distintas.

Com base no reconhecimento que esta figura foi tendo, o legislador nacional acabou por a consagrar expressamente no n.º 2 do artigo 5º do Código dos Contratos Públicos.



Aquele controlo análogo reflecte-se na falta de autonomia entre ambas as entidades no plano decisório, pressupondo que a entidade adjudicante exerce um controlo ilimitado sobre o adjudicatário, tal como é um controlo ilimitado o que exerce sobre os seus próprios serviços.

Já quanto ao desenvolvimento do essencial da própria actividade em proveito da Entidade Adjudicante, está em causa a entidade dependente funcionar como uma empresa concentrada em fornecer quase exclusivamente o ente superior, tendo uma expressão marginal na sua actividade a relação com outras entidades, aspecto este aferido quantitativamente pelo volume de negócios.

No segundo capítulo caracterizámos a EMPORDEF – Empresa Portuguesa de Defesa, SGPS, SA, como sociedade holding que constitui o centro de decisão estratégico da indústria de Defesa em Portugal, revestindo a natureza jurídica de uma sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos.

Foram apresentadas e sucintamente caracterizadas as suas empresas participadas, com especial enfoque no Núcleo Industrial, em que encontrámos os Estaleiros Navais de Viana do Castelo, SA, a Indústria de Desmilitarização e Defesa, SA a NAVALROCHA - Sociedade de Construção e Reparações Navais, SA e a OGMA - Indústria Aeronáutica de Portugal, SA; e no Núcleo Tecnológico, que integra a EDISOFT - Empresa de Serviços e Desenvolvimento de Software, SA, a EID - Empresa de Investigação e Desenvolvimento de Electrónica, SA, e a EMPORDEF Tecnologias de Informação, SA.

Todas elas são empresas públicas, cujo regime jurídico consta do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, que estabelece o regime do Sector Empresarial do Estado, e cujas principais características são o tratar-se de sociedades constituídas nos termos da lei Comercial, verificando-se entre qualquer uma delas e o Estado a mesma dependência que encontramos entre duas empresas de direito privado: o exercício dos instrumentos deste ramo do Direito, consagrados no Código das Sociedades Comerciais, para o controlo de uma pela outra, não existindo, como se referiu, um tratamento a estas empresas públicas com especificidade face a uma outra entidade empresarial. Por contraponto ao que se passa no referido regime jurídico quanto às entidades públicas empresariais.

Quanto ao resultado económico da actividade desenvolvida por aquelas empresas, apenas foi possível obter indicadores indirectos, detalhados nos anexos B a G, podendo afirmar-se resumidamente que nenhuma das empresas analisadas se encontra numa situação de dependência económico-financeira do Ministério da Defesa Nacional, uma vez



que a sua carteira de clientes tanto inclui entidades militares como civis, nacionais ou estrangeiras.

Observada a realidade, procedeu-se no terceiro capítulo à sua confrontação com as hipóteses formuladas, por forma a apurar da existência da relação contratual “in house” entre o Ministério da Defesa Nacional e as sociedades comerciais que constituem o universo EMPORDEF e daí retirar as devidas conclusões.

Foi, assim, possível, apurar que, no tocante ao exercício de um “controlo análogo” sobre tal universo empresarial, em linha com a construção teleológica operada pela jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, se parte do capital do adjudicatário, ainda que minoritário, estiver nas mãos de entes privados, isso significa que não se encontra preenchido este pressuposto (Acórdão Stad Halle). Como corolário desta análise, verificou-se que com as sociedades **NAVALROCHA**, **OGMA**, **EDISOFT** e **EID**, por possuírem capital privado, não é possível estabelecer uma relação “in house”.

Já se a totalidade do capital desse adjudicatário for integralmente público, deve o intérprete verificar se este indício de controlo análogo (Acórdão Tragsa) se consubstancia efectivamente num controlo que permita à Entidade Adjudicante influenciar determinadamente as suas decisões (Acórdão Parking Brixen).

