

RELATÓRIO Nº 21/2011 – 2ª S
PROC. Nº 28/2011 – AUDIT



AUDITORIA À EMPORDEF/DEFAERLOC: AERONAVES C-295M

Tribunal de Contas
Lisboa, 2011



ÍNDICE

INTRODUÇÃO	4
Fundamento, objectivos e âmbito	4
Metodologia	4
Exercício do contraditório.....	4
Condicionantes	5
EMPORDEF	5
Caracterização genérica e enquadramento jurídico	5
Organização e competências	6
DEFAERLOC	7
Caracterização genérica e enquadramento jurídico	7
FORNECIMENTO DAS AERONAVES C-295 M	8
Procedimento concursal e modelo de financiamento	8
Estrutura contratual	9
Execução e Alteração dos contratos	16
ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL NA LPM	25
ARQUITECTURA FINANCEIRA E INSTITUCIONAL: apreciação crítica	27
Complexidade da arquitectura de financiamento	27
Acompanhamento e controlo	29
CONCLUSÕES	31
RECOMENDAÇÕES	35
VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	36
DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS	36
FICHA TÉCNICA	38
ANEXO I – Empresas do Grupo EMPORDEF	40
ANEXO II – EMPORDEF - Organograma	41
ANEXO III – Propostas de contrapartidas do concorrente EADS CASA	42
ANEXO IV – Datas de entrega das aeronaves, penalizações e pagamentos	43
ANEXO V – Apuramento do valor base da locação	44
ANEXO VI – Cálculo das rendas a pagar no âmbito do contrato de locação	45
ANEXO VII - Lei de Programação Militar	46
ANEXO VIII – Entidades notificadas	53
ANEXO IX – Respostas fornecidas no âmbito do contraditório	54

SIGLAS

CA	Conselho de Administração
CEMFA	Chefe do Estado-Maior da Força Aérea
CPC	Comissão Permanente de Contrapartidas
DGAIED	Direcção-Geral de Armamento e Infra-Estruturas de Defesa
EBITDA	<i>Earnings before interest, taxes, depreciation and amortization</i>
EMFA	Estado-Maior da Força Aérea
EMGFA	Estado-Maior-General das Forças Armadas
ENA	<i>Excess Non-Availability</i>
FA	Forças Armadas
FISS	<i>Full in Service Support</i>
FMS	<i>Foreign Military Sales</i>
GFE	<i>Government Furnished Equipment</i>
IGDN	Inspeção-Geral da Defesa Nacional
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
LDN	Lei de Defesa Nacional
LO	Lei Orgânica
LOA	<i>Letter of Offer and Acceptance</i>
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LOR	<i>Letter of Request</i>
LPM	Lei de Programação Militar
MAF	Missão de Acompanhamento e Fiscalização
m€	milhares de euros
M€	Milhões de euros
MDN	Ministério da Defesa Nacional
NALPM	Núcleo de Acompanhamento da LPM
OE	Orçamento do Estado
OSC	Órgãos e Serviços Centrais do MDN
POTF	Preparação, Operação e Treino de Forças
SEC 95	Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais na Comunidade
SEE	Sector Empresarial do Estado
SFN	Sistema de Forças Nacional
SGMDN	Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional
SGPS	Sociedade gestora de participações sociais
SIG	Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional
SPV	<i>Special Purpose Vehicle</i>
TC	Tribunal de Contas
USD	Dólares americanos
USG	Governo dos EUA
VBL	Valor Base da Locação



INTRODUÇÃO

Fundamento, objectivos e âmbito

1. A auditoria à EMPORDEF/DEFAERLOC, cujos resultados se relatam, está inscrita no Programa de Fiscalização de 2011 do TC – Tribunal de Contas¹ e teve por objectivos examinar:
 - o sistema de planeamento, gestão e controlo;
 - a execução orçamental, física e financeira;
 - a execução do leque de contratos relativos ao fornecimento ao Estado de 12 aeronaves C-295M.
2. O âmbito temporal da auditoria foi estabelecido para os anos de 2009 e 2010, sem prejuízo de, sempre que necessário, o período de referência ser alargado a anos anteriores e posteriores.
3. A acção não incluiu no seu âmbito a execução do contrato de contrapartidas à aquisição das aeronaves C-295M.

