

Handwritten signature

 **Tribunal de Contas**



Auditoria a Investimentos da Marinha



Relatório n.º 31/08-2.ªS
Proc. n.º 55/07-AUDIT



ÍNDICE

I	SUMÁRIO EXECUTIVO	4
1.	INTRODUÇÃO	4
1.1.	Fundamento, objectivos e âmbito.....	4
1.2.	Metodologia.....	4
1.3.	Condicionantes.....	5
1.4.	Exercício do contraditório.....	5
2.	CONCLUSÕES	6
3.	RECOMENDAÇÕES	8
II	CORPO DO RELATÓRIO	9
4.	LEI DE PROGRAMAÇÃO MILITAR	9
4.1.	Enquadramento geral.....	9
4.2.	Resultados de auditorias anteriores	10
4.3.	Processo de revisão	11
4.4.	Enquadramento orçamental	14
4.5.	Entidades responsáveis pela execução, acompanhamento e controlo	15
5.	SISTEMAS DE GESTÃO E CONTROLO	16
5.1.	Planeamento e acompanhamento da execução da LPM	16
5.2.	Planeamento, execução e controlo na Marinha.....	20
III	RECOMENDAÇÃO FINAL, DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS .	26
6.	RECOMENDAÇÃO FINAL	26
7.	DESTINATÁRIOS	26
8.	PUBLICIDADE	26
9.	EMOLUMENTOS	26
	<i>Anexo I – Investimentos previstos na LPM (agregados relevantes)</i>	<i>29</i>
	<i>Anexo II – Capacidade Oceânica de Superfície – Previsão de custos</i>	<i>30</i>
	<i>Anexo III – Capacidade Oceânica de Superfície – Tarefas em curso e a realizar</i>	<i>31</i>
	<i>Anexo IV – Capacidade Oceânica de Superfície – Execução financeira</i>	<i>32</i>
	<i>Anexo V – Divergências apuradas nas verificações físicas realizadas</i>	<i>33</i>



SIGLAS

CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEM	Conceito Estratégico Militar
CBPF	Ciclo Bienal de Planeamento de Forças
CEMGFA	Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas
CEMA	Chefe do Estado-Maior da Armada
DFAS	<i>Defense Finance and Accounting Service</i>
DGAED	Direcção-Geral de Armamento e Equipamentos de Defesa
DGTC	Direcção-Geral do Tribunal de Contas
DR	Diário da República
EMA	Estado-Maior da Armada
EMGFA	Estado-Maior-General das Forças Armadas
EUA	Estados Unidos da América
FA	Forças Armadas
GLMN	Gabinete de Ligação da Marinha junto da NAVILCO
IGDN	Inspecção-Geral da Defesa Nacional
LO	Lei Orgânica
LPM	Lei de Programação Militar
M€	Milhões de euros
MDN	Ministério da Defesa Nacional
NALPM	Núcleo de Acompanhamento da LPM
NATO	Organização do Tratado do Atlântico Norte
NAVILCO	<i>Navy International Logistics Control Office</i>
NNA	Número Nacional de Abastecimento
LOA	<i>Letter of Offer and Acceptance</i>
OE	Orçamento do Estado
OSC	Órgãos e Serviços Centrais do MDN
PAD	Processo de Autorização de Despesa
POT	Preparação Operações e Treino de forças
SFN	Sistema de Forças Nacional
SGMDN	Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional
SIIF	Sistema Integrado de Informação Financeira
SIG	Sistema Integrado de Gestão
SSF	Superintendência dos Serviços Financeiros
SSM	Superintendência dos Serviços de Material
TC	Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

I SUMÁRIO EXECUTIVO

1. INTRODUÇÃO

1.1. *Fundamento, objectivos e âmbito*

1. A auditoria cujos resultados se relatam incidiu sobre os investimentos da Marinha e enquadrar-se no exame aos “*Programas de Investimento Público de Reequipamento das Forças Armadas no âmbito da Lei de Programação Militar*” inscrito no Plano Trienal 2005-2007 e no Programa de Fiscalização de 2007 do TC – Tribunal de Contas¹.
2. Recentemente, o TC examinou programas de investimento a cargo do Exército (BAI – Brigada Aerotransportada Independente e GALE – Grupo de Aviação Ligeira do Exército) e da Força Aérea (TASMO – *Tactical Air Support for Maritime Operations*)² completando-se, com a presente acção, o ciclo do exame aos três Ramos das FA – Forças Armadas no âmbito da LPM – Lei de Programação Militar.
3. Os programas de investimento na Marinha, concretizados através de “*medidas*” e de “*capacidades*”, totalizam, até 2029, cerca de 1.870 M€ – Milhões de euros (32,6% do investimento total da LPM). Destaca-se a “*Capacidade Oceânica de Superfície*” – defesa integrada do território e dos espaços marítimos sob jurisdição nacional – que, no período de 2006 a 2011, absorverá os maiores financiamentos (281 M€) totalizando, até 2029, 610 M€³ (Anexos I e II). Os pagamentos efectuados nesta capacidade, em 2006 e 2007, alcançaram 15 M€ e 21 M€, representando 56% e 58%, respectivamente, do total das despesas da Marinha no âmbito da LPM (Anexo IV).
4. A auditoria teve por objectivo examinar o sistema de gestão e controlo referente aos investimentos da Marinha financiados pela LPM tomando como exemplo a medida “*Capacidade Oceânica de Superfície*”.
5. O âmbito temporal da auditoria, estabelecido para os anos de 2006 e 2007, decorre na vigência das LPM aprovadas pela Leis Orgânicas n.ºs 1/2003, de 13 de Maio e 4/2006, de 29 de Agosto. Dado o período alargado em que se inscrevem as sucessivas fases do planeamento, da concretização da execução, da entrada em funcionamento e da avaliação do impacto sobre a força que caracteriza os grandes investimentos militares, a auditoria extravasou, sempre que necessário, o período de referência acima indicado recuando até 2005.

1.2. *Metodologia*

6. Os trabalhos realizados foram executados em conformidade com os critérios, técnicas e metodologias acolhidos pelo TC, tendo em conta o disposto no Regulamento da sua 2.ª Secção e no seu Manual de Auditoria e de Procedimentos e as metodologias geralmente aceites pelas organizações internacionais de controlo financeiro, como é o caso da INTOSAI – *International Organization of Supreme Audit Institutions*.

¹ Aprovado pelo Plenário da 2.ª Secção, em sessão de 14.12.2006 – Resolução n.º 12/06.

² Relatórios do TC n.ºs 08/05 – 2.ª S e 51/06 – 2.ª S.

³ Cerca de 33% dos investimentos da Marinha até 2029.



Tribunal de Contas

7. No âmbito dos estudos preliminares procedeu-se ao exame dos dossiês permanente e corrente existentes no TC [integrando o resultado do exame a uma amostra de 97 processos de despesa⁴, correspondente a cerca de 54% dos pagamentos efectuados pela Marinha no âmbito da Lei Orgânica n.º 1/2003], dos Relatórios do TC n.ºs 08/05 – 2.ª S e 51/06 – 2.ª S, relativos a programas de investimento no âmbito da LPM a cargo do Exército e da Força Aérea, respectivamente e da informação recolhida junto dos serviços centrais do MDN – Ministério da Defesa Nacional e da Marinha.
8. Foi examinado o sistema de gestão e controlo no âmbito do planeamento, execução e acompanhamento da LPM, nos OSC – Órgãos e Serviços Centrais do MDN e na Marinha, tomando como especial referência a medida “*Capacidade Oceânica de Superfície*”, seleccionada com recurso a uma análise de risco multicritério⁵ e procedeu-se à verificação física de uma amostra de 2618 bens adquiridos em 2006⁶.

1.3. Condicionantes

9. Salienta-se a boa colaboração dos responsáveis contactados no fornecimento de elementos e informações necessários à realização da auditoria, não se tendo verificado quaisquer condicionantes e/ou limitações.

1.4. Exercício do contraditório

10. No sentido de dar cumprimento ao disposto nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto – Lei de Organização e Processo do TC, alterada pela Lei n.º 48/06, de 29 de Agosto e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, o Juiz Relator remeteu o Relato com os resultados da auditoria, ao Ministro da Defesa Nacional, ao Chefe do Estado-Maior da Armada, ao Secretário-Geral do MDN, ao Director-Geral de Armamento e Equipamentos de Defesa e ao Inspector-Geral da Defesa Nacional para que, querendo, se pronunciassem sobre o correspondente conteúdo e conclusões.
11. As alegações apresentadas (Chefe do Estado-Maior da Armada, Secretário-Geral do MDN e Inspector-Geral da Defesa Nacional) foram tidas em conta, sempre que pertinentes, na fixação do texto final do Tribunal.

⁴ A amostra foi seleccionada através do método estatístico MUS – *Monetary Unit Sampling*, assente nos critérios seguintes: a) assumir um grau de confiança de 95%, a que corresponde um risco de auditoria de 5%; estabelecer um nível máximo de erro aceitável de 1% do total da despesa (limiar de materialidade).

⁵ A selecção da medida “*Capacidade Oceânica de Superfície*” resultou da respectiva priorização entre os programas de investimento inscritos na LPM.

⁶ A amostra foi seleccionada aleatoriamente de molde a abranger o mais diverso tipo de bens, atendendo-se sempre, porém, à sua materialidade, incluídos em 34 PAD – Processo de Autorização de Despesa, no montante de 1,2 M€ (representando 18% das aquisições de material e equipamento militar (6,7 M€)) (cfr. Anexo IV).



Tribunal de Contas

2. CONCLUSÕES

12. Em 2005 e 2006, as auditorias do TC a investimentos a cargo do Exército e da Força Aérea no âmbito da LPM, evidenciaram a necessidade de os sistemas de gestão e controlo serem objecto de exame detalhado e de reforma ao nível dos processos de planeamento, acompanhamento e avaliação da eficácia dos programas. De facto, constatou-se designadamente que apenas a programação financeira era anual e passível de ser comparado o previsto com o realizado e que os relatórios de execução não davam qualquer indicação quanto aos fornecimentos efectivamente concretizados, quanto à realização física dos programas e quanto aos desvios relativamente ao programado, nem a respectiva informação de suporte permitia uma visão integrada sobre a execução física dos programas e a consecução dos seus objectivos. Na sequência de idênticas conclusões, no âmbito de uma acção realizada em 2007, a IGDN recomendou a adopção de um conjunto de medidas destinadas a colmatar as insuficiências detectadas.
13. Na presente auditoria examinaram-se os investimentos a cargo da Marinha no âmbito da LPM tendo-se concluído, sucintamente, o seguinte:
- a) os documentos de planeamento e programação fornecidos, preparatórios da revisão da LPM, evidenciam a acentuada desconformidade, em mais de 50% (3,1 mil M€, dos quais 901 M€ relativos à Marinha), entre os investimentos militares propostos pelos Ramos e os limites orçamentais;
 - b) ao valor global da LPM (5.741 M€) foram deduzidos 290 M€ de receitas incertas decorrentes da prevista alienação de equipamentos, apontando, porém, estimativas mais recentes para uma concretização inferior a 10% (21 M€). Acresce que tal metodologia conduz a uma imagem mitigada e adulterada do montante total dos investimentos militares;
 - c) os serviços centrais do MDN passaram a assumir uma expressiva importância na LPM (de 2% para 32% do valor global) decorrente da centralização de processos de reequipamento cuja execução estava cometida aos Ramos;
 - d) as disponibilidades para a aquisição de material e equipamento militar (despesas de investimento) foram significativamente reduzidas em 2006 e 2007, por força da cativação de verbas e da transferência para a cobertura de encargos com POT (despesas correntes) que alcançaram 50% das dotações das medidas inscritas na LPM, alterando estruturalmente a programação financeira dos custos adstritos à respectiva realização, com reflexo na consecução dos objectivos de força nacionais aprovados no âmbito do planeamento de forças e com grande impacto na *“transparência das contas públicas, pela sobrevalorização da despesa orçamental anual, o efeito sobre o défice da Conta Geral do Estado de cada ano e as consequências ao nível da tesouraria do Estado”*⁷;
 - e) no que respeita aos sistemas de gestão e controlo refere-se que, em 2004, foi perspectivado o SIG como o sistema que permitiria dar resposta adequada e, bem assim, superar as insuficiências que se vinham manifestando. Porém, tendo absorvido cerca de 35 M€ até ao final de 2007, o SIG, liderado pela SGMDN, não só se encontrava apenas parcialmente implementado no Exército e na Força Aérea [e, em Janeiro de 2008, na Marinha], como não integrava as funcionalidades necessárias ao planeamento e acompanhamento da LPM, não fornecendo, designadamente, informação sobre a execução física dos projectos e subprojectos.