Vimos então que, sendo o enquadramento jurídico das empresas do universo EMPORDEF conferido pelo direito comercial, uma vez que são sociedades comerciais, a capacidade de intervenção e controlo por parte do MDN não vai para além da capacidade de intervenção que aquele Direito Comercial reconhece à maioria dos sócios. Acresce que este controlo ou influência exerce-se através de uma holding. Ora, estes factos são de molde a concluir que a capacidade do Estado para controlar as decisões nas empresas públicas em sentido estrito é consideravelmente limitada, não sendo bastante para preencher o conceito “in house”, em que está em causa o exercício de um controlo igual ao que o Estado exerce sobre os seus próprios serviços.

Até porque, paralelamente às empresas públicas em sentido estrito, o Decreto-Lei n.º 558/99 reconhece uma outra figura, as entidades públicas empresariais, essas sim pessoas colectivas de direito público, criadas por acto legislativo e sujeitas a uma tutela de natureza integrativa - regidas por um quadro de direito público.

Esta oposição de regimes jurídicos no âmbito do mesmo diploma constitui o elemento chave que permite concluir com segurança (pelo menos com a segurança que a interpretação jurídica permite) que, mesmo se a totalidade do capital do adjudicatário estiver nas mãos do Estado, isso significa que não se encontra preenchido o pressuposto do



controlo análogo se o adjudicatário possuir a natureza de empresa pública em sentido estrito. Este controlo análogo existirá apenas se o adjudicatário revestir a natureza de entidade pública empresarial, que, para além de toda a sua natureza e dimensão jurídico-pública, sendo criadas por acto legislativo, não podem deixar de ser vistas como representado uma forma de auto-organização do próprio Estado, que escolhe esta via em função do que avalia ser a melhor forma de assegurar a prossecução do interesse público.

No tocante ao segundo elemento, cumulativo, do conceito de contratação “in house”, o desenvolvimento do essencial da própria actividade em proveito da Entidade Adjudicante, verificou-se que nenhuma das empresas do universo EMPORDEF realiza em benefício do Estado o essencial da sua actividade, uma vez que, em média, o seu volume de negócios com os entes públicos ronda os 75%, não sendo, pois, as suas outras actividades claramente, marginais, como exigido para o preenchimento deste conceito.

Deste modo, não foi possível comprovar as duas hipóteses formuladas, pelo que a resposta à questão central formulada no início da investigação e que norteou a pesquisa é necessariamente negativa.

Em suma, este trabalho permitiu concluir, de forma necessariamente sucinta face aos constrangimentos existentes, que não é possível aplicar o instrumento da contratação “in house” no seio do Ministério da Defesa Nacional, no relacionamento que se estabeleça entre os Ramos das Forças Armadas, o EMGFA e os órgãos e serviços centrais, enquanto entidades adjudicantes, e as empresas públicas tuteladas pelo MDN, agrupadas no universo EMPORDEF, enquanto adjudicatários, uma vez que não estão preenchidos os pressupostos consagrados no n.º 2 do artigo 5º do Código dos Contratos Públicos:

- a) As entidades adjudicantes não exercem sobre a actividade de tais adjudicatários um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços; e
- b) Esses adjudicatários não desenvolvem o essencial da sua actividade em benefício das entidades adjudicantes agrupadas no Ministério da Defesa Nacional.

### **Contributos do trabalho para o conhecimento**

Os resultados produzidos através deste trabalho de investigação permitem evidenciar que não existe um elevado grau de controlo por parte do Estado sobre as empresas do universo EMPORDEF, e que estas empresas não desenvolvem o essencial da sua actividade para o Estado, possuindo uma diversificada carteira de clientes que constitui uma mais-valia para o desenvolvimento de um “cluster” no domínio da defesa em Portugal.



## **Recomendações**

Por todos os aspectos já referidos, recomenda-se às entidades adjudicantes do Ministério da Defesa Nacional que avaliem a melhor forma de assegurar a contratação das empresas do universo EMPORDEF através de outros instrumentos que não a contratação “in house”. Em especial, poderá ser analisado se, no âmbito da transposição para o ordenamento jurídico interno da Directiva n.º 2009/81/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Julho de 2009, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de determinados contratos de empreitada, contratos de fornecimento e contratos de serviços por autoridades ou entidades adjudicantes nos domínios da defesa e da segurança, é desejável ou possível prever mecanismos específicos para permitir a referida contratação.