Metodologia

4. 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 práticas aceites pelas organizações internacionais de controlo financeiro, designadamente a *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI).
5. No âmbito dos estudos preliminares procedeu-se ao exame do dossiê permanente, dos Relatórios do TC relativos a investimentos no âmbito da LPM – Lei de Programação Militar (em especial à Medida “Capacidade de Transporte de Teatro, Vigilância e Fiscalização, Fotografia Aérea e Geofísica”) e da informação recolhida junto dos OSC – Órgãos e Serviços Centrais do MDN – Ministério da Defesa Nacional, EMFA – Estado-Maior da Força Aérea, EMPORDEF e DEFAERLOC.

Exercício do contraditório

6. 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 subsequentes (LOPTC – Lei de Organização e Processo do TC), o Juiz Relator remeteu o Relato com os resultados da auditoria às entidades identificadas no Anexo VIII para que, querendo, se pronunciassem sobre o correspondente conteúdo. As alegações apresentadas no âmbito do exercício do contraditório constam na íntegra no Anexo IX e, sempre que pertinentes, foram introduzidas junto aos correspondentes pontos deste Relatório.

¹ Aprovado pelo TC em sessão do Plenário da 2.ª Secção, de 2 de Dezembro de 2010.

Condicionantes

7. Regista-se o bom acolhimento aos auditores e a colaboração no fornecimento de dados e na prestação de esclarecimentos. Porém, a multiplicidade de entidades inquiridas, a necessidade de entrevistar alguns dirigentes e a demora na resposta a alguns pedidos de informação condicionaram o normal desenvolvimento dos trabalhos, provocando atrasos.

EMPORDEF

Caracterização genérica e enquadramento jurídico

8. A EMPORDEF – Empresa Portuguesa de Defesa, SGPS, S.A.² é a sociedade gestora das participações sociais (SGPS) que agrupa as participações directas e indirectas do Estado em empresas da área da Defesa Nacional, estruturadas pelos núcleos industrial, naval, tecnológico, imobiliário e financeiro (cfr. Anexo I), de que se destacam: OGMA (Indústria Aeronáutica de Portugal, S.A.), ENVC (Estaleiros Navais de Viana do Castelo, S.A.), EID (Empresa de Investigação e Desenvolvimento de Electrónica, S.A.), DEFLOC (Locação de Equipamentos de Defesa, S.A.) e DEFAERLOC (Locação de Aeronaves Militares, S.A.).
9. A EMPORDEF, com o capital social de 174.275 m€ - milhares de euros, integralmente detidos pelo Estado^{3,4}, obedece ao regime jurídico das empresas do SEE – Sector Empresarial do Estado⁵, estando sujeita ao controlo financeiro do TC⁶ e a sua actividade pauta-se pelas orientações estratégicas globais emanadas para o SEE⁷. Os seus gestores estão abrangidos pelo Estatuto do Gestor Público⁸ e devem actuar conforme os princípios de bom governo⁹. Por ser uma SGPS, a EMPORDEF está também sujeita ao regime definido para este tipo de sociedades¹⁰.
10. Os objectivos, políticas e metas da EMPORDEF são estabelecidos pela tutela exercida pelos Ministérios das Finanças e da Defesa Nacional. Os principais objectivos são¹¹:
 - assegurar a gestão do grupo em termos de “racionalidade empresarial”;

² A EMPORDEF foi constituída pelo Decreto-Lei n.º 235-B/96, de 12 de Dezembro. Os estatutos foram alterados com as deliberações de 11 de Julho de 2006 e 2 de Junho de 2008.

³ Cfr. EMPORDEF, acta de 29 de Outubro de 2010.

⁴ Cfr. art.º 36.º do Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de Agosto, os direitos de accionista do Estado são exercidos nas sociedades em que o Estado exerça uma influência significativa, seja por detenção de acções que representem mais de 10 % do capital social, seja por detenção de direitos especiais de accionista. A função accionista do Estado é representada pela DGTF - Direcção-Geral do Tesouro e Finanças.