⁷ Cfr. Parecer do TC sobre a CGE de 2006, pág. 109-110.



Nestas circunstâncias sublinha-se que o SIG, consumindo importantes recursos públicos, não se revelou o potente instrumento de planeamento anunciado nem a sua implementação evidencia respeito pelos critérios da economia, da eficiência e da eficácia.

- f) as medidas adoptadas pelas entidades responsáveis com vista à melhoria da metodologia de planeamento, acompanhamento e controlo da LPM foram insuficientes, como revelam, desde 2007, os processos em curso na DGAED e as modificações introduzidas nos relatórios de execução. De facto, embora os relatórios já detalhem a execução ao nível de projectos/subprojectos, mantém-se uma análise estritamente anual que não espelha o contributo dos projectos/subprojectos plurianuais na edificação das capacidades e a concretização do acompanhamento da execução material, alegadamente, exige a aquisição de uma outra aplicação informática, a concretizar até ao final de 2008, que inclua interligações e fluxos de informação com o SIG;
- g) da apreciação do sistema de gestão e controlo no âmbito dos investimentos da Marinha financiados pela LPM, efectuada com base no exame da medida “*Capacidade Oceânica de Superfície*” [absorvendo 45 M€ e 50 M€ em 2006 e 2007, respectivamente], destaca-se:
- o SIIF, em exploração desde 2002, destinado a assegurar a eficácia da gestão financeira e patrimonial e a integrar e consolidar a informação essencial ao planeamento e utilizado até ao final de 2007, não permitia o adequado controlo da execução material dos projectos e subprojectos nem fornecia a informação exigida [pontos de situação material e financeira das aquisições e da execução de contratos] para o acompanhamento da execução LPM pelos serviços centrais;
 - em virtude da complexidade e da reserva inerentes às aquisições de equipamento militar (e.g. aquisição de fragatas da “*Classe João Belo*”/“*Classe M*”), são frequentes as alterações nas designações, nos conteúdos e nas verbas afectas aos projectos, bem como situações de não conformidade entre os objectivos definidos e a correspondente execução;
 - a inexistência de contagem sistemática das existências em depósito e insuficiências na respectiva gestão, em parte colmatadas após a entrada em exploração do SIG em 2008;
 - em resultado, designadamente, do processo de planeamento adoptado, das restrições orçamentais e de atrasos no desenvolvimento de procedimentos de aquisição, a maioria dos projectos apresenta anualmente reduzida execução. Em consequência, ocorreram elevados saldos, no montante de 30 M€ [sendo de 51 M€ e 60 M€, respectivamente, em 2006 e 2007, na Marinha] que, sobrevalorizando a despesa orçamental, têm um grande impacto na transparência das contas públicas e no défice da Conta Geral do Estado de cada ano, como se aludiu;
 - em 2006 e 2007, a execução rondou cerca de 1/3 das verbas disponibilizadas, tendo alcançado apenas 15 M€ e 21 M€, respectivamente, dos quais cerca de 33%, em média, por ano, foram destinados à cobertura de encargos com POT e não em material e equipamento militar. Tal situação evidencia as insuficiências do sistema no que respeita à articulação entre o planeamento inicial, os investimentos aprovados e a correspondente execução.

14. Em suma:

- as estruturas formais às quais compete a gestão e o controlo da execução dos programas não criaram sistemas eficazes, capazes de minimizar ou evitar os erros e insuficiências na materialização dos investimentos programados detectados pela auditoria;
- em consequência, face à importância estratégica dos investimentos financiados pela LPM, aos montantes envolvidos e às recorrentes dificuldades e atrasos de concretização material dos investimentos programados, afigura-se necessário e urgente que os sistemas de gestão e



Tribunal de Contas

de controlo interno de execução das LPM pela Marinha, designadamente suportados pela plataforma SIG, sejam objecto de exame detalhado e de reforma com incidência ao nível dos procedimentos do planeamento, da execução e da avaliação dos programas. A informação relativa ao acompanhamento da execução dos programas deve comportar elementos relevantes relativos ao progresso na realização física e ao impacto sobre os objectivos de força.

3. RECOMENDAÇÕES

15. Tendo em atenção o conteúdo e as conclusões do presente Relatório, bem como as alegações fornecidas no âmbito do exercício do contraditório, o TC formula as seguintes recomendações:

- ao Governo, através do Ministro de Estado e das Finanças e do Ministro da Defesa Nacional, que:
 - sejam revistas as formas de suportar os encargos correntes para que se eliminem as elevadas cativações e transferências de verbas afectas à LPM que conduzem à reduzida execução de projectos e consequente acumulação de elevados saldos, com reflexo na consecução dos objectivos de força nacionais e com grande impacto na transparência das contas públicas, pela sobrevalorização da despesa orçamental anual, o efeito sobre o défice da Conta Geral do Estado de cada ano e as consequências ao nível da tesouraria do Estado;
- ao Ministro da Defesa Nacional que determine a realização de uma auditoria extraordinária ao SIG, com carácter de urgência, designadamente à adequação funcional, à operacionalidade e à gestão e implementação do projecto, que tenha em conta a avaliação externa e as auditorias entretanto realizadas (v.g. Relatórios n.ºs 08/05 – 2.ª S e 51/06 – 2.ª S do TC e Relatório de auditoria n.º 01/07 da IGDN) sendo remetido ao TC uma cópia do respectivo relatório e das decisões subsequentes;
- ao CEMA, que providencie pela implementação de orientações e medidas que:
 - permitam reduzir a frequência das alterações nas designações, nos conteúdos e nas verbas afectas aos projectos, bem como as situações de não conformidade entre os objectivos definidos e a correspondente execução;
 - melhorem a gestão das existências em depósito por forma a suprimir as deficiências detectadas;
- à SGMDN e à DGAED, em articulação com os Ramos, que:
 - seja concluída a anunciada reforma ao nível dos processos de planeamento, acompanhamento e avaliação da eficácia dos projectos/subprojectos plurianuais que, concomitantemente, permita uma visão integrada sobre a sua execução física, a consecução dos seus objectivos e a edificação das respectivas capacidades, o que já foi objecto de recomendação do TC em 2005 e em 2006;
 - sejam revistos os critérios subjacentes à previsão das receitas por alienação por forma a minimizar os desvios face ao programado.



II CORPO DO RELATÓRIO

4. LEI DE PROGRAMAÇÃO MILITAR

4.1. Enquadramento geral

16. Compete às FA a defesa militar da República e, nesse âmbito, satisfazer os compromissos internacionais do Estado Português participando em missões humanitárias e de paz das organizações internacionais de que Portugal faça parte⁸.
17. O processo conducente à determinação dos investimentos militares a integrar a LPM tem subjacente um conjunto de instrumentos que definem o posicionamento político-militar do país e que contêm os princípios orientadores das prioridades de investimentos e das capacidades a implementar, designadamente o CEDN – Conceito Estratégico de Defesa Nacional⁹, o CEM – Conceito Estratégico Militar¹⁰, as orientações de referência definidas para a componente operacional do SFN – Sistema de Forças Nacional¹¹, as Missões Específicas das FA, as Directivas de Planeamento de Forças e as Directrizes de planeamento de Forças da NATO.
18. A previsão das despesas militares a efectuar no reequipamento das FA e nas infra-estruturas de defesa deve ser, nos termos da lei, objecto de planeamento a médio prazo, sendo os respectivos planos de investimento aprovados mediante leis de programação militar¹².
19. A LPM indica a programação do investimento público a realizar pelas FA, relativo a forças, equipamento, armamento, investigação e desenvolvimento e infra-estruturas, concretizado através das medidas (designadas por “*programas*” nas anteriores LPM) e capacidades evidenciadas em mapa constante daquela lei. As medidas inscritas na LPM são as necessárias à consecução dos “*objectivos de força*” nacionais, aprovados no âmbito do ciclo bienal de planeamento de forças¹³, estabelecendo os procedimentos gerais para a sua execução e acompanhamento. A LPM é aprovada pela Assembleia da República e revista nos anos pares com vista a cancelar ou alterar medidas, afectar saldos a outras ou inscrever novas medidas¹⁴. Actualmente vigora a Lei Orgânica n.º 4/2006, de 29 de Agosto, que sucedeu à Lei Orgânica n.º 1/2003, de 13 de Maio.

⁸ Cfr. art.º 275.º da Constituição da República Portuguesa.

⁹ Cfr. Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003, de 20 de Janeiro, o CEDN “*visa a definição dos aspectos fundamentais da estratégia global do Estado, em ordem a alcançar os objectivos da política de defesa nacional*”.

¹⁰ O CEM decorre do CEDN e insere-se na estratégia global do Estado, adoptada para a consecução dos objectivos da política de Defesa Nacional. Neste sentido, o CEM desenvolve as orientações do CEDN, no que diz respeito à componente militar de defesa, e define as missões atribuídas às FA e aos Ramos constituindo, assim, a base para a preparação e actualização dos planos de defesa militar e dos planos de contingência, conforme apropriado.

¹¹ Nos termos da Lei n.º 111/91, de 29 de Agosto – Lei Orgânica de Bases da Organização das FA (art.º 3.º), o SFN é constituído por uma componente operacional (que engloba o conjunto de forças e meios relacionados entre si numa perspectiva de emprego operacional integrado) e por uma componente fixa ou territorial (englobando o conjunto de órgãos e serviços essenciais à organização e apoio geral das FA e dos Ramos).

¹² Cfr. art.º 26.º da Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro – LDNFA – Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (alterada pelas Leis n.ºs 41/83, de 21 de Dezembro, 111/91 e 113/91, de 29 de Agosto e 18/95, de 13 de Julho, e pelas Leis Orgânicas n.ºs 3/99, de 18 de Setembro, 4/2001, de 30 de Agosto e 2/2007, de 16 de Abril).

¹³ Cfr. art.º 1.º da Lei Orgânica n.º 4/2006. No Livro Branco da Defesa Nacional 2001 (pág. 30) é referido que “*a obtenção e manutenção das capacidades militares das Forças Armadas (...), devem partir de um ciclo bienal de planeamento de forças flexível, baseado em uma perspectiva de longo prazo, que permita visualizar, no mínimo, o ciclo de vida dos sistemas de armas que as irão equipar*”.

¹⁴ Cfr. art.º 15.º da Lei Orgânica n.º 4/2006.



Tribunal de Contas

20. As aquisições devem processar-se no quadro do regime jurídico da realização de despesas públicas¹⁵. Por outro lado, há substanciais aquisições efectuadas através de acordos celebrados entre o Governo português e o Governo norte-americano (acordos FMS – “*Foreign Military Sales*”), formalizados em LOA – “*Letter of Offer and Acceptance*”. No âmbito das LOA, os pagamentos efectuam-se antes do fornecimento do material e os encargos inicialmente previstos podem ser renegociados, designadamente em função de ajustamentos no material a entregar, sendo o seu valor final determinado, apenas, aquando do encerramento da LOA¹⁶. Este procedimento, a que os Ramos das FA recorrem com frequência, foi examinado pelo Tribunal nos seus Relatórios n.ºs 08/05 – 2.ª S e 51/06 – 2.ª S.