Esta recomendação vai de encontro ao que já está definido como sendo um objectivo estratégico expressamente consagrado na Estratégia de desenvolvimento da Base Tecnológica e Industrial de Defesa recentemente publicitada - sublínea ii) da alínea b) do ponto 4.2.4: «Revisão do processo de aquisições públicas militares de forma a promover a progressiva participação nacional no fornecimento de serviços para a Defesa, e no desenvolvimento, produção e suporte ao ciclo de vida dos equipamentos adquiridos ou a adquirir.»



## **Bibliografia**

### **Livros**

- AZEVEDO, Bernardo (2008). Contratação in house: entre a liberdade de auto-organização administrativa e a liberdade de mercado. In GONÇALVES, Pedro (org.). *Estudos de Contratação Pública - I*, Coimbra: Coimbra Editora
- CAUPERS, João (2007). Introdução ao direito administrativo, 9ª ed. Lisboa: Âncora Editora
- LEITÃO, Alexandra (2007). Contratos de prestação de bens e serviços celebrados entre o Estado e as empresas públicas e relações “in house”. In *CADERNOS DE JUSTIÇA ADMINISTRATIVA*, n.º 65, Setembro/Outubro 2007, p. 12-26
- FREITAS DO AMARAL, Diogo (2008). Curso de Direito Administrativo – vol. I, 3ª ed. Coimbra: Almedina
- GONÇALVES, Pedro (2007). Regime Jurídico das Empresas Municipais. Coimbra: Almedina
- KIRKBY, Mark (2008). Aspectos relativos à aplicabilidade objectiva e subjectiva das novas regras da contratação pública. In *REVISTA DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE LISBOA*, vol. XLIX, nº 1 e 2, p. 141-170

### **Legislação**

- DECRETO-LEI n.º 850/76. D.R. I Série. 293 (76-12-17) (2761-2769)
- DECRETO-LEI n.º 262/86. D.R. I Série. 201 (86-09-02) (2293-2385)
- DECRETO-LEI n.º 55/91. D.R. I Série-A. 22 (91-01-26) (450-453)
- DECRETO-LEI n.º 235-B/96. D.R. I Série-A. 287 (96-12-12) (4442-(2)-4442-(6))
- DECRETO-LEI n.º 558/99. D.R. I Série-A. 292 (99-12-17) (9012-9019)
- DIRECTIVA 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho. Jornal Oficial da União Europeia n.º L 134 (2004-04-30)



- DECRETO-LEI n.º 233/2005. D.R. I Série-A. 249 (2005-12-29) (7323-7333)
- DECRETO-LEI n.º 25/2007. D.R. I Série. 27 (2007-02-07) (972-978)
- RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS n.º 49/2007. D.R. I Série. 62 (2007-03-28) (1773-1776)
- DECRETO-LEI n.º 300/2007. D.R. I Série. 162 (2007-08-23) (5630-5642)
- DECRETO-LEI n.º 18/2008. D.R. I Série. 20 (2008-01-29) (753-852)

### **Documentos Impressos**

- DGAIED - «Estratégia de desenvolvimento da Base Tecnológica e Industrial de Defesa». Acessível na DGAIED
- EDISOFT - «Contrato Social». 2002. Acessível na EMPORDEF, SGPS
- EDISOFT - «Relatório e Contas». 2006. Acessível na EMPORDEF, SGPS
- EDISOFT - «Relatório e Contas». 2007. Acessível na EMPORDEF, SGPS
- EDISOFT - «Relatório e Contas». 2008. Acessível na EMPORDEF, SGPS
- EID - «Estatutos». 2003. Acessível na EMPORDEF, SGPS
- EID - «Relatório e Contas». 2006. Acessível na EMPORDEF, SGPS
- EID - «Relatório e Contas». 2007. Acessível na EMPORDEF, SGPS
- EID - «Relatório e Contas». 2008. Acessível na EMPORDEF, SGPS
- ETI - «Estatutos». 2009. Acessível na EMPORDEF, SGPS
- ETI - «Relatório e Contas». 2006. Acessível na EMPORDEF, SGPS
- ETI - «Relatório e Contas». 2007. Acessível na EMPORDEF, SGPS
- ETI - «Relatório e Contas». 2008. Acessível na EMPORDEF, SGPS
- NAVALROCHA - «Estatutos». 1999. Acessível na EMPORDEF, SGPS



