

RELATÓRIO N.º 33/09-2.ª S
PROC. N.º 21/09 – AUDIT



Acompanhamento permanente da LPM: Força Aérea - TASMO

Tribunal de Contas
Lisboa, 2009



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

Flas

FICHA TÉCNICA

Equipa de Auditoria

Coordenação Geral	Conceição Antunes	(Auditora-Coordenadora)
Coordenação	José Correia Fernandes	(Auditor-Chefe)
Equipa	Fernando Prego	(Auditor)
	Clarisse Wagner	(Tec. Sup. 2. ^a classe)



ÍNDICE

INTRODUÇÃO	4
Fundamento e antecedentes.....	4
Objectivos e âmbito	6
Metodologia.....	6
Condicionantes.....	7
Exercício do contraditório	7
LEI DE PROGRAMAÇÃO MILITAR.....	8
Enquadramento geral	8
Enquadramento orçamental.....	9
Entidades executoras, de acompanhamento e controlo	9
Programa de modificação das aeronaves F-16/MLU	11
SISTEMAS DE PLANEAMENTO, GESTÃO E CONTROLO	12
Enquadramento e antecedentes	12
“Reforma” do processo de planeamento e acompanhamento	14
Aplicações informáticas avulsas.....	16
Sistema de controlo da execução orçamental e financeira da LPM – Força Aérea.....	17
EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, FÍSICA E FINANCEIRA	19
Alienação de equipamentos na LPM	19
Cativação de verbas na LPM	22
Compromissos e necessidades financeiras na LPM.....	24
Execução física e financeira do Programa de modificação das aeronaves F-16/MLU.....	26
EXECUÇÃO DE CONTRATOS E OBRIGAÇÕES	30
Protocolo Força Aérea - OGMA	30
Preços preferenciais	31
Compensações por incumprimento.....	32
Contrapartidas.....	33
INFORMAÇÃO RELATIVA AO ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DA LPM	33
CONCLUSÕES	37
RECOMENDAÇÕES	38
RECOMENDAÇÃO FINAL.....	39
VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	39
DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS.....	40
Destinatários	40
Publicidade.....	40
Emolumentos	40
ANEXOS	42



SIGLAS

BA 5	Base Aérea n.º 5 em Monte Real
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEM	Conceito Estratégico Militar
CEMFA	Chefe do Estado-Maior da Força Aérea
CPC	Comissão Permanente de Contrapartidas
DFFA (SAF)	Direcção de Finanças da Força Aérea (Serviço Administrativo e Financeiro)
DGAED	Direcção-Geral de Armamento e Equipamentos de Defesa
EMFA	Estado-Maior da Força Aérea
EMGFA	Estado-Maior-General das Forças Armadas
EUA	Estados Unidos da América
FA	Força Aérea
FMS	<i>Foreign Military Sales</i>
GT F-16/MLU	Grupo de Trabalho para o Programa F-16/MLU
IGDN	Inspeção-Geral da Defesa Nacional
IGFA	Inspeção-Geral da Força Aérea
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
LDN	Lei de Defesa Nacional
LMAero	<i>Lockheed Martin Aeronautics Company</i>
LO	Lei Orgânica
LOA	<i>Letter of Offer and Acceptance</i>
LPM	Lei de Programação Militar
m€	milhares de euros
M€	Milhões de euros
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MLU	<i>Mid Life Update</i>
NALPM	Núcleo de Acompanhamento da LPM
NATO	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OE	Orçamento do Estado
OGMA	Indústria Aeronáutica de Portugal, S.A.
OSC	Órgãos e Serviços Centrais do MDN
PoLO	<i>Portuguese Liaison Office</i>
PISA	Plano de Implementação do Sistema de Armas F-16/MLU
POTF	Preparação, Operação e Treino de Forças
RE-LPM	Relatório de Execução da LPM
SGMDN	Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional
SIG	Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional
SIGMA	Sistema de Informação e Gestão de Manutenção e Abastecimento
SFN	Sistema de Forças Nacional
TASMO	<i>Tactical Air Support for Maritime Operations</i>
TASMO	Medida “ <i>Capacidade de Defesa Aérea e Operações Aéreas Anti-superfície em ambiente Marítimo e Terrestre</i> ”
TC	Tribunal de Contas
USD	Dólares americanos



INTRODUÇÃO

Fundamento e antecedentes

1. A auditoria cujos resultados se relatam incidiu sobre investimentos da FA – Força Aérea e enquadra-se no “Acompanhamento permanente da Lei de Programação Militar” inscrito no Plano Trienal 2008-2010 e no Programa de Fiscalização de 2009 do TC – Tribunal de Contas¹.
2. Os projectos de investimento da Força Aérea, concretizados através de “medidas” e de “capacidades” totalizam na actual LPM – Lei de Programação Militar, até 2011, cerca de 548 M€ – Milhões de euros (22,7% do total).
3. Para a modificação e modernização das aeronaves F-16 (configuração MLU – “Mid Life Update”) contribuem, essencialmente, o projecto “Capacidade de Defesa Aérea e TASMO (MLU F-16)” a cargo da Força Aérea e o subprojecto “OGMA – MLU F-16” da responsabilidade dos OSC – Órgãos e Serviços Centrais, em especial da SGMDN – Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional.
4. O projecto “TASMO”, nos anos de 2007 e 2008, absorveu financiamentos de 24,9 M€ e 18,1 M€, respectivamente². Os pagamentos efectuados alcançaram 19,6 M€, quer em 2007 quer em 2008, representando 27% e 19%, respectivamente, do total das despesas da Força Aérea no âmbito da LPM. No que respeita ao subprojecto “OGMA”, com investimentos previstos de 5,4 M€ em 2007 e em 2008 (e de 34,2 M€ até 2011), os pagamentos efectuados totalizaram 2,8 M€ e 4,4 M€, respectivamente (Anexos I e II).
5. O investimento total previsto para a modernização das aeronaves, desde 1998, ascende a 484 M€, considerando os valores constantes das LPM³ inscritos na Força Aérea (443 M€) e nos OSC (41 M€), totalizando os pagamentos efectuados, no período de 1998 a 2008, cerca de 442 M€ (425 M€ pela Força Aérea e 17 M€ pelos OSC) (Anexos I e II).
6. No final de 2008, o TC completou o ciclo de exames aos investimentos no âmbito da LPM, realizados pelos três ramos das Forças Armadas, designadamente pelo Exército (BAI – Brigada Aerotransportada Independente e GALE – Grupo de Aviação Ligeira do Exército), Força Aérea (TASMO – “Tactical Air Support for Maritime Operations”) e Marinha (Capacidade Oceânica de Superfície)⁴.
7. No Relatório n.º 51/06 – 2.ª S, relativo a “Investimentos da Força Aérea”, doravante designado por Relatório de 2006⁵, foi determinado que “no prazo de 120 dias, os

¹ Aprovado pelo Tribunal de Contas através da Resolução n.º 7/08, em Sessão do Plenário da 2.ª Secção de 11/12/08.

² Cerca de 25% e 16% dos investimentos da Força Aérea, respectivamente.

³ Lei n.º 50/98, de 17 Agosto e Leis Orgânicas n.ºs 5/2001, de 14 de Novembro, 1/2003, de 13 de Maio e 4/2006, de 29 de Agosto.

⁴ Relatórios n.ºs 08/05 – 2.ª S e 51/06 – 2.ª S e 31/08 – 2.ª S, respectivamente.

⁵ Aprovado em 21.12.2006. A auditoria visou verificar:



responsáveis pelos serviços da Força Aérea e da SGMDN transmitam a este Tribunal informação documentada no sentido de ultrapassar as insuficiências e evitar os erros referidos”, designadamente nas conclusões e recomendações seguintes:

- “as estruturas formais às quais compete a gestão e o controlo da execução dos programas não criaram sistemas eficazes, capazes de minimizar – ou evitar – o conjunto de erros, irregularidades e insuficiências na materialização dos investimentos programados, detectados pela auditoria;*
- em consequência, 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 pela Força Aérea 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. 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;*
- as relações da Força Aérea com a OGMA e os demais fornecedores devem inscrever-se no quadro de um apelo amplo à concorrência previsto na lei e em que se dê plena aplicação às cláusulas contratuais penais em caso de incumprimento”.*

8. Posteriormente, no Relatório n.º 31/08 – 2.ªS, relativo a “Investimentos da Marinha”⁶, o TC entre outros aspectos críticos com interesse na presente auditoria emitiu 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 01/2007 da IGDN) sendo remetido ao TC uma cópia do respectivo relatório e das decisões subsequentes;*

-
- a) a fiabilidade dos sistemas de gestão e de controlo implementados para a realização dos investimentos financiados pela LPM, mediante a realização de um conjunto de testes;
 - b) a realização dos objectivos de reequipamento fixados, em conformidade com a programação física e no respeito das previsões financeiras;
 - c) a legalidade e a regularidade de uma amostra das despesas realizadas.

⁶ Aprovado em 9.10.2008.



- 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”.

Objectivos e âmbito

9. Tendo em conta a complexidade do programa de modernização das aeronaves F-16 e que para a sua realização concorrerem várias medidas da LPM, complementares entre si, houve necessidade de delimitar o âmbito e o objectivo da auditoria, tendo a acção incidido sobre os seguintes projectos/subprojectos:
 - “Capacidade de Defesa Aérea e Operações Aéreas Anti-Superfície em Ambiente Marítimo e Terrestre” (TASMO), a cargo a Força Aérea, com incidência sobre a actualização das aeronaves F-16 para a configuração MLU;
 - “Modernização da Base Industrial e Tecnológica da Defesa” – subprojecto “OGMA – MLU – F-16”, da responsabilidade dos serviços centrais do MDN.
10. A auditoria teve por objectivo examinar os sistemas de planeamento e acompanhamento permanente da LPM, à luz das recomendações formuladas pelo TC, designadamente quanto ao programa de modificação das aeronaves F-16, visando:
 - o sistema de planeamento, gestão e controlo;
 - a execução orçamental, física e financeira;
 - o cumprimento de obrigações contratuais.
11. O âmbito temporal da auditoria, que decorre na vigência da LPM em vigor – Lei Orgânica n.º 4/2006, de 29 de Agosto, foi estabelecido para o ano de 2008, sem prejuízo de, sempre que necessário, o período de referência ser alargado a anos anteriores e posteriores.

Metodologia

12. 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*.
13. No âmbito dos estudos preliminares procedeu-se ao exame dos dossiês permanentes, dos Relatórios do TC n.ºs 08/05 – 2.ª S, 51/06 – 2.ª S e 31/08 – 2.ª S, relativos a



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

investimentos no âmbito da LPM a cargo do Exército, da Força Aérea e da Marinha, respectivamente e da informação recolhida junto dos OSC, da Força Aérea e da OGMA – Indústria Aeronáutica de Portugal, S.A.⁷.

14. Visando a complementaridade de esforços e acautelando a sobreposição de acções de auditoria, teve-se ainda em conta os Relatórios de auditoria da IGDN n.ºs 1/2007 (*“Auditoria à gestão dos procedimentos relacionados com o Programa de Modernização dos F-16”*) e 6/2007 (*follow-up*), designadamente quanto ao processo orçamental instituído e à fiabilidade dos sistemas de gestão, de controlo e dos diversos procedimentos implementados, face à comunicação de que na sequência de aprovação pelo Ministro da Defesa Nacional⁸ *“foram implementadas as acções necessárias a sanar as insuficiências identificadas”*⁹.
15. Foi examinada informação documentada relativa ao sistema de gestão e controlo no âmbito do planeamento, execução e acompanhamento da LPM, nos OSC e na Força Aérea, tomando como especial referência a medida *“Capacidade de Defesa Aérea e Operações Aéreas Anti-superfície em ambiente Marítimo e Terrestre”* (TASMO).

Condicionantes

16. Salientando-se o bom acolhimento dado aos auditores manteve-se, na presente acção, uma acentuada morosidade no fornecimento da informação solicitada. Para além da insuficiência dos esclarecimentos obtidos através da documentação fornecida detectou-se, de novo, existir inconsistência na informação escrita e na documentação facultada por uma mesma ou por diferentes entidades, designadamente, quanto ao valor do investimento previsto e pagamentos efectuados bem como aos compromissos e necessidades financeiras.

Exercício do contraditório

17. 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, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e pela Lei n.º 35/2007, de 13 Agosto (LOPTC – Lei de Organização e Processo do TC), o Juiz Relator determinou a remessa do Relato com os resultados da auditoria, ao Ministro da Defesa Nacional, ao Chefe do Estado-Maior da Força Aérea, ao Inspector-Geral da Defesa Nacional, ao Inspector-Geral da Força Aérea, ao Secretário-Geral do MDN, ao Director-Geral de Armamento e Equipamentos de Defesa, ao Presidente da Comissão Permanente de Contrapartidas (extracto dos pontos relevantes) e ao Presidente do Conselho de Administração da OGMA para que, querendo, se pronunciassem sobre o correspondente conteúdo e conclusões. As alegações apresentadas no âmbito do

⁷ Empresa participada em 35% pelo Estado Português, por via da EMPORDEF – Empresa Portuguesa de Defesa SGPS S.A.

⁸ Em 10 de Maio de 2007 e 21 de Maio de 2009, respectivamente.

⁹ Cfr. ofício do Chefe do Gabinete do Ministro da Defesa Nacional n.º 4991/CG/2008, de 18 de Setembro.



exercício do contraditório constam, na íntegra, no Anexo X do presente Relatório e foram tidas em conta, sempre que pertinentes, na fixação do texto final do TC¹⁰.

LEI DE PROGRAMAÇÃO MILITAR

Enquadramento geral

18. Compete às Forças Armadas 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 parte¹¹.
19. 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 Nacional¹², o CEM – Conceito Estratégico Militar, as orientações de referência definidas para a componente operacional do SFN – Sistema de Forças Nacional¹³, as Missões Específicas das Forças Armadas, as Directivas de Planeamento de Forças e as Directrizes de planeamento de Forças da NATO.
20. A previsão das despesas militares a efectuar pelo Estado no reequipamento das Forças Armadas e nas infra-estruturas de defesa deve ser, nos termos da lei, objecto de planeamento a médio prazo, constante de leis de programação militar¹⁴.
21. A LPM indica a programação do investimento público a realizar pelas Forças Armadas, 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 forças, estabelecendo os

¹⁰ Em sede de contraditório o Presidente do Conselho de Administração da OGMA questiona ter sido notificado nos termos do artigo 13.º da LOPTC, compreendendo todavia que a OGMA tenha sido ouvida “*dada a sua posição estratégica na execução de um projecto de reconhecida relevância nacional*”.

Com efeito, a mencionada notificação foi efectuada nos termos e para os efeitos do disposto no referido artigo que dispõe que “nos casos sujeitos à sua apreciação, o Tribunal de Contas ouve os responsáveis individuais e os serviços, organismos e demais entidades interessadas e sujeitas aos seus poderes de jurisdição e controlo financeiro”.

¹¹ Cfr. art.º 275.º da Constituição da República Portuguesa.

¹² 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*”.

¹³ Nos termos do art.º 5. da Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de Julho – Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (que revogou a Lei n.º 111/91, de 29 de Agosto), 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 (englobando o conjunto de órgãos e serviços essenciais à organização e apoio geral das Forças Armadas e dos Ramos).

¹⁴ Cfr. art.º 46.º da Lei n.º 31-A/2009, de 7 de Julho – LDN – Lei de Defesa Nacional (que revogou a Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro).



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 medidas¹⁵.

22. As aquisições devem processar-se no quadro do regime jurídico da realização de despesas públicas¹⁶. 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*”.

Enquadramento orçamental

23. O orçamento anual do MDN [integrado no OE – Orçamento do Estado] inclui obrigatoriamente o estabelecido para o ano em causa na LPM em vigor, designadamente, as dotações necessárias à execução das capacidades previstas na LPM, concretizadas em medidas¹⁷, constando na Lei do OE para 2008¹⁸ o “*Programa 027*”, com as dotações previstas na LO – Lei Orgânica n.º 4/2006 (Anexo I).
24. Ainda que não revistam a natureza de alterações orçamentais, as cativações afectaram as dotações disponíveis, tendo as leis do OE determinado a cativação de verbas afectas à LPM¹⁹. Mais estabeleceram aquelas leis que poderiam ser transferidas, para a cobertura de encargos com POTF – Preparação, Operação e Treino de Forças, até 10% daquelas verbas²⁰.
25. O encargo anual relativo a cada uma das medidas pode ser excedido até 30% do valor inicialmente inscrito para esse ano, desde que tal não inviabilize a execução de outras medidas e o montante global da LPM 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 medidas²¹.

Entidades executoras, de acompanhamento e controlo

26. Compete às entidades executoras (OSC, EMGFA – Estado-Maior-General das Forças Armadas e Ramos) a gestão das medidas de investimento que lhes correspondem, cabendo aos OSC, em especial à SGMDN e à DGAED, a execução de outras medidas,

¹⁵ Cfr. art.ºs 1.º e 15.º da LPM em vigor: Lei Orgânica n.º 4/2006.

¹⁶ Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro e Decreto-Lei n.º 33/99, de 5 de Fevereiro.

¹⁷ Cfr. n.º 1 do art.º 10.º da LPM e n.º 2 do art.º 46.º da LDN.

¹⁸ Cfr. Mapa XVI da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro.

¹⁹ Cativação de 40% e 35%, cfr. Leis n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro e n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro – OE para 2007 e 2008, respectivamente.

²⁰ Cfr. n.º 2 do “*Quadro de alterações e transferências orçamentais*” a que se referem os art.ºs 6.ºs das Leis n.ºs 53-A/2006 e 67-A/2007.

²¹ Cfr. n.ºs 3 e 4 do art.º 10.º da LPM.



igualmente inscritas na LPM²², ou de actividades com dotações contidas no orçamento de funcionamento do MDN que, de uma forma articulada, complementem investimentos dos Ramos.

27. O acompanhamento, pela Assembleia da República, da execução das medidas constantes da LPM concretiza-se, anualmente, pela remessa de um relatório de execução e através da informação prestada pelo Ministro da Defesa Nacional²³.
28. Na Força Aérea²⁴, as principais entidades competentes para a execução dos projectos de investimento são, no caso, o EMFA – Estado-Maior da Força Aérea, o CLAFA – Comando Logístico e Administrativo da Força Aérea²⁵, o PoLO – “*Portuguese Liaison Office*”²⁶ colocado no AFMC – *Air Force Materiel Command* (OHIO – EUA) e o GT F-16/MLU – Grupo de Trabalho para o Programa F-16/MLU. O controlo interno está a cargo da IGFA – Inspecção-Geral da Força Aérea²⁷ e da IGDN – Inspecção-Geral da Defesa Nacional²⁸.
29. O GT F-16/MLU²⁹ foi criado com a missão de planear, dirigir, controlar e coordenar as acções necessárias à consecução do programa de implementação do sistema de armas F-16/MLU na Força Aérea. Considerando a complexidade do programa e o significativo atraso que este vinha registando, com a consequente necessidade de imprimir um maior dinamismo e criar as condições para alcançar os objectivos de operacionalidade, os Termos de Referência actualmente em vigor estabelecem para aquele grupo de trabalho,

²² É o caso da medida “*Capacidades conjuntas*” introduzida pela Lei Orgânica n.º 4/2006.

²³ “*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 LPM).

²⁴ A Força Aérea integra o SFN, tendo por missão assegurar, em colaboração com os outros Ramos das Forças Armadas, a defesa militar, através da realização de operações aéreas, competindo-lhe assegurar o cumprimento das missões estabelecidas no âmbito dos compromissos internacionalmente assumidos pelo Estado Português, bem como das missões de interesse público que lhe sejam consignadas.

²⁵ Cfr. Decreto Regulamentar n.º 52/94, de 3 de Setembro o CLAFA é o órgão central de administração e direcção que, na dependência directa do Chefe do Estado-Maior da Força Aérea, é responsável pela administração dos recursos materiais e financeiros da Força Aérea. Junto do Hangar 6 da OGMA funciona a designada “Representação do CLAFA”.

²⁶ Nos termos do n.º 5 do art.º 25.º do Decreto Regulamentar n.º 52/94, compete ao PoLO (Representação Portuguesa junto do *Air Force Materiel Command* – USAF – *United States Air Force*) manter relações, no âmbito da aquisição e reparação de materiais e equipamentos, com a indústria e sectores logísticos das Forças Armadas dos EUA.

²⁷ À IGFA compete, em especial, realizar os estudos, análises e inspecções necessárias à avaliação do cumprimento das leis e regulamentos em vigor, eficácia, pertinência e eficiência da acção da Força Aérea; elaborar os relatórios das inspecções por si realizadas, apreciar os relatórios das inspecções executadas pelos comandos funcionais e outros órgãos, acompanhar as acções correctivas tomadas e pronunciar-se sobre a sua eficácia; realizar as inspecções e investigações específicas determinadas pelo CEMFA e informá-lo sobre o resultado de todas as inspecções, aconselhando-o sobre a resolução das deficiências mais pertinentes que afectem a eficiência da Força Aérea. (cfr. orgânica aprovada pelo Decreto Regulamentar n.º 54/94, de 3 de Setembro).

²⁸ A IGDN tem por missão assegurar o acompanhamento e avaliação permanentes da execução das políticas na área da defesa, competindo-lhe, designadamente “*auditar os sistemas e procedimentos de controlo interno das Forças Armadas, serviços e organismos do MDN ou sujeitos à tutela do respectivo ministro, no quadro das responsabilidades cometidas ao Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado pela Lei de Enquadramento Orçamental*” (cfr. Decreto-Lei n.º 154-A/2009, de 6 de Julho – Lei Orgânica do MDN).

²⁹ Grupo criado pelo Despacho n.º 33/98/A, do CEMFA – Chefe do Estado-Maior da Força Aérea, de 15 de Maio de 1998, com a missão de planear, dirigir e coordenar as acções necessárias à execução do TASMO, encontrando-se a sua composição e funcionamento estabelecidas, a partir de Dezembro de 2007, no Despacho do CEMFA n.º 119/2007 que aprovou os “*Termos de Referência do Grupo de Trabalho F-16MLU*”.



designadamente, as responsabilidades, metodologia e mecanismos de planeamento e controlo seguintes:

- manter e actualizar o planeamento e os requisitos operacionais e o PISA – Plano de Implementação do Sistema de Armas F-16/MLU da Força Aérea, bem como promover reuniões programáticas de ponto da situação do programa, com identificação dos ajustamentos e respectivas acções necessárias,
- coordenar os aspectos de planeamento e execução:
 - das actividades de intervenção nos aviões, a executar na OGMA e na BA 5, bem como desenvolver e manter actualizado um plano de produção integrado e calendarizado;
 - do controlo da execução orçamental, necessários à satisfação dos requisitos de ordem operacional, logística e de implementação do programa;
 - dos recursos e serviços informáticos necessários à satisfação das necessidades do programa;
- promover medidas preventivas para a sustentação da frota de F-16 da Força Aérea.