⁵ Cfr. Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de Agosto. Nos termos do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de Agosto, o Sector Empresarial do Estado integra as empresas públicas e as empresas participadas, sendo estas últimas as organizações empresariais que tenham uma participação permanente do Estado. Presume-se como natureza permanente, as participações sociais representativas de mais de 10 % do capital social da entidade participada (com excepção daquelas que sejam detidas por empresas do sector financeiro).

⁶ Cfr. alínea *o*) do n.º 1 do art.º 51.º e alínea *b*) do n.º 2 do art.º 2.º da Lei n.º 98/87, de 26 de Agosto, com as alterações subsequentes (LOPTC).

⁷ Cfr. Resolução do Conselho de Ministros n.º 70/2008, publicada em 22 de Abril.

⁸ Cfr. Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de Março.

⁹ Cfr. Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/2007, publicada em 28 de Março.

¹⁰ Cfr. Decreto-Lei n.º 495/88, de 30 de Dezembro e legislação complementar.

¹¹ Cfr. EMPORDEF, Relatório e Contas de 2009.



Tribunal de Contas

- estabelecer as condições básicas para a modernização e desenvolvimento sustentado do sector industrial de defesa;
- facilitar a coordenação, ao nível governamental, do processo decisório relativo à indústria de defesa;
- adaptar a indústria de defesa às novas condições do mercado;
- funcionar como mecanismo para gerir a interdependência e as sinergias entre as empresas participadas.

Organização e competências

11. A EMPORDEF, cuja estrutura organizativa é representada no organograma constante no Anexo II, é gerida por um CA – Conselho de Administração composto por seis membros, sendo três executivos e três não executivos, eleitos, em conjunto, para um mandato de três anos pela Assembleia Geral, que designa os que exercem o cargo de presidente e demais funções executivas e os que exercem funções não executivas e integram a comissão de auditoria. O CA, dentro dos limites legais, poderá conferir competências a um administrador-delegado ou a uma comissão executiva, formada por três administradores executivos, por si designados, fixando-lhes as atribuições e regulamentando a respectiva delegação¹².
12. Compete ao CA¹³, nomeadamente, gerir com os mais amplos poderes todos os negócios sociais e efectuar todas as operações relativas ao objecto social da empresa, adquirir, alienar e onerar ou realizar outras operações sobre bens imóveis legalmente permitidas às sociedades gestoras de participações sociais até ao montante de 25% do valor do capital social, propor à Assembleia Geral que a sociedade se associe com outras pessoas ou adquira e aliene participações sociais, contrair financiamentos no mercado financeiro nacional ou internacional, desde que o seu montante não ultrapasse 20% do capital social.
13. Compete à Assembleia Geral¹⁴, nomeadamente, deliberar sobre o relatório de gestão e as contas do exercício, bem como sobre a proposta de aplicação de resultados, proceder à apreciação geral da administração e fiscalização da sociedade, aprovar o plano estratégico de desenvolvimento (após apreciação pelo conselho estratégico), definir políticas gerais relativas à actividade da sociedade, eleger os membros dos órgãos sociais, deliberar sobre quaisquer alterações nos Estatutos, fixar as remunerações dos membros dos órgãos sociais, podendo, para o efeito, designar uma comissão de fixação de remunerações, aprovar a emissão de obrigações, eleger os membros do conselho estratégico e aprovar o respectivo regulamento interno.

¹² Cfr. art.º 14.º dos Estatutos da EMPORDEF, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 235-B/96, de 12 de Dezembro, com a redacção aprovada pela deliberação da Assembleia Geral, de 2 de Junho de 2008.

¹³ Cfr. art.º 15.º dos Estatutos da EMPORDEF.

¹⁴ Cfr. art.º 13.º dos Estatutos da EMPORDEF, com a redacção aprovada pela deliberação de 2 de Junho de 2008.