- NAVALROCHA - «Relatório e Contas». 2006. Acessível na EMPORDEF, SGPS
- NAVALROCHA - «Relatório e Contas». 2007. Acessível na EMPORDEF, SGPS
- NAVALROCHA - «Relatório e Contas». 2008. Acessível na EMPORDEF, SGPS
- IDD - «Estatutos». 2001. Acessível na EMPORDEF, SGPS
- IDD - «Relatório e Contas». 2006. Acessível na EMPORDEF, SGPS
- IDD - «Relatório e Contas». 2007. Acessível na EMPORDEF, SGPS
- IDD - «Relatório e Contas». 2008. Acessível na EMPORDEF, SGPS
- EMPORDEF, SGPS - «Estatutos». 2009. Acessível na EMPORDEF, SGPS
- OGMA - «Certidão do Registo Comercial». 2005. Acessível na EMPORDEF, SGPS, S.A
- OGMA - «Relatório e Contas». 2006. Acessível na EMPORDEF, SGPS
- OGMA - «Relatório e Contas». 2007. Acessível na EMPORDEF, SGPS
- OGMA - «Relatório e Contas». 2008. Acessível na EMPORDEF, SGPS

### **Internet**

- Acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, de 18 de Novembro de 1999, proferido no processo n.º C-107/98 (TecKal SRL contra Comune di Viano e Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia). [referência de 5 de Novembro de 2009]. Disponível na Internet em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61998J0107:PT:HTML>
- Acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, de 11 de Janeiro de 2005, proferido no processo n.º C-26/03 (Stadt Halle e RPL Recyclingpark Lochau GmbH contra Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall- und Energieverwertungsanlage TREA Leuna). [referência de 5 de Novembro de 2009]. Disponível na Internet em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62003J0026:PT:HTML>
- Acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, de 10 de Novembro de 2005, proferido no Processo n.º C-29/04 (Comissão contra Áustria). [referência de 5 de



Novembro de 2009]. Disponível na Internet em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62004J0029:PT:HTML>

- Acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, de 19 de Outubro de 2005, proferido no Processo n.º C-458/03 (Parking Brixen GmbH contra Gemeinde Brixen e Stadtwerke Brixen AG). [referência de 5 de Novembro de 2009]. Disponível na Internet em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62003J0458:PT:HTML>

- Acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, de 11 de Maio de 2006, proferido no Processo n.º C-340/04 (Carbotermo SpA e Consorzio Alisei contra Comune di Busto Arsizio e AGESP SpA). [referência de 5 de Novembro de 2009]. Disponível na Internet em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62004J0340:PT:HTML>

- Acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, de 19 de Abril de 2007, proferido no Processo n.º C-295/05 (Asociación Nacional de Empresas Forestales (Asemfo) contra Transformación Agraria SA (Tragsa) e Administración del Estado). [referência de 5 de Novembro de 2009]. Disponível na Internet em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005J0295:PT:HTML>

- Acórdão do Tribunal de Contas n.º 106/09, de 11 de Maio de 2009, proferido no processo n.º 193/09, 1ª S/SS. [referência de 6 de Novembro de 2009]. Disponível na Internet em <http://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2009/1sss/ac106-2009-1sss.pdf>

- Tribunal de Justiça da União Europeia. [referência de 29 de Março de 2010]. Disponível na Internet em [http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7024/](http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7024/)



## **Glossário**

**Entidade Adjudicante** – entidade pública que pretende celebrar um contrato no exercício das suas funções administrativas, normalmente para aquisição de bens ou serviços ou para a realização de uma empreitada de obra pública.

**Adjudicatário** – entidade que apresentou a proposta vencedora em resposta à pretensão da entidade adjudicante celebrar um contrato.