4.2. Resultados de auditorias anteriores

21. Em 2005 e 2006, no âmbito de auditorias do TC a programas de investimento a cargo do Exército e da Força Aérea, concluiu-se que “*face à importância e natureza estratégica dos investimentos financiados pela LPM, aos montantes envolvidos e às recorrentes dificuldades e atrasos de concretização material dos investimentos programados, afigura-se necessário e urgente que os sistemas de gestão e de controlo interno da execução das LPM sejam objecto de exame detalhado e de reforma com incidência ao nível dos procedimentos do planeamento, da execução e da avaliação da eficácia dos programas*”.

22. Constatou-se também que “*os programas indicam as tarefas a realizar em determinado período ... mas não em cada um dos anos. Apenas a programação financeira é anual (idêntica à da LPM) e passível de ser comparado o previsto com o realizado*”. Por outro lado, não foram fornecidos “*documentos de planeamento e programação, aprovados no âmbito do ciclo bienal de planeamento de forças, que concretizem e sustentem os termos em que ocorreu a verificação da adequabilidade financeira das propostas do Ramo para efeito de elaboração da LPM*”.

23. Mais se constatou que os relatórios de execução elaborados pelo NALPM – Núcleo de Acompanhamento da LPM “*não dão qualquer indicação quanto aos fornecimentos efectivamente concretizados, quanto à realização física dos programas e desvios relativamente ao programado nem quanto a eventuais orientações específicas do referido Núcleo de Acompanhamento relativas a cada programa e subprograma. Aliás, a informação com base na qual aqueles relatórios são elaborados (“memorandos de actuação” e “pontos de situação”) não é apresentada de modo a permitir uma visão integrada sobre a execução física dos programas e a consecução dos seus objectivos enfatizando, essencialmente, o desenvolvimento do processo de aquisição e o acompanhamento da execução financeira de cada programa*”.

¹⁵ Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho e Decreto-Lei n.º 33/99, de 5 de Fevereiro.

¹⁶ Cfr. Relatório n.º 51/06 – 2.ª S:

LOA – documento redigido em língua inglesa utilizado pelo Governo dos EUA para “propor” a venda de material e equipamento de defesa a países estrangeiros ou organizações internacionais. No seu articulado os preços de aquisição de material de defesa não se encontram fixados, sendo apenas estimado o seu valor. Por seu turno, da LOA não decorrem obrigações no que toca à aquisição do material de defesa, nem quanto ao seu fornecimento.

A cada LOA corresponde um “*FMS Case*” e de entre as diversas LOA, nem todas originam despesa orçamental, designadamente, as formalizadas no âmbito dos *Military Assistance Programs* (MAP) e/ou *Case FMS Credit*, que derivam de acordos de cooperação que se traduzem na oferta de bens e serviços específicos ou em fornecimentos não reembolsáveis, até determinado montante de crédito.

“*FMS Cases*”/“Casos” – designação pela qual são conhecidas as aquisições (identificadas, em concreto, por um código) realizadas aos EUA através do correspondente Ministério da Defesa.



24. Relativamente às acções efectuadas pelos órgãos de controlo interno, destaca-se, em 2007, a "Auditoria à Gestão dos Procedimentos relacionados com o Programa de Modernização dos F-16"¹⁷, na qual a IGDN – Inspeção-Geral da Defesa Nacional [na mesma linha das observações e conclusões do Relatório do TC sobre a "Auditoria a investimentos da Força Aérea"] concluiu, nomeadamente, que a SGMDN – Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional se limita a arquivar os "memorandos de actuação" e "pontos de situação financeira" remetidos pelas entidades executoras, "em virtude da sua inaplicabilidade directa ao sistema SIG [Sistema Integrado de Gestão], perspectivado como a aplicação informática para a troca de informação" prevista na "Directiva sobre a execução da LPM"¹⁸, e recomendou um conjunto de medidas a adoptar, designadamente^{19,20}:

- a implementação de um adequado e rigoroso planeamento e programação das despesas anualmente previstas;
- a consolidação e organização dos dados de planeamento que permita associar os dados constantes na "proposta de forças" com a respectiva informação de sustentação técnico-financeira;
- a produção de relatórios anuais de execução da LPM, com análise detalhada de cada medida/projecto e dos impactos decorrentes da consecução das actividades neles constantes, nas suas vertentes financeira e orçamental;
- uma actuação do NALPM mais interventiva e persuasiva;
- que sejam envidados esforços pela DGAED – Direcção-Geral de Armamento e Equipamentos de Defesa no sentido de obviar à inaplicabilidade da aplicação informática existente "não sendo de excluir o recurso a alternativas ao SIG que visem produzir melhores e mais eficazes dados de controlo da execução das medidas da LPM";
- adopção de uma aplicação informática que permita a troca de informação relativa à execução da LPM, de forma célere, entre as diferentes entidades que, designadamente, compõem o NALPM, e que permita a obtenção expedita de dados actualizados referentes àquela execução.

4.3. Processo de revisão

25. De acordo com a "Directiva Ministerial para o Planeamento Militar"²¹, a "preparação e revisão das Leis de Programação Militar faz parte de um processo adequado e consistente do Planeamento Estratégico de Defesa Nacional e inscreve-se no planeamento de forças"²².

¹⁷ Relatório de auditoria n.º 01/2007, da IGDN.

¹⁸ Despacho n.º 5408/2004 (2.ª série), de 19 de Março, que define os procedimentos para a troca de informação e coordenação entre as entidades intervenientes na execução da LPM, constando em anexo os mapas: Anexo I – "Memorando de actuação", Anexo II – "Ponto de situação financeira", Anexo III – "Ponto de situação material e financeira das aquisições" e Anexo IV – "Ponto de situação de execução de contratos plurianuais".

¹⁹ No Despacho n.º 109/MDN/2007, de 10 de Maio, foi determinado que a IGDN, no prazo de 180 dias, proceda a uma auditoria para verificação do grau de implementação das recomendações efectuadas. Pelo ofício n.º 2741, de 14.02.2008 foi solicitado ao Chefe do Gabinete do Ministro da Defesa Nacional a remessa de informação documentada produzida na sequência do cumprimento do referido despacho.

²⁰ Em sede de contraditório a IGDN informa que "enquanto organismo de controlo sectorial do MDN tem desenvolvido actividades de controlo no âmbito da Lei n.º 4/2006, de 29 de Agosto (...), que "continuou a priorizar as acções que envolvem os programas de investimento da LPM" (...) e que "tem vindo a verificar e analisar alguns factores que mais negativamente influenciam uma regular e tempestiva execução física e financeira daqueles programas". Mais informa que "o sistema de controlo interno tem vindo a ser gradualmente melhorado, mercê dos esforços no sentido do empenhamento e articulação das diversas entidades intervenientes, aliados a um crescente cumprimento dos normativos legais".

²¹ Despacho n.º 125/MDN/2000, de 26 de Junho.

²² O processo de planeamento comporta a intervenção de vários níveis da estrutura da defesa e a produção, designadamente, dos documentos seguintes: avaliação da situação política, económica e financeira, do pessoal, do material e militar; Directiva



Tribunal de Contas

26. Para além de orientações e prioridades, a “*Directiva para a revisão da LPM*” (relativa à revisão da Lei Orgânica n.º 1/2003²³) determinou que as entidades executoras (OSC, EMGFA – Estado-Maior-General das FA e Ramos) deveriam atender, designadamente, aos condicionamentos financeiros “*impostos pela revisão do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) com implicações nas opções relativas aos equipamentos/programas a adquirir/implementar dentro dos parâmetros orientadores para a elaboração do Orçamento de Estado num horizonte plurianual de médio prazo, traduzidos num quadro de financiamento da LPM circunscrito ao valor global total e às dotações totais para cada ano económico previstas na Lei Orgânica n.º 1/2003*”.
27. Através dos documentos de planeamento e programação [desta vez fornecidos, ao invés do ocorrido nas anteriores auditorias – cfr. ponto 22], verificou-se que as entidades executoras, com base no processo de planeamento estabelecido e directivas emanadas, apresentaram em Agosto de 2005 as “*propostas de forças*” relativas às medidas a inscrever na LPM, contendo a justificação, as tarefas em curso e a realizar, os montantes de investimento e a correspondência das respectivas medidas com o “*plano de forças*”²⁴. Porém, após compilação daquelas propostas, a DGAED apurou, para um idêntico horizonte temporal, um acréscimo do valor global de 3.105,7 M€ (56%) face ao previsto na LPM de 2003. No que respeita à Marinha²⁵ o acréscimo totalizava 900,6 M€ (51%), com destaque para a “*Capacidade Oceânica de Superfície*” com um acréscimo de 484 M€ (261%) (Quadro 1).

Quadro 1 – Revisão da LPM – Propostas de força

(M€)

LPM	LO 1/2003 (1)	Propostas de forças			LO 4/2006
		Valor	Var. Valor	Var. %	
LPM (Global)	5.567,0	8.672,7	3.105,7	55,8%	5.740,7
Marinha	1.752,4	2.653,0	900,6	51,4%	1.870,2
Capacidade Oceânica de Superfície	185,4	669,3	483,9	261,1%	610,0

Fonte: Informação n.º 421/DGAED, de 01.09.2005.

(1) Lei Orgânica n.º 1/2003 com valores actualizados a 2005.

28. Consequentemente, as referidas propostas foram ajustadas “*aos limites orçamentais definidos*”²⁶ conduzindo aos montantes aprovados e contidos na Lei Orgânica n.º 4/2006. A significativa redução do valor da programação financeira subjacente à elaboração de novas “*propostas de forças*”, evidencia o acentuado desajuste entre os pressupostos de planeamento de investimentos militares, designadamente, da componente operacional do SFN e as restrições orçamentais estabelecidas pela tutela e acolhidas pelas entidades executoras.

ministerial de defesa militar; revisão eventual do CEM; Directiva de planeamento de forças; propostas de forças do EMGFA e Ramos; adequabilidade militar, exequibilidade e aceitabilidade política das propostas de forças; propostas de forças nacionais e análise de riscos; objectivos de forças nacionais; revisão da LPM.

²³ Despacho n.º 120/MDN/2005, de 2 de Junho.

²⁴ Cfr. n.º 4 do art.º 1.º da Lei Orgânica n.º 4/2006 “*considera-se plano de forças o plano de médio prazo destinado a concretizar o sistema de forças e o dispositivo aprovado em consequência do conceito estratégico militar e das missões das Forças Armadas*”.

²⁵ Não obstante vigorar, como linha de acção de comando e administração superior da Marinha para a execução da Política Naval, a prossecução “*do esforço de sustentação das nossas actividades, de forma a acomodar a escassez de recursos e a conter cortes financeiros na área de operação e manutenção. Para isso, importa reduzir ou adiar as despesas menos prementes ...*” (cfr. “*Prestação de contas da Marinha de 2007 - Informação complementar*”, pág. 47).

²⁶ Cfr. Informação n.º 648/DGAED, de 14.12.2007, remetida a coberto do ofício n.º 5237/DGAED, de 14.12.2007.

Na discussão, na generalidade, da proposta de lei n.º 75/X – Altera a LPM (Diário da Assembleia da República, I Série – Número 137, de 22 de Junho de 2006) o Ministro da Defesa Nacional referiu que “*não é fácil compatibilizar as expectativas legítimas das Forças Armadas, quanto à modernização do seu sistema de forças, com uma realidade dominada por dificuldades orçamentais e financeiras que são de todos conhecidas*”.