30. A Missão de Acompanhamento do Programa F-16/MLU, criada em Março de 2007³⁰, centra a sua actividade no controlo da execução física, financeira e orçamental do programa, de forma a responder à necessidade duma adequada segregação de funções em termos da execução e do controlo eficaz das componentes física e financeira. Tem ainda como objectivo a identificação das implicações para o desenvolvimento do programa das decisões a tomar por organismos exteriores à Força Aérea, designadamente a SGMDN e a OGMA, competindo-lhe ainda informar mensalmente o CEMFA do desenrolar do programa ou sempre que existam desvios significativos face ao planeado.

Programa de modificação das aeronaves F-16/MLU

31. O programa de modernização dos F-16 compreende a actualização de 40 aeronaves que integram duas esquadras³¹, tendo a sua execução sido planeada e calendarizada para decorrer até finais de 2010. Pretende-se que da conclusão deste processo resulte um “sistema de armas” evoluído, versátil e cumprindo os requisitos da NATO³².

32. A actualização das aeronaves F-16 para a configuração MLU tem associado um conjunto de medidas/projectos da responsabilidade dos OSC e da Força Aérea, previstas na Lei

³⁰ Cfr. Despacho do CEMFA n.º 45/2007, de 30 de Março, a Missão de Acompanhamento é constituída pelo Inspector-Geral da Força Aérea, pelo Director do Programa F-16/MLU e pelo Oficial representante da Força Aérea na equipa Técnica do Núcleo de Acompanhamento da Execução da LPM.

³¹ Esquadra 201 “Falcões”, composta por 20 aeronaves F-16/OCU – *Operational Capability Upgrade*, adquiridas no âmbito do Programa PA I – *Peace Atlantis I*, que entraram ao serviço da Força Aérea em Julho de 1994 e Esquadra 301 “Jaguars”, que integrará as aeronaves F-16, na configuração Bloco 15 OCU, cedidas pelo Governo dos EUA – Estados Unidos da América na condição de “EDA – *Excess Defense Articles*”.

³² Cfr. Relatório da IGDN n.º 1/2007.



Tribunal de Contas

Direcção - Geral

Orgânica n.º 4/2006, designadamente, o subprojecto “OGMA – MLU – F-16” e o projecto “Capacidade de defesa aérea e TASMO (MLU F-16)”.

Quadro 1 – F-16/MLU – Objectivos das Medidas

OSC	
<p>Medida: “Modernização da Base Industrial e Tecnológica de Defesa”</p> <p>Projecto: “Modernização da Base Industrial”</p> <p>Subprojecto: “OGMA – MLU – F-16”)</p>	<p>Visa a modificação e modernização das 40 aeronaves F-16, actualizando-as para a configuração MLU.</p>
FORÇA AÉREA	
<p>Medida: “Capacidade de Defesa Aérea e Operações Aéreas Anti-superfície em ambiente Marítimo e Terrestre”</p> <p>Projecto: “Capacidade de defesa aérea e TASMO (MLU F-16)”</p> <p>Subprojectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> – “FMS CASES” – “Aquisição e Reposição Comerciais e Aquisição de Equipamento de Apoio” – “OFP M5” – “Módulos e Componentes do Motor F-100” – “Actualizações Estruturais” – “JHMCS-Joint Helmet Cueing System” 	<p>Visa a modificação e actualização das aeronaves F-16, de modo a uniformizá-las e a dotá-las com as capacidades necessárias ao cumprimento das missões de luta aérea, TASMO, interdição aérea e apoio próximo, em quaisquer condições de tempo e luminosidade, com capacidade de emprego de armamento ar-solo de precisão e aéreo de longo alcance.</p>

Fontes: Relatório de execução da LPM – 2008; Fichas de Planeamento do Subprojecto.

SISTEMAS DE PLANEAMENTO, GESTÃO E CONTROLO

Enquadramento e antecedentes

33. 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 LDN – Lei da Defesa Nacional³³. Para imprimir maior celeridade à aplicação do RAFE – Regime de Administração Financeira do Estado³⁴ e face aos compromissos existentes, foi ainda determinado que o processo deveria mostrar-se concluído até ao final desse ano³⁵.

34. 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”³⁶.

³³ Cfr. Despacho MDN n.º 18885/2002 (2.ª série), de 26 de Agosto. Nos termos da alínea h) do n.º 3 do artigo 14.º da LDN, compete ao Ministro da Defesa Nacional “orientar a elaboração do orçamento da defesa nacional e das Forças Armadas, bem como das leis de programação militar, e orientar e fiscalizar as respectivas execução e gestão patrimonial”.

³⁴ Cfr. Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho.

³⁵ Cfr. alínea b) do n.º 5 do Despacho MDN n.º 18885/2002.

³⁶ A Directiva sobre a execução da LPM prevê, designadamente:

– habilitar uma resposta adequada e oportuna na apreciação dos memorandos de actuação;



Alegadamente, o acompanhamento da execução da LPM, preconizado na referida Directiva, que ficaria facilitado com a implementação do SIG – Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional, consubstancia-se:

- na troca de informação e na coordenação entre as entidades intervenientes através da consolidação dos “*pontos de situação financeira*” remetidos aos OSC pelas entidades executantes;
- na elaboração de relatórios de execução que forneçam informação detalhada, por projecto e subprojecto sobre: a realização física das medidas e respectivos desvios relativamente ao programado; os contributos e impactos nas vertentes orçamental e financeira e compromissos financeiros plurianuais; a edificação das capacidades³⁷.

35. Em Setembro de 2004 foi celebrado o contrato para a implementação do SIG, liderada pela SGMDN. O projecto SIG integra a Medida “*Sistemas de Informação de Gestão*”, tem como objectivo a “*implementação de um sistema integrado de gestão, de forma a normalizar os processos e actividades desenvolvidas no âmbito financeiro, pessoal e logístico para todo o universo da Defesa Nacional, aumentando as funcionalidades existentes e reduzindo os custos de administração e operação*”. Estes objectivos visam permitir a adesão ao RAFE, a aplicação do POCP e a padronização de procedimentos, através da integração das áreas financeira, logística e de pessoal numa plataforma comum, que produza informação de gestão agregada aos diversos níveis da Defesa Nacional³⁸.

36. O SIG, perspectivado em 2004 como o sistema que permitiria dar resposta adequada à superação das insuficiências que se vinham manifestando e tal como actualmente se encontra em funcionamento no MDN, apesar de ter consumido avultados recursos públicos, cerca de 37 M€ até ao final de 2008, “*não se revelou o potente instrumento de planeamento anunciado nem a sua implementação evidencia respeito pelos critérios de economia, eficiência e eficácia*”³⁹, já que, nomeadamente:

- não “*apresenta uma adequação funcional aos requisitos identificados para planear, acompanhar e controlar a execução da componente material da LPM de forma sistemática e eficaz, não fornecendo, designadamente, informação sobre a execução física dos projectos e subprojectos*”;
- “*não possui o suporte informático adequado à implementação da metodologia de revisão da mesma Lei*”⁴⁰.

– 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).

³⁷ As insuficiências do sistema de gestão e controlo têm vindo a ser evidenciadas nos relatórios do TC de 2005 e de 2006 (auditorias a investimentos a cargo do Exército e da Força Aérea no âmbito da LPM) e dos órgãos de controlo interno.

³⁸ Cfr. RE-LPM – Relatório de Execução da LPM de 2008 e Relatório de Gestão de 2008 da Força Aérea.

³⁹ Cfr. ponto 13 do Relatório n.º 31/08 – 2.ª S.

⁴⁰ Cfr. Relatórios de Execução da LPM.



37. Tendo o TC recomendado, no Relatório de 2006, a necessidade de reforma dos sistemas de gestão e de controlo e o NALPM – Núcleo de Acompanhamento da LPM reconhecido que se registavam “*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 consequente comunicação à DGAED, não tem permitido (...) obter uma perspectiva clara do desenvolvimento concretizado em cada medida*”⁴¹, a partir de Outubro de 2006 a DGAED – Direcção-Geral de Armamento e Equipamentos de Defesa⁴² encetou medidas tendentes a colmatar as insuficiências dos referidos sistemas.
38. Considerando a premência da implementação das adequadas soluções técnicas para o controlo da execução financeira da LPM por medidas, projectos e subprojectos o MDN tomou a iniciativa de incorporar [no SIG] as funcionalidades necessárias, prevendo-se que no 2.º semestre do corrente ano entrem em produção na SGMDN e no ano de 2010 nos restantes organismos da Defesa⁴³.
39. Os módulos do SIG das áreas financeira, logística e planeamento encontram-se disponíveis para os OSC, EMGFA e três Ramos das Forças Armadas, encontrando-se em produtivo em todos esses organismos, desde que aplicáveis. Dentre as excepções de operacionalidade, a SGMDN refere, nomeadamente, a componente de Planeamento de Actividades nos OSC e EMGFA, bem como os módulos de Contabilidade Geral, Imobilizado, Planeamento Logístico, Compras e Gestão de Materiais, Vendas e Distribuição no Exército⁴⁴.
40. No que respeita à Força Aérea, destaca-se que persiste a inexistência de um *interface* entre o SIG e o SIGMA – Sistema de Informação e Gestão de Manutenção e Abastecimento, que constitui um módulo logístico autónomo da Força Aérea para a gestão da manutenção de aeronaves. Este factor tem impedido que os *stocks* de material rotável e reparável (designadamente, sobressalentes para aeronaves e outros equipamentos afins) se encontrem reflectidos na Classe 3 – Existências e condicionado a implementação de um sistema de contabilidade de gestão na Força Aérea⁴⁵.

“Reforma” do processo de planeamento e acompanhamento

41. No entanto, as inconsistências entre os sistemas de informação, a lenta e faseada implementação do SIG, a inexistência dum *interface* entre o SIG e o módulo logístico SIGMA, bem como a crescente obsolescência dos sistemas de informação da Força Aérea, conduziram à identificação da necessidade de, paralelamente ao desenvolvimento

⁴¹ Cfr. RE-LPM de 2006.

⁴² A DGAED e a Direcção-Geral de Infra-Estruturas foram extintas e objecto de fusão, sendo as suas atribuições integradas na Direcção-Geral de Armamento e Infra-Estruturas de Defesa, com efeitos a partir da entrada em vigor do respectivo diploma orgânico (cfr. artigos 30.º e 32.º da Lei Orgânica do MDN).

⁴³ Cfr. ofício n.º 10058/SGMDN/2009, de 28 de Abril, ponto 2.2.1.

⁴⁴ Cfr. ofício n.º 10058/SGMDN/2009, de 28 de Abril, “Anexo E”, “*o SIG entrou em exploração em Janeiro de 2006 nos módulos das áreas financeira, logística e de planeamento na Força Aérea e na vertente financeira no Exército, tendo os OSC passado a usar aquele sistema desde Janeiro de 2007 e o EMGFA e a Marinha apenas a partir de Janeiro de 2008*”.

⁴⁵ Relatório de Gestão de 2008 da Força Aérea.



do SIG, se proceder à renovação da estrutura de informação que apoia a gestão, incluindo designadamente a gestão de material, e à tomada de medidas no sentido de centralizar as aquisições e as acções de manutenção, de forma a obter economias de escala e sinergias⁴⁶.

42. De entre as medidas adoptadas destaca-se a constituição de uma equipa de trabalho para “(...) 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”⁴⁷. O processo, designado “Planeamento e Edificação de Capacidades”, em desenvolvimento na DGAED, 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.
43. O mencionado processo de planeamento integra as fases seguintes: análise da envolvente estratégica; identificação das capacidades necessárias; estabelecimento dos requisitos; preenchimento e análise de lacunas; identificação de soluções possíveis e implementação⁴⁸. O planeamento financeiro, que acaba por ser uma decorrência de todo o processo de planeamento, fundamentado por acções específicas, constituiria um referencial plurianual que, sumarizando os recursos financeiros necessários, estabeleceria a base para elaboração da LPM.
44. De modo a “permitir ao NALPM a realização do controlo da execução material e financeira dos respectivos projectos e subprojectos, efectuando uma análise comparativa entre as actividades planeadas e as executadas, por forma a identificar eventuais desvios e as respectivas razões da sua ocorrência”, foram criadas “fichas de planeamento do subprojecto”⁴⁹ que, em 2007, passaram a ser preenchidas pelos OSC como referencial para o subsequente controlo da execução⁵⁰.
45. O Processo de “Planeamento e edificação de capacidades” não se encontra implementado⁵¹, se bem que tenham sido encetadas medidas com vista ao estabelecimento duma metodologia, anunciada como eficaz, de optimização da

⁴⁶ Relatório de Gestão de 2008 da Força Aérea.

⁴⁷ Cfr. Despacho do Director-Geral de Armamento e Equipamentos de Defesa n.º 43, de 13 de Outubro de 2006.

⁴⁸ Cfr. Informação n.º 648/DGAED/2007 e ofício n.º 5237/DGAED/2007, de 14 de Dezembro.

⁴⁹ Cfr. ofício do Chefe do Gabinete do Ministro da Defesa Nacional n.º 4991/CG/2008, de 18 de Setembro, referente à resposta do MDN, no qual se refere a criação daquelas fichas na sequência das recomendações formuladas no Relatório de Auditoria da IGDN e no âmbito da fiabilidade dos sistemas de gestão e controlo dos procedimentos implementados. 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.

⁵⁰ A implementação deste processo de planeamento e a sua aplicação ao EMGFA e Ramos foi reforçada pelos Despachos n.ºs 71 e 73/MDN/2007, de 17 e 18 de Abril, respectivamente.

⁵¹ Cfr. ofício n.º 1438/DGAED/2009, de 28 de Abril.



capacidade de planeamento, acompanhamento e controlo da execução física e financeira, de elaboração do Plano de Armamento e de revisão da LPM.

46. As medidas entretanto adoptadas com vista à melhoria do planeamento, acompanhamento e controlo da LPM pelas entidades responsáveis *“foram insuficientes, como revelam, desde 2007, os processos em curso na DGAED e as modificações introduzidas nos relatórios de execução”*. De facto, embora a execução ao nível de projectos/subprojectos já se encontre detalhada, mantém-se *“uma análise estritamente anual que não espelha o contributo dos projectos/subprojectos plurianuais na edificação das capacidades”*. A concretização do acompanhamento da execução material só será possível com aplicações informáticas que incluam interligações e fluxos de informação com o SIG⁵².
47. Os sistemas de planeamento, gestão e controlo implementados não asseguram a articulação de instrumentos e processos adequados à produção e troca, entre as entidades co-responsáveis, de informação relevante e suficiente, relativa à execução e avaliação da eficácia do Programa de modificação das aeronaves F-16/MLU, nas vertentes física e financeira, dos projectos/subprojectos e medidas complementares.

Aplicações informáticas avulsas

48. 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.
49. Na verdade, os OSC condicionam a aplicação das novas metodologias aos processos de planeamento, acompanhamento e controlo, de revisão da LPM e de elaboração do Plano de Armamento ao pressuposto de *“existência de uma plataforma informática que permita o planeamento e o controlo da execução (...) de forma padronizada e rigorosa”* permitindo, designadamente⁵³:
- que a consecução dos objectivos e avaliação da eficácia das medidas, projectos e subprojectos seja assegurada pela conjugação das ópticas financeira e física;
 - a operacionalização das *“fichas de planeamento do subprojecto”*, já que a experiência adquirida demonstrou que *“sem o apoio de uma aplicação informática”* o seu preenchimento *“por parte das entidades executantes se tem revelado muito complexo”* e, por outro lado, *“o seu acompanhamento e controlo, de forma permanente e em tempo real, tem-se revelado impraticável (...) face à quantidade de dados a actualizar”*;

⁵² Cfr. Relatório do TC n.º 31/08 2ªS, ponto 13.

⁵³ Cfr. ofícios n.ºs 1438/DGAED/2009 e 10058/SGMDN/2009, de 28 de Abril e RE-LPM de 2008.



- o apuramento de indicadores relevantes de âmbito financeiro e físico⁵⁴ que permitam proceder à análise comparativa das actividades planeadas e executadas por medida, projecto, subprojecto e para a LPM na sua globalidade, com informação relevante sobre os desvios relativamente à programação e sobre o contributo dos projectos/subprojectos na edificação das capacidades.
50. Em 2008 foi autorizada a adjudicação e a implementação, coordenada pela DGAED, da plataforma informática centralizada *MS Project Server*⁵⁵, que previsivelmente incluirá interligações e fluxos de informação com o SIG, com o objectivo de complementar a informação de planeamento e execução material com a informação financeira, evitando, designadamente, a duplicação de tarefas, pelo que poderá assumir especial relevância no decorrer da próxima revisão da LPM em 2009.
51. Concluída a primeira fase de implementação do *MS Project Server*, estima-se que numa segunda fase, que aguarda decisão do MDN, esta plataforma venha a ser explorada por outras entidades, designadamente a SGMDN, o EMGFA e os Ramos sendo que em relação aos OSC, se prevê a disponibilização de informação relativa ao planeamento e execução da LPM *“no final do presente ano, nas capacidades cujos projectos e actividades sejam, na sua totalidade, da sua responsabilidade”* e relativamente ao EMGFA e Ramos, *“não existe ainda uma previsão para a consolidação”* daquela informação⁵⁶.
52. A utilização de aplicações não integradas e o seu desenvolvimento de forma diferenciada no tempo, por entidades distintas (SGMDN e DGAED) dificulta a identificação dos respectivos contributos quanto à produção de informação sobre a execução financeira e material dos investimentos e quanto ao planeamento, programação, execução e acompanhamento da LPM⁵⁷.

Sistema de controlo da execução orçamental e financeira da LPM – Força Aérea

53. Na sequência das recomendações formuladas no *Relatório de auditoria n.º 01/2007 da IGDN, alegadamente “foram implementadas as acções necessárias a sanar as insuficiências identificadas”*⁵⁸, nomeadamente:
- foi implementado o *“cumprimento adequado das normas relativas à realização das despesas e contratação pública”* e a *“organização e sistematização uniforme dos processos, constando dos mesmos todos os elementos probatórios comprovantes da totalidade das fases processuais decorrentes dos procedimentos desenvolvidos”*;
 - foi publicada a Portaria que regulamenta a actividade do PoLO, dotando-o de *“adequado enquadramento jurídico”*⁵⁹. A esta representação compete manter

⁵⁴ Para além dos disponíveis através do POCP.

⁵⁵ Aprovada por despacho de 23 de Julho do MDN. Cfr.: Informação n.º 648/DGAED/2007; ofícios n.ºs 5237/DGAED/2007, 1438/DGAED/2009 e 10058/SGMDN/2009; RE-LPM 3.º Trimestre de 2008.

⁵⁶ Cfr.: Informação n.º 648/DGAED/2007; ofícios n.ºs 5237/DGAED/2007, 1438/DGAED/2009 e 10058/SGMDN/2009; RE-LPM 3.º Trimestre de 2008.

⁵⁷ Cfr. ponto 40.

⁵⁸ Cfr. ofício do Chefe do Gabinete do Ministro da Defesa Nacional n.º 4991/CG/2008, de 18 de Setembro.



relações, no âmbito da aquisição e reparação de materiais e equipamentos com a indústria e sectores logísticos das Forças Armadas dos EUA⁶⁰ e acompanhar os projectos específicos de grande complexidade, tal como acontece actualmente com o “*Multinational Fighter Program*”⁶¹.

54. Dando cumprimento ao Despacho n.º 109/MDN/2007, de 10 de Maio, a IGDN concluiu, no final de 2007, a auditoria de acompanhamento (*follow-up*) da implementação das recomendações efectuadas no referido Relatório n.º 01/2007, tendo o correspondente Relatório de auditoria n.º 06/2007 sido homologado pelo Ministro da Defesa Nacional em 21 de Maio de 2009⁶². Neste relatório, a IGDN confirma que se mantêm, no essencial, os procedimentos seguidos para a execução projecto F-16/MLU, designadamente os circuitos relativos à apresentação dos documentos de despesa, por parte da OGMA e o respectivo processo de autorização de pagamento, por recurso às verbas da LPM da responsabilidade dos OSC, bem como os procedimentos efectuados na Força Aérea, para a execução financeira das medidas da LPM.
55. Os procedimentos instituídos de autorização de aquisição e pagamento são distintos conforme os projectos a que respeitam (Anexo VI):
- projecto geridos pelos OSC (Anexo VII);
 - projecto “*Capacidade de defesa aérea e TASMO (MLU F-16)*”, gerido pela Força Aérea (Anexo VIII).
56. Relativamente ao sistema de controlo financeiro e no que respeita à segregação de funções, o GT F-16/MLU intervém ao nível da coordenação da modificação, execução e certificação dos trabalhos, a SGMDN ao nível da liquidação dos serviços de modificação e a Missão de Acompanhamento do Programa F-16/MLU tem produzido relatórios que se cingem à execução física do programa, preterindo as competências de controlo da correspondente execução financeira e orçamental. O CEMFA, dando cumprimento ao Despacho n.º 109/MDN/2007, de 10 de Maio, tem remetido aqueles relatórios ao Ministro da Defesa Nacional, não tendo sido fornecida evidência de terem sido proferidos quaisquer despachos ou determinada qualquer medida correctiva⁶³.

⁵⁹ Cfr. Portaria n.º 742/2009, DR 151, II SÉRIE, de 6 de Agosto – Ministérios das Finanças e da Administração Pública e da Defesa Nacional – “*Representação da Força Aérea Portuguesa no Air Force Logistic Center - USAF, actualmente denominado Air Force Materiel Command*”.

⁶⁰ Na qualidade de órgão de apoio directo do comandante do CLAFa, representando a Força Aérea junto do AFMC da USAF, quando solicitado pelo GT F-16, o PoLO executa consultas ao mercado local para conhecer as condições mais vantajosas para Portugal e realiza pagamentos no âmbito das LOA assinadas com o Governo Americano, remetendo os *Billing Statement* para o GT F-16. Embora nos termos das LOA se encontre previsto o pagamento ao DFAS, as transferências bancárias são efectuadas para o PoLO, o qual por sua vez as faz para o DFAS, consoante os *timings* determinados pelas LOA e o ritmo das entregas de bens e da sua respectiva certificação (cfr. Relatório de Auditoria n.º 1/2007, da IGDN).