DEFAERLOC

Caracterização genérica e enquadramento jurídico

14. No âmbito do investimento público nas Forças Armadas têm sido criadas sociedades instrumentais, que se integram no grupo EMPORDEF, para viabilizar a aquisição de equipamentos que posteriormente são locados ao Estado¹⁵, através de contratos de *leasing*, para utilização operacional pelos ramos militares.
15. É o que acontece com o designado Núcleo Financeiro da EMPORDEF que é constituído por duas empresas:
- DEFLOC – Locação de Equipamentos de Defesa, S.A., envolvida na aquisição e locação dos helicópteros EH-101, operados pela Força Aérea;
 - **DEFAERLOC** – Locação de Aeronaves Militares, S.A., envolvida na aquisição e locação de 12 aeronaves C-295M para utilização pela Força Aérea.
16. A DEFAERLOC foi constituída em Janeiro de 2006, com um capital social de 50 m€, integralmente subscrito pela EMPORDEF e tem como objecto a “*locação de aeronaves militares e prestação de serviços aeronáuticos*”¹⁶. A empresa cumpre os requisitos legais para o comércio de armamento¹⁷, tendo o Ministro da Defesa Nacional autorizado aquela sociedade a desenvolver “... *o exercício da actividade de comércio de armamento (bens e tecnologias militares) com o seguinte objecto social: comércio e locação de aeronaves militares e prestação de serviços aeronáuticos*”¹⁸.
17. A DEFAERLOC está sujeita à disciplina legal e regulamentar do SEE¹⁹ e ao controlo financeiro do TC²⁰, incluindo a fiscalização prévia²¹.
18. Os estatutos da sociedade²² adoptaram o modelo tradicional de governo assente em Assembleia Geral, Conselho de Administração e Fiscal Único. Não existe Regulamento do Conselho de Administração que funciona nos termos previstos no Código das Sociedades Comerciais²³ em conjugação com os regulamentos internos ao grupo EMPORDEF.

¹⁵ Cfr. art.º 3.º da Lei Orgânica n.º 4/2006 de 29 de Agosto.

¹⁶ Cfr. documento anexo à escritura de Constituição de Sociedade – art.º 3.º.

¹⁷ Previstos no n.º 1 do art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 397/98, de 17 de Dezembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 153/99, de 14 de Setembro.

¹⁸ Cfr. Despacho n.º 7009/2006, de 29 de Março de 2006.

¹⁹ Cfr. Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, com nova redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 300/07, de 23 de Agosto (regime do sector empresarial do Estado e das empresas públicas); Decreto-Lei n.º 71/07, de 27 de Março (aprova o estatuto do gestor público), a Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/2007, de 28 de Março (define as regras do bom governo das empresas do sector empresarial do Estado) e a Resolução do Conselho de Ministros n.º 70/2008, de 22 de Abril (define as orientações estratégicas para a globalidade do sector empresarial do Estado).

²⁰ Cfr. alínea *o*) do n.º 1 do art.º 51.º e alínea *b*) do n.º 2 do art.º 2.º da LOPTC.

²¹ Cfr. alínea *c*) do n.º 1 do art.º 5.º para que remete a alínea *a*) do n.º 1 do art.º 47.º da LOPTC.

²² Os estatutos da sociedade são constantes de documento complementar – art.º 8º (anexo à escritura de constituição de sociedade), elaborado nos termos do n.º 2 do art.º 64.º do Código do Notariado.

²³ Decreto-Lei 262/86, de 2 de Setembro, com as alterações subsequentes.



Tribunal de Contas

19. Em 31 de Dezembro de 2009, estando o processo de aquisição das aeronaves C-295M em fase de investimento, o imobilizado da empresa totalizava 189.210 m€. Os capitais próprios ascendiam a 29 m€, registando um passivo de 16.666 m€. O volume de negócios foi de 1.081 m€, sendo os resultados operacionais de 0,746 m€ e os resultados líquidos de impostos negativos em 21 m€. O EBITDA era, na referida data, de -1 m€²⁴.
20. De acordo com o Relatório e Contas de 2009²⁵, a DEFAERLOC não tinha, em 31 de Dezembro de 2009, qualquer trabalhador. Torna-se pois evidente que os membros do CA (que são também administradores de outras empresas do grupo EMPORDEF), apenas tiveram funções de negociação dos contratos relativos à aquisição e à locação das 12 aeronaves C-295 M, única actividade da DEFAERLOC.
21. A DEFAERLOC considera-se mera “*sociedade veículo*”, de “... *capitais exclusivamente públicos cumpre as orientações que lhe são transmitidas directa ou indirectamente pelo Estado Português*”²⁶.