Anexo A – Modelo Conceptual

<b>Conceito</b>	<b>Variáveis</b>	<b>Indicadores</b>
Controlo análogo	- natureza jurídica da entidade adjudicatária	- poderes de controlo do Estado sobre a entidade adjudicatária
Exercício do essencial da actividade em benefício da entidade adjudicante que exerça um controlo análogo	- volume de negócios	- percentagem do volume de negócios
	- carteira de clientes	- proveniência geográfica da carteira de clientes



## Anexo B – Actividade dos Estaleiros Navais de Viana do Castelo, SA

NAVIOS CONCLUÍDOS E ENTREGUES AOS ARMADORES	
2006	C 230 Navio Heavy Lift 8.000 TDW para a Alemanha
	C 231 Navio Heavy Lift 8.000 TDW para a Alemanha
2007	C 233 Navio Heavy Lift 8.000 TDW para a Alemanha
	C 210 Navio Heavy Lift 8.000 TDW para Portugal
	C 228 Navio Heavy Lift 8.000 TDW para a Alemanha
	C 229 Navio Heavy Lift 8.000 TDW para a Alemanha
2008	C 229 Navio Heavy Lift 8.000 TDW para a Alemanha
	C 254 Navio Heavy Lift 9.960 TDW para a Alemanha



Anexo C – Actividade da Indústria de Desmilitarização e Defesa, SA

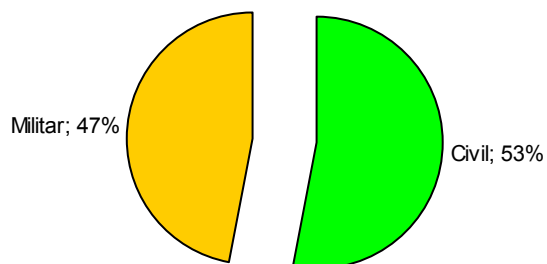


Nos anos subsequentes, os Relatórios e Contas da empresa não apresentam dados que permitam fixar a percentagem de trabalhos para entidades militares e para entidades civis. Contudo, considerando que o universo de clientes tem sido sistematicamente o mesmo, presume-se que a divisão do volume de negócios da IDD se tenha mantido sensivelmente nas mesmas percentagens em 2007 e 2008.

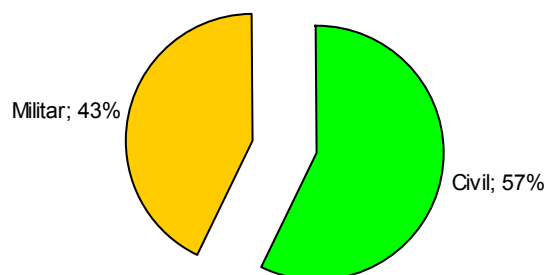


Anexo D – Actividade da OGMA – Indústria Aeronáutica de Portugal, SA

**Volume de produção por mercado - 2005**

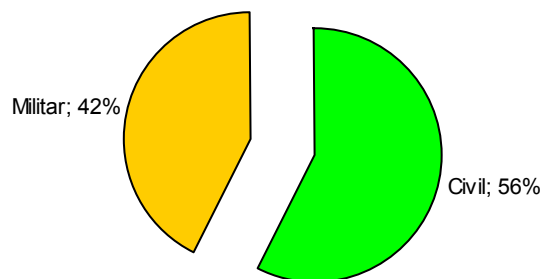


**Volume de produção por mercado - 2006**

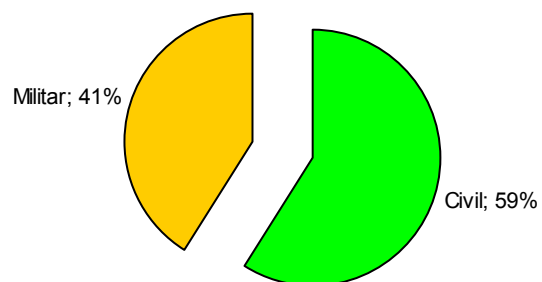




### Volume de produção por mercado - 2007



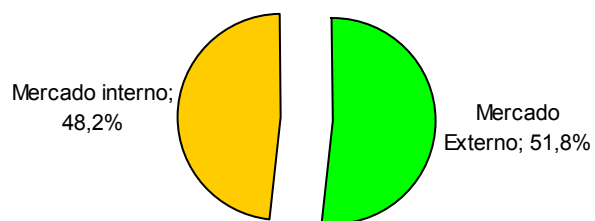
### Volume de produção por mercado - 2008