⁶¹ Ao qual Portugal aderiu formalmente na reunião de Ministros da Defesa da NATO, em 9 de Junho de 2000.

⁶² Cfr. ofício n.º 302/IGDN/2009, de 10 de Julho.

⁶³ Em sede de contraditório o Ministro da Defesa Nacional informa que:

“No que concerne aos relatórios trimestrais determinados pelo Despacho n.º 109/MDN/2007, de 10 de Maio de 2007 (...) dos mesmos não consta informação que tenha suscitado a necessidade de determinar adicionalmente quaisquer diligências ou procedimentos.”



EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, FÍSICA E FINANCEIRA

Alienação de equipamentos na LPM

57. A LPM prevê um investimento total até 2011 de 2.409,2 M€, dos quais 2.119,2 M€ a financiar por receitas do OE e 290 M€ por receitas de alienação de equipamentos.

Quadro 2 – LPM – Mapa Financeiro

(Unid: M€)

LPM	Período de 2006 a 2011							Total LPM (até 2029)
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total	
LO 4/2006	299,9	311,6	313,4	314,8	413,5	465,9	2.119,2	5.450,7
“Alienação de Equipamentos”	-	30,0	90,0	80,0	45,0	45,0	290,0	290,0
LO 4/2006 sem “Alienação de Equipamentos”	299,9	341,6	403,4	394,8	458,5	510,9	2.409,2	5.740,7

Fonte: Lei Orgânica n.º 4/2006.

58. Prevista no capítulo relativo aos OSC, a referida alienação, “*ab initio*” apontada como de duvidosa concretização⁶⁴ e a concretizar entre 2007 e 2011, abrangia o equipamento seguinte:

Quadro 3 – Alienação de Equipamentos

(Unid: M€)

Equipamento	Quantidade	Valor					
		2007	2008	2009	2010	2011	Total
Helicópteros PUMA	10	20,0	20,0	20,0	-	-	60,0
Helicópteros ALOUETTE III	18	-	-	-	-	-	-
Aeronaves F-16	12	-	45,0	45,0	45,0	45,0	180,0
Fragatas classe “João Belo”	2	10,0	10,0	10,0	-	-	30,0
Aeronaves AVIOCAR C-212	10	0,0	15,0	5,0	-	-	20,0
Total	-	30,0	90,0	80,0	45,0	45,0	290,0

Fonte: mapa “Alienações de equipamentos militares” (ofício SGMDN n.º 30931, de 17.12.2007)

59. Acresce que a auditoria verificou que os valores inscritos no OE para 2007, 2008 e 2009⁶⁵ correspondem à programação financeira real da LPM sem qualquer dedução

Ao invés, e como resulta do texto dos mesmos, os relatórios foram sempre no sentido de afirmar que o ritmo dos trabalhos se encontrava estabilizado a um nível satisfatório, traduzindo aumentos de produtividade na execução física do projecto na ordem dos 60% em relação ao ano de 2008.

Face ao exposto não existia nem existe qualquer elemento que permita pôr em causa os objectivos fixados no mencionado despacho, concretamente, e no que concerne ao conteúdo dos pontos 3 e 4 do segundo parágrafo dos considerando do mencionado despacho, os elementos fornecidos foram no sentido de se poder considerar que estava ultrapassado o “insuficiente acompanhamento e avaliação da execução da LPM” no que respeita a este programa e, bem assim, que estava também resolvido o “incumprimento das obrigações assumidas pelas OGMA, no âmbito do Programa de Modernização dos F-16”.

⁶⁴ 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 (...)”.



relativa à “Alienação de equipamentos”. Igualmente, nos Relatórios do OE, relativamente ao “Programa 027 – LPM”, o “total consolidado” em cada ano inclui quer as “receitas gerais” (OE) quer as relativas a “outras fontes”, tendo-se constatado 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”^{66,67}.

Quadro 4 – Programa 027 – LPM

(Unid: M€)

Ano	Receitas Gerais	Outras Fontes	Total consolidado
2007	311,6	30,0	341,6
2008	313,4	90,0	403,4
2009	314,8	80,0	394,8

Fonte: Relatórios do OE (2007, 2008 e 2009).

60. Porém, menos de um ano após a aprovação da LPM, a DGAED, em Maio de 2007, já apontava como “bens cuja alienação é previsível”, apenas os 8 helicópteros PUMA e as 2 fragatas “João Belo”⁶⁸ 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”. Também a SGMDN⁶⁹ estimou que até 2011 se concretizariam alienações de equipamentos (fragatas “João Belo” e helicópteros PUMA) no montante de apenas 21 M€.

61. Na verdade, não só não se concretizaram as previstas alienações no ano de 2007, no montante de 30 M€, como, das previstas para 2008, no total de 90 M€⁷⁰, apenas se concretizou a alienação das fragatas “João Belo” no montante de 13 M€ (menos de metade (43%) do valor previsto [30 M€]) e com um cronograma de recebimentos previstos até 2013⁷¹.

⁶⁵ De 341,6 M€, 403,4 M€ e 394,8 M€, respectivamente (cfr. Programação financeira plurianual do “Programa 027 – LPM” [Mapa XVI – Despesas Correspondentes a Programas]).

⁶⁶ Cfr. Relatório n.º 31/08-2.ªS, ponto 34.

⁶⁷ Em sede de contraditório o CEMFA informa que “relativamente à temática da alienação dos equipamentos militares, nomeadamente as aeronaves F-16, a Força Aérea tem informado os diversos intervenientes no processo, nomeadamente a DGAED, das dificuldades inerentes de alienação, quer pelo facto de 21 das aeronaves F-16 OCU, terem sido cedidas pela United States Air Force (USAF) na condição de Excess Defense Articles (EDA) (...)”.

⁶⁸ Cfr. ofício n.º 2132/DGAED/2007, de 29 de Maio.

⁶⁹ Cfr. mapa “Alienções 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/2007).

⁷⁰ Cfr. RE-LPM 2008, pags. 128, 134 e 135, para aquele ano, estava prevista “a alienação de helicópteros PUMA, de aeronaves F-16, de Fragatas e de aeronaves C-212 AVIOCAR”, totalizando a respectiva receita 90 M€.

⁷¹ Nos termos do contrato assinado, em 14 de Março de 2008, a transferência das fragatas “João Belo” para a Marinha do Uruguai concretizou-se em Abril de 2008. O valor da alienação previsto era de 30 M€, dos quais 10 M€ constituiriam receita de 2008 (cfr. RE-LPM de 2008).



Quadro 5 – Alienação de fragatas - Cronograma de recebimentos

(Unid: M€)

2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
1,75	2,25	2,25	2,25	2,25	2,25	13,0

Fonte: Relatório de Execução da LPM de 2008, pag. 128 e 135.

62. Por outro lado, a estimativa do valor de venda revelou-se excessivamente optimista, tendo designadamente em conta a alegada condição dos equipamentos⁷²:

- dos 8 helicópteros PUMA, só metade se encontrava em condições de alienar, necessitando os outros 4 de “efectuar uma profunda manutenção”;
- as 10 aeronaves AVIOCAR C-212 previstas alienar “estão há bastante tempo na situação de inibidas para o voo, encontrando-se, regra geral, incompletas e, algumas delas, sem os respectivos motores, sendo somente possível a sua alienação como sucata ou para fins museológicos;
- relativamente aos F-16, cuja alienação passou a abranger apenas 10 aeronaves, decorrem ainda os “trabalhos de modernização e upgrade (MLU)” conforme “Mapa de modernização F-16”⁷³ seguinte:

Quadro 6 – Mapa de modernização F-16 / Proposta de calendarização para alienação de 10 aeronaves (PA II)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
N.º de aeronaves:												
PA II	0	1	2	0	2	3	4	3	3	3	-	-
PA I	-	-	-	-	-	-	1	3	3	3	6	3
Total F16 MLU	-	1	3	3	5	8	13	19	25	31	37	40
N.º de aeronaves a alienar	-	-	-	-	-	-	4	4	2	0	0	10
Total F-16 MLU - FA	0	1	3	3	5	8	9	15	23	31	37	30
N.º de cauda das aeronaves PA II⁷⁴ a alienar	-	-	-	-	-	-	15125 15126 15127 15139	15128 15129 15130 15137	15131 15138 ou 15140 (acid.)	-	-	-

Fonte: EMFA (Anexo ao ofício n.º 7141, de 26.05.2009).

63. A não concretização destas operações teve naturalmente repercussão ao nível do financiamento dos projectos inscritos no capítulo OSC, o que obrigou a que o seu arranque não pudesse ser desencadeado⁷⁵ e “tornou inevitável a transferência de

⁷² Cfr. RE-LPM 2008. Cfr. Relatório n.º 31/08-2.ªS, ponto 33 “o que reflecte a bondade e o desajustamento das “previsões” e confirma as “dívidas” existentes aquando da aprovação da LPM”.

⁷³ Aprovado por despacho do Ministro da Defesa Nacional de 31.10.2007 (cfr. ofício n.º 6247/CG, de 08.11.2007).

⁷⁴ As aeronaves previstas alienar pertenciam todas à 2.ª Esquadra de F-16 (PA II).

⁷⁵ Cfr. ofício n.º 1438/DGAED/2009. Aliás, já o RE-LPM de 2007 dava conta de que:

- “a execução financeira dos OSC foi afectada pela dotação do projecto Modernização dos C130-H, de 30 M€, ter ficado consignada à realização da receita proveniente das alienações” que não se concretizou;
- “a execução de 2008 e 2009 estará sujeita a fortes constrangimentos devido aos condicionalismos ocorridos ao longo da execução de 2007 que conduziram ao adiamento de importantes projectos de modernização e



dotações, no valor de 26,8 M€, dos capítulos EMGFA (2,8 M€), Marinha (4 M€) e Exército (20 M€)”⁷⁶, efectuada na sequência do apuramento pela SGMDN “das verbas a transferir entre capítulos, destinadas a suprir as insuficiências identificadas”, determinado pelo Despacho n.º 100/MDN/2008, de 11 de Julho.

64. Aliás, o reconhecimento de que *“a execução da LPM (...) está muito condicionada pela possibilidade de realização de receitas com a alienação de diverso equipamento militar considerado excedentário”, de que “o atraso na concretização de diversos projectos constitui igualmente um factor condicionante de uma execução compatível com o cronograma financeiro anexo à LPM” e ainda da “necessidade de dar início aos processos aquisitivos relacionados com projectos considerados vitais para o Sistema de Forças” conduz à conclusão de “que, na actual envolvente, só será possível garantir uma adequada execução da LPM (...) com recurso a uma utilização flexível da verba global orçamentada (...), incluindo a transferência de verbas entre capítulos, cuja autorização, nos termos do artigo 54.º, n.º 5, alínea b) da Lei 91/2001 (Lei de Enquadramento Orçamental), é da competência do Ministro da Defesa Nacional”⁷⁷.*
65. A norma invocada no referido Despacho n.º 100/MDN/2008 atribui ao Governo a competência para transferências de verbas *“entre as diversas medidas, projectos ou actividades num mesmo programa”*. Norma semelhante, prevista na LPM (alínea b) do n.º 2 do art.º 12.º), atribui especificamente aquela competência ao Ministro da Defesa Nacional. No caso em apreço o Ministro da Defesa Nacional autorizou transferências de verbas no *“Programa 027 – LPM”*, dos capítulos EMGFA, Marinha e Exército para o capítulo OSC.
66. Salienta-se ainda que tendo o TC recomendado à SGMDN e à DGAED, em articulação com os Ramos, que *“sejam revistos os critérios subjacentes à previsão das receitas por alienação por forma a minimizar os desvios face ao programado”⁷⁸*, não foi prestada qualquer informação sobre *“revisões efectuadas”* sendo igualmente insuficiente a resposta quanto a *“previsão actualizada”, “justificação dos desvios” e “repercussão do nível do financiamento de projectos no âmbito dos OSC”⁷⁹.*

Cativação de verbas na LPM

67. No que respeita à cativação de verbas, como referido, o TC recomendou ao Governo que *“sejam revistas as formas de suportar os encargos correntes para que se eliminem as*

reequipamento da Forças Armadas e à imprevisibilidade inerente ao processo de obtenção de receita decorrente das alienações”.

⁷⁶ Em cumprimento do Despacho n.º 188/MDN/2008, de 8 de Outubro, no qual se refere que *“a execução financeira da LPM em 2008 se encontra fortemente condicionada pela ausência das receitas previstas com a alienação de equipamentos militares, cujo efeito se faz sentir em particular nas disponibilidades orçamentais alocadas aos projectos inscritos nos OSC”.*

⁷⁷ Cfr. Despacho n.º 100/MDN/2008.

⁷⁸ Cfr. Relatório n.º 31/08-2.ªS (ponto 15).

⁷⁹ V.g. ofício n.º 1438/DGAED/2009.



elevadas cativações e transferências de verbas afectas à LPM que conduzem à reduzida execução de projectos e consequente acumulação de elevados saldos (...)".

68. Por outro lado, aquando dos trabalhos de apuramento e consolidação dos compromissos e necessidades para o período de 2008/2009, os Ramos manifestaram a necessidade de que a mencionada transferência se baseasse *“no pressuposto de que as descativações serão efectivadas e que se verifique o retorno das dotações transferidas aos capítulos de origem”*⁸⁰.
69. O designado mecanismo de cativações, que paralelamente ao descrito processo de alienações, é invocado como uma das *“dificuldades existentes na execução da LPM”*, alegadamente, no ano de 2008, *“desorçamentou a LPM em 71,4 M€, dando origem à recalendarização de diversos compromissos o que dificultará a normal execução dos projectos no ano de 2009”*⁸¹, *“designadamente numa fase em que os compromissos assumidos representam um peso significativo nas dotações. Estes factos, acabam por afectar o arranque de novos projectos, atrasando a edificação das capacidades e consequentemente a consecução dos objectivos de força nacionais”*, condicionando aqueles compromissos *“de forma decisiva todo o processo de revisão da LPM”*⁸².
70. Conclusões:
- das previstas alienações na LPM apenas se concretizou a relativa às fragatas no valor de 13 M€;
 - a não concretização das alienações previstas no capítulo OSC conduziu em 2008 à transferência de dotações, entre capítulos, no valor de 26,8 M€, autorizada por despacho do Ministro da Defesa Nacional. A mencionada transferência pressupõe o *“recurso inevitável à descativação”* de verbas da LPM e a *“compensação das várias entidades, aquando da revisão da LPM, no montante (...) transferido para os OSC, reforçando os projectos deficitários”*⁸³;
 - a informação fornecida, designadamente pela DGAED, relativamente ao processo de alienação, é manifestamente insuficiente no que respeita a revisões efectuadas, previsão actualizada, justificação dos desvios e repercussão ao nível do financiamento de projectos no âmbito dos OSC;
 - em suma, o processo inovatório que conduziu à inscrição na LPM de avultados valores de receitas provenientes de hipotéticas alienações de equipamento, parcialmente inoperacional ou em mau estado, com evidenciada repercussão negativa na execução em 2008 e prevista na de 2009, alegadamente condicionará o processo de revisão em curso da LPM, ou seja, a programação de futuros investimentos da Forças Armadas. Tal inovação deve ser reapreciada face às consequências negativas nos instrumentos de planeamento e orçamentação que se pretendem fiáveis.

⁸⁰ Cfr. Acta da reunião do Núcleo de Acompanhamento da LPM de 02.07.2008.

⁸¹ Cfr. RE-LPM 2008.

⁸² Cfr. ofício n.º 1438/DGAED/2009.

⁸³ Cfr. ofício n.º 2792/DGAED/2007, de 07 de Julho (remetido em Anexo ao ofício n.º 7141/CEMFA/2009, de 26 de Maio).



Compromissos e necessidades financeiras na LPM

71. Em Junho de 2008 foi elaborado um estudo global das necessidades financeiras de 2008 e 2009⁸⁴ e o Relatório de Execução da LPM de 2008 inclui “um estudo prospectivo da execução relativa ao ano de 2009, com base nos compromissos assumidos e previstos assumir”. Os estudos efectuados conduziram à conclusão de que “os compromissos assumidos representam um peso significativo nas dotações inscritas na LPM” com o consequente impacto na edificação das medidas/capacidades e na correspondente consecução dos objectivos de força nacionais⁸⁵.
72. Por outro lado destaca-se a importância que tem a transferência de verbas para POTF “que, na globalidade da LPM pode atingir 10% do orçamento anual disponível”, sendo “retirado ao orçamento de investimento da LPM de cada entidade e utilizado para o respectivo funcionamento normal”, que “poderá constituir uma limitação dos projectos que se encontram previstos reduzindo a respectiva disponibilidade orçamental e, consequentemente, a realização material prevista para o SFN⁸⁶”.
73. No Relatório de Execução da LPM de 2008, com base no mencionado estudo global das necessidades financeiras para o ano de 2009, conclui-se que a dotação corrigida (320,5 M€) apresenta, face ao total dos compromissos (407,5 M€), um “défice” de 86,9 M€. Por outro lado, “confirmando-se a execução dos projectos inscritos como planeados, prevê-se que os compromissos assumidos (378,7 M€) ultrapassem a dotação corrigida em 58,2 M€”⁸⁷.

Quadro 7 – Necessidades Financeiras – 2009

(Unid: M€)

Capítulo	Saldo 2008	Dotação		Compromissos			Saldo
		Inicial	Corrigida	Assumidos	Previstos	Total	
OSC	6,487	26,520	23,725	72,951	2,269	75,220	-51,494
EMFA	2,801	6,403	6,963	3,931	1,892	5,823	1,140
Marinha	29,309	98,373	93,252	81,568	17,112	98,680	-5,428
Exército	69,324	105,306	137,773	130,924	6,929	137,853	-0,080
Força Aérea	7,999	78,171	58,810	89,365	0,510	89,875	-31,065
Total	115,920	314,773	320,522	378,738	28,713	407,451	-86,929

Fonte: RE-LPM 2008.

74. Porém, caso fosse considerada a dotação inicial prevista na LPM para o ano de 2009 de 394,8 M€ (314,8 M€ provenientes de receitas do OE e 80 M€ provenientes de receitas de alienações), apurar-se-ia, para 2009, uma dotação corrigida de 372,6 M€ e um “défice” de 34,9 M€.

⁸⁴ Que consta do RE-LPM 2.º Trimestre de 2008 e que foi actualizado no relatório do 3.º Trimestre.

⁸⁵ Cfr. ofício n.º 1438/DGAED/2009.

⁸⁶ Cfr. ponto 8 do ofício n.º 2792/DGAED/2007.

⁸⁷ Cfr. ofício n.º 1438/DGAED/2009. Nota: [Compromissos assumidos (378,7 M€) – Dotação corrigida (320,5 M€)] = 58,2 M€.



Tribunal de Contas

Direcção - Geral

Quadro 8 – Necessidades Financeiras – 2009 - Dotação inicial incluindo alienações (80 M € em 2009)

(Unid: M€)

Capítulo	Saldo 2008	Dotação		Compromissos			Saldo
		Inicial	Corrigida	Assumidos	Previstos	Total	
OSC	6,487	106,520	75,725	72,951	2,269	75,220	0,506
EMFA	2,801	6,403	6,963	3,931	1,892	5,823	1,140
Marinha	29,309	98,373	93,252	81,568	17,112	98,680	-5,428
Exército	69,324	105,306	137,773	130,924	6,929	137,853	-0,080
Força Aérea	7,999	78,171	58,810	89,365	0,510	89,875	-31,065
Total	115,920	394,773	372,522	378,738	28,713	407,451	-34,929

Fonte: RE-LPM 2008.

Nota: Para o ano de 2009 foi prevista uma dotação inicial de 106,52 M€ (26,52 M€ provenientes de receitas do OE e de 80 M€ provenientes de receitas de alienações).

75. Como se referiu, das previstas alienações apenas se concretizou a relativa às fragatas da classe “João Belo” pelo valor de 13 M€ (com recebimentos previstos de 1,75 M€ em 2008 e de 2,25 M€, nos anos seguintes, até 2013). Deste modo, ainda que no ano de 2009 fossem consideradas apenas as receitas correspondentes à alienação concretizada (2,25 M€), apurar-se-ia uma dotação corrigida de 322,8 M€ e um “défice” de 84,7 M€.

Quadro 9 – Necessidades Financeiras – 2009 - Dotação corrigida incluindo receitas da alienação fragatas (2,25 M€ em 2009)

(Unid: M€)

Capítulo	Saldo 2008	Dotação		Compromissos			Saldo
		Inicial	Corrigida	Assumidos	Previstos	Total	
OSC	6,487	26,520	25,975	72,951	2,269	75,220	-49,244
EMFA	2,801	6,403	6,963	3,931	1,892	5,823	1,140
Marinha	29,309	98,373	93,252	81,568	17,112	98,680	-5,428
Exército	69,324	105,306	137,773	130,924	6,929	137,853	-0,080
Força Aérea	7,999	78,171	58,810	89,365	0,510	89,875	-31,065
Total	115,920	314,773	322,772	378,738	28,713	407,451	-84,679

Fonte: RE-LPM 2008.

Nota: “Dotação corrigida” considerando “apenas” as receitas relativas a 2009 (2,25 M€) provenientes da venda das 2 fragatas.

76. Qualquer um dos cenários acima mencionados conduz ao apuramento de um “défice”, ou seja, à insuficiência orçamental face aos compromissos e necessidades que decorre do facto de no seu planeamento e/ou assumpção terem sido consideradas as dotações (iniciais) previstas na LPM para cada uma das Medidas/Projectos e estas terem sofrido alterações e/ou reduções decorrentes de:

- alienação de equipamento não concretizada;
- cativação de verbas;
- transferências de verbas (entre capítulos do “Programa 027 – LPM”; entre medidas/projectos; para POTF).



77. Em suma:

- no “*estudo prospectivo da execução relativa ao ano de 2009, com base nos compromissos assumidos e previstos assumir*” concluiu-se que, no caso específico de 2009, os encargos assumidos (378,7 M€) ultrapassam a dotação corrigida (320,5 M€) em 58,2 M€ e que “*os compromissos assumidos (...) condicionam de forma decisiva todo o processo de revisão da LPM*”;
- no quadro relativo ao “*estudo global das necessidades financeiras para o ano de 2009*” constante no Relatório de Execução da LPM de 2008, é apurado um “défice” de 86,9 M€ entre a dotação corrigida e os montante dos compromissos e necessidades. Porém, neste apuramento não foi considerada a receita, prevista para 2009, relativa à alienação das fragatas (2,25 M€);
- todo o esforço de planeamento de investimentos tem sido sistematicamente adulterado por condicionalismos vários (e.g. financiamento com receitas provenientes de alienações, cativação de verbas e transferências de dotações) agravando “*as diferenças significativas entre os meios operacionais existentes e as referências de capacidades a atingir, tal como consagradas no SFN aprovado em 2004*”⁸⁸.