Tribunal de Contas

29. Por outro lado, foram definidos como parâmetros de referência a racionalização do emprego dos meios existentes ou a adquirir e a gestão eficiente e eficaz dos recursos disponíveis²⁷ a materializar, designadamente, através da centralização nos OSC²⁸ dos processos de reequipamento e da adopção de uma política de alienações de equipamento militar.
30. Com vista à concretização da centralização nos OSC dos processos de reequipamento [atribuindo-lhes a responsabilidade pela gestão de um conjunto de processos de aquisição], a actual LPM prevê a edificação da medida “*Capacidades conjuntas*” que “*radica na necessidade de adoptar princípios de racionalidade e de gestão técnica e financeira no que respeita ao emprego e à manutenção dos meios e das infra-estruturas, por forma a permitir obter economia de meios, ganhos financeiros e interoperabilidade dos Ramos*”²⁹. Deste modo, alguns projectos cuja execução anteriormente estava cometida aos Ramos³⁰ passaram para aquela medida que, até 2029, absorverá 1.716 M€ (30% do total da LPM)³¹.
31. No que respeita à alienação de equipamento militar, constata-se que no mapa financeiro constante da Lei Orgânica n.º 4/2006, ao valor global de 5.741 M€, foram deduzidos 290 M€ [no âmbito dos investimentos a cargo dos OSC] relativos a “*Alienação de equipamentos*”³², a concretizar até 2011 (Quadro 2), apesar de, “*ab initio*”, esta ter sido apontada como de duvidosa concretização³³.

Quadro 2 – Alienação de Equipamentos

(M€)

LPM	Período de 2006 a 2011					Total
	2006	2007	2008	2009-2011	Total	
LO 4/2006	299,9	311,6	313,4	1.194,2	2.119,2	5.450,7
“Alienação de Equipamentos”	-	30,0	90,0	170,0	290,0	290,0
LO 4/2006 sem “Alienação de Equipamentos”	299,9	341,6	403,4	1.364,2	2.409,2	5.740,7

Fonte: Lei Orgânica n.º 4/2006.

32. A DGAED, alertando para o “*eventual impacto negativo no défice dos anos de 2007, 2008 e 2009*” apontava, em Maio de 2007, como “*bens cuja alienação é previsível*” apenas os helicópteros PUMA e as fragatas “*João Belo*”³⁴ sublinhando que “*os montantes que agora se prevêem realizar com a alienação dos equipamentos militares, são substancialmente diferentes daqueles inicialmente inscritos, tornando-se imperioso um financiamento extra da LPM para não afectar o cumprimento dos projectos no âmbito dos OSC*”.

²⁷ Cfr. “*Exposição de motivos*” da proposta de lei n.º 75/X – Altera a LPM.

²⁸ Designadamente, a SGMDN, a DGAED e a Direcção-Geral de Infra-Estruturas.

²⁹ Cfr. DGAED – “*Reequipamento das Forças Armadas – A Lei Orgânica n.º 4/2006*”.

³⁰ Designadamente: “*Armamento ligeiro*”, “*Capacidade de projecção de forças*”, “*Capacidade logística*”, “*Helicópteros*”, “*Rádios 525*”, “*Viaturas tácticas 4x4*”.

³¹ O acréscimo de investimentos a cargo dos OSC alcançou, assim, cerca de 1.800%.

³² Designadamente: helicópteros PUMA e ALOUETTE III; aeronaves F-16 e AVIOCAR C-212; fragatas “*João Belo*”.

³³ Na discussão, na generalidade, da proposta de lei n.º 75/X o Ministro da Defesa Nacional referiu que “*...estamos a prever realizar esse montante de alienação num período até 2011, mas isto também depende das capacidades de encontrar clientes num mercado que é complexo e de que não temos um conhecimento muito aprofundado. De qualquer modo, a previsão é uma previsão e estaremos, aliás, em condições de a rever...*”.

³⁴ Cfr. ofício n.º 2132/DGAED, de 29.05.2007. Por outro lado, encontram-se em curso contactos para venda de dez F-16, cujo processo estará em desenvolvimento até 2010, no âmbito da revisão da LPM (cfr. ofício n.º 2608/CG de 07.05.2008, do Gabinete do Ministro da Defesa Nacional).



Tribunal de Contas

33. Na verdade, não só não se concretizaram as previstas alienações no ano de 2007, no montante de 30 M€, como, do total de 290 M€ previsto, também a SGMDN³⁵ estima que até 2011 se concretizem alienações de equipamentos (fragatas "João Belo"³⁶ e helicópteros PUMA) no montante de apenas 21 M€, o que reflecte a bondade e o desajustamento das "previsões" e confirma as "dúvidas" existentes aquando da aprovação da LPM.
34. Acresce que a auditoria verificou que os valores inscritos no OE – Orçamento do Estado para 2007 e 2008³⁷ correspondem à programação financeira real da LPM sem qualquer dedução relativa à "Alienação de equipamentos". Assim, constata-se que a metodologia de dedução de receitas incertas, subjacente à elaboração do referido mapa financeiro, conduz a uma imagem mitigada e adulterada do montante total dos investimentos da LPM, pese embora a real programação financeira espelhada no OE.
35. A Lei Orgânica n.º 4/2006 prevê ainda, como norma transitória³⁸, que a sua revisão ocorra no ano de 2009, produzindo efeitos a partir de 2010. Este facto acentua uma tendência para que a LPM seja revista com uma periodicidade de 4 anos conferindo-lhe, alegadamente, uma maior estabilidade ao nível da execução.

4.4. Enquadramento orçamental

36. O orçamento anual do MDN [integrado no OE] inclui as dotações necessárias à execução das capacidades previstas na LPM, concretizadas em medidas³⁹, no âmbito do programa "P-027 – Lei de Programação Militar" (cfr. Quadro 3):
- o OE para 2006 foi aprovado na vigência da Lei Orgânica n.º 1/2003 pelo que, decorrente da respectiva revisão, foram efectuadas as necessárias alterações orçamentais. Estas alterações traduziram-se em acentuadas reduções de dotações no Exército e na Força Aérea em contrapartida de elevados acréscimos na Marinha e nos OSC, mantendo-se a dotação global da LPM;
 - o OE para 2007 integrou os montantes aprovados na Lei Orgânica n.º 4/2006, no total de 341,6 M€, verificando-se que aos OSC foi atribuída a maior parcela, representando cerca de 34% do total da LPM. Sublinha-se, aliás, que os OSC têm vindo a assumir uma importância significativa na LPM, passando de um peso de 2%, na Lei Orgânica n.º 1/2003, para 32%, na Lei Orgânica n.º 4/2006.

³⁵ Cfr. mapa "Alienações de equipamentos militares" (remetido a coberto do ofício SGMDN n.º 30931, de 17.12.2007, no qual é referido o ofício n.º 2132/DGAED, de 29.05.2007).

³⁶ A transferência das fragatas "João Belo" para a Marinha do Uruguai concretizou-se em Abril de 2008.

³⁷ De 341,6 M€ e 403,4 M€, respectivamente (cfr. Programação financeira plurianual do programa "P-027 – Lei de Programação Militar" [Mapa XVI – Despesas Correspondentes a Programas]).

³⁸ Cfr. art.º 21.º da Lei Orgânica n.º 4/2006.

³⁹ Cfr. n.º 1 do art.º 10.º da Lei Orgânica n.º 4/2006.



Quadro 3 – Dotações orçamentais

(M€)

Capítulos	OE 2006				OE 2007	
	Dotação LO 1/2003	Alteração orçamental	Dotação LO 4/2006	Cativação 40%	Dotação LO 4/2006	Cativação 40%
01 - OSC	5,8	72,9	78,7	41,2	116,3	46,5
02 - EMGFA	3,9	1,5	5,3	2,1	14,2	5,7
03 - MARINHA	60,5	35,4	95,9	38,4	55,9	22,3
04 - EXÉRCITO	79,4	-55,9	23,5	9,4	56,6	22,7
05 - FORÇA AÉREA	150,3	-53,9	96,5	28,8	98,6	39,4
Total	299,9	0,0	299,9	120,0	341,6	136,7

Fonte: Lei Orgânica n.º 4/2006 e ofício SGMDN n.º 30931, de 17.12.2007.

37. A cativação de 40% das verbas afectas à LPM, determinada pelas Leis do OE para 2006 e para 2007⁴⁰, assim como a transferência de 10% para a cobertura de encargos com POT – Preparação, Operações e Treino de forças⁴¹ com vista a “*reforçar verbas do orçamento, possibilitando-se assim dar execução a todo um conjunto de acções limitadas por insuficiências orçamentais*”⁴², reduziram significativamente as dotações disponíveis para aquisição de material e equipamento militar.
38. Nos termos da LPM, o encargo anual relativo a cada uma das medidas pode ser excedido até 30% do valor inscrito, desde que tal não inviabilize a execução de outras medidas e o montante global não seja ultrapassado. Os saldos verificados nas medidas, no final de cada ano económico, transitam para o orçamento do ano seguinte para reforço das dotações das mesmas medidas⁴³.

4.5. Entidades responsáveis pela execução, acompanhamento e controlo

39. Compete às entidades executoras (OSC, EMGFA e Ramos) a gestão das medidas de investimento que lhes correspondem, cabendo aos OSC, em especial à SGMDN, a execução de outras medidas, igualmente inscritas na LPM⁴⁴, ou de actividades com dotações contidas no orçamento de funcionamento do MDN que, de uma forma articulada, complementem investimentos dos Ramos.
40. Com base na informação prestada pelas entidades executoras, em cumprimento da “*Directiva sobre a execução da LPM*”, cabe aos OSC acompanhar a execução da LPM, competindo ainda ao NALPM elaborar os relatórios trimestrais e anuais. A Directiva dá especial destaque à informação que deverá constar nos “*memorandos de actuação*” a remeter pelas entidades

⁴⁰ Cfr. Leis n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro e n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro.

⁴¹ Cfr. art.º 1.º da Lei Orgânica n.º 4/2006 e n.º 3 do “*Quadro I (diversas alterações e transferências)*” a que se refere o art. 6.º da Lei n.º 60-A/2005 e n.º 2 do “*Quadro de alterações e transferências orçamentais*” a que se refere o art.º 6.º da Lei n.º 53-A/2006.

⁴² Cfr. Relatório n.º 8/05 2ªS: “*cfr. ofício n.º 823/CL de 30/4/2004 e também Despacho n.º 147/MDN/2000 (segundo os quais os encargos com POT constituíam “até ao momento, encargo suportado pelos orçamentos de funcionamento normal (Operação e Manutenção) e considerando a necessidade de conter a despesa do Ministério da Defesa Nacional em níveis suportáveis dentro das exigências do rigor da execução orçamental, é necessário obter naqueles orçamentos uma diminuição efectiva dos respectivos encargos”*”.

⁴³ Cfr. n.ºs 4 e 5 do art.º 4.º da Lei Orgânica n.º 1/2003 e n.ºs 3 e 4 do art.º 10.º da Lei Orgânica n.º 4/2006.

⁴⁴ É o caso da medida “*Capacidades conjuntas*” introduzida pela Lei Orgânica n.º 4/2006.



Tribunal de Contas

executoras sempre que seja tomada uma decisão relativamente a qualquer medida ou projecto⁴⁵.

41. O acompanhamento, pela Assembleia da República, da execução das medidas constantes da LPM concretiza-se, anualmente, através da informação prestada pelo Ministro da Defesa Nacional e pela remessa do relatório de execução⁴⁶.
42. Na Marinha, a gestão dos investimentos da LPM está, no essencial, a cargo do EMA – Estado-Maior da Armada, da SSF – Superintendência dos Serviços Financeiros, das direcções técnicas da SSM – Superintendência dos Serviços de Material e do GLMN – Gabinete de Ligação da Marinha junto da NAVILCO⁴⁷, estando o controlo interno a cargo da SSF⁴⁸, da IGDN⁴⁹ e do EMA⁵⁰.