FORNECIMENTO DAS AERONAVES C-295 M

Procedimento concursal e modelo de financiamento

22. Com vista à aquisição de 12 aeronaves C-295 M, o Estado Português, através do MDN, abriu concurso público com selecção de propostas para negociação²⁷ e autorizou a realização da despesa até ao montante de 356.805 m€, acrescido de IVA²⁸. Apresentaram propostas dois concorrentes – EADS Construcciones Aeronauticas SA (EADS-CASA) e ALENIA Aeronautica S.P.A.
23. Em 5 de Agosto de 2005, o Ministro da Defesa Nacional adjudicou a proposta apresentada pela EADS CASA²⁹.
24. Em 4 de Novembro de 2005, o Ministro da Defesa Nacional autorizou que as aeronaves fossem “*adquiridas por uma sociedade constituída especialmente para o efeito no âmbito do MDN, que locará as mesmas ao Estado através de um contrato de locação operacional*”³⁰, sociedade que, “*por forma a ser dotada com os fundos necessários à*

²⁴ Cfr. pág. 94 do Relatório e Contas de 2009 da EMPORDEF. (*EBITDA - Earnings before interest, taxes, depreciation and amortization*, corresponde ao lucro antes de juros, impostos sobre o lucro, depreciações e amortizações).

²⁵ Cfr. pág. 14 do referido documento.

²⁶ Ofício da DEFAERLOC n.º 019/CADM, de 17/06/2001.

²⁷ Nos termos do art.º 3.º e n.º 2 do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 33/99, de 5 de Fevereiro.

²⁸ Cfr. Despacho n.º 173-A/MEDN/2004, de 28 de Julho. O anúncio de abertura do concurso foi publicado no DR, III Série, de 15 de Outubro de 2004 e nos jornais “Diário de Notícias” e “Jornal de Notícias” de 2 de Outubro de 2004.

²⁹ Adjudicação autorizada por despacho de 5 de Agosto de 2005 do Ministro da Defesa Nacional, exarado na Informação n.º 377/DGAIED. Salienta-se que aquando da abertura do concurso tudo apontava para que fosse o Estado a proceder à aquisição das aeronaves, enquanto que, no Relatório Final do concurso (homologado pelo referido Despacho), se mencionava que a “*adjudicação do Fornecimento de Aeronaves em causa envolve o estabelecimento dos seguintes contratos: contrato de fornecimento; contrato de contrapartidas; contrato de fornecimento de serviços logísticos associados de manutenção “Full in Service Support”; contrato de locação financeira*”.

³⁰ Despacho exarado no Memorando n.º 11/SG/2005, de 4 de Outubro que, por sua vez, remete para o Memorando da Secretária-Geral do MDN, de 18 de Agosto de 2005.

*aquisição das aeronaves (...) terá que contrair um financiamento junto da banca comercial, sendo (...) os custos associados a este financiamento (...) reflectidos directamente no valor das rendas a pagar pelo Estado à locadora*³¹. Refira-se que o recurso à locação tem acolhimento no n.º 1 do artigo 10.º da LPM (à data a Lei Orgânica n.º 1/2003) que prevê que os actos de investimento público relativos a forças, equipamento, armamento, investigação e desenvolvimento e infraestruturas “*podem ser concretizados por locação sob qualquer das suas formas contratuais (...), quando tal se mostrar justificado pelo interesse nacional, de modo a permitir a dilatação no tempo da satisfação do correspondente encargo financeiro, sem prejuízo da normal inscrição das prestações anuais nos mapas da LPM*”³².

25. Em Novembro de 2005, a EMPORDEF, mandatada para a condução do processo de contratação do financiamento³³, efectuou consulta a quatro instituições bancárias³⁴ com vista a “*obter um financiamento extremamente competitivo, com custos comparáveis aos instrumentos da Dívida Pública da República Portuguesa*”. Nos termos da consulta, as propostas deveriam apresentar “*uma taxa de juro com margem “all in”, pelo que quaisquer comissões, custos devidos por despesas incorridas pelo banco ou quaisquer outras despesas que o banco fundamentadamente pretenda cobrar ao mutuário deverão ser indicados em documento autónomo e apenas para efeitos explicativos na formação da margem “all in”. Os únicos montantes devidos pelo mutuário serão o reembolso de capitais e juros*”³⁵.
26. Em Janeiro de 2006 é criada a DEFAERLOC para funcionar como veículo financeiro (“*special purpose vehicle*”) no fornecimento de 12 aeronaves C-295M.