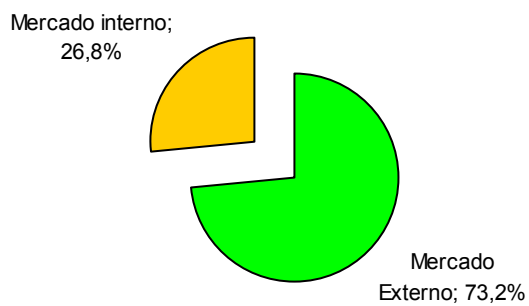


Anexo E – Actividade da EDISOFT – Empresa de Serviços e Desenvolvimento se Software, SA

**Volume de produção por mercado - 2005**

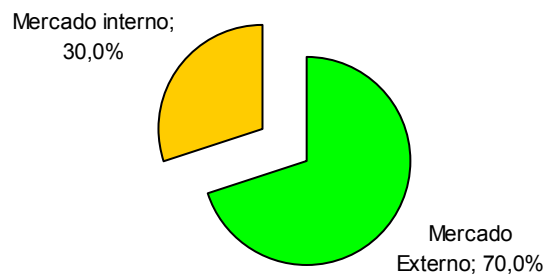


**Volume de produção por mercado - 2006**

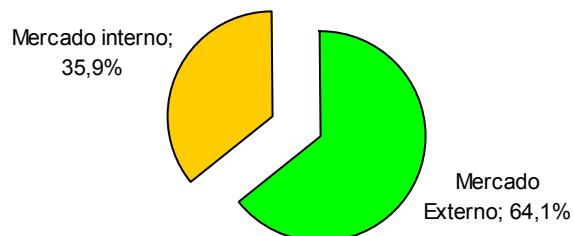




### Volume de produção por mercado - 2007



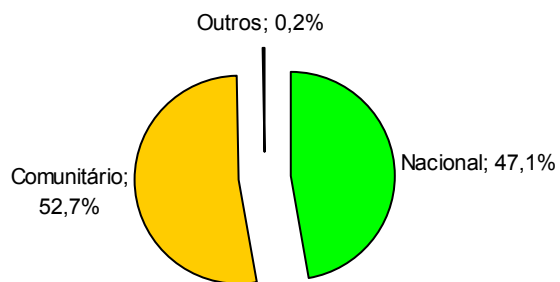
### Volume de produção por mercado - 2008





Anexo F – Actividade da EID - Empresa de Investigação e Desenvolvimento de  
Electrónica, SA

**Volume de produção por mercado - 2006**



**Volume de produção por mercado - 2007**





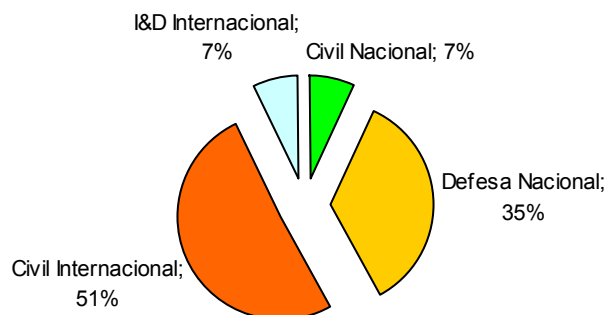
### Volume de produção por mercado - 2008



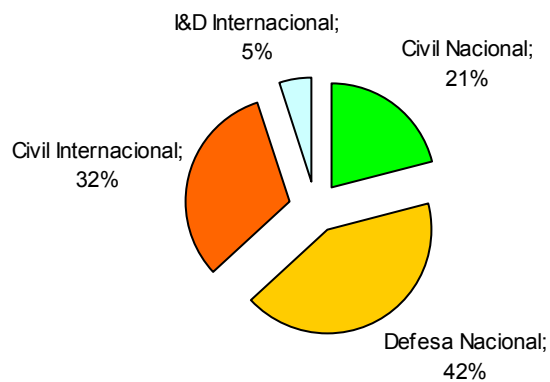


Anexo G – Actividade da EMPORDEF Tecnologias de Informação, SA

**Volume de produção por mercado - 2006**



**Volume de produção por mercado - 2007**





### Volume de produção por mercado - 2008