5. SISTEMAS DE GESTÃO E CONTROLO

5.1. Planeamento e acompanhamento da execução da LPM

43. A inexistência de um sistema de gestão integrado de informação, que permita a troca de informação e a coordenação entre as entidades intervenientes na execução da LPM, limita o acompanhamento da execução efectuado pelos OSC à consolidação dos “*pontos de situação financeira*” remetidos pelas entidades executoras⁵¹ e, conseqüentemente, tem obstado à apresentação de relatórios de execução que forneçam informação quanto ao contributo plurianual dos projectos/subprojectos na edificação das capacidades, à realização física das medidas e aos desvios relativamente ao programado, não permitindo obter informação detalhada por projecto e subprojecto e respectivos impactos, nas suas vertentes financeira e orçamental⁵². Como referido nos pontos 21 a 24, tais insuficiências do sistema de gestão e controlo têm vindo a ser evidenciadas nos relatórios do TC e dos órgãos de controlo interno.

⁴⁵ Designadamente das fases indicadas no n.º III do Anexo I: manifestação de necessidade; despacho de aprovação; elaboração e aprovação do programa de concurso; lançamento de procedimentos; envio de convite/anúncio; data da publicação do anúncio; data limite de entrega das propostas; liquidação de encargos e encerramento do processo.

⁴⁶ “O Ministro da Defesa Nacional informa anualmente a Assembleia da República sobre a execução de todas as medidas constantes da Lei da Programação Militar...”. (cfr. n.º 2 do art.º 19.º da Lei Orgânica n.º 4/2006).

⁴⁷ NAVILCO – “Navy International Logistics Control Office” – organismo responsável pela execução do apoio logístico da Marinha dos Estados Unidos da América às marinhas estrangeiras.

⁴⁸ Cfr. art.º 2.º do Decreto Regulamentar n.º 24/94, à SSF – que integra a Direcção do Apuramento de Responsabilidades – compete “assegurar o controlo interno no âmbito patrimonial e da gestão orçamental, designadamente através da execução de acções de auditoria e inspecção especializada aos órgãos da Marinha ou às estruturas orgânicas na dependência de outras entidades cuja competência seja delegada no CEMA”.

⁴⁹ Serviço central de inspecção, auditoria e fiscalização que controla a utilização dos recursos humanos, materiais e financeiros postos à disposição das FA (cfr. revisão orgânica operada pelo Decreto-Lei n.º 72/2001, de 26 de Fevereiro).

⁵⁰ Cfr. art.º 21.º do Decreto Regulamentar n.º 21/94, a execução da função de inspecção pelo EMA visa apoiar o CEMA – Chefe do Estado-Maior da Armada no controlo das actividades da Marinha e incide sobre: o cumprimento da legislação e das determinações existentes; a correcta administração dos recursos postos à disposição e a avaliação dos graus de desempenho. O exercício da função de inspecção abrange a proposta das medidas de correcção eventualmente necessárias.

⁵¹ A DGAED apresentou uma solução de recurso que consistia na “troca de informação através de folhas de cálculo, que sempre se revelou um processo de duplicação de registos e inadequado face à capacidade de se proceder à validação dos dados introduzidos que garantissem a coerência da informação” (cfr. nota do Chefe do Gabinete do Superintendente dos Serviços de Material, de 17 de Dezembro de 2007).

⁵² Reconhece, aliás, o NALPM que se registaram “lacunas em termos de mensuração da execução face ao planeamento definido” e que “a não identificação no planeamento anual dos OSC, EMGFA e Ramos do detalhe desagregado dos projectos e subprojectos a desenvolver e conseqüente comunicação à DGAED, não tem permitido ... obter uma perspectiva clara do desenvolvimento concretizado em cada medida” (Cfr. Relatório de Execução da LPM de 2006).



44. Ora, em matéria de sistemas de informação, destaca-se que, em Agosto de 2002, foi determinado que o MDN deveria ser dotado “*de um sistema de informação com incidência financeira constituindo uma plataforma comum que imponha procedimentos normalizados e permita dar cabal satisfação ao exercício das competências ministeriais consagradas na LDNFA – Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas*”⁵³ e que a aplicação informática utilizada pela Marinha – o SIIF – Sistema Integrado de Informação Financeira – seria o referencial para o desenvolvimento de sistemas de informação de idêntica natureza.
45. Por outro lado, em Março de 2004, foi determinado na “*Directiva sobre a execução da LPM*”, que deveria ser “*adoptada uma aplicação informática que permita a troca de informação relativa à execução da LPM, de forma permanente, actualizada e segura*”⁵⁴. Alegadamente, o acompanhamento da execução da LPM, preconizado na referida Directiva, ficaria facilitado com a implementação do SIG⁵⁵.
46. Em Setembro de 2004 foi celebrado o contrato⁵⁶ para implementação, liderada pela SGMDN, do SIG⁵⁷, porém, só em Dezembro desse ano o MDN definiu as grandes linhas a prosseguir, tendo em vista implementar um sistema integrado de gestão como forma de melhorar a eficiência e a eficácia no desempenho das missões que lhe estão cometidas⁵⁸. Contudo, e após realização de auditoria ao SIG⁵⁹, o referido contrato foi revogado por mútuo acordo no final de 2006 tendo o MDN celebrado, em Julho de 2007, um contrato com outra empresa, para a prossecução da implementação do SIG⁶⁰.
47. O SIG, alegadamente, entrou em exploração em Janeiro de 2006, nas vertentes financeira e logística na Força Aérea e na vertente financeira no Exército⁶¹. A Marinha, dispondo do SIIF desde 2002, condicionou a transição para o SIG à exigência de que este sistema satisfizesse

⁵³ Cfr. Despacho MDN n.º 18885/2002 (2.ª série), de 26 de Agosto. Nos termos da alínea f) do n.º 2 e do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro (LNDFA), “*competem ao Ministro da Defesa Nacional orientar a elaboração do orçamento do MDN e fiscalizar a respectiva execução e, bem assim, controlar a correcta administração dos meios financeiros postos à disposição das Forças Armadas*”.

⁵⁴ A Directiva sobre a execução da LPM prevê, designadamente:

- habilitar uma resposta adequada e oportuna na apreciação dos memorandos de actuação;
- gerar e harmonizar uma base de dados que constitua uma plataforma de referência para o desenvolvimento e implementação de um sistema de gestão integrada de informação referente aos programas e subprogramas inscritos na LPM;
- dar satisfação ao instituído pelo artigo 5.º da LPM – “*Acompanhamento pela AR*” (actual art.º 19.º da Lei Orgânica n.º 4/2006).

⁵⁵ Cfr. Relatórios de Execução da LPM referentes aos anos de 2004 e 2005.

⁵⁶ Nos termos da Portaria n.º 393/2005 (2.ª série), de 23 de Março, foi autorizada a realização da despesa em execução da medida “*Sistema de informação de gestão*” prevista na LPM, até ao montante global de 21,6 M€. O contrato – englobando um contrato de prestação de serviços de implementação e um contrato de licença de uso e manutenção com vista à aquisição e implementação de um sistema integrado de gestão, no âmbito do MDN – foi celebrado com a SAP Portugal.

⁵⁷ O contrato, cujo prazo de execução terminava em Maio de 2006, tinha por objecto a implementação nos órgãos e serviços do MDN de 3150 licenças de software SAP.

⁵⁸ Cfr. Despacho conjunto MDN/MFAP n.º 148/2005, de 27 de Dezembro de 2004, publicado no DR, II S, n.º 38, de 23 de Fevereiro de 2005.

⁵⁹ Cfr. relatório da *PriceWaterHouseCoopers*, de 27 de Outubro de 2006, com o objectivo de proceder à avaliação detalhada do projecto SIG.

⁶⁰ A empresa obrigava-se, contratualmente, a executar os trabalhos entre 2 de Abril de 2007 e 31 de Janeiro de 2008. Note-se que veio a ser objecto de recusa de visto (cfr. Acórdãos n.ºs 131/2007, de 15 de Novembro e 4/08, de 12 de Fevereiro – Recurso ordinário), com o fundamento de que, ao invés do procedimento adoptado (ajuste directo), se impunha a realização de um concurso público.

⁶¹ Cfr. ofício da SGMDN n.º 17726, de 19.07.2007.



Tribunal de Contas

funcionalidades idênticas, o que não ocorreu até final de 2007, tendo passado a usar este sistema a partir de Janeiro de 2008⁶².

48. Por seu turno, a DGAED, a partir de Outubro de 2006, encetou medidas tendentes a colmatar as insuficiências dos sistemas a que atrás se aludiu, através, designadamente, da constituição de uma equipa de trabalho a fim de “*estabelecer um processo eficaz de planeamento, programação, acompanhamento e controlo da execução da LPM nas vertentes da obtenção, financeira e material*” propondo, para o efeito, “*os procedimentos e regras que permitam manter actualizados e disponíveis ... o ponto de situação de todas as Medidas, Projectos e Actividades inscritos na LPM*”⁶³.
49. Este processo, designado “*Planeamento e Edificação de Capacidades*”, em desenvolvimento na DGAED, que ainda não tem uma formulação definitiva nem calendarização de implementação, prevê um conjunto de instrumentos que, consolidando e integrando os documentos em uso (CEDN, CEM, SFN, Missões Específicas das Forças Armadas, LPM), induzam a integração das várias componentes, a racionalidade dos meios, o acompanhamento e o controlo rigoroso. As fases em que se baseia o processo são as seguintes: análise da envolvente estratégica; identificação das capacidades necessárias; estabelecimento dos requisitos; preenchimento e análise de lacunas; identificação de soluções possíveis e implementação⁶⁴. O planeamento financeiro, que acaba por ser uma decorrência de todo o processo de planeamento, fundamentado por acções específicas, constituirá um referencial plurianual que, sumarizando os recursos financeiros necessários, será a base para a elaboração da LPM.
50. Entretanto, no decorrer do ano de 2007, os OSC passaram a preencher a “*ficha de planeamento do subprojecto*”⁶⁵ que visa constituir o referencial para o subsequente controlo de execução, tendo a implementação deste processo de planeamento e a sua aplicação ao EMGFA e Ramos sido reforçada pelos Despachos n.ºs 71 e 73/MDN/2007, de 17 e 18 de Abril, respectivamente.
51. No âmbito daquele processo perspectiva-se ainda que a “*ficha de planeamento do subprojecto*” evolua para uma “*ficha de projecto/subprojecto*”, constituída por duas partes – planeamento e execução – que, no final, conterà toda a informação relevante e essencial das etapas de desenvolvimento dos projectos (designadamente: fase documental; execução – na qual são listados todos os marcos relevantes/críticos; entregas; plano de pagamentos) e que a análise conjunta da execução dos projectos possibilitará inferir acerca da edificação das capacidades, quer em termos quantitativos quer qualitativos.

⁶² Um dos problemas que no final do ano de 2007 condicionava a entrada da Marinha no SIG, prendia-se com a não resolução de uma das áreas críticas do sistema – a gestão dos dados mestre de material – uma vez que a não catalogação dos materiais resultaria numa “*inadmissível falta de rigor na determinação da situação financeira e patrimonial da Marinha, inviabilizando, assim, a elaboração de contas de acordo com o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP)*...” (cfr. Informação n.º 92 da SSF, de 28.09.2007). A partir do ano económico de 2008 “*... o instrumento operativo de sustentação da actividade financeira da Marinha*” passou a ser o SIG (cfr. Ordem da Armada, 1.ª Série, n.º 2, de 9 de Janeiro de 2008).

⁶³ Cfr. Despacho do Director-Geral de Armamento e Equipamentos de Defesa n.º 43, de 13 de Outubro de 2006.