Execução física e financeira do Programa de modificação das aeronaves F-16/MLU

78. Relativamente à medida “*Capacidade de Defesa Aérea e Operações Aéreas Anti-Superfície em Ambiente Marítimo e Terrestre*” (TASMO), o grau de execução financeira obtido, nos anos de 2007 e 2008, situou-se em 86,2% e 94,4%, respectivamente (19,6 M€ quer em 2007 quer em 2008) (Anexo II).
79. Os pagamentos efectuados aos EUA no âmbito dos acordos FMS em favor do programa TASMO (Anexo III) totalizando 4,8 M€ em 2007 e 3,2 M€ em 2008 e perfazendo no final de 2008 o montante de 314,4 M€, foram os seguintes:
- 309,9 M€ relativos à modificação das aeronaves F16 (LOA NMP, de 1998 e NAE, de 2002);
 - 4,3 M€ e 51,4 m€ – milhares de euros, respeitantes à Participação no Programa M4 do F-16 no âmbito do MNFP (LOA QAI, de 2001 e QAJ, de 2002);
 - 213,5 m€ relativos ao financiamento do “SNR” no âmbito no âmbito do MNFP⁸⁹, (LOA GZH, de 2001).
80. No que respeita à execução física destaca-se a enorme derrapagem no prazo da modificação das aeronaves – até ao final de 2007 deveriam ter sido entregues pela OGMA 21 aeronaves e apenas tinham sido entregues 10, das quais, só 7 se encontravam disponíveis para voo. No ano de 2008, cumprindo o previsto no Protocolo de “*Modificação e modernização das aeronaves F-16 para a configuração MLU*”, assinado entre a Força Aérea e a OGMA em 14 de Julho de 2004, foram entregues pela OGMA 6

⁸⁸ Cfr. RE-LPM de 2007.

⁸⁹ Senior National Representative (SNR) support and program management for the Multi National Fighter Program.



Tribunal de Contas

Direcção - Geral

aeronaves⁹⁰. Assim, das 27 previstas concluir até ao final de 2008, foram entregues 16 (incluindo uma aeronave entretanto acidentada) mantendo-se o atraso face à programação estabelecida no Protocolo, em cerca de 2 anos⁹¹ (Anexo IV)⁹².

Quadro 10 – Execução física – Doca 3

(Unid: N.º de aeronaves)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Planeado	3	6	6	6	6	6	6	39
Realizado	3	1	3	3	6			16
Desvio	0	5	3	3	0			11

Fontes: Protocolo de “Modificação e modernização das aeronaves F-16 para a configuração MLU”, assinado entre a Força Aérea e a OGMA em 14 de Julho de 2004 - Apêndice-7 - “Plano de Entrega de Aeronaves”; Relatórios de Execução Anual da Lei de Programação Militar; ofício n.º 1438/DGAED/2009; Ficha de Planeamento de Projecto/Subprojecto de 2008.

81. Os trabalhos de modificação de cada aeronave pela OGMA, em média, até ao final de 2008, ocuparam 433 dias úteis (21 meses), e custaram 1.040 m€, correspondentes a 26.391 horas, tendo a OGMA facturado, pelas 16 aeronaves modificadas, cerca de 17 M€ (Anexo V)⁹³.

82. No Aditamento n.º 1 ao Protocolo de 2004, celebrado entre a Força Aérea e a OGMA, em 9 de Agosto de 2006 (com efeitos retroactivos à aeronave 15123), a execução do “Trabalho Básico” foi fixada em 15.150 horas/aeronave. A informação prestada permite concluir que (Anexo V)⁹⁴:

⁹⁰ Cfr. Relatório de Gestão da Força Aérea de 2007 e Anuário Estatístico da Força Aérea de 2008.

⁹¹ No pressuposto de que, cumprindo a calendarização prevista, a OGMA entregue 6 aeronaves por ano.

⁹² Em sede de contraditório o Presidente do Conselho de Administração da OGMA salienta “que a realização dos trabalhos que a OGMA estava e está contratualmente obrigada a prosseguir dependeu e depende, em grande medida, da execução de outros trabalhos, do fornecimento (ou fornecimento atempado) dos materiais pelo Cliente e da ponderação e tomada de decisões também pelo Cliente, prévias e absolutamente indispensáveis para a sua pontual concretização. (...) Todavia, subsistem “a montante” várias e complexas razões não imputáveis legal ou contratualmente à OGMA. Refiram-se, a título meramente exemplificativo, os sucessivos atrasos e ineficiências na revisão estrutural das asas das aeronaves – trabalho que não é nem nunca foi da responsabilidade da OGMA – com um impacto decisivo na condução dos trabalhos, afectando decisivamente) em quaisquer circunstâncias, a cadência de entrega prevista para as respectivas fuselagens pela OGMA”.

⁹³ Valores s/ IVA.

⁹⁴ Relativamente à constatada incoerência na informação inicialmente fornecida, o CEMFA, em sede de contraditório, informou que “considerando as diferenças de mão-de-obra reportadas, foi realizado um trabalho conjunto entre a Força Aérea e a OGMA, de verificação de cerca de 600 facturas/notas de crédito, que resultou no quadro enviado no e-mail de 31 de Julho 2009 (...)”, sugerindo as correspondentes actualizações.

Face ao exposto quer o presente ponto do relatório quer o Anexo V passaram a incorporar a informação actualizada. Para efeitos de comparação reproduz-se o quadro inicial constante no Relato:

(Unid: horas)

Aeronave (N.º de cauda)	Mão de obra			Total
	Básica	Oriunda	RTIS ⁹⁴	
15123	15.527	1.345	798	17.670
15124	15.211	1.212	1563	17.986
15122	14.826	1.450	1	16.277
15134	15.312	744	657	16.713
15125	14.971	1.744	3334	20.049
15126	15.887	2.000	1032	18.919
15127	15.633	1.158	1014	17.805
15128	15.640	667	1280	17.587
15104	14.127	398	955	15.480
Total	137.134	10.718	10.634	158.486
Média	15.237			

Fonte: ofício n.º 8574/CEMFA/2009, de 24 de Junho - Anexo D.



- o limite de 15.150 horas de mão de obra relativa a “Trabalho Básico” apenas foi respeitado em 2 aeronaves (n.ºs 15125 e 15104);
- relativamente às aeronaves modificadas após vigorar o referido Aditamento n.º 1 ao Protocolo até ao final de 2008, em média, foram facturadas pela OGMA 15.314 horas por aeronave.

Quadro 11 – Doca 3 – Horas facturadas

(Unid: horas)

Aeronave (N.º de cauda)	Mão de obra			
	Básica	Oriunda	RTIS ⁹⁵	Total
15123	15.527	1.345	798	17.670
15124	15.211	1.212	1.563	17.986
15122	15.609	1.450	53	17.112
15134	15.312	744	657	16.713
15126	15.887	2.000	1.032	18.919
15127	15.633	1.545	1.895	19.073
15128	15.640	667	1.280	17.587
15125	14.971	1.774	3.334	20.079
15104	14.127	398	955	15.480
15101	15.224	602	925	16.751
Total	153.141	11.737	12.492	177.370
Média	15.314			

Fonte: ofício n.º 8574/CEMFA/2009, de 24 de Junho - Anexo D e actualizações constantes do mapa remetido por e-mail do EMFA, de 31.07.2009.

83. A mencionada derrapagem na conclusão da Doca 3 (pela OGMA) reflectiu-se na conclusão dos trabalhos relativos à Doca 4 (BA 5) e na entrega das aeronaves à Esquadra 301. Assim, até ao final de 2008, tinham sido concluídas na BA 5 apenas 13 aeronaves (incluindo a aeronave n.º 15140 entretanto acidentada) tendo, em média, cada aeronave absorvido 183 dias úteis (9 meses) (Anexo V). A execução da Doca 4 em 2008 envolveu um dispêndio de 394 m€, relativos à execução de 5 aeronaves, o que representa 78,8 m€ por aeronave⁹⁶.
84. Concluindo, os trabalhos de transformação das aeronaves (incluindo Doca 3, Doca 4, pintura final e entrega à Esquadra 301) ocuparam, em média, 674 dias úteis (33 meses) e ao fim de 8 anos o Programa absorveu 442 M€, dos quais cerca de 17 M€ representam pagamentos à OGMA, tendo sido entregues à Esquadra 301, até ao final de 2008, apenas 12 das 40 aeronaves abrangidas pelo *programa de modificação dos F-16/MLU*⁹⁷ (Anexo V).
85. Os pagamentos acima indicados não incluem o montante de 16,8 M€, pago à OGMA, no âmbito do contrato celebrado a 12 de Fevereiro de 1999, relativo a um investimento designado por “*Actualização e Desenvolvimento do Centro de Sustentação*”

⁹⁵ RTIS – Requisições de Trabalhos Inter-Secções (cfr. Aditamento n.º 1 ao Protocolo).

⁹⁶ O conjunto das tarefas do processo de modificação das aeronaves F-16/MLU engloba a totalidade das cartas de trabalho a efectuar nas aeronaves (da Esquadra PA II) em duas fases distintas, Doca 3 e Doca 4. “*As tarefas englobadas pela Doca 4 encontram-se definidas nas publicações técnicas ou Technical Orders (TOs) do F-16, sendo em tudo semelhantes àquelas executadas diariamente no âmbito geral da operação da aeronave*” - cfr. ofício n.º 7141/CEMFA/2009.

⁹⁷ Cfr. Anuário Estatístico da Força Aérea de 2008, no final daquele ano encontravam-se disponíveis para voo 12 aeronaves.



Aeronáutica”, inserido no programa “*Modernização da Infra-Estrutura Industrial e da Base Tecnológica de Defesa*” e tendo por objecto “*aumentar a capacidade de resposta da OGMA às necessidades das Forças Armadas Portuguesas*”.

86. Alegadamente, “*os custos do programa foram calculados para a modificação de 40 aeronaves, não tendo sido efectuado o cálculo por aeronave (...) o custo real do programa de modificação apenas poderá ser calculado após a sua finalização*”⁹⁸. Na verdade, para além da sucessiva reprogramação da calendarização, têm ocorrido reprogramações financeiras a cada nova LPM. Tomando por base as LPM que vigoraram desde 1998, o investimento total previsto para a modernização das aeronaves ascende a 484 M€, ou seja, cerca de 12,1 M€ por cada aeronave, não incluindo os trabalhos suportados pelo Orçamento de Despesas Correntes da Força Aérea, realizados para si própria⁹⁹.
87. Mantém-se, assim, a observação do Relatório de 2006 quanto à dificuldade em obter dos responsáveis pela execução dos programas de investimento, informação inequívoca, consistente e completa sobre os montantes programados, contratualizados, comprometidos e pagos com a modificação das aeronaves, e sobre o custo efectivo de modificação por aeronave¹⁰⁰.
88. Face aos atrasos que se vinham a verificar na execução do subprojecto, a Força Aérea adoptou um “*Plano de Recuperação do Programa MLU*”, que incluiu a remodelação dos processos e instrumentos de planeamento, gestão e controlo, mediante, designadamente, a implementação de técnicas “*lean*”, com vista à redução do tempo de modificação das aeronaves. Neste âmbito, foram introduzidas alterações nas Docas 3 e 4, designadamente, nas áreas seguintes (Anexo IX)¹⁰¹:
- gestão de linha de produção;
 - sistema de aprovisionamento;
 - adopção de planos de qualidade;
 - controlo da execução dos trabalhos;
 - definição de indicadores adequados à nova metodologia de trabalho e de acordo com a ferramenta *Balanced Scorecard*.
89. No que respeita à remodelação dos processos e instrumentos de planeamento, gestão e controlo a cargo da Força Aérea, a aplicação das técnicas “*lean*” proporcionou ganhos de produtividade que, na Doca 3 permitiram, com a modificação de seis aeronaves em 2008, atingir a meta anual estabelecida para aquele ano¹⁰².

⁹⁸ Cfr. ofício n.º 9583/CEMFA/2009, de 15 de Julho.

⁹⁹ Designadamente: Doca 4; trabalhos na área de aviónicos; intervenção em motores (utilizando, neste caso, a capacidade técnica existente na Força Aérea e recorrendo a trabalho exterior em áreas de intervenção profunda.

¹⁰⁰ Cfr. Ponto 54 do Relatório de 2006.

¹⁰¹ Cfr. ofícios n.º 1438/DGAED/2009 e n.º 7141/CEMFA/2009.

¹⁰² Cfr. ofício n.º 1438/DGAED/2009.



90. A “previsão de completamento do programa”, que tem sido sucessivamente ajustada¹⁰³, é agora indicada para 1 de Julho de 2013¹⁰⁴. Face à implementação das técnicas “lean” o calendário de entregas passou a ser o seguinte:

Quadro 12 – TASMO – Recalendarização

(Unid: N.º de aeronaves)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Planeado	3	0	2	3	5	6	6	6	6	3	40

Fonte: Anuário Estatístico da Força Aérea de 2008, ponto 7.1.

EXECUÇÃO DE CONTRATOS E OBRIGAÇÕES

Protocolo Força Aérea - OGMA

91. No âmbito das medidas da LPM a cargo da Força Aérea destaca-se, pela sua relevância, a relação entre este Ramo e a OGMA. No mencionado contrato, celebrado a 12 de Fevereiro de 1999, está prevista a prestação prioritária dos bens e serviços que forem requisitados pelas Forças Armadas, com a prontidão, eficácia e qualidade requeridas e compensação do investimento efectuado através da redução mínima de 10% no valor do preço dos fornecimentos às Forças Armadas¹⁰⁵.
92. Os pagamentos acima indicados não incluem o montante de 16,8 M€, pago à OGMA, no âmbito do contrato celebrado a 12 de Fevereiro de 1999, relativo a um investimento designado por “Actualização e Desenvolvimento do Centro de Sustentação Aeronáutica”, inserido no programa “Modernização da Infra-Estrutura Industrial e da Base Tecnológica de Defesa” e tendo por objecto “aumentar a capacidade de resposta da OGMA às necessidades das Forças Armadas Portuguesas”.
93. No que respeita à obrigação da OGMA de “prestação prioritária dos bens e serviços com prontidão, eficácia e qualidade requeridas”, “esta tem sido, repetidamente, posta em causa, constituindo parte visível desta situação as constantes derrapagens na entrega (...) das aeronaves F-16/MLU à FA”, o que “tornou urgente a assinatura de um protocolo em 2004 entre a FA e aquela empresa, no qual, entre outros aspectos, ficou decidida a transferência dos trabalhos da Doca 4, inicialmente atribuídos à OGMA, para a BA 5, de forma a colmatar os constantes adiamentos da entrada em produtivo das aeronaves”¹⁰⁶.

¹⁰³ No Ponto de situação da Doca 4, n.º 3, de 12 de Julho de 2007, da “BA 5 – Estrutura de modificação de aeronaves” é apontado o “elevado número e a gravidade das anomalias que se verificam nas aeronaves e nas asas como um dos factores principais para a constante derrapagem do planeamento” (cfr. ofício n.º 7141/CEMFA/2009).

¹⁰⁴ Cfr. despacho do Ministro da Defesa Nacional, de 31 de Outubro de 2007, exarado no “Mapa de modernização F-16 / Proposta de calendarização para alienação de 10 aeronaves (PA II)” reproduzido no ofício n.º 8860/CEMFA/2009.

¹⁰⁵ Cfr. n.º 2 da cláusula 1.ª do contrato celebrado entre o MDN e a OGMA.

¹⁰⁶ Cfr. Relatório da Auditoria da IGDN n.º 01/2007.



94. No Relatório de 2006 o TC recomendou que as *“relações da Força Aérea com a OGMA e os demais fornecedores devem inscrever-se no quadro de um apelo amplo à concorrência previsto na lei e em que se dê plena aplicação às cláusulas contratuais penais em caso de incumprimento”*. Ora, pelo Despacho n.º 22344/2008, de 14 de Agosto¹⁰⁷, foi autorizado, com efeitos retroactivos a Novembro de 2002, a abertura de procedimento de ajuste directo, a despesa até ao montante de 20,277 M€ e a solicitação de proposta de prestação de serviços à OGMA. Porém, ainda não se concretizou o referido procedimento uma vez que o mencionado despacho *“saiu com algumas incorrecções (...) havendo indicações de que irá ser assinado um novo despacho que revogará o Despacho n.º 22344/2008”*¹⁰⁸.

Preços preferenciais

95. Já no que respeita à redução mínima de 10%, a IGDN refere que *“não foi possível apurar se alguma vez foi efectuada, já que a documentação fornecida, relativa a pagamentos efectuados à OGMA, por trabalhos por esta prestados no âmbito das capacidades instaladas, apresenta apenas a referência ao preço por hora em vigor, não havendo qualquer referência se aquele preço já inclui, ou não, a redução supra referida”*¹⁰⁹. Enquanto o EMFA afirma que *“tem a percepção que o valor da taxa horária é mais favorável que o praticado em relação a outros clientes”*¹¹⁰ a OGMA informa que *“em abstracto (...) pratica normalmente taxas mais baixas para o cliente Força Aérea, que ultrapassam inclusivamente os 10% de redução nos seus fornecimentos de prestação de serviços”*¹¹¹.

96. A referida taxa horária foi fixada em € 42 no Protocolo assinado entre a Força Aérea e a OGMA, em 14 de Julho de 2004, e em € 47 no Aditamento n.º 1, de 9 de Agosto de 2006. Dado que em 2009 era de € 60, constata-se que a taxa/hora praticada pela OGMA teve um acréscimo de 55,6% entre 2003 e 2009. Assim, para além do atraso na concretização do programa e consequentemente na concretização dos objectivos de força estabelecidos para a Força Aérea, o MDN tem suportado custos acrescidos decorrentes da mencionada actualização da taxa horária.

¹⁰⁷ Despacho conjunto da Presidência do Conselho de Ministros e Ministérios das Finanças e da Administração Pública e da Defesa Nacional, publicado no DR, II S, n.º 167, de 29 de Agosto de 2008.

¹⁰⁸ Cfr. ofício n.º 1438/DGAED/2009.

¹⁰⁹ Cfr. Relatório da Auditoria da IGDN n.º 01/2007.

¹¹⁰ Cfr. ofício n.º 8860/CEMFA/2009.

¹¹¹ Cfr. ofício n.º 084-DP/EB/OGMA/2009 de 7 de Julho.



Quadro 13 – OGMA – Taxa horária

(Unid: €)

Ano	Taxa/Hora (s/ IVA)	Var. %
2003	38,55	-
2004	42,00	8,9
2005	45,00	7,1
2006	47,00	4,4
2007	52,00	10,6
2008	55,00	5,8
2009	60,00	9,1
2003 - 2009		55,6%

Fonte: Anexo 4 ao ofício n.º 084-DP/EB/OGMA/2009 de 7 de Julho;
ofício n.º 15-AF/LC/OGMA/2009, de 23 de Julho.

Compensações por incumprimento

97. Relativamente ao cumprimento das cláusulas do mencionado Protocolo, “*especificamente o número de aeronaves que a OGMA se obrigou modificar em cada ano e a norma que disciplina as compensações por atrasos na entrega*” apurou-se que:

- “*é do conhecimento da SGMDN da intenção da Força Aérea discutir este assunto com a OGMA*”¹¹²;
- “*a Força Aérea desconhece se a OGMA apresentou notas de crédito à SGMDN relativas às compensações por atrasos, não tendo (...) certificado nenhuma nota de crédito*”¹¹³;
- “*nem a OGMA nem a Força Aérea efectuaram, até ao momento, qualquer prestação pecuniária derivada da aplicação dos processos de compensação previstos por cumprimento fora de prazo, quer na entrega das aeronaves pela OGMA, quer nos pagamentos pelo MDN*”¹¹⁴;
- a Força Aérea, através do Grupo de Trabalho F-16/MLU, notificou a OGMA que o montante de compensação pelo défice de aeronaves entregues, nos anos de 2004 a 2007, é de € 798.405, a executar mediante nota de crédito da OGMA a favor da SGMDN¹¹⁵.

98. Realçando a evolução positiva entretanto verificada, que se consubstanciou, em 2008, pela primeira vez, na conclusão atempada dos serviços de actualização das aeronaves F-16, considera-se necessário o escrupuloso cumprimento do acordado no Protocolo de 2004 e documentos adicionais, incluindo a regularização das compensações previstas

¹¹² Cfr. ofício n.º 10058/SGMDN/2009.

¹¹³ Cfr. ofício n.º 8860/CEMFA/2009.

¹¹⁴ Cfr. ofício n.º 084-DP/EB/OGMA/2009 terá sido “*convencionado*” um prazo de pagamento de 60 dias após a emissão da factura.

¹¹⁵ Cfr. ofícios n.ºs 2771, de 24.01.2008, 15624, de 24.04.2008 e 38.146, de 04.11.2008, do Grupo de Trabalho F-16/MLU, dirigidos à OGMA, remetidos em anexo ao ofício n.º 3140/CEMFA/2008, de 30 de Março e ao e-mail de 29.07.2009, daquele montante € 483.285 correspondem aos anos de 2004 a 2006 e € 315.120 ao ano de 2007.



por cumprimento fora de prazo atrás indicadas, tendo em conta as causas e condicionalismos verificados¹¹⁶ bem como o pagamento no prazo convencionado¹¹⁷.

Contrapartidas

99. No que respeita a programas de contrapartidas, em fase de execução, associados ao MLU das Aeronaves F-16, apurou-se que¹¹⁸:
- o contrato de contrapartidas não foi celebrado em simultâneo com a assinatura da LOA relativa ao MLU da 2.ª esquadra de aviões F-16;
 - após a aprovação em 2002, pelo Ministro da Defesa Nacional, da realização do MLU da 1.ª esquadra de F-16, através de uma extensão à LOA atrás referida e por ocasião da negociação da extensão do prazo de execução do acordo de contrapartidas relativo ao *Peace Atlantis I (PAI)*, referente à aquisição de 20 aviões F-16, em Março de 2003, a LMAero – *Lockheed Martin Aeronautics Company*, por exigência da CPC – Comissão Permanente de Contrapartidas, apresentou uma *Letter of Intent*, na qual se comprometia a executar projectos de contrapartidas no valor da sua participação no Programa do MLU das duas esquadras;
 - o contrato de contrapartidas, no valor de USD 173,9 milhões, assinado a 15 de Fevereiro de 2006 e com um período de implementação entre 2006-2014, apresentava em 31 de Dezembro de 2008 um grau de realização de 70,4% (USD 122,48 milhões)¹¹⁹;
 - o desenvolvimento deste programa, no ano de 2008, alegadamente, decorreu dentro do normal, aguardando a CPC o envio do correspondente relatório de progresso, por parte da LMAero (em Março de 2009).