⁶⁴ Cfr. Informação n.º 648/DGAED, de 14 de Dezembro de 2007.

⁶⁵ As “*fichas de planeamento do subprojecto*” deverão conter a informação seguinte: caracterização genérica, entidade que autorizou, coordenador; objectivo; âmbito das actividades, *milestones* [identificação dos marcos relevantes para atingir os objectivos propostos que, permitindo aferir os desvios na execução do programa, poderão ser utilizados como metas de progresso]; *deliverables* [identificação dos produtos ou serviços intermédios e final resultantes do projecto]; indicação do Ramo e da capacidade para que contribui; planeamento financeiro de cada actividade que lhe está subjacente; riscos associados ao projecto; constrangimentos.



52. Ora, possuindo módulos de planeamento e de acompanhamento de projectos estritamente direccionados para a vertente financeira, o SIG não integra as funcionalidades necessárias ao planeamento e acompanhamento da LPM que se focalizem nos produtos e nas tarefas, isto é, trata-se de um sistema que não permite obter informação sobre as etapas dos projectos e dos subprojectos que contribuem para a edificação de uma capacidade.
53. Reconhecendo que o SIG não oferece adequada resposta àquelas necessidades, a DGAED propôs-se ainda adoptar uma solução alternativa, suportada numa aplicação informática existente no mercado⁶⁶ que, alegadamente, configura uma “*solução viável e exequível para suprir as necessidades da Defesa estando em linha com todo o processo de Planeamento e Edificação de Capacidades*”. A implementar inicialmente na DGAED e, até ao final de 2008, nas restantes entidades, esta aplicação previsivelmente incluirá interligações e fluxos de informação com o SIG de modo a evitar, designadamente, a duplicação de tarefas e poderá assumir especial relevância no decorrer da próxima revisão da LPM em 2009⁶⁷.
54. Neste contexto, constata-se que, perspectivado em 2004 como o sistema que permitiria dar resposta ao adequado acompanhamento da execução da LPM, e tendo absorvido cerca de 35 M€⁶⁸ até ao final de 2007, o SIG não permite obter informação sobre a execução física dos projectos e subprojectos previstos na LPM.
55. Porém, a previsível implementação do processo “*Planeamento e Edificação de Capacidades*”, ainda em desenvolvimento revela que, entretanto, foram encetadas medidas com vista a estabelecer uma metodologia, anunciada como eficaz, de planeamento, programação, acompanhamento e controlo da LPM. Também os relatórios de execução (de 2007 – 3.º trimestre e anual) evidenciam já o esforço realizado por todos os intervenientes na melhoria do processo de planeamento e acompanhamento da LPM, detalhando a execução ao nível de projectos/subprojectos apesar de, como anteriormente, se manter uma análise estritamente anual que não espelha a realização física das medidas e o contributo dos projectos/subprojectos plurianuais na edificação das capacidades, como evidenciado nos relatórios do TC e dos órgãos de controlo interno (cfr. pontos 21 a 24).
56. Perante a previsão de implementação integral dos referidos sistemas de informação, “*desenvolvidos de forma diferenciada no tempo e que se encontram em diferentes estados de evolução*”, liderados por entidades distintas [SGMDN e DGAED], não foi ainda possível à auditoria conhecer, em concreto, os contributos favoráveis para o planeamento, programação, execução e acompanhamento da LPM, traduzidos em informação produzida sobre a execução financeira e material dos investimentos. Acresce que, encontrando-se o SIG em funcionamento nos três Ramos, mas estando em curso um processo de adaptação de procedimentos, só após a estabilização dos sistemas implementados, será viável examinar, globalmente, as correspondentes vantagens e inconvenientes.

⁶⁶ MS Project Server.

⁶⁷ Cfr. Informação n.º 648/DGAED.

⁶⁸ Cfr. relatórios de execução da LPM dos anos de 2003 a 2007.



Tribunal de Contas

5.2. Planeamento, execução e controlo na Marinha

57. No âmbito do planeamento dos investimentos financiados pela LPM compete ao EMA, em colaboração com os organismos e unidades da Marinha⁶⁹, elaborar as propostas dos projectos e subprojectos a realizar anualmente em cada medida (que após concordância do CEMA – Chefe do Estado-Maior da Armada, são submetidas à aprovação do ministro da tutela) e analisar a execução financeira e material, com suporte nos dados fornecidos pela SSF e pela SSM⁷⁰.
58. Para assegurar a eficácia da gestão financeira e patrimonial, integrar e consolidar a informação essencial ao planeamento orçamental, possibilitando o controlo de âmbito financeiro e patrimonial, a Marinha adjudicou em 1999 o fornecimento do SIIF⁷¹. Este sistema, em exploração desde 2002, nas componentes financeira e logística, permitia o controlo financeiro da execução da LPM, mediante *outputs* que detalham (por projecto/subprojecto) os montantes orçamentados e executados e os respectivos saldos⁷².
59. Porém, o SIIF não permitia o controlo da execução material dos projectos e subprojectos. Tal controlo era efectuado, essencialmente, com recurso a registos em folhas de cálculo e em bases de dados⁷³ que, sendo susceptíveis de gerar erros de digitação, incoerência de dados e duplicação de tarefas, não permitiam controlar a execução material das medidas de investimento e análise dos desvios, nem cumprir o estabelecido na “*Directiva sobre a execução da LPM*” quanto à elaboração do “*ponto de situação material e financeira das aquisições*” e do “*ponto de situação da execução de contratos plurianuais*”, destinados ao acompanhamento cometido ao NALPM.
60. A apreciação do sistema de gestão e controlo no âmbito dos investimentos da Marinha financiados pela LPM, efectuada com base no exame da medida “*Capacidade Oceânica de Superfície*”, conduziu aos resultados descritos nos pontos seguintes.

Capacidade Oceânica de Superfície

61. A medida “*Capacidade Oceânica de Superfície*”⁷⁴ que, com 281 M€, absorve 44% das verbas da Marinha até 2011 (Anexo I), visa facultar “*o exercício das actividades de controlo do mar e inerente vigilância das linhas de comunicação marítima, através da realização das tarefas de bloqueio naval, interdição, de apoio a operações anfíbias, terrestres e aéreas, de protecção de unidades valiosas, anfíbias ou de transporte estratégico, de protecção da navegação mercante nacional, servindo ainda para projectar força no mar ou a partir do mar*”.

⁶⁹ Designadamente, a SSM, a SSF, a Superintendência dos Serviços de Pessoal, o Comando Naval, a Direcção-Geral da Autoridade Marítima e o Instituto Hidrográfico.

⁷⁰ Cfr. Despacho do CEMA n.º 57/99, de 14 de Setembro – Normas para a execução da LPM.

⁷¹ Solução do tipo ERP – *Enterprise Resource Planning*, assente numa plataforma aplicacional SAP, que inclui um conjunto de módulos integrados capazes de suportar diversas áreas funcionais de uma organização, nomeadamente a área financeira e logística, e que interagem com um sistema de gestão de base de dados relacional.

⁷² E.g.: “*Mapa de execução por programa de investimento*” e “*Análise de execução orçamental*”.

⁷³ No Despacho do Superintendente dos Serviços de Material, de 28.06.2004, exarado na Proposta n.º 41 da Direcção de Tecnologias de Informação e Comunicação, foi determinado que se deveria “*aguardar pelos desenvolvimentos neste âmbito a ocorrer na DGAED, bem como pela evolução do projecto SIG, antes de empenhar recursos próprios no desenvolvimento de uma aplicação ...*”.

⁷⁴ Na Lei n.º 17/97, de 7 Junho, constava o programa “*Manutenção da capacidade oceânica*” com a indicação de que correspondia aos programas designados na anterior LPM (Lei n.º 67/93, de 31 de Agosto). Posteriormente, na Lei n.º 50/98, de 17 de Agosto, o programa designava-se “*Capacidade oceânica*” e a partir da Lei Orgânica n.º 5/2001, de 14 de Novembro, passou a designar-se “*Capacidade Oceânica de Superfície*”.



sobre terra”⁷⁵. Para edificar esta capacidade, a Marinha tem em curso e propõe-se realizar, a curto, médio e longo prazo, um conjunto de tarefas concretizadas em projectos⁷⁶ (Anexo III).

62. O exame dos projectos que integram a medida evidenciou que são frequentes as alterações nas respectivas designações e conteúdos e nas verbas que lhes são afectas, bem como situações de não conformidade entre os objectivos definidos e a correspondente execução, como ilustra o exemplo seguinte:

- em Março de 2005 foi assinada uma LOA, a que corresponde o Case PT-P-LDA, pelo valor de 38 milhões de dólares, destinado à modernização de cinco sistemas de armas designados por *CIWS PHALANX MK15*. Previa-se, então, a modernização dos *PHALANX* seguintes:
 - três instalados nas fragatas da *Classe Vasco da Gama* – projecto “*Modernização Aperfeiçoativa e Evolutiva*” (cerca de 15 milhões de dólares);
 - dois instalados nas fragatas da *Classe O. H. Perry*, destinadas a substituírem as fragatas da *Classe João Belo*, cuja aquisição à marinha americana se encontrava em curso – projecto “*Substituição das FF’s Classe João Belo*” (cerca de 23 milhões de dólares);
- em 2005 e 2006 os pagamentos no âmbito do Case PT-P-LDA, de 6,1 M€ e 2,3 M€, respectivamente, foram suportados apenas pelo projecto “*Substituição das FF’s Classe João Belo*”;
- porém, no decurso de 2006, o Estado Português cancelou a aquisição das fragatas da *Classe O. H. Perry* à marinha americana e assinou, em Novembro, o contrato de aquisição de duas fragatas “*Classe M*” à marinha holandesa, pelo montante de 240 M€⁷⁷. Ora, o Estado Português já suportara 3,6 milhões de dólares com a missão para a substituição das fragatas da *Classe João Belo* (Cases PT-P-GHR – Planeamento da transferência das FFG e PT-P-TAU – Treino para as FFG). Porém, alegadamente para obviar a penalizações decorrentes das cláusulas contratuais previstas no Case PT-P-LDA, a Marinha manteve, no essencial, o contrato de modernização de cinco *PHALANX* apontando-se como solução, economicamente mais favorável e conforme aos interesses da Marinha, negociar o prolongamento do prazo de pagamento do Case [até 2010] e **adicionar ao seu objecto a modernização de outros dois PHALANX (“carcaças”) que poderão ser instalados no navio LPD ainda em construção [com previsão de entrada ao serviço, sucessivamente adiada, para 2012]**⁷⁸;
- em 2007 a LPM já não comportava o projecto “*Substituição das FF’s Classe João Belo*”⁷⁹ estando o Case PT-P-LDA apenas incluído no projecto “*Modernização Aperfeiçoativa e*

⁷⁵ Cfr. Ficha da medida “*Capacidade Oceânica de Superfície*”.

⁷⁶ Destacam-se os projectos “*Aquisição FFG*” e “*Custos de Transferência da FFG (ILS)*” que até 2011, com 127 M€, representam 45% dos custos previstos e que se destinam a suportar os pagamentos relativos ao contrato de aquisição de duas fragatas “*Classe M*”.

⁷⁷ Cfr. Despacho n.º 225/MDN/2006, de 27 de Outubro.

⁷⁸ Em sede de contraditório, o EMA invoca documentação complementar fornecida em 23.06.2008 donde consta, designadamente que no decorrer das negociações com a USN - Marinha dos EUA ter-se-á concluído que “*o valor total do Case (38393 mil US\$) é superior ao valor real dos bens e serviços a financiar*” o que permitiu “*não aumentar o valor do Case, mas sim adicionar ao seu objecto o maior número possível de bens e serviços, incluindo as duas “carcaças” Block 0 que representam o maior custo dos itens em negociação (800 mil US\$)*”. Destaca-se ainda, de entre os resultados alcançados, que a USN terá concordado “*em realizar um “amendment” à LOA PT-P-LDA que irá reflectir os aspectos acordados*”, designadamente que “*o custo adicional de 800 mil US\$ das duas carcaças Block 0 será integralmente coberto pelo actual valor total do Case LDA, sem necessidade de financiamento extra*”. No despacho do SSM, de 30.05.2007, refere-se que “*os resultados muito positivos obtidos na presente negociação são consequência de uma acção bem preparada e conduzida, atingindo e mesmo superando os objectivos estabelecidos, traduzindo-se na viabilidade de satisfazer as necessidades operacionais, na economia de cerca de 2 M€ e numa maior flexibilidade do Case LDA, em conformidade com os interesses da Marinha*”.

⁷⁹ A partir de 2007 este projecto foi substituído pelos projectos “*Aquisição FFG*”, “*Missão para a transferência FFG*” e “*Custos de transferência da FFG*”, cfr. Ficha da Medida.



Tribunal de Contas

Evolutiva” [no âmbito da “modernização de 3 CIWS PHALANX MK 15 da configuração Block 1 BL 2B” (das fragatas da Classe Vasco da Gama) e de “duas carcaças para a configuração Block 1 BL 1 Surface Mode”]. Os pagamentos totalizaram 8,8 M€, tendo sido transferidos os saldos dos Cases PT-P-GHR e PT-P-TAU, no montante de 3 milhões de dólares, na posse do GLMN, para suportar os pagamentos efectuados ao DFAS – *Defense Finance and Accounting Service*;

- em 2008 ocorreu nova alteração passando o Case PT-P-LDA a estar integrado no projecto “Modernização de Meia-vida FFGH Vasco da Gama (Progressiva)”⁸⁰.

63. No âmbito da verificação das existências de material constatou-se que:

- o sistema de gestão e controlo utilizado pela Marinha, até ao final de 2007, foi o SIIF. Em 2008 entrou em exploração o SIG [gerido, nesta área, pela Direcção de Abastecimento], para o qual migraram os dados relativos às existências em 31.12.2007. Também foram registados os processos de aquisição de material iniciados em 2007 e ainda em curso⁸¹;
- existiam insuficiências na gestão das existências feita através do SIIF. De facto, relativamente a 15 itens constatou-se que o registo diferia das existências efectivamente em depósito. Confirmações posteriores permitiram apurar que algumas situações tinham já sido regularizadas no SIG, subsistindo diferenças em 4 itens que totalizam 16 bens/unidades (Anexo V);
- não é feita a contagem física das existências em depósito desde 2002 (início de exploração do SIIF) mas, apenas, esporadicamente, a contagem de alguns itens;
- no caso especial das existências de armamento, munições e explosivos [consideradas “Classificadas”], a gestão é assegurada, por pessoal credenciado, com recurso a uma aplicação informática específica⁸², que regista o movimento das existências [incluindo consumos] neste depósito bem como no paiol de cada unidade naval;
- o SIG, disponível nas unidades navais, permite proceder directamente à requisição de material e exige maior rigor nos registos⁸³. Continua, porém, a não existir uma ligação directa entre a BDC – Base de Dados de Catalogação e os sistemas de registo e controlo de inventário⁸⁴ e a fiabilidade da informação está condicionada à actuação das unidades da Marinha no adequado e permanente registo de todos os movimentos de material.

64. O exame da execução da medida (Anexo IV) revelou que:

a) em 2006:

- foram utilizados 15 M€ correspondendo a uma execução financeira de apenas 33% [semelhante à verificada na Marinha (34%)]. Na verdade, dos cinco projectos previstos, apenas tiveram execução os projectos “Substituição das FF João Belo” e “Modernização aperfeiçoativa e evolutiva”;
- 54% dos pagamentos destinaram-se à cobertura de encargos com POT (cfr. ponto 37) e a outras despesas e não a material e equipamento militar. Os Cases absorveram 2,3 M€ (33%) das despesas com equipamento militar;

⁸⁰ Cfr. documento “LPM 2008 – 1ª Reformulação”, de 11.04.2008, fornecido pela Direcção de Navios.

⁸¹ Foi mantido o acesso ao SIIF em modo de consulta permitindo aceder, designadamente, às funcionalidades de emissão de listagens e visualização de registos anteriores.

⁸² Em uso desde 2003 e que não fornece a localização do material nos paióis.

⁸³ E.g. o sistema impede a unidade de submeter nova requisição enquanto tiver material “em trânsito”.

⁸⁴ No SIIF, a interligação com a BDC (permite a identificação dos itens) era feita, periodicamente, na Marinha, por migração de dados. Com a introdução do SIG, a Marinha passou a enviar as actualizações da BDC para a Divisão de Qualidade, Normalização e Catalogação do MDN.



- em consequência do reduzido nível de execução da medida⁸⁵, ocorreu um saldo no montante total de 30 M€ [o dobro do valor executado] que, no ano seguinte, foi afectado a diferentes projectos e/ou por montantes distintos, designadamente, em virtude da descontinuidade dos projectos “*em termos de planeamento financeiro na LPM 2007*” e da “*necessidade de se assegurar os meios financeiros no âmbito do programa de aquisição das fragatas Classe M*”⁸⁶;
- b) em 2007:
- a execução da maioria dos projectos/subprojectos decorreria, segundo o relatório de execução da LPM do 3º trimestre, “*de acordo com o respectivo planeamento*”. Ora, constatou-se que a execução da medida se cifrava em 33% naquele trimestre e que no final do ano, com 21 M€, não ultrapassou sequer 41%;
 - todos os projectos registaram execução destacando-se, sobretudo, a “*Modernização aperfeiçoativa e evolutiva*” (64%) e o “*Equipamento orgânico da FFG (LYNX)*” (35%), enquanto que o projecto “*Custos de transferência da FFG (ILS)*” apresentou o mais baixo grau de execução (3%), alegadamente, para, com recurso aos saldos a transitar [30 M€], garantir o pagamento da primeira prestação relativa à aquisição das fragatas “*Classe M*” ao Estado Holandês⁸⁷;
 - dos pagamentos efectuados, 75% destinaram-se a material e equipamento militar e os restantes 25% à cobertura de encargos com POT e a outras despesas. Os Cases absorveram 8,8 M€ (57%) das despesas com equipamento militar;
- c) em resultado, designadamente, do processo de planeamento adoptado, de restrições orçamentais decorrentes de cativação de verbas e atrasos no desenvolvimento de procedimentos de aquisição, a maioria dos projectos, apresentando anualmente reduzida execução, acumulam saldos que, nos anos seguintes, permitem satisfazer compromissos assumidos ou, por transferência, financiar aquisições relativas a outros projectos. Esta “flexibilidade”, prevista na própria LPM (cfr. ponto 38), com reflexo no grau de execução financeira, conduziu à existência de elevados saldos na medida, no montante de 30 M€ e, em geral, em todos os projectos da Marinha, atingindo o montante total de 51 M€ e de 60 M€, respectivamente, em 2006 e 2007 (representando 203% e 145% na medida e 193% e 170% na Marinha, respectivamente). Esta forma de planear e de executar, em que se destaca a requisição de verbas para além das necessidades efectivas no ano com vista à integração nas dotações do ano seguinte, tem, como o TC tem assinalado, um grande impacto na “*transparência das contas públicas, pela sobrevalorização da despesa orçamental anual, o efeito sobre o défice da Conta Geral do Estado de cada ano e as consequências ao nível da tesouraria do Estado*”⁸⁸.

65. Condensando o exposto quanto à programação e execução dos investimentos conclui-se que, em média, nos anos de 2006 e 2007, na medida “*Capacidade Oceânica de Superfície*”, os montantes aprovados no âmbito da Lei Orgânica n.º 4/2006 representam menos de metade dos

⁸⁵ Alegadamente, o processo de revisão da Lei Orgânica n.º 1/2003, determinou alterações conceptuais e orçamentais, concretizadas estas últimas em Outubro, e “*impossibilitou desde logo a execução material e financeira dos novos projectos inscritos na Lei Orgânica n.º 4/2006*” (cfr. apontamento do EMA – Divisão Logística do Material, de 7 de Dezembro de 2007, a execução de alguns projectos “*seria sempre condicionada, por factores exógenos, designadamente pelo “procurement” no caso do helicóptero e pelas condições contratuais do CASE firmado com os EUA para o “Programa PHALANX*”). Sublinha-se, porém, que o grau de execução da medida, no período de vigência da Lei Orgânica n.º 1/2003 (Janeiro a Agosto de 2006), alcançou apenas 13% (Cfr. Relatório de execução da LPM referente a 29 de Agosto de 2006).

⁸⁶ Cfr. apontamento do EMA – Divisão Logística do Material, de 25 de Março de 2008, anexo ao ofício n.º 0871, do Gabinete do CEMA, de 27.03.2008.

⁸⁷ Cfr. Relatório de execução da LPM, referente ao ano de 2007.

⁸⁸ Cfr. Parecer do TC sobre a CGE de 2006, pág. 109-110.

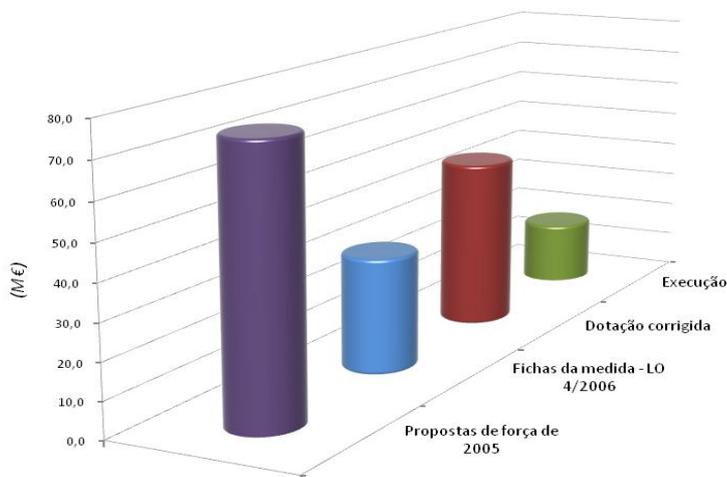
Tribunal de Contas

inicialmente propostos pela Marinha mas, ao invés do que seria expectável neste contexto, a execução pouco superou 1/3 das verbas disponibilizadas⁸⁹. Tal situação evidencia as insuficiências do sistema no que respeita à articulação entre o planeamento inicial, os investimentos aprovados e a execução dos projectos, conforme referido nos relatórios do TC e dos órgãos de controlo interno (cfr. pontos 21 a 24). Acresce que nos referidos anos, em média, 33% dos montantes pagos foram aplicados na cobertura de encargos com POT e não em material e equipamento militar (Quadro 4).

Quadro 4 – Programação e execução

Capacidade Oceânica de Superfície	2006	2007	Média
Propostas de força de 2005	70,0	79,3	74,6
Fichas da medida aprovadas na LO 4/2006	48,8	15,8	32,3
<i>Aprovado/Proposto (%)</i>	70%	20%	43%
Dotação corrigida	44,8	50,3	47,6
Execução	14,8	20,5	17,7
<i>Grau de execução (%)</i>	33%	41%	37%
POT	7,0	4,5	5,7
<i>POT/Execução (%)</i>	47%	22%	33%

Fonte: propostas de força, fichas da medida e relatórios de execução da LPM de 2006 e 2007.