INFORMAÇÃO RELATIVA AO ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DA LPM

100. A LPM estabelece que no relatório a submeter pelo Governo à Assembleia da República deverá constar a “*pormenorização das dotações respeitantes a cada medida, dos contratos efectuados no ano anterior e das responsabilidades futuras deles resultantes, bem como toda a informação necessária ao controlo da execução*” da LPM¹²⁰.

¹¹⁶ Como referido, em sede de contraditório o Presidente do Conselho de Administração da OGMA salienta “*que a realização dos trabalhos que a OGMA estava e está contratualmente obrigada a prosseguir dependeu e depende, em grande medida, da execução de outros trabalhos, do fornecimento (ou fornecimento atempado) dos materiais pelo Cliente e da ponderação e tomada de decisões também pelo Cliente, prévias e absolutamente indispensáveis para a sua pontual concretização. (...) Todavia, subsistem “a montante” várias e complexas razões não imputáveis legal ou contratualmente à OGMA. Refiram-se, a título meramente exemplificativo, os sucessivos atrasos e ineficiências na revisão estrutural das asas das aeronaves – trabalho que não é nem nunca foi da responsabilidade da OGMA – com um impacto decisivo na condução dos trabalhos, afectando decisivamente) em quaisquer circunstâncias, a cadência de entrega prevista para as respectivas fuselagens pela OGMA”.*

¹¹⁷ Cfr. ponto 1.3.2. do ofício n.º 084-DP/EB/OGMA/2009 de 7 de Julho.

¹¹⁸ Cfr. Relatórios de Actividades da CPC de 2007 e 2008.

¹¹⁹ Idêntico, aliás, ao que se verificava em 25 de Fevereiro de 2008.

¹²⁰ Cfr. n.º 1 do art.º 19.º da LPM.



101. Na “*Directiva sobre a execução da LPM*”¹²¹ foram determinadas medidas conducentes a dar satisfação ao instituído na LPM, quanto ao acompanhamento e controlo da execução dos investimentos das Forças Armadas pela Assembleia da República, com especial destaque no que respeita:

- à informação que deverá constar nos “*memorandos de actuação*”, a remeter pelas entidades executoras sempre que seja tomada uma decisão relativamente a qualquer medida ou projecto¹²² e nos pontos de situação material e financeira das aquisições e da execução de contratos;
- à adopção de “*uma aplicação informática que permita a troca de informação relativa à execução da LPM, de forma permanente, actualizada e segura, entre a DGAED, a SGMDN, a Direcção-Geral de Infra-Estruturas, o EMGFA e os ramos das FA*”.

102. Cabe aos OSC, com base na informação prestada pelas entidades executoras, acompanhar a execução da LPM, competindo ainda ao NALPM, que funciona junto da DGAED, elaborar os mencionados relatórios de execução.

103. Relativamente a esta matéria o TC:

- no Relatório de 2006 o TC concluiu que:
 - “*os Relatórios de Execução da LPM dos anos de 1998 a 2005 não fornecem elementos quanto aos fornecimentos efectivamente concretizados nem quanto à realização física dos programas e desvios relativamente ao programado e a respectiva informação de base não permite uma visão integrada sobre a execução física dos programas e a consecução dos seus objectivos nem estão disponíveis avaliações do impacto dos investimentos realizados nos objectivos de força visados*”;
 - “*(...) 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*”;
- no Relatório n.º 31/08-2.ªS – Auditoria a investimentos da Marinha, recomendou 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*”.

¹²¹ 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*”. Cfr. ofício n.º 1438/DGAED, aquele despacho “*continua a ser cumprido*” apesar de ter sido implementada em 2007 a “*ficha de planeamento do projecto/subprojecto*” que “*passou a constituir o referencial para o acompanhamento e controlo da execução da LPM*”.

¹²² 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.



104. O Relatório de Execução da LPM de 2007 evidenciava já alguma melhoria do processo de planeamento e acompanhamento da LPM, detalhando a execução ao nível de projectos/subprojectos. O Relatório de 2008 “*apresenta o grau de realização das medidas, efectua a comparação entre a execução e o planeamento, relevando os desvios ocorridos e suas justificações, e apresenta as necessidades financeiras, decorrentes de compromissos assumidos e previstos assumir, para os anos de 2009 e 2010, por medidas, projectos e subprojectos*”¹²³ mantendo, como anteriormente, uma análise estritamente anual que não espelha o contributo dos projectos/subprojectos plurianuais na edificação das capacidades não indicando, porém, eventuais orientações específicas do referido Núcleo de Acompanhamento relativas a cada programa e subprograma.
105. Entretanto, no decorrer dos trabalhos conducentes à apresentação da “*proposta consolidada dos compromissos e necessidades existentes no âmbito da LPM, para o período 2008/2009*”, em cumprimento do determinado no n.º 1 do mencionado Despacho n.º 100/MDN/2008, a DGAED confrontou-se com algumas dificuldades, nomeadamente¹²⁴:
- “*falta de visibilidade sobre o detalhe dos Projectos do EMGFA e Ramos*”;
 - a “*ausência de uma prática de Gestão por Projectos, leva a que todo o processo associado ao planeamento, acompanhamento e controlo da execução seja deficiente e pouco rigoroso, dificultando a obtenção de informação credível sobre o desenvolvimento dos Projectos de reequipamento*”;
 - a inexistência de “*uma base comum de procedimentos, plataformas informáticas e respectivas ferramentas, é sem sombra de dúvida uma dificuldade para a obtenção de informação de uma forma rápida, expedita e credível que, em termos de execução, se encontra disseminada dentro de cada entidade pelos respectivos gestores/coordenadores de Projectos*”;
 - “*falta de qualidade na informação (...) patente nas diferenças verificadas entre o Relatório de Execução da LPM e as várias versões de respostas e contributos do EMGFA e Ramos*” que “*não abona a favor da credibilidade e rigor e tem um impacto directo nos resultados a atingir*”.
106. Na verdade, no que respeita ao apuramento das necessidades financeiras decorrentes dos compromissos contratualmente assumidos, constatou-se existir inconsistência entre os valores constantes no Relatório de Execução da LPM de 2008 e os fornecidos pelo EMFA, designadamente os relativos à “*Capacidade de Defesa Aérea e Operações Aéreas Anti-superfície em ambiente Marítimo e Terrestre*” (TASMO)¹²⁵ o que, desde logo, indicia que não se registaram, desde o Relatório de 2006, melhorias significativas no que respeita à fiabilidade dos sistemas de gestão e de controlo implementados para a realização dos investimentos financiados pela LPM. Por outro lado manteve-se a inadequação dos sistemas usados para o apuramento centralizado da informação relativa

¹²³ Cfr. RE-LPM 2008.

¹²⁴ Cfr. ponto 8 do ofício n.º 2792/DGAED.

¹²⁵ Cfr. ofício n.º 7141/CEMFA/2009.



ao planeamento, acompanhamento e controlo da execução física e financeira dos projectos.

Quadro 14 – Necessidades financeiras - Projecto TASMO

(Unid: m€)

Proj. Capacidade de Defesa Aérea e TASMO (MLU F-16)	Compromissos - 2008			Compromissos - 2009			Compromissos - 2010		
	RE-LPM	EMFA	Dif.	RE-LPM	EMFA	Dif.	RE-LPM	EMFA	Dif.
FMS CASES	27.346,2	26.947,0	399,2	637,6	628,3	9,3	2.778,2	2.737,2	41,0
Aquis. e Reparações. Comerc. e Aquis. de Equipamento. de Apoio	2.353,1	2.353,1		1.625,0	1.625,0		990,0	990,0	
OFP M5	8.051,5	8.051,5		2.485,6	2.485,6		449,2	449,2	
Mód. Componentes do Motor F-100	1.195,3	1.195,3							
Actualizações Estruturais	2.058,1	1.982,6	75,5	1.720,2	1.040,0	680,2	780,0	780,0	
JHMCS - Joint Helmet Cueing System	2.732,8	2.732,8			680,2	-680,2			
Total	43.736,9	43.262,2	474,7	6.468,5	6.459,2	9,3	4.997,4	4.956,5	41,0

Fonte: RE-LPM 2008; ofício n.º 7141/CEMFA/2009, de 26 de Maio.

107. Não se encontrando ainda integralmente implementados e estabilizados quer o designado processo “Planeamento e Edificação de Capacidades”, quer os 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], mantém-se a relatada impossibilidade de conhecer, em concreto, os correspondentes contributos favoráveis para o planeamento, programação, execução e acompanhamento da LPM, traduzidos em informação sobre a execução financeira e material dos investimentos e, globalmente, as respectivas vantagens e inconvenientes.



CONCLUSÕES

Sobre a LPM

108. Sem prejuízo dos progressos na implementação do SIG, este sistema continua a não dar resposta cabal às necessidades de planeamento e acompanhamento da LPM, designadamente não permite obter informação sobre as etapas dos projectos e dos subprojectos que contribuem para a edificação de uma capacidade, pelo que os OSC viram-se compelidos a desenvolver novas metodologias e software, abrangendo o processo de revisão da LPM e de elaboração do Plano de Armamento, condicionadas, porém, ao pressuposto de existência futura de uma plataforma informática que permita o planeamento e o controlo da execução de forma padronizada e rigorosa.
109. Acresce que os sistemas de planeamento, gestão e controlo não asseguram satisfatoriamente a produção e troca de informação relevante e suficiente, nas vertentes física e financeira, dos projectos/subprojectos e medidas complementares, podendo daí resultarem dados inconsistentes, designadamente, quanto ao valor do investimento previsto e pagamentos efectuados e aos compromissos e necessidades financeiras. Finalmente, a inexistência de um *interface* entre o SIG e o SIGMA tem impedido que se encontrem reflectidos na Classe 3 – Existências os *stocks* de material rotável e reparável e condicionado a implementação de um sistema de contabilidade de gestão.
110. Deste modo, mantém-se, no essencial, a conclusão contida no Relatório n.º 31/08 do TC (Marinha), de que a existência de 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 permite 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 (cfr. pontos 16, 33 a 52, 106 e 107).
111. Todo o esforço de planeamento de investimentos tem sido sistematicamente afectado por condicionalismos vários (e.g. financiamento com receitas provenientes de alienações, cativação de verbas e transferências de dotações) agravando “*as diferenças significativas entre os meios operacionais existentes e as referências de capacidades a atingir, tal como consagradas no SFN aprovado em 2004*”. Em especial, o processo inovatório que conduziu à inscrição na LPM de avultados valores de hipotéticas receitas provenientes de alienações de equipamento, só marginalmente concretizadas, repercutiu-se negativamente em 2008 (implicando a transferência de dotações, entre capítulos, no valor de 26,8 M€) e na execução prevista para 2009 e condicionará a programação de futuros investimentos das Forças Armadas. Tal inovação deve, por isso, ser reapreciada face às consequências negativas na fiabilidade dos instrumentos de planeamento e orçamentação (cfr. pontos 19, 24, 42 e 57 a 77).
112. Foi finalmente publicada, em 6 de Agosto último, a portaria conjunta do Ministério das Finanças e do MDN, que enquadra juridicamente a actividade desenvolvida pelo PoLO



no âmbito da aquisição e reparação de materiais e equipamentos, com a indústria e sectores logísticos das Forças Armadas dos EUA (cfr. pontos 28 e 53).

Sobre o projecto TASMO

113.No que respeita ao planeamento e à execução física e financeira do programa de modificação das aeronaves, actividade especificamente atribuída ao GT F-16/MLU, destaca-se que (cfr. pontos 29 a 32 e 78 a 90):

- até ao final de 2008, a OGMA (Doca 3) entregou 16 de um total de 27 aeronaves, mantendo-se o atraso de cerca de 2 anos face à programação inicialmente estabelecida no Protocolo, embora seja de realçar que em 2008, pela primeira vez, a OGMA cumpriu o plano anual de 6 aeronaves;
- os atrasos na Doca 3 têm-se reflectido nos trabalhos subsequentes da Doca 4, a cargo da BA 5, pelo que, até ao final de 2008, só tinham sido modificadas 13 aeronaves (incluindo uma entretanto acidentada);
- ao fim de 8 anos, o *Programa de modificação dos F-16/MLU* absorveu mais de 442 M€, tendo sido entregues à Esquadra 301 apenas 12 das 40 aeronaves previstas;
- a previsão de conclusão do programa, sucessivamente ajustada, é agora apontada para Julho de 2013.

114.Realçando a evolução positiva entretanto verificada, que se consubstanciou, em 2008, pela primeira vez, na conclusão atempada dos serviços de actualização das aeronaves F-16, considera-se necessário o escrupuloso cumprimento do acordado no Protocolo de 2004 e documentos adicionais, incluindo a regularização das compensações previstas por cumprimento fora de prazo atrás indicadas, tendo em conta as causas e condicionalismos verificados, bem como o pagamento no prazo convencionado (cfr. pontos 91 e 99).

RECOMENDAÇÕES

115.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 conseqüente acumulação de elevados saldos, com reflexo na consecução dos objectivos de força nacionais e com grande impacto na transparência das contas públicas, o que já foi objecto de recomendação do TC em 2008.

116.Ao Ministro da Defesa Nacional, que as relações entre a OGMA, empresa de direito privado com participação do Estado, por via da EMPORDEF, e o MDN decorram num quadro formal mais adequado (cfr. ponto 94) com rigoroso e mútuo cumprimento das obrigações constantes do Protocolo de 2004 e documentos adicionais (cfr. pontos 91 a



99). Consequentemente, o TC recomenda que o MDN, através de uma melhor articulação entre a Força Aérea e a SGMDN, desenvolva as acções necessárias com vista à regularização das compensações devidas pela OGMA, pelo défice de aeronaves entregues, designadamente entre 2004 e 2007, tendo eventualmente em conta, quer o levantamento efectuado pela Força Aérea (cfr. ponto 97), quer as causas e as circunstâncias invocadas pela OGMA (cfr. alegações da OGMA).

117.À SGMDN e à DGAED, em articulação com os Ramos, que:

- seja concluída a 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, em 2006 e em 2008;
- sejam revistos os critérios subjacentes à previsão das receitas por alienação por forma a minimizar os desvios face ao programado”, o que já foi objecto de recomendação do TC em 2008.

118.Ao CEMFA, que providencie no sentido de que a actividade da Missão de Acompanhamento do Programa F-16/MLU, traduzida nos respectivos relatórios, compreenda o exercício das previstas competências de controlo da execução financeira e orçamental.

RECOMENDAÇÃO FINAL

119.Tendo em conta o conteúdo do presente Relatório e em especial as suas Recomendações, o Tribunal entende instruir o Governo, através do Ministro da Defesa Nacional, para lhe transmitir, por escrito, até 31 de Dezembro de 2009, as medidas adoptadas e seu estado de desenvolvimento, acompanhadas dos documentos comprovativos, tendentes a dar seguimento às Recomendações formuladas nos pontos 116 a 118 neste Relatório. Existindo medidas não implementadas no final daquele prazo, deverá o Ministro da Defesa Nacional, ou quem este determinar, explicar ao Tribunal as razões que a isso conduziram.

VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

120.Do projecto de Relatório foi dada vista ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da LOPTC.



DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

Destinatários

121. 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 Força Aérea;
- ao Secretário-Geral do Ministério da Defesa Nacional;
- ao Director-Geral de Armamento e Equipamentos de Defesa;
- ao Inspector-Geral da Defesa Nacional;
- ao Inspector-Geral da Força Aérea;
- ao Presidente da Comissão Permanente de Contrapartidas;
- ao Presidente do Conselho de Administração da OGMA – Indústria Aeronáutica de Portugal, S.A.;
- ao representante do Procurador-Geral da República junto do Tribunal, nos termos do disposto pelo n.º 4 do artigo 29.º da LOPTC.

Publicidade

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

Emolumentos

123. 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, com a nova redacção dada pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, no montante de € 1.716,40.



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

Tribunal de Contas, aprovado em 1 de Outubro de 2009.

O CONSELHEIRO RELATOR,

(João Manuel Macedo Ferreira Dias)

OS CONSELHEIROS,

(José Luis Pinto de Almeida)

(António José Avérous Mira Crespo)

Fui Presente,
O Procurador-Geral Adjunto,



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

ANEXOS

- Anexo I Investimentos previstos na LPM (agregados relevantes)
- Anexo II Execução da LPM (FA + OSC)
- Anexo III Pagamentos no âmbito das LOA relativas ao TASMO
- Anexo IV Medida – “Capacidade de Defesa Aérea e Operações Aéreas Anti-Superfície em Ambiente Marítimo e Terrestre” (TASMO)
- Anexo V Execução física e financeira do Programa
- Anexo VI Procedimentos - projectos geridos pelos OSC e pela Força Aérea
- Anexo VII Sistema de controlo da execução financeira – Subprojecto OGMA (OSC)
- Anexo VIII Sistema de controlo da execução financeira – Projecto TASMO (Força Aérea)
- Anexo IX Implementação de técnicas “*lean*”
- Anexo X Respostas fornecidas no âmbito do contraditório



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

Anexo I – Investimentos previstos na LPM (agregados relevantes)

(Unid: M€)

	Leis anteriores 1998-2005	LO 4/2006							Total
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2006-2011	
LPM	1.672,961	299,907	341,640	403,419	394,773	458,514	510,940	2.409,193	4.082,154
FA	552,237	96,453	98,616	110,487	78,171	60,327	103,872	547,926	1.100,163
Medida TASMO	355,984	37,578	24,892	18,100	2,000	4,691		87,261	443,245
Subprojecto OGMA – MLU – F-16	6,580	8,538	5,336	5,336	5,336	5,336	4,269	34,151	40,731
TASMO + OGMA	362,564	46,116	30,228	23,436	7,336	10,027	4,269	121,412	483,976
FA / LPM (%)	33,0%	32,2%	28,9%	27,4%				22,7%	27,0%
TASMO / FA (%)	64,5%	39,0%	25,2%	16,4%				15,9%	40,3%
TASMO + OGMA / LPM (%)	21,7%	15,4%	8,8%	5,8%				5,0%	11,9%

Fonte: Relatórios de Execução Anual da LPM de 1998 a 2008; Lei Orgânica n.º 4/2006, de 29 de Agosto (sem alienações); ofício n.º 9583/EMFA/2009, de 15 de Julho; e-mails de 22 e 23 de Julho de 2009.



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

Anexo II – Execução da LPM (FA + OSC)

(Unid: M€)

		Leis anteriores 1998-2005									LO 4/2006				Total
		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	1998-2005	2006	2007	2008	2006-2008	1998-2008
DOTAÇÃO	FA	53,418	57,867	80,297	73,711	88,635	92,943	91,295	88,870		105,696	85,458	112,019		
EFFECTIVA	Medida TASMO ¹²⁶	47,830	43,544	62,821	56,939	72,530	70,677	58,403	33,234		39,929	22,777	20,732		
	Subprojecto OGMA						2,100	2,240	2,240		9,716	8,112	4,347		
	TASMO + OGMA	47,830	43,544	62,821	56,939	72,530	72,777	60,643	35,474		49,645	30,889	25,079		
EXECUÇÃO	FA	44,074	23,625	53,653	67,485	65,149	72,898	73,405	50,722	451,011	79,407	72,759	104,020	256,186	707,197
	Medida TASMO	43,895	20,470	41,324	56,126	58,984	60,378	51,511	21,278	353,967	32,088	19,635	19,573	71,296	425,264
	Subprojecto OGMA						3,041	1,979	1,292	6,312	3,538	2,776	4,347	10,662	16,974
	TASMO + OGMA	43,895	20,470	41,324	56,126	58,984	63,419	53,491	22,570	360,279	35,626	22,411	23,921	81,958	442,237
GRAU DE EXECUÇÃO	FA	82,5%	40,8%	66,8%	91,6%	73,5%	78,4%	80,4%	57,1%	71,4%	75,1%	85,1%	92,9%	84,4%	74,9%
	Medida TASMO	91,8%	47,0%	65,8%	98,6%	81,3%	85,4%	88,2%	64,0%	77,8%	80,4%	86,2%	94,4%	87,0%	80,3%
	Subprojecto OGMA						144,8%	88,4%	57,7%	96,9%	36,4%	34,2%	100,0%	56,9%	76,9%
	TASMO + OGMA	91,8%	47,0%	65,8%	98,6%	81,3%	87,1%	88,2%	63,6%	77,9%	71,8%	72,6%	95,4%	79,9%	78,5%

Fonte: Relatórios de Execução Anual da Lei de Programação Militar.

Obs.: Relativamente aos períodos 2006-2008 e 1998-2008 foram calculadas as médias do grau de execução dos anos considerados.

¹²⁶ As listagens das aquisições efectuadas em 2006, 2007 e 2008 totalizam 32,088 M€, 19,644 M€ e 19,573 M€, respectivamente (cfr. ofício n.º 9583/CEMFA/2009).



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

Anexo III – Pagamentos no âmbito das LOA relativas ao TASMO

LOA				Valor Total Previsto (m USD)	Pagamentos (m€)				
Designação	Início	Fim	Objecto		Total até 31DEZ05	2006	2007	2008	Total até 31DEZ09
NMP	30.11.1998	31-12-2006	Modificação de Aeronaves F-16	198.322,2	190.185,8	2.590,2	0,0	0,0	192.776,0
NAE	30.09.2002	30-09-2011	Modificação de Aeronaves F-16	171.580,7	99.567,1	9.656,2	4.771,9	3.141,6	117.136,8
Subtotal				369.902,9	289.752,9	12.246,4	4.771,9	3.141,6	309.912,8
QAI	12.06.2001	09-06-2009	Particip. Prog. M4 do F-16 no âmbito do MNFP	5.136,8	2.948,2	1.241,7	0,0	68,0	4.257,9
QAJ	04.01.2002	31-12-2006	Particip. Prog. M4 do F-16 no âmbito do MNFP	62,5	44,2	7,2	0,0	0,0	51,4
GZH	08.06.2001	30-03-2010	Financiamento do "SNR" no âmbito do MNFP	338,0	182,2	3,3	11,6	16,4	213,5
Total				375.440,2	292.927,5	13.498,6	4.783,5	3.226,0	314.435,6

Fonte: ofício n.º 8574/CEMFA/2009- Anexo E.