66. Sublinha-se que algumas das insuficiências anteriormente relatadas são, alegadamente, susceptíveis de serem ultrapassadas com a exploração na Marinha, do SIG que,

⁸⁹Cfr. Relatório de Execução da LPM de 2007, aquela taxa de execução resultou das “condicionantes de natureza externa” seguintes:

- desativação de verbas autorizada apenas em meados de Setembro de 2007;
- necessidade de dotar financeiramente os projectos plurianuais que exigem um planeamento de execução diferenciado, assegurando a transição de saldos para 2008;
- não conclusão atempada da tramitação de processo, relativo à “Alteração n.º 2 ao Contrato de Aquisição dos Submarinos”, de forma a possibilitar a sua execução em 2007;
- não execução de diversos projectos porque o tempo necessário ao cumprimento da tramitação processual exigida pela lei, designadamente dos que careciam de instrução no âmbito do MDN e do Ministério das Finanças, inviabilizou a sua execução em 2007;
- impossibilidade de iniciar um processo de aquisição por não existir no mercado internacional fuselagens compatíveis com os requisitos operacionais da esquadra.



designadamente: permite ao EMA obter directamente a informação necessária para a análise da execução financeira da LPM (anteriormente remetida em mapas elaborados pelas unidades); facilita o processo de requisição de material e exige maior rigor às unidades navais no correspondente registo e abrange áreas não cobertas pelo anterior sistema (e.g. venda e distribuição de fardamento).

67. Todavia, destaca-se que a Marinha deu conta de dificuldades que subsistiram, nesta fase de arranque, na componente financeira, designadamente na prestação de contas ao TC, alegadamente devido a constrangimentos e anomalias que se reflectiram na capacidade de acompanhar, de forma rigorosa e transparente, a evolução da situação financeira e patrimonial ao longo do exercício⁹⁰. Não obstante, a Marinha encara a transição para o SIG como “*o oportuno e adequado momento para atingir, o desiderato de obter Demonstrações Financeiras fidedignas, já que incorporaram o Imobilizado da Marinha incluindo os Bens do Domínio Público*”⁹¹.

⁹⁰ Decorrentes, designadamente, de atrasos no processo de harmonização no SIIF das contas de 2007 e regularização do balanço de abertura do exercício de 2008, obtido a partir do SIG - cfr. ofício n.º 1221 – Processo F28, de 29.04.2008, do Chefe do Gabinete do CEMA.

⁹¹ Cfr. “Prestação de contas da Marinha de 2007 – Informação complementar”.



Tribunal de Contas

III RECOMENDAÇÃO FINAL, DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

6. RECOMENDAÇÃO FINAL

68. Tendo em conta o conteúdo do presente Relatório e em especial as suas Recomendações, o Tribunal entende instruir o Governo, através dos Ministros de Estado e das Finanças e da Defesa Nacional, para lhe transmitir, por escrito, e no prazo de seis meses, as medidas adoptadas e seu estado de desenvolvimento, acompanhadas dos documentos comprovativos, tendentes a dar seguimento às Recomendações formuladas neste Relatório. Existindo medidas não implementadas no final daquele prazo, deverá o Ministro da Defesa Nacional ou quem este determinar, explicar detalhadamente e por escrito ao Tribunal as razões que a isso conduziram.

7. DESTINATÁRIOS

69. Deste Relatório e do seu Anexo (contendo as respostas remetidas em sede de contraditório) são remetidos exemplares:

- ao Presidente da República;
- ao Presidente da Assembleia da República;
- ao Ministro de Estado e das Finanças;
- ao Ministro da Defesa Nacional;
- ao Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas
- ao Chefe do Estado-Maior da Armada;
- ao Secretário-Geral do MDN;
- ao Director-Geral de Armamento e Equipamentos de Defesa;
- ao Inspector-Geral da Defesa Nacional;
- ao representante do Procurador-Geral da República junto do Tribunal, nos termos do disposto pelo n.º 4 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, alterada pela Lei n.º 48/06, de 29 de Agosto e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto.

8. PUBLICIDADE

70. Após entregues exemplares deste Relatório às entidades acima enumeradas, será o mesmo divulgado através de inserção na página electrónica do Tribunal de Contas.

9. EMOLUMENTOS

71. São devidos emolumentos nos termos dos artigos 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do TC, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, no montante de € 1.668,05.



Tribunal de Contas

Tribunal de Contas, aprovado em 9 de Outubro de 2008

O CONSELHEIRO RELATOR,

(João Manuel Macedo Ferreira Dias)

OS CONSELHEIROS ADJUNTOS,

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

(Raul Jorge Correia Esteves)



FICHA TÉCNICA

Equipa de Auditoria

Coordenação Geral	Conceição Antunes	(Auditora-Coordenadora)
Equipa	Fernando Prego	(Auditor)
	Isabel Gil	(Auditora)
	Sandra Sousa	(Téc. Sup. Principal)



Anexo I – Investimentos previstos na LPM (agregados relevantes)

(M€)

Investimentos	LO 1/2003	LO 4/2006						Variação LO 1/2003 – LO 4/2006	
		2006-2011				2012-2029	Total	Valor	%
		2006	2007	2008-2011	Total				
LPM	5.340,811	299,907	341,640	1.767,646	2.409,193	3.331,504	5.740,697	399,886	7,5%
Marinha	1.679,796	95,913	55,854	484,215	635,982	1.234,261	1.870,243	190,447	11,3%
Capacidade Oceânica de Superfície	177,800	48,837	15,788	216,157	280,782	329,215	609,997	432,197	243,1%
Marinha/LPM (%)	31,5%	32,0%	16,3%	27,4%	26,4%	37,0%	32,6%		
Cap. Oc. Superfície/Marinha (%)	10,6%	50,9%	28,3%	44,6%	44,1%	26,7%	32,6%		

Fonte: Leis Orgânicas n.º 1/2003 e 4/2006 (valores da Lei Orgânica n.º 4/2006, sem alienações).



Anexo II – Capacidade Oceânica de Superfície – Previsão de custos

(M€)

Projectos	2006-2011				2012-2029	Total
	2006	2007	2008-2011	Total		
Modernização aperfeiçoativa e evolutiva	7,166	3,248	24,423	34,837	7,183	42,020
Modernização de meia-vida FFGH “Vasco da Gama” (progressiva)	14,291		57,793	72,084	207,583	279,667
Extensão de vida do AOR “Bérrio”			2,000	2,000	1,000	3,000
Gestão de configuração e manutenção dos actuais LYNX;	3,000	4,000	12,770	19,770		19,770
Substituição FF João Belo / Aquisição FFG	4,000		102,551	106,551	113,449	220,000
Custos de transferência da FFG (ILS)		4,000	16,000	20,000		20,000
Missão para a transferência FFG	0,300	1,620	0,620	2,540		2,540
Equipamento orgânico da FFG (LYNX)	20,080	2,920	0,000	23,000		23,000
Capacidade Oceânica de Superfície	48,837	15,788	216,157	280,782	329,215	609,997
Marinha	95,913	55,854	484,215	635,982	1.234,261	1.870,243
Cap. Oc. Superfície/Marinha (%)	50,9%	28,3%	44,6%	44,1%	26,7%	32,6%

Fonte: Lei Orgânica n.º 4/2006 e Ficha da medida “Capacidade Oceânica de Superfície”.



Anexo III – Capacidade Oceânica de Superfície – Tarefas em curso e a realizar

Período	Tarefas
Em curso e/ou curto prazo (2006 – 2007)	<ul style="list-style-type: none">✓ definição do programa de modernização de meia vida das fragatas da <i>Classe Vasco da Gama</i>;✓ estabelecimento e sustentação da “<i>missão de transferência</i>” das fragatas destinadas a substituir as fragatas da <i>Classe Comandante João Belo</i>;✓ gestão de configuração e manutenção dos helicópteros LYNX;✓ modernização dos 5 helicópteros existentes e aquisição de mais um;✓ modernização aperfeiçoativa e evolutiva (sistemas dos navios de forma a garantir a sua actualização e a compatibilidade com os padrões estabelecidos para operação em forças multinacionais);✓ reconstituição dos stocks de sobressalentes.
Médio prazo (2006 – 2011)	<ul style="list-style-type: none">✓ concretizar de forma progressiva, até 2016, o programa de modernização de meia vida das fragatas da <i>Classe Vasco da Gama</i>;✓ sustentação da “<i>missão de transferência</i>” das fragatas destinadas a substituir as fragatas da <i>Classe Comandante João Belo</i>;✓ aquisição, até 2009, de 2 fragatas destinadas a substituir as fragatas da <i>Classe Comandante João Belo</i>;✓ modernização do navio-reabastecedor (AOR) “<i>Bérrio</i>”, assegurando a sua extensão de vida até à entrada ao serviço do novo reabastecedor de esquadra;✓ gestão da configuração e manutenção dos helicópteros LYNX;✓ modernização aperfeiçoativa e evolutiva.✓ reconstituição de stocks de sobressalentes;
Longo prazo (2012 – 2023)	<ul style="list-style-type: none">✓ conclusão, até ao final de 2015, da definição do projecto do novo navio reabastecedor de esquadra (projecto com financiamento afecto aos OSC).

Fonte: Ficha da medida “Capacidade Oceânica de Superfície”.



Tribunal de Contas

Anexo IV – Capacidade Oceânica de Superfície – Execução financeira

Por projecto

(M€)

Projectos da Medida Capacidade Oceânica de Superfície	2006				2007			
	Dotação Corrigida	Pago	Grau de Execução	Saldo	Dotação Corrigida	Pago	Grau de Execução	Saldo
Modernização aperfeiçoativa e evolutiva	17,073	12,039	71%	5,034	21,814	13,863	64%	7,951
Modernização de meia-vida FFGH “Vasco da Gama” (progressiva)	8,291			8,291				
Extensão de vida do AOR “Bérrio”								
Gestão de configuração e manutenção dos actuais LYNX	2,038			2,038	3,485	1,118	32%	2,367
Substituição FF João Belo / Aquisição FFG	6,259	2,772	44%	3,487				
Missão para a transferência FFG					0,958	0,266	28%	0,692
Custos de transferência da FFG (ILS)					9,962	0,286	3%	9,676
Equipamento orgânico da FFG (LYNX)	11,156			11,156	14,076	4,982	35%	9,095
Capacidade Oceânica de Superfície	44,818	14,811	33%	30,007	50,295	20,515	41%	29,780
Marinha	77,307	26,418	34%	50,889	95,751	35,456	37%	60,295
Cap. Oc. Superfície/Marinha (%)	58%	56%		59%	53%	58%		49%

Fonte: Marinha - SFF - Mapas de execução por programa de investimento de 2006 e 2007 (SIIF) e Lista de PAD's de 2006 e de 2007.

Por tipo de despesa

(M€)

Capacidade Oceânica Superfície		2006		2007	
		Montante	%	Montante	%
Mat./Equip. Militar	Material e equipamento	3,476		4,770	
	Munições, explosivos e artificios	0,627			
	Reparações			1,867	
	Sistema PHALANX (CASE)	2,252		8,826	
	Viaturas	0,390			
		6,745	46%	15,462	75%
Outro material/serviços	Ajudas de custo, deslocações e transportes	0,527		0,376	
	Combustíveis			0,001	
	Equip. e Software informático	0,001		0,057	
	Formação	0,068		0,102	
	Mat. de escritório/Equip. básico			0,021	
	Outros trabalhos especializados	0,477			
	Seguros	0,001		0,006	
		1,074	7%	0,563	3%
POT		6,992	47%	4,490	22%
Total		14,811		20,515	

Fonte: Lista de PADs de 2006 e 2007.



Anexo V – Divergências apuradas nas verificações físicas realizadas

PAD (Proposta)	NNA (Número nacional de abastecimento)	Existências	Quantidades registadas	Diferença
0190601758	5365-14-246-8242	27	16	11
0190602652	5960-01-174-5573	8	6	2
0190601760	2930-12-189-9911	30	29	1
019 050 1374	6140-01-338-9906	0	2	-2
Total		65	53	16