Anexo IV – Medida – “Capacidade de Defesa Aérea e Operações Aéreas Anti-Superfície em Ambiente Marítimo e Terrestre” (TASMO)

Planeado	<p>De acordo com o Protocolo de “<i>Modificação e modernização das aeronaves F-16 para a configuração MLU</i>”, assinado entre a Força Aérea e a OGMA em 14 de Julho de 2004, previa-se o seguinte “<i>Plano de Entrega de Aeronaves</i>”:</p> <p style="text-align: right;"><i>(Unid: N.º de aeronaves)</i></p> <table border="1"><thead><tr><th></th><th>2004</th><th>2005</th><th>2006</th><th>2007</th><th>2008</th><th>2009</th><th>2010</th><th>Total</th></tr></thead><tbody><tr><td>Planeado</td><td>3</td><td>6</td><td>6</td><td>6</td><td>6</td><td>6</td><td>6</td><td>39</td></tr><tr><td>Realizado</td><td>3</td><td>1</td><td>3</td><td>3</td><td>6</td><td></td><td></td><td>16</td></tr><tr><td>Desvio</td><td>0</td><td>5</td><td>3</td><td>3</td><td>0</td><td></td><td></td><td>11</td></tr></tbody></table> <p><i>Fontes:</i> <i>Protocolo de “Modificação e modernização das aeronaves F-16 para a configuração MLU”, assinado entre a Força Aérea e a OGMA em 14 de Julho de 2004 - Apêndice-7 - “Plano de Entrega de Aeronaves”; Relatórios de Execução Anual da Lei de Programação Militar; ofício n.º 1438/DGAED, de 28.04.2009; Ficha de Planeamento de Projecto/Subprojecto de 2008.</i></p> <p>Face à implementação das técnicas “<i>lean</i>” o calendário de entregas passou a ser o seguinte:</p> <p style="text-align: right;"><i>(Unid: N.º de aeronaves)</i></p> <table border="1"><thead><tr><th></th><th>2004</th><th>2005</th><th>2006</th><th>2007</th><th>2008</th><th>2009</th><th>2010</th><th>2011</th><th>2012</th><th>2013</th><th>Total</th></tr></thead><tbody><tr><td>Planeado</td><td>3</td><td>0</td><td>2</td><td>3</td><td>5</td><td>6</td><td>6</td><td>6</td><td>6</td><td>3</td><td>40</td></tr></tbody></table> <p><i>Fonte: Anuário Estatístico da Força Aérea de 2008, ponto 7.1.</i></p> <p>A “<i>previsão de completamento do programa</i>” é actualmente indicada para 1 de Julho de 2013.</p>		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total	Planeado	3	6	6	6	6	6	6	39	Realizado	3	1	3	3	6			16	Desvio	0	5	3	3	0			11		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total	Planeado	3	0	2	3	5	6	6	6	6	3	40
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total																																																					
Planeado	3	6	6	6	6	6	6	39																																																					
Realizado	3	1	3	3	6			16																																																					
Desvio	0	5	3	3	0			11																																																					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total																																																		
Planeado	3	0	2	3	5	6	6	6	6	3	40																																																		
Executado em 2007	<p>No âmbito do projecto de modificação e modernização das aeronaves F-16 para a configuração MLU, foram entregues em 2007 para operação duas aeronaves. No final do ano estavam disponíveis sete aeronaves para voo, desenvolvendo a BA 5 trabalhos em outras três.</p> <p>Em Setembro de 2007 e após revisão de todo o planeamento e aplicação das técnicas “<i>lean</i>”, foi iniciada a modificação numa aeronave, com o objectivo de baixar o tempo de modificação para 100 dias úteis por aeronave, com trabalhos em simultâneo em duas, possibilitando a saída de uma aeronave a cada 50 dias úteis. Até ao final do ano, o planeamento foi cumprido na íntegra e nos prazos definidos, verificando-se um grande aumento de produtividade.</p>																																																												
Executado em 2008	<p>Até ao final de 2008, foram entregues dezasseis aeronaves pela OGMA (incluindo a aeronave acidentada), estando disponíveis para voo doze destas e trabalhos a decorrer nas outras três, na Base Aérea N.º 5. Onze das aeronaves estão actualizadas para o padrão da OFP M4 e uma para a OFP M5 (<i>Operational Flight Program</i>).</p> <p>Com a revisão de todo o planeamento e aplicação das técnicas “<i>lean</i>” na BA5 (doca 4), foi possível aumentar significativamente o n.º de aeronaves modificadas – 6 durante 2008 e diminuir o tempo de modificação médio para 107 dias úteis por aeronave, com trabalhos em simultâneo em duas, possibilitando a saída de uma aeronave a cada 50 dias úteis.</p>																																																												

Fonte: Relatórios de Gestão da Força Aérea de 2007 p. 7-2; Anuário Estatístico da Força Aérea de 2008, ponto 7.1.



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

Anexo V – Execução física e financeira do Programa

Período	Aeronave (N.º de cauda)	Valor Facturado (s/ IVA) (€)	Horas Facturadas (2)				Doca 3 (OGMA) (3)				Doca 4 (BA 5) (3)				Entrega à Esq. 301 (3)	Total (4)		
			OGMA (1)	Básica	Oriunda	RTIS	Total	Início	Fim	Dias úteis	Meses	Início	Fim	Dias úteis		Meses	Dias úteis	Meses
Até Dez. 2008	15133	1.316.458,74	46.372	0	0	46.372	03-01-02	09-01-03	256	12	-	(N/D)	-	-	04-09-03	419	20	
	15139	1.412.250,77	49.407	0	0	49.407	03-01-02	09-01-03	256	12	-	(N/D)	-	-	21-07-04	642	31	
	15121	1.403.947,06	37.547	0	0	37.547	17-10-02	23-02-04	339	16	24-02-04	01-09-04	135	6	20-11-04	529	26	
	15138	1.437.351,35	38.235	0	0	38.235	26-12-02	28-07-04	401	19	28-07-04	01-09-05	277	13	08-02-06	787	38	
	15137	1.247.196,03	29.521	409	1.713	31.643	17-01-03	17-01-05	505	24	18-01-05	18-07-06	376	18	11-08-06	899	43	
	15140	1.309.326,00	26.339	1.093	1.847	29.279	12-01-04	17-01-06	511	25	25-07-07	25-01-08	128	6	(Acidentada)	-	-	
	<i>Média</i>		<i>37.904</i>															
	15123	805.073,40	15.527	1.345	798	17.670	20-09-04	26-07-05	213	10	26-07-05	18-12-06	350	17	20-02-07	606	29	
	15124	838.059,85	15.211	1.212	1.563	17.986	08-10-04	25-10-06	514	25	02-11-06	05-06-07	147	7	11-07-07	689	34	
	15122	852.941,99	15.609	1.450	53	17.112	12-01-05	22-03-07	550	27	03-09-07	05-03-08	129	6	07-04-08	811	39	
	15134	800.047,72	15.312	744	657	16.713	12-01-05	20-06-07	609	30	19-11-07	18-06-08	145	7	18-07-08	880	43	
	15126	965.794,10	15.887	2.000	1.032	18.919	27-04-06	18-01-08	432	21	26-02-08	14-08-08	117	6	12-09-08	595	29	
	15127	1.034.109,59	15.633	1.545	1.895	19.073	07-08-06	03-04-08	416	20	05-05-08	09-10-08	110	5	31-10-08	561	27	
	15128	992.867,33	15.640	667	1.280	17.587	23-08-06	05-06-08	447	22	17-07-08	12-12-08	104	5	13-01-09	597	29	
	15125	867.202,13	14.971	1.774	3.334	20.079	19-01-06	29-10-08	696	34	25-11-08	03-04-09	88	4	07-05-09	824	40	
	15104	876.547,10	14.127	398	955	15.480	18-01-06	16-07-08	623	30	16-09-08	18-02-09	107	5	20-03-09	793	39	
	15101	923.782,89	15.224	602	925	16.751	27-03-08	20-11-08	165	8	03-02-09	em curso	-	-	-	-	-	
	<i>Média</i>		<i>15.314</i>															
	Subtotal		17.082.956,05	380.562	13.239	16.052	409.853	16 aeronaves				13 aeronaves				11 aeronaves		
	<i>Média</i>		<i>1.067.684,75</i>	<i>23.785</i>			<i>25.616</i>		<i>433</i>	<i>21</i>			<i>183</i>	<i>9</i>		<i>674</i>	<i>33</i>	
2009 (Até Jun.)	15129	1.057.180,28	15.237	989	2.371	18.597	24-10-06	05-03-09	590	29	14-04-09	em curso	-	-	-	-	-	
	15110	931.278,12	15.224	638	645	16.507	13-08-08	03-04-09	161	8	Prev. Jun 2009	em curso?	-	-	-	-	-	
	Subtotal		1.988.458	30.461	1.627	3.016	35.104	2 aeronaves				2 aeronaves				3 aeronaves		
<i>Média</i>		<i>994.229</i>	<i>15.231</i>			<i>17.552</i>		<i>376</i>	<i>18</i>			<i>148</i>	<i>7</i>		<i>703</i>	<i>34</i>		
Total	15130	-	-	-	-	-	06-06-08	em curso	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	15114	-	-	-	-	-	06-11-08	em curso	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	15105	-	-	-	-	-	05-01-08	em curso	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
15108	-	-	-	-	-	13-04-09	em curso	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
Total		19.071.414,45	448.927	14.866	19.068	444.957	18 aeronaves				15 aeronaves				14 aeronaves			
<i>Média</i>		<i>1.059.523,03</i>	<i>22.835</i>			<i>24.720</i>		<i>427</i>	<i>21</i>			<i>170</i>	<i>8</i>		<i>688</i>	<i>33</i>		

Fonte: (1) - OGMA - Doc. Anexo Of. 084-DP/EB, de 7 de Julho, com correções do mapa remetido por e-mail do EMFA de 31.07.2009.

(2) - OGMA - Doc. Anexo Of. 084-DP/EB, de 7 de Julho e Missão de Acompanhamento do Programa F-16/MLU - Relatório de 31 de Março de 2009, com correções do mapa remetido por e-mail do EMFA de 31.07.2009.

(3) - OGMA - Doc. Anexo Of. 084-DP/EB, de 7 de Julho; EMFA - Of. n.º 8574 de 24 de Junho - Anexo D; com correções do mapa remetido por e-mail do EMFA de 31.07.2009. (valores a vermelho).

(4) - Inclui os Trabalhos de "pintura final na OGMA".

Notas: Os valores calculados são indicados a azul.

Cfr. Aditamento n.º 1 ao Protocolo (09.08.2006), com efeitos retroactivos à aeronave 15123, "o preço de execução do Trabalho Básico é fixo correspondendo a 15.150 horas".

Cfr. e-mail do EMFA de 31.07.2009, em relação às aeronaves N.º 15101 e 15110, falta adicionar as facturas relativas à pintura final, uma vez que ainda não foram recebidas.



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

Anexo VI – Procedimentos - projectos geridos pelos OSC e pela Força Aérea

Os procedimentos relativos ao subprojecto “OGMA – MLU – F-16” gerido pelos OSC, descrito graficamente no Anexo VII, são resumidamente os seguintes:

- as facturas, correspondentes à mão-de-obra mensal, são descritas por “*número de cauda*” de aeronave e os valores facturados são calculadas em função do número de horas e custo horário acordado, detalhados por Trabalho Básico, Cartas Adicionais e Cartas Oriundas, conforme Protocolo assinado entre a Força Aérea e a OGMA¹²⁷;
- a Representação CLAFA, em resultado da sua actividade de acompanhamento local junto do Hangar 6 da OGMA, para além da pré-certificação dos valores facturados, analisa e decide sobre a realização de horas de trabalho para além do Trabalho Básico;
- o GT F-16/MLU procede à certificação formal das facturas e notas de crédito e ao correspondente registo numa base de dados, devolvendo seguidamente os documentos à OGMA que, por sua vez, os remete à SGMDN;
- a SGMDN procede ao respectivo cabimento orçamental, ao registo no SIC e à elaboração da informação a solicitar autorização de pagamento. Na informação de cabimento é fundamentada a despesa a realizar com base na LPM em vigor e no Despacho n.º 201-B/MEDN/2002, de 30 de Novembro, que determinou o ajuste directo com dispensa de contrato escrito à OGMA. Após despacho de autorização do MDN, a SGMDN procede ao respectivo pagamento à OGMA através de transferência bancária.

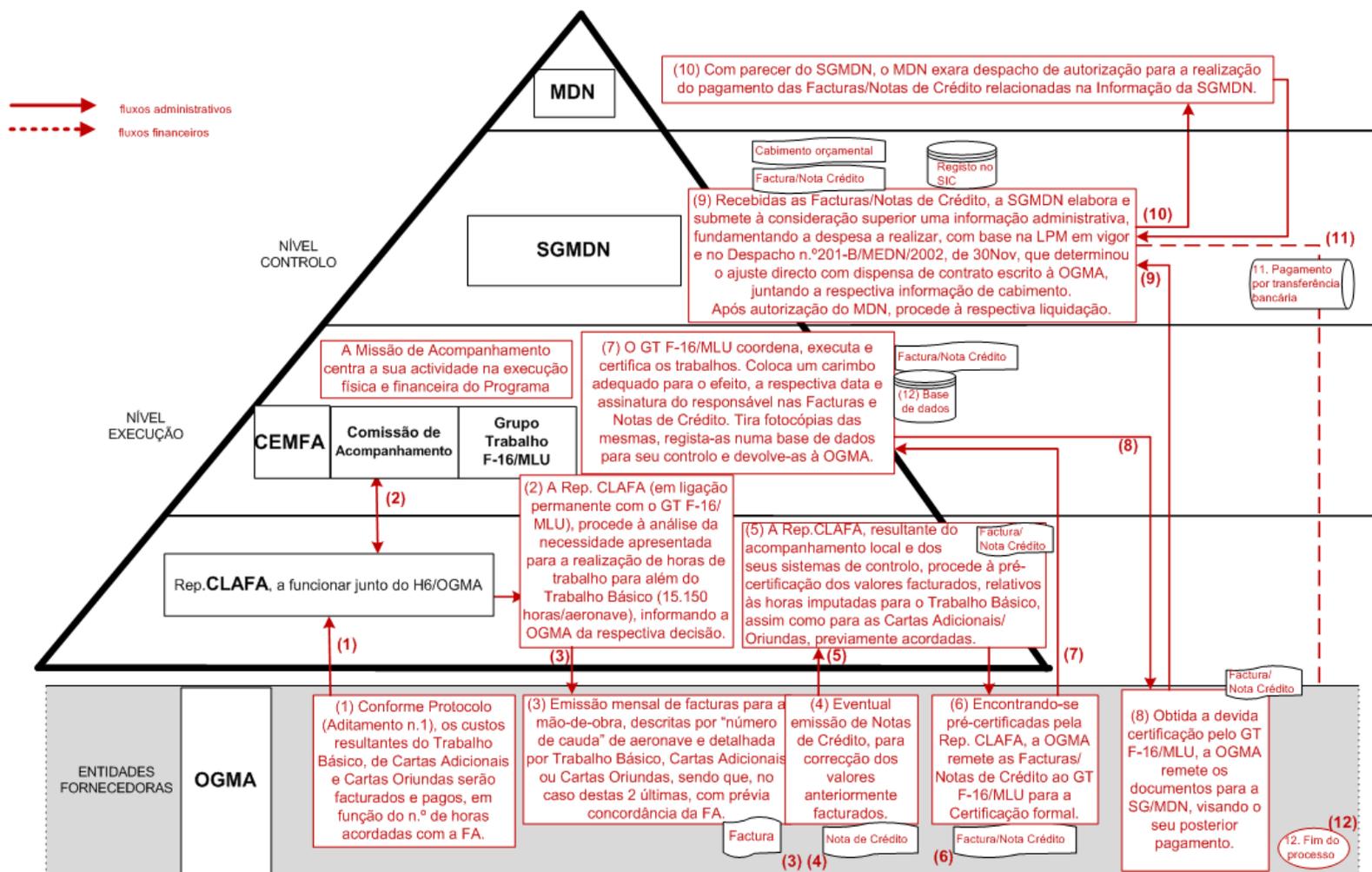
Os procedimentos relativos aos projecto “*Capacidade de defesa aérea e TASMO (MLU F-16)*”, gerido pela Força Aérea, descritos graficamente no Anexo VIII, são resumidamente os seguintes:

- os processos aquisitivos são iniciados pelos serviços competentes da Força Aérea, designadamente pela Representação CLAFA, sendo submetidos a despacho de autorização de procedimento, via GT F-16/MLU (que procede ao respectivo controlo e coordenação, verificando a conformidade da aquisição face ao planeado), ao Director do Programa ou a outra entidade competente, em função dos valores envolvidos, cabendo à DFFA (SAF) – Direcção de Finanças da Força Aérea (Serviço Administrativo e Financeiro) proceder ao respectivo pré-cabimento;
- os procedimentos de aquisição são autorizados no seio da Força Aérea, excepto nas situações previstas no n.º 2 do art.º 79.º do Decreto-Lei n.º 197/99 em que a autorização compete ao Ministro da Defesa Nacional e que habitualmente delega a outorga dos contratos no CEMFA, possibilitando a subdelegação no Chefe do PoLO nos casos de assinatura de LOA;
- o processo de despesa é executado pelas entidades competentes em estreita colaboração com o GT F-16/MLU. Após verificação da recepção pelo DGMFA, único local de entrada de bens, é pedida autorização de despesa/pagamento ao CEMFA, procedendo o DFFA (SAF) ao respectivo cabimento;
- obtida a autorização de despesa/pagamento o DFFA (SAF) procede ao pagamento por transferência bancária ao fornecedor ou ao PoLO (no caso de aquisições comerciais aos EUA e LOA no âmbito dos acordos FMS *Cases*).

¹²⁷ Com o Aditamento n.º 1 ao mencionado Protocolo passou a vigorar um preço fixo de execução do “Trabalho Básico”, correspondente a 15.150 horas/aeronave, à taxa horária em vigor à data de emissão das facturas. À data da celebração do Aditamento (9 de Agosto de 2006) vigorava a taxa horária de 47 €, mais IVA (cláusula 2.ª).



Anexo VII – Sistema de controlo da execução financeira – Subprojecto OGMA (OSC)



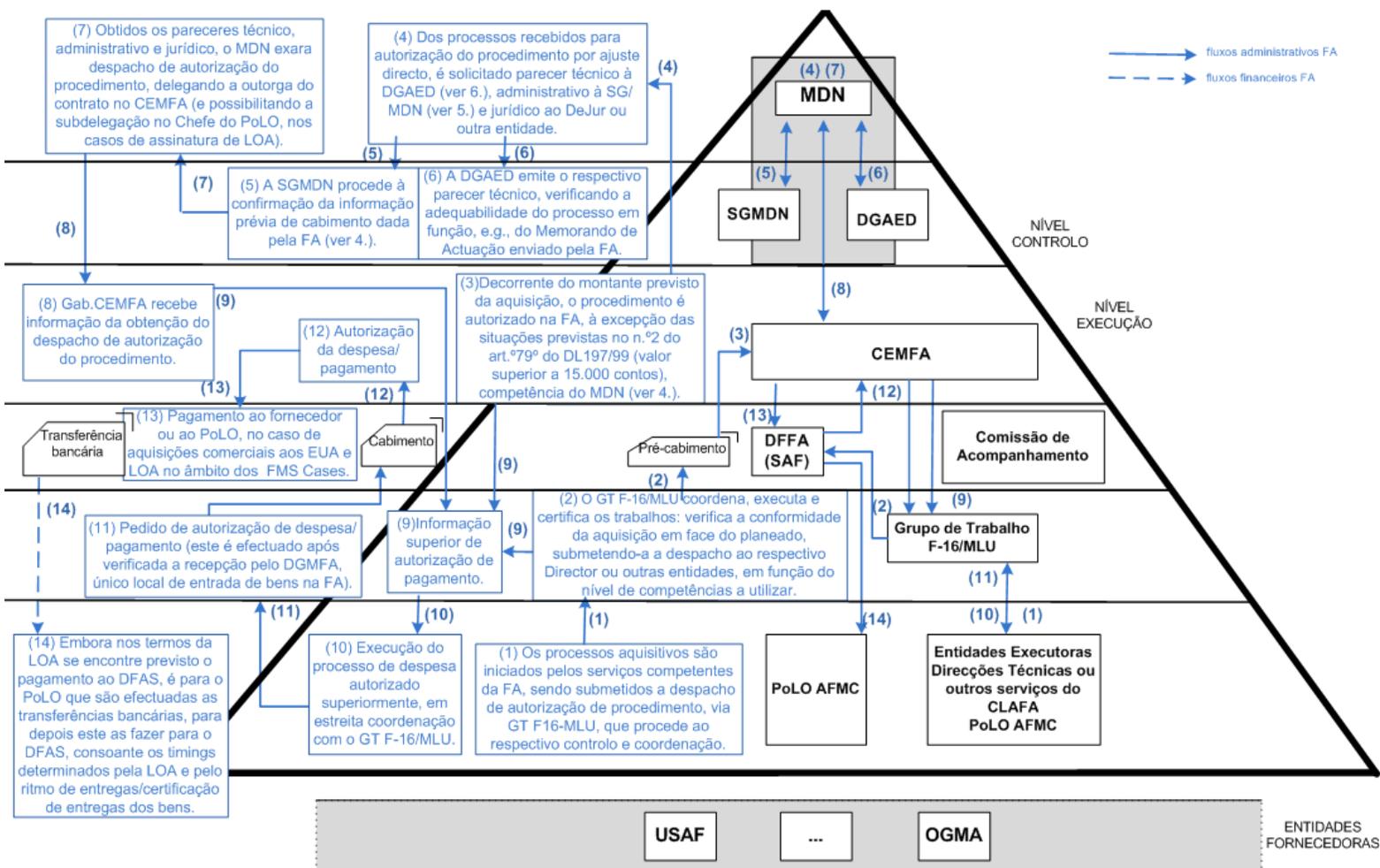
Fontes: Ofício EMFA n.º 8860 de 30.06.2009, ponto 1.6; Ofício SGMDN n.º 10058 de 28.04.2009, ponto 1.5 e Anexo B; Relatório IGDN n.º 01/2007 (Extraordinário), Anexo 3.



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

Anexo VIII – Sistema de controlo da execução financeira – Projecto TASMO (Força Aérea)



Fontes: Ufficio EMFA n.º 8860 de 30.06.2009, ponto 1.6; Ufficio SGMDN n.º 10058 de 28.04.2009, ponto 1.5 e Anexo B; Relatório IGDN n.º 01/2007 (Extraordinário), Anexo 3.



Tribunal de Contas

Direcção-Geral

Anexo IX – Implementação de técnicas “lean”

Medidas adoptadas¹²⁸:

- conceito de gestão de linha de produção - as áreas de trabalho foram reorganizadas com mecanismo de gestão visual; as tarefas passaram a ser realizadas em células de trabalho, com sequências padronizadas por célula; o planeamento e cartas de trabalho foram revistas e alteradas; o material passou a ser fornecido para tarefas diárias;
- sistema de aprovisionamento - actualmente todo o material necessário à produção, preparado por cartas de trabalho, passou a ser disponibilizado no início dos trabalhos em Doca 3 e Doca 4;
- controlo da execução dos trabalhos - na Doca 3, têm vindo a ser efectuados relatórios de progresso e reuniões semanais entre os representantes da Força Aérea e da OGMA; na Doca 4, os pontos de controlo de execução são efectuados semanal e trimestralmente;
- indicadores nas Docas 3 e 4 - foram definidos de forma a serem adequados à nova metodologia de trabalho e de acordo com a ferramenta *Balanced Scorecard* no que respeita à criação de valor para o cliente;
- planos de qualidade:
 - na Doca 3 foi adoptado o “*Plano de Qualidade 01/06 da OGMA*”, com a função de controlar a sequência dos trabalhos, sendo a execução dos mesmos efectuada com recurso às *Technical Orders* dos F-16. Engloba os trabalhos referentes à Doca 3 e o controlo documental e processual das cartas de trabalho referentes à Doca 4;
 - na Doca 4¹²⁹, os planos de qualidade vigentes são os comuns à restante organização, sendo adoptados os “*Procedimentos da Qualidade na Manutenção (PQM)*”, relativos à execução e validação das acções de manutenção. As excepções aos procedimentos considerados *standards* na Força Aérea são abrangidas por “*Procedimentos Internos da Qualidade na Manutenção (PIQM)*”¹³⁰.

¹²⁸ Cfr. ofício n.º 7141/CEMFA/2009.

¹²⁹ “As tarefas englobadas pela Doca 4 encontram-se definidas nas publicações técnicas ou *Technical Orders* dos F-16, sendo em tudo semelhantes àquelas executadas diariamente no âmbito geral da operação da aeronave.”

¹³⁰ Por exemplo, o PIQM-GO51-204 (referente ao preenchimento de cartas de trabalho e somente aplicável no âmbito na Doca 4) e o PIQM-GO51-203 (referente à certificação de tarefas com recurso a carimbos, transversal a todas as acções de manutenção na BA 5).



Tribunal de Contas
Direcção-Geral

Anexo X – Respostas fornecidas no âmbito do contraditório

MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL

GABINETE DO MINISTRO

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

C/C:

Exmo. Senhor
Secretário-Geral do Ministério da Defesa Nacional

Exmo. Senhor
Director-Geral de Armamento e Equipamentos de Defesa

S/REF: S/COM: N/REF:
P.º 550/90(4A)
N.º 4263 /CG

Lisboa, 14 SET. 2009

ASS: PROGRAMA F-16 MLU

Ref: a) V/Ofício n.º 12085, de 30 de Julho de 2009
b) V/Ofício n.º 13598 de 8 de Setembro de 2009

*A equipa de auditores
Dr. Fernando Prego
Sr. Cláudio Wagner*

*2009/9/15
[Signature]*

Excelentíssimo Senhor Director,

Encarrega-me S. Exa. o Ministro da Defesa Nacional de, em resposta ao V. ofício em referência a), e sem prejuízo dos elementos constantes dos elementos preparados pela SG deste Ministério, com o apoio da Direcção-Geral de Armamento e Equipamentos de Defesa, e que se remetem em anexo, salientar o seguinte:

Acompanhamento da execução do Despacho n.º 109/MDN/2007, de 10 de Maio de 2007

No que concerne aos relatórios trimestrais determinados pelo Despacho n.º 109/MDN/2007, de 10 de Maio de 2007 foram produzidos, no essencial, os mencionados Relatórios, que se anexam, e dos mesmos não consta informação que tenha suscitado a necessidade de determinar adicionalmente quaisquer diligências ou procedimentos.

Ao invés, e como resulta do texto dos mesmos, os Relatórios foram sempre no sentido de afirmar que o ritmo dos trabalhos se encontrava estabilizado a um nível satisfatório, traduzindo aumentos de produtividade na execução física do projecto na ordem dos 60% em relação ao ano de 2008.

MM/AC

DGTC 14 09'09 16388





MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL

GABINETE DO MINISTRO

Face ao exposto não existia nem existe qualquer elemento que permita pôr em causa os objectivos fixados no mencionado despacho, concretamente, e no que concerne ao conteúdo dos pontos 3 e 4 do segundo parágrafo dos considerandos do mencionado despacho, os elementos fornecidos foram no sentido de se poder considerar que estava ultrapassado o “insuficiente acompanhamento e avaliação da execução da LPM” no que respeita a este programa e, bem assim, que estava também resolvido o “incumprimento das obrigações assumidas pelas OGMA, no “âmbito do Programa de Modernização dos F-16”.

Regime jurídico aplicável ao POLO

Tal como consta dos elementos preparados pela Secretaria-Geral deste Ministério, que se anexam, foi já aprovado um diploma que regula esta questão.

Fica, naturalmente, o Ministério da Defesa Nacional ao dispor do Tribunal de Contas para qualquer diligência ou esclarecimento adicional que se entenda conveniente.

Com os melhores cumprimentos *e elevada consideração,*

O Chefe do Gabinete



(Vítor Daniel Rodrigues Viana)

MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL

GABINETE DO MINISTRO

ASSUNTO	RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 01/2007, DA IGDN GESTÃO DOS PROCEDIMENTOS RELACIONADOS COM O PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DOS F-16	
REFª	OFÍCIO Nº 125/IGDN, DE 30/03/2007	PROCº 550/90 (4A)

DESPACHO Nº 109 /MDN/2007

Pelo meu Despacho 272/MDN/2006, de 22 de Dezembro, foi determinado à Inspeção-Geral da Defesa Nacional a realização de uma Auditoria com o objectivo de avaliar a execução do Programa de Modernização dos F-16, nas vertentes técnica, financeira e administrativa. Os resultados da Auditoria constam do Relatório nº 01/2007, apresentado em 30/03/2007.

O relato do trabalho efectuado bem como as conclusões constantes do referido Relatório suscitam a maior preocupação, por se ter verificado, nomeadamente:

- O incumprimento de normas legais aplicáveis em matéria de autorização e realização de despesa pública;
- A inexistência de um adequado regime jurídico aplicável ao PoLO, tendo em conta os elevados montantes movimentados por este órgão de apoio ao CLAFa;
- O insuficiente acompanhamento e avaliação da execução da LPM;
- O incumprimento das obrigações assumidas pela OGMA, no âmbito do Programa de Modernização dos F-16.

Pese embora as limitações de tempo impostas à realização da Auditoria, dada a urgência e sensibilidade da matéria, já objecto de uma Auditoria pelo Tribunal de Contas, o presente trabalho pauta-se por uma análise quantitativa e qualitativamente meritória, sendo de louvar a isenção, profissionalismo e rigor que, de forma patente, norteou a sua realização.

Do exercício do contraditório pelas entidades envolvidas, resulta que estas nada aduziram no sentido de minorar de forma significativa o quadro de preocupações traçado.

Face ao exposto, aprovo o Relatório de Auditoria nº 1/2007, da Inspeção-Geral de Defesa Nacional e determino:

1. Que seja remetida cópia do Relatório e do presente Despacho:
 - a) Ao CEMFA, ao SGMDN e ao DGAED, para efeitos de cumprimento das recomendações formuladas e adopção de procedimentos que permitam sanar as insuficiências identificadas;

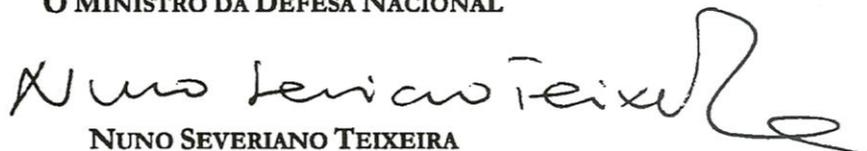
MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL

GABINETE DO MINISTRO

- b) Ao Tribunal de Contas, em complemento da informação solicitada ao abrigo da decisão emitida sobre o Relatório nº 51/06 – Auditoria a investimentos da Força Aérea;
 - c) À Administração da EMPORDEF, para efeitos de acompanhamento e avaliação das circunstâncias que estão na origem do sucessivo incumprimento por parte da OGMA, no que se refere à execução do contrato de modernização dos F-16;
 - d) Ao Controlador Financeiro do MDN.
2. Solicito ainda ao CEMFA que apresente directamente ao meu Gabinete relatórios trimestrais quanto à execução do plano de recuperação do programa de modernização dos F-16, bem como um diagnóstico integrado da situação relativa ao consumo de potencial dos motores modificados, acompanhado de uma proposta metodológica de resolução dessa situação.
 3. Que o CEMFA e a SGMDN dê conhecimento ao meu gabinete da informação remetida ao Tribunal de Contas, em cumprimento do solicitado na alínea d) da Decisão sobre o Relatório nº 51/06 – Auditoria a investimentos da Força Aérea.
 4. Que a IGDN, no prazo de 180 dias, proceda a uma Auditoria para verificação do grau de implementação das recomendações efectuadas no seu Relatório nº 01/2007.
 5. Que o GABMDN, em articulação com o CEMFA e a SGMDN, apresente com brevidade uma proposta de enquadramento jurídico, administrativo e financeiro do PoLO.

Lisboa, 10 de Maio de 2007

O MINISTRO DA DEFESA NACIONAL


NUNO SEVERIANO TEIXEIRA



MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL
SECRETARIA-GERAL

EXMO SENHOR
CHEFE DE GABINETE DE SUA EXCELÊNCIA O
MINISTRO DA DEFESA NACIONAL

DOCUMENTO N.º: 19207

DATA: 01/ 09 / 2009

SERVIÇO: DSPC

PROCESSO N.º: 90.203 / 5 - 63

REF.: OFÍCIO N.º 3959/CG/19.08.09

ASSUNTO: AUDITORIA DO TC (LPM - FORÇA AÉREA TASMO) . EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

Ex.º Sr. General Vitor Viana

1. Relativamente ao ofício em referência, e atento o facto da Força Aérea ter respondido ao Tribunal de Contas em 27 de Agosto p.p, informo V. Ex.ª de que o Relato do Tribunal de Contas intitulado "Acompanhamento permanente da LPM: Força Aérea - TASMO", suscita-nos os seguintes comentários (tendo, também, presentes os contributos fornecidos pela Força Aérea e pela DGAED):

a) No ponto 25 do Relato, importa referir que a execução da LPM ao nível dos OSC se distribui pela SG e pela DGAED, pelo que se sugere a seguinte redacção:

"... cabendo aos OSC, em especial à SGMDN e à DGAED, a execução ...";

b) No ponto 35 do Relato são tecidas considerações sobre a implementação do SIG que se julgam inadequadas. Com efeito, o SIG é um sistema de informação que pretende responder às necessidades de gestão do MDN, sobretudo na vertente financeira, cujo desenvolvimento se tem revelado especialmente complexo, na linha das experiências prosseguidas por outros países que adoptaram a mesma solução tecnológica (ERP-SAP).

Nessa medida, não se compreende a afirmação, não suportada em parte alguma do Relato, que o SIG "não se revelou o potente instrumento de planeamento anunciado nem a sua implementação evidencia respeito pelos critérios de economia, eficiência e eficácia", para mais quando tal asserção é justificada apenas pelo facto do SIG não responder a determinados requisitos exigidos ao nível do planeamento, acompanhamento e controlo da execução da LPM;

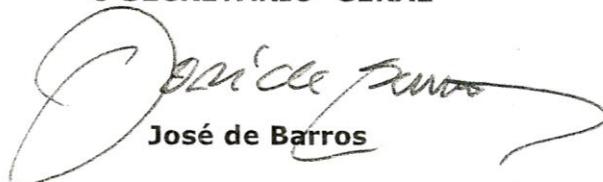


MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL
SECRETARIA-GERAL

- c) No ponto 51 do Relato refere-se a existência de "várias aplicações não integradas", quando na realidade são apenas 2 aplicações: o SIG e o MS Project Server. Por outro lado, tal afirmação contraria o referido no ponto 49 do Relato quando refere que " ... plataforma informática centralizada MS Project Server, que previsivelmente incluirá interligações e fluxos de informação com o SIG ...";
- d) No ponto 65 do Relato importa clarificar que nos termos do nº 6 do art. 54º da Lei de Enquadramento Orçamental, "no caso das despesas inscritas no mapa XVI, as alterações que impliquem a transferência de verbas ou a supressão de dotações entre títulos ou capítulos, são da competência do Governo e poderão ser introduzidas ... no âmbito de cada um dos programas orçamentais ...".
- Constituindo a Lei de Programação Militar o Programa 27 e estando as despesas nela previstas inscritas no mapa XVI e porque o Decreto-Lei de Execução Orçamental estabelece que as alterações previstas na alínea b), do nº 5, do artº 54 da Lei de Enquadramento Orçamental, desde que com o mesmo título, são da competência do ministro da tutela, afigura-se-nos legitimada a autorização a que se refere a parte final do referido ponto 65 do Relato;
- e) Ao nível dos sistemas de planeamento, gestão e controlo da LPM importa referir que desde 2006, o MDN tem vindo a desenvolver um conjunto de actividades com o objectivo de estabelecer um processo eficaz de planeamento, programação, acompanhamento e controlo da LPM, nas vertentes financeira e material (ficha de planeamento de projecto/subprojecto, análise de desvios da execução, desenvolvimento e implementação de um projecto-piloto de MS Project, etc), considerando-se que face aos resultados obtidos, a solução MS Project Server, quando expandida aos OSC, EMGFA e Ramos e integrada com o SIG, permitirá alcançar tal desiderato.

Com os melhores cumprimentos *e stima pessoal*

O SECRETÁRIO-GERAL


José de Barros



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

19/29 09 08 27
90.201 6-94

Em resposta
refira:

03261027-000

P.º: 157/09 09/08/28

À DSPC

Para: Exmo. Senhor
Secretário-Geral do Ministério da Defesa Nacional

TERESA CHAVES ALMEIDA
SECRETÁRIA-GERAL ADJUNTA
MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL

Conh.º: Exmo. Senhor
Chefe do Gabinete de Sua Excelência
O Ministro da Defesa Nacional

Exmo. Senhor
Director-Geral de Armamento e Equipamentos de Defesa
Ministério da Defesa Nacional

Assunto: **AUDITORIA DE ACOMPANHAMENTO PERMANENTE DA LPM:
FORÇA AÉREA – TASMO (PROC. N.21/09 – AUDIT)**

Ref.ªs: a. V/Ofício n.º 18697, de 21AGO09;
b. N/Ofício n.º 011265, de 24AGO09.

Exmo. A. Dantas

De acordo com o solicitado pelo v/ofício em referência a., encarrega-me Sua Excelência o Chefe do Estado-Maior da Força Aérea de informar V. Ex.ª que a Força Aérea já procedeu ao envio da resposta ao relato do Tribunal de Contas, a coberto do n/ofício em referência b., que se anexa.

Com os melhores cumprimentos *e elevada consideração*

O CHEFE DO GABINETE, em Exercício

Carlos Alberto Diogo da Costa Paizinho
COR/TOMET

Em Anexo:

- Documento referido.



MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL
FORÇA AÉREA
Gabinete do Chefe do Estado Maior

Em resposta

refira:

011208524-00-09

P.º: 157/09

Para: Exmo. Senhor
Dr. José Tavares
Digno. Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

e.c.: IGF

Assunto: AUDITORIA DE ACOMPANHAMENTO PERMANENTE DA LPM:
FORÇA AÉREA - TASMO

Ref.^a: V/Ofício n.º 12088, Proc.º n.º 21/09 – Audit, de 30JUL09.

Exmo. Sr. Doutor,

Nos termos e para os efeitos constantes do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, encarrega-me Sua Excelência o Chefe do Estado-Maior da Força Aérea de remeter a V. Ex.^a, em anexo, a resposta da Força Aérea ao relato recebido a coberto do vosso ofício em referência.

Com os melhores cumprimentos *e elevada consideração*

/ O CHEFE DO GABINETE, INT.º

Carlos Manuel Maurício Ribeiro Macário

Cor/Pil

Em Anexo:

- Resposta da Força Aérea ao relato do TC "Proc. Nº 21/09 – Audit – Auditoria de acompanhamento permanente da LPM: Força Aérea – TASMO.

**RESPOSTA AO RELATO DO TC “PROC. Nº 21/09 – AUDIT – Auditoria
de acompanhamento permanente da LPM: Força Aérea – TASMO”**

Documento recebido em anexo ao vosso ofício 12088 de 30JUL09

*As alegações e correcções estão identificadas face a cada um dos pontos do relatório
produzido pelo TC*

INTRODUÇÃO

Condicionantes

16. Relativamente à questão da morosidade do fornecimento da informação não podemos concordar com esta alegação, uma vez que foram cumpridos os prazos quando especificados nas comunicações do TC. A metodologia utilizada que se traduziu na entrega de um questionário global em 14 de Abril de 2009 e solicitações adicionais para especificar alguns aspectos de pormenor, mereceu a cada momento as respostas que foram consideradas adequadas. Por outro lado salienta-se que alguma da informação teve de ser preparada face às solicitações, mantendo-se em paralelo o regular funcionamento dos serviços.

Quanto à inconsistência da informação, entende-se que se trata de informação em diferentes períodos de tempo, evoluindo necessariamente face à dinâmica dos processos e representando a cada momento realidades diferentes e cujas fontes de informação são diferenciadas, como é o caso concreto quando o relato se refere às horas facturadas.

LEI DE PROGRAMAÇÃO MILITAR

Enquadramento orçamental

22. Relativamente ao Anexo I – Investimentos previstos na LPM (agregados relevantes), deve ser corrigido o período indicado 2009-2011, para 2006-2011.

EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, FÍSICA E FINANCEIRA

Alienação de equipamentos na LPM

59. Relativamente à temática da alienação dos equipamentos militares, nomeadamente as aeronaves F-16, a Força Aérea tem informado os diversos intervenientes no processo, nomeadamente a DGAED, das dificuldades inerentes de alienação, quer pelo facto de 21 das aeronaves F-16OCU, terem sido cedidas pela United States Air Force (USAF) na condição de Excess Defense Articles (EDA), quer considerando as regras e modo de funcionamento do MNFP, nomeadamente o “Cost Sharing” dos vários projectos desenvolvidos em parceria, o que cria limitações e obrigações em termos de informação e transferência de direitos “Information Transfer And Rights”, bem como relativamente ao “Recoupment” aquando da venda a terceiros países. Tal situação obriga Portugal a auscultar os vários países membros do MNFP, bem como envolver as autoridades americanas no “Recoupment” nos termos da Secção Q, parágrafo 56 do MOU.

Execução física e financeira do Programa de modificação das aeronaves F-16/MLU

82. Considerando as diferenças de mão-de-obra reportadas, foi realizado um trabalho conjunto entre a Força Aérea e a OGMA, de verificação de cerca de 600 facturas/notas de crédito, que resultou no quadro enviado no e-mail de 31 de Julho 2009, 12:52, pelo que se sugerem as seguintes actualizações:

- Actualização do Quadro 11 – Doca 3 – Horas facturadas nas aeronaves 15122 e 15127;
- Actualização do Anexo V – Execução física e financeira do programa.

CONCLUSÕES

113. Após a recepção do relato, foi publicada a Portaria que regulamenta a actividade do POLO e lhe dá o adequado enquadramento jurídico (Portaria Conjunta n.º 742/2009, de 6 de Agosto de 2009, DR, 2.º série – n.º 151, página 31500 e 31501). Nesta conformidade solicita-se a correcção adequada, relativamente ao conteúdo do parágrafo.



MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL
DIRECÇÃO-GERAL DE ARMAMENTO E EQUIPAMENTOS DE DEFESA

19228 09 08 31
90. 203 5-63

MUITO URGENTE

A DSPC
31 AGO. 2009

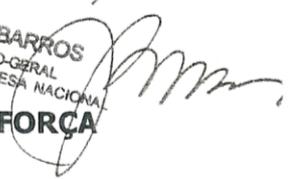
N.º 2983 /DGAED
Proc.º 04.14.00
Data: 31 Ago 2009

A
DSPC

Exmo. Senhor
Secretário-Geral do Ministério da Defesa
Nacional

31/08/2009

JOSÉ DE BARROS
SECRETÁRIO-GERAL
MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL



**ASSUNTO: AUDITORIA DE ACOMPANHAMENTO PERMANENTE DA LPM: FORÇA
AÉREA – TASMO**

- Ref.: a) Ofício n.º 3959/CG, de 2009-08-19, do GAB/MDN;
b) V/Ofício n.º 18697, de 2009-08-21.

José de Barros,

Sobre o assunto em apreço e no seguimento do solicitado no documento em referência b), junto remeto a Vossa Excelência o contributo desta Direcção-Geral.

Face às questões referidas no relato da auditoria, esta Direcção-Geral considerou que importava somente relevar, na resposta a remeter ao Tribunal de Contas, as iniciativas desenvolvidas com vista à implementação de um processo eficaz de planeamento, programação, acompanhamento e controlo da execução da LPM.

Com os melhores cumprimentos, *Carlos Alberto Viegas Filipe*

O Director-Geral



Carlos Alberto Viegas Filipe
Vice-Almirante

Anexo: Documento mencionado no texto.



CONTRIBUTOS DA DGAED
REFERENTES AO RELATO DO TRIBUNAL DE CONTAS

Auditoria de Acompanhamento permanente da LPM – Força Aérea – TASMO (Proc. N.º 21/09)

1. SISTEMAS DE PLANEAMENTO, GESTÃO E CONTROLO

Sobre este ponto do relato do Tribunal de Contas (TC), importa reforçar que logo após a promulgação da Lei Orgânica n.º 4/2006, de 29 de Agosto (Lei de programação Militar), através do Despacho DGAED n.º 43/2006, foi criada uma equipa de trabalho com o objectivo de estabelecer um processo eficaz de planeamento, programação, acompanhamento e controlo da execução da LPM nas vertentes da obtenção, financeira e material, data a partir da qual se conseguiu desenvolver um elevado conjunto de actividades que permitiram dar importantes passos nesta matéria, como de seguida se enumera de forma sucinta:

- a. Implementação de uma ficha de planeamento de projecto/subprojecto que permitiu materializar a programação detalhada e exaustiva das actividades e metas a cumprir, constituindo-se assim como referencial para o acompanhamento e controlo da execução dos projectos, nas vertentes material e financeira. De referir que esta medida integrada no âmbito deste processo, teve sempre um carácter temporário e transitório, tendo como objectivo a preparação para um novo método de gestão de projectos a ser suportado por uma aplicação informática, como adiante se apresenta;
- b. Com a implementação da medida atrás referida os relatórios trimestrais e anuais da execução da LPM, passaram a conter uma análise de desvios da execução dos projectos/subprojectos em relação ao planeado, bem como uma programação das necessidades financeiras decorrentes de compromissos assumidos e previstos assumir e correspondente impacto sobre anos futuros;
- c. Estudos e levantamento das necessidades e dos requisitos para a implementação de um adequado e rigoroso sistema de planeamento, gestão e controlo dos projectos/subprojectos de investimento da LPM;



- d. Reuniões com a SG e Centro de dados da Defesa que permitiram constatar que o SIG/DN, não incorpora uma adequada componente de planeamento, acompanhamento e controlo da vertente material da execução da LPM;
- e. Prospecção das soluções existentes no mercado que permitiu identificar o MS Project, versão Server, com potencialidades para incorporar a componente em questão, sendo também um produto de fácil aprendizagem (filosofia de utilização comum aos restantes produtos Microsoft), de garantida interoperabilidade com o ambiente de trabalho e as restantes aplicações de produtividade (sistemas operativos Windows, nas estações de trabalho e nos servidores, e Office), de configuração suficientemente adaptável para satisfazer as necessidades da Defesa e com capacidade de ser integrado com aplicações baseadas em SAP (como o SIG);
- f. Instalação a título gratuito e sem qualquer obrigação posterior, de um projecto-piloto daquela aplicação, com a colaboração da Microsoft Portugal, que passou por um período de mais de 6 meses de testes e avaliações;
- g. Verificação, no início de 2008, das capacidades do MS Project Server no que diz respeito ao acompanhamento e controlo da execução e também em relação ao módulo de Planeamento e selecção inicial de Projectos, essencial para a revisão da LPM, tendo-se assumindo esta aplicação como a solução viável e exequível para suprir as necessidades da Defesa, estando em linha com todo o processo de Planeamento e Edificação de Capacidades;
- h. Reuniões e estudos com a SG e o Centro de dados da Defesa sobre interligações e fluxos de informação entre o SIG/DN e o MS Project Server, para a definição do desenho e implementação de um interface, através de um adequado sistema ou aplicação, Middleware;
- i. Aquisição de Hardwere e Software, após aprovação de Sua Excelência o Ministro da Defesa Nacional, com vista a implementação da referida aplicação informática;
- j. Implementação do MS Project Server na DGAED, concluída, tendo a aplicação entrado em produção, numa primeira fase, no final do mês de Abril, como suporte dos trabalhos de revisão da LPM;
- k. Início, em Julho de 2009, dos trabalhos referentes à expansão da solução de Planeamento e Gestão de Projectos baseada em MS Project Server à SG, ao EMGFA e Ramos.



Pese embora, a expansão da solução de Planeamento e Gestão de Projectos baseada em MS Project Server à SG, ao EMGFA e Ramos, esteja ainda numa fase inicial, considera-se que, face à experiência e aos resultados obtidos com a sua implementação ao nível da DGAED, a mesma dá uma resposta cabal às necessidades de planeamento, programação, acompanhamento e controlo da LPM, já constatada aquando dos trabalhos da revisão da LPM, sendo que a metodologia a ela subjacente representa uma transformação organizacional das Forças Armadas, no que diz respeito à adopção de novos métodos de Gestão de Projectos.

2. EXECUÇÃO DE CONTRATOS E OBRIGAÇÕES

Em relação a esta matéria, convém relevar a iniciativa desenvolvida, por esta Direcção-Geral, na perspectiva de adequar e melhorar o quadro de contratação pública do processo aquisitivo do **Subprojecto "OGMA – MLU – F-16"**, através da abertura de um procedimento tendente à celebração de um contrato escrito com a OGMA, contudo, não obstante, todas as peças procedimentais estarem elaboradas, ainda não foi possível proceder a abertura do procedimento de ajuste directo para a contratualização dos serviços inerentes à actualização das aeronaves F-16, uma vez que o Despacho n.º 22344/2008, de 14 de Agosto, saiu com algumas incorrecções que importa ultrapassar, aguardando-se a assinatura de um novo despacho que revogará o anteriormente referido.

Com os melhores cumprimentos,

O Director-Geral


Carlos Alberto Viegas Filipe
Vice-Almirante



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

AO DA IV
25-08-09

Em resposta
refira:

012305 24-08-09

P.º: 157/09

Para: Exmo. Senhor
Dr. José Tavares
Digmo. Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Assunto: AUDITORIA DE ACOMPANHAMENTO PERMANENTE DA LPM:
FORÇA AÉREA - TASMO

Ref.ª: V/Ofício n.º 12088, Proc.º n.º 21/09 – Audit, de 30JUL09.

Exmo. Sr. Doutor,

Nos termos e para os efeitos constantes do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, encarrega-me Sua Excelência o Chefe do Estado-Maior da Força Aérea de remeter a V. Ex.ª, em anexo, a resposta da Força Aérea ao relato recebido a coberto do vosso ofício em referência.

Com os melhores cumprimentos *e elevada consideração*

/
O CHEFE DO GABINETE, INT.º

Carlos Manuel Maurício Ribeiro Macário
Cor/Pil

Em Anexo:

- Resposta da Força Aérea ao relato do TC “Proc. Nº 21/09 – Audit – Auditoria de acompanhamento permanente da LPM: Força Aérea – TASMO.

DGTC 25 08 09 15517

EXECUÇÃO ORÇAMENTAL, FÍSICA E FINANCEIRA

Alienação de equipamentos na LPM

59. Relativamente à temática da alienação dos equipamentos militares, nomeadamente as aeronaves F-16, a Força Aérea tem informado os diversos intervenientes no processo, nomeadamente a DGAED, das dificuldades inerentes de alienação, quer pelo facto de 21 das aeronaves F-16OCU, terem sido cedidas pela United States Air Force (USAF) na condição de Excess Defense Articles (EDA), quer considerando as regras e modo de funcionamento do MNFP, nomeadamente o “Cost Sharing” dos vários projectos desenvolvidos em parceria, o que cria limitações e obrigações em termos de informação e transferência de direitos “Information Transfer And Rights”, bem como relativamente ao “Recoupment” aquando da venda a terceiros países. Tal situação obriga Portugal a auscultar os vários países membros do MNFP, bem como envolver as autoridades americanas no “Recoupment” nos termos da Secção Q, parágrafo 56 do MOU.

Execução física e financeira do Programa de modificação das aeronaves F-16/MLU

82. Considerando as diferenças de mão-de-obra reportadas, foi realizado um trabalho conjunto entre a Força Aérea e a OGMA, de verificação de cerca de 600 facturas/notas de crédito, que resultou no quadro enviado no e-mail de 31 de Julho 2009, 12:52, pelo que se sugerem as seguintes actualizações:

- Actualização do Quadro 11 – Doca 3 – Horas facturadas nas aeronaves 15122 e 15127;
- Actualização do Anexo V – Execução física e financeira do programa.

CONCLUSÕES

113. Após a recepção do relato, foi publicada a Portaria que regulamenta a actividade do POLO e lhe dá o adequado enquadramento jurídico (Portaria Conjunta n.º 742/2009, de 6 de Agosto de 2009, DR, 2.º série – n.º 151, página 31500 e 31501). Nesta conformidade solicita-se a correcção adequada, relativamente ao conteúdo do parágrafo.

RESPOSTA AO RELATO DO TC “PROC. Nº 21/09 – AUDIT – Auditoria de acompanhamento permanente da LPM: Força Aérea – TASMO”

Documento recebido em anexo ao vosso ofício 12088 de 30JUL09

As alegações e correcções estão identificadas face a cada um dos pontos do relatório produzido pelo TC

INTRODUÇÃO

Condicionantes

16. Relativamente à questão da morosidade do fornecimento da informação não podemos concordar com esta alegação, uma vez que foram cumpridos os prazos quando especificados nas comunicações do TC. A metodologia utilizada que se traduziu na entrega de um questionário global em 14 de Abril de 2009 e solicitações adicionais para especificar alguns aspectos de pormenor, mereceu a cada momento as respostas que foram consideradas adequadas. Por outro lado salienta-se que alguma da informação teve de ser preparada face às solicitações, mantendo-se em paralelo o regular funcionamento dos serviços.

Quanto à inconsistência da informação, entende-se que se trata de informação em diferentes períodos de tempo, evoluindo necessariamente face à dinâmica dos processos e representando a cada momento realidades diferentes e cujas fontes de informação são diferenciadas, como é o caso concreto quando o relato se refere às horas facturadas.

LEI DE PROGRAMAÇÃO MILITAR

Enquadramento orçamental

22. Relativamente ao Anexo I – Investimentos previstos na LPM (agregados relevantes), deve ser corrigido o período indicado 2009-2011, para 2006-2011.



MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL
INSPECÇÃO-GERAL
PALÁCIO BENSÁUDE - ESTRADA DA LUZ, 151
1600-153 LISBOA



Ex^{mo} Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

P/C
Ex^{mo} Senhor
Chefe do Gabinete de Sua Excelência o
Ministro de Estado e da Defesa Nacional
LISBOA

Nossa referência:

N.º 00388

P.º 900.30.09

03 SET 2009

Assunto: **AUDITORIA DE ACOMPANHAMENTO PERMANENTE DA LPM: FORÇA AÉREA - TASMO**

Ref.º : Proc.º n.º 21/09 – Audit

Senhor Juiz Conselheiro,

Na sequência da notificação referente ao assunto em epígrafe, venho informar V.Exa. que esta Inspeção-Geral nada tem a acrescentar aos factos e às conclusões formuladas no relatório da auditoria.

Aproveito o ensejo para manifestar a V.Exa. a elevada satisfação pela contribuição que os relatórios IGDN N.º 01/2007 (Auditoria à gestão dos procedimentos relacionados com o Programa de Modernização dos F-16) e IGDN N.º 06/2007 (respectivo *follow-up*), têm conferido aos trabalhos desenvolvidos neste âmbito, numa perspectiva de complementaridade de esforços entre instituições de controlo.

Com os melhores cumprimentos

Atenciosamente

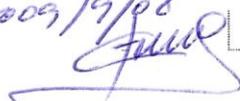
O INSPECTOR-GERAL

Rogério Pereira Rodrigues



• A equipa de auditores
- Dr. Fernando Lago
- Dr. Cláudio Wagner
• Cópia para mim.

2009/09/08



Ex.mo Sr. Director-Geral:
TRIBUNAL DE CONTAS
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

V/ ref. Ofícios n.ºs 12113 e 12725 de
Your ref. 30Jul09, 13Ago09 respectivamente

N/ ref. 203-DP/EB
Our ref.

Data 2009-09-04
Date

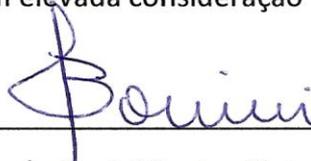
Assunto Auditoria de Acompanhamento permanente da LPM: Força Aérea - Tasmu
Subject

Ex.mo Sr. Director-Geral:

Relativamente ao assunto versado nos Ofícios em referência, aprez-me remeter a V. Ex.ª, em documento separado, exposição sobre o Relato datado de 2009-07-28, referente ao assunto acima referenciado.

Sem outro assunto de momento, mantemo-nos ao inteiro dispor de V. Ex.ª para qualquer esclarecimento adicional julgado necessário.

Com elevada consideração



Eduardo Bonini Santos Pinto

Presidente & CEO

DGTC 07 09 09 16002

Ass: Acompanhamento de recomendações formuladas no Relatório n.º 51/06
“Auditoria a investimentos da Força Aérea”

Proc. n.º 21/09 - AUDIT

Ex.mo Sr. Director-Geral:

Direcção-Geral do Tribunal de Contas

Eduardo Bonini Santos Pinto, Presidente do Conselho de Administração da **OGMA – Indústria Aeronáutica de Portugal S.A.**, notificado do **RELATO**, datado de 2009.07.28, relativo ao acompanhamento permanente da LPM: Força Aérea – TASMO, vem respeitosamente expor o seguinte:

1- Questão prévia:

a) Antes de nos determos no fundamental do Relato, permitir-me-ão V. Exas. recordar que recebemos com muito gosto a equipa de auditoria nas nossas instalações, aonde foi feita uma apresentação do Programa e uma visita guiada às oficinas de reparação com demonstração das aeronaves no estado decomposto desde uma simples carcaça à demonstração da distribuição da cablagem e unidade final, tendo-nos sido dito que a OGMA não estava a ser auditada, e que era tida como parte na solução e não do problema.

b) Ficamos perfeitamente convictos que a auditoria derivava de uma outra, onde eram formuladas algumas recomendações no domínio das relações da Força Aérea com a OGMA e os demais fornecedores, as quais, segundo o Relatório, se deviam inscrever no quadro de um apelo amplo à concorrência prevista na Lei e em que se desse plena aplicação às cláusulas contratuais penais em caso de incumprimento.

c) Não demos conta de que a auditoria tivesse uma abrangência que incluísse a OGMA como entidade a auditar, assim como não demos conta de que outros fornecedores estivessem também a ser auditados, como aliás nos fora transmitido aquando na supra citada visita.

- d) Sobre estes aspectos, nem uma palavra se retira do Relato, ou ofício de notificação.
- e) Salvo o devido respeito por V. Exas., que é muito, interrogamo-nos se deveríamos ser notificados nos termos do art.º 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto. Compreende-se, todavia, que a OGMA fosse ouvida, dada a sua posição estratégica na execução de um projecto de reconhecida relevância nacional.
- f) Por conseguinte, visando uma oportunidade de participação, no acompanhamento do programa LPM, na parte que respeita à ligação com a OGMA, embora não nos possamos rever no documento, passaremos a dar o nosso contributo, esteado nos valores que visa prosseguir, e circunscritos à matéria exclusiva das suas competências.

2. Questão principal:

- a) Da análise do Relato verificou-se que se faz menções à OGMA, explícitas ou implícitas, merecedoras de reparo nos pontos 7; 16; 54; 80; 81; 82; 83; 84; 85; 91; 92; 93; 94; 95; 96; 97; 98; 99; 114 e 115, que seguidamente veremos de *per si*.
- b) O **ponto 7**, relaciona a relação da Força Aérea, e os demais fornecedores, na óptica da concorrência prevista na lei, mas que o Relato não logrou determinar qualquer desconformidade com a lei, embora sejamos a reconhecer que não pode respeitar à OGMA.
- c) No **ponto 16** faz-se uma afirmação genérica de bom acolhimento dado aos auditores e representa-se de imediato uma acentuada morosidade no fornecimento da informação solicitada para se sublinhar a insuficiência dos esclarecimentos através da documentação obtida e inconsistência da informação, sem contudo nada disto se concretizar e a quem respeita. Também aqui temos que reconhecer que não pode respeitar à OGMA, tanto em razão da competência pessoal como da competência material, para além de que sempre que foi solicitada informação foi dada resposta com oportunidade, por isso só pode rejeitar-se liminarmente a abrangência da afirmação.
- c) Em relação ao **ponto 54** faz-se alusão ao Relatório nº 1/2007, da IGDN no sentido de referir que os procedimentos seguidos para execução, do projecto F-16/MLU, que inclui os relativos aos

documentos de despesa até autorização de pagamento, se mantêm. Entendemos não caber à OGMA apreciar a bondade da manutenção desta asserção, todavia, repara-se que se trata de um levantamento presumivelmente relativo ao ano de 2006, eventualmente desajustado à realidade.

d) O **ponto 80** tem uma estreita relação com o **ponto 114**. Parte de um juízo de valor no destaque da utilização da “enorme derrapagem” na conclusão da modificação das aeronaves, posição que nos merece o seguinte comentário:

i) Em primeiro lugar, não estabelece um elo analítico que permitia determinar o entendimento do que é enorme. Ora, se se quer tratar de ordens de grandeza, qual a matriz de referência? Aonde fica o enorme?

ii) Em segundo lugar, o que se entende por derrapagem no programa de execução da LPM? Sem estar determinado um caso base ou situações comparáveis de aferição, não podem, a nosso ver, os Senhores Auditores falar em derrapagem, até porque não se identificam as circunstâncias que a justifiquem;

iii) Em terceiro lugar os Senhores Auditores não esclarecem se se trata efectivamente de atraso, e depois, confirmado este, se se trata de um atraso justificado ou injustificado, e o nexo de causalidade inerente, ou se a execução foi ajustada, ou não, aos interesses da FAP.

A nosso ver, só as respostas concludentes a estas questões podem conduzir a um apreciação correcta. A não ser assim não podem ser tiradas ilações deste jaez.

Ademais, segundo o anexo IV ¹, o calendário de entregas passou a ser outro que infirma o que foi relatado neste ponto.

Sem prejuízo do atrás exposto, salienta-se ainda que a realização dos trabalhos que a OGMA estava e está contratualmente obrigada a prosseguir dependeu e depende, em grande medida, da execução de outros trabalhos, do fornecimento (ou fornecimento atempado) dos materiais pelo Cliente e da ponderação e tomada de decisões também pelo Cliente, prévias e absolutamente indispensáveis para a sua pontual concretização.

¹ O anexo indica a fonte do novo planeamento mas não faz alusão à data do novo planeamento assente na implementação das técnicas “lean” descritas no anexo IX.

A redacção do presente ponto poderá criar a convicção no leitor menos atento ou informado de que a aludida “derrapagem” no prazo de conclusão da modificação das aeronaves está em estrita correlação com a OGMA e a esta deve ser assacada; Todavia, subsistem “a montante” várias e complexas razões não imputáveis legal ou contratualmente à OGMA.

Refiram-se, a título meramente exemplificativo, os sucessivos atrasos e ineficiências na revisão estrutural das asas das aeronaves – trabalho que não é nem nunca foi da responsabilidade da OGMA – com um impacto decisivo na condução dos trabalhos, afectando decisivamente, em quaisquer circunstâncias, a cadência de entrega prevista para as respectivas fuselagens pela OGMA.

e) Os **pontos 81, 82, 83, 84 e 85** apresentam-se de modo exíguo, o que os torna pouco esclarecedores ², tornando-se tendencialmente enfáticos, designadamente pela menção repetitiva à OGMA e derrapagem.

f) Nos **pontos 91, 92, 93 e 94**, enfatiza-se a tendência referida na alínea anterior, não só porque se traz a colação o Protocolo de 1999, como pela repetição integral do ponto 85 do Relato.

No entanto merecem-nos os seguintes reparos:

i) O primeiro prende-se com o facto de no ponto 91 se referir a um Protocolo de 1999, donde consta a redução de valores do preço dos fornecimentos, nos investimentos da FAP, não se concordando com facto de dali se poder retirar que a OGMA não tenha cumprido.

ii) O segundo liga-se com a descrição constante do ponto 93 na medida em que a OGMA não teve oportunidade de se pronunciar. Trata-se de uma constatação, que não é a sua, e que face à actual calendarização perdeu, a nosso ver, actualidade.

No que respeita ao ponto 94, não cabe à OGMA a defesa dos procedimentos contratuais adoptados, sendo porém certo que estamos perante matéria no domínio da Defesa Nacional e que não pode deixar de se rodear de medidas preventivas de segurança que as Entidades competentes, estamos certos, sabem cuidar.

² V.g. menção a 8 anos de Programa no ponto 84, valores mencionados em m€ e em M€.

g) Quanto aos **pontos 95 e 96**, salvo o devido respeito, parece-nos tratar-se de deficiente interpretação das cláusulas do Protocolo ao associar-se a cláusula respectiva às taxas horárias, pois uma coisa não tem a ver com a outra, daí a razão porque foi oportunamente dado esclarecimento de que em abstracto a OGMA favorece a FAP em valores de taxa horária superiores a 10%.

Compreendendo-se a relação estabelecida com a actualização das taxas horárias anuais com o hipotético atraso na concretização do programa, mas não pode ser merecedor da nossa concordância enquanto objecto de análise segundo a adequação aos interesses da FAP, que nos dignamos de não comentar.

Estamos por isso certos do nosso contributo para a sua melhor interpretação.

h) Finalmente no que concerne aos **pontos 97, 98 e 99**, referentes a compensações por incumprimento, tem-se em conta que um contrato estatui relações e cláusulas que vão reger as relações entre dois ou mais contraentes. Nos casos omissos intervém a lei com o seu carácter imperativo ou facultativo.

A não aplicação das cláusulas facultativas dependem da vontade das Partes, as cláusulas imperativas são de observância e aplicação obrigatória.

Ora, o Relato não nos fornece os dados necessários para se aferir, quer dos motivos do hipotético atraso, a que já se aludiu, quer se o critério da aplicação das cláusulas têm natureza unilateral ou bilateral dentro do princípio do estabelecimento de um critério de equilíbrio financeiro nas relações contratualmente estabelecidas.

De resto, também o ponto 99, mais uma vez, mantém a expressão de enfatizar a tendência referida na al. f) e g), pela repetição integral do **ponto 115** do Relato, que aqui se dá como argumentação aplicável.

3. Em suma:

O Programa de Modernização dos F-16 sendo um programa complexo, pretende-se, estamos certos, ligado a um acompanhamento técnico/financeiro, profundo, claro, transparente e concreto.

Creemos que o percurso lógico das conclusões do Relato carece de fundamentação técnica; pelo que, e salvo o devido respeito, manifestamos a nossa discordância relativamente ao teor do presente Relato, *maxime* no que se refere às observações e conclusões acerca da Sociedade OGMA S.A., no Trabalho dos Exmos. Auditores.



Eduardo Bonini Santos Pinto
Presidente & CEO