Estrutura contratual

27. Em 17 de Fevereiro de 2006 foram celebrados os seguintes contratos relativos ao processo de aquisição e locação de 12 aeronaves C-295M³⁶:
- **Contrato de fornecimento de aeronaves de transporte táctico e vigilância marítima**, celebrado entre a DEFAERLOC e a EADS-CASA³⁷, no valor de 274.914 m€, com entrega escalonada das aeronaves entre o momento T0 mais 18 meses úteis e T0 mais 34 meses úteis³⁸;
 - **Contrato de locação de aeronaves de transporte táctico e vigilância marítima, equipamentos e serviços associados de manutenção** celebrado entre o Estado Português (Locatário) e a DEFAERLOC (Locadora), no valor estimado de 303.332 m€, que possibilita a utilização das aeronaves por um período de 15 anos,

³¹ Cfr. Decisão n.º 743/2006 – Outubro 09/1.ªS/SDV – Processo de fiscalização prévia n.º 842/06.

³² Corresponde ao n.º 1 do artigo 3.º da LPM actualmente em vigor (Lei Orgânica n.º 4/2006).

³³ Cfr. ofício do MDN n.º 4323/2006, de 02.08.2006 – pontos 30 e 31.

³⁴ Banco Millennium BCP Investimento S.A.; Banco Espírito Santo de Investimento S.A.; Banco BPI S.A.; Caixa – Banco de Investimentos S.A..

³⁵ Cfr. ofício da DEFAERLOC de consulta ao mercado n.º 087/ADM/JM, de 09.11.2005.

³⁶ As minutas dos contratos de fornecimento, locação operacional, de prestação de serviços associados de manutenção FISS e de contrapartidas foram aprovadas pelo Ministro da Defesa Nacional, em 6 de Fevereiro de 2006.

³⁷ O fornecimento das referidas aeronaves C-295M, foi adjudicada à EADS CASA, por despacho do MDN de 5 de Agosto de 2005.

³⁸ Sendo T0 = Data do pagamento inicial ao fornecedor (17.11.2006).



Tribunal de Contas

renovável. Este contrato tem ainda como objecto a prestação de serviços logísticos associados de manutenção (FISS) pela Locadora³⁹;

- **Contrato de cessão de créditos** celebrado entre a DEFAERLOC (Cedente) e um Sindicato Bancário constituído pela Caixa – Banco de Investimentos S.A., pelo Barclays Bank PLC e pela Caixa Geral de Depósitos S.A. (Cessionários), que se destina a permitir o pagamento ao Fornecedor do preço de aquisição das aeronaves (274.914 m€) e o cumprimento do Plano de Pagamentos e Facturação, que constitui o anexo VII ao contrato de fornecimento;
- **Contrato de prestação de serviços logísticos associados de manutenção**, celebrado entre a DEFAERLOC e o fornecedor EADS CASA, remunerado pelo preço hora de voo⁴⁰;
- **Contrato de contrapartidas** celebrado entre o Estado Português e o fornecedor EADS-CASA no montante 460 M€, com um período de implementação entre 2006 e 2013 e que contemplava 13 projectos de contrapartidas a realizar por 4 empresas nacionais (OGMA, Skysoft, ETI e Novabase).

28. Os contratos, com excepção do contrato de contrapartidas, foram enviados para fiscalização prévia do TC. Apenas o contrato de locação operacional, celebrado entre o MDN e a DEFAERLOC, com o valor de 303.332,43 m€, foi apreciado merecendo visto⁴¹; os restantes foram devolvidos porque os contratos celebrados pela DEFAERLOC, por ser empresa pública, não estavam sujeitos a fiscalização prévia⁴².

29. Refira-se, desde já, que em 30 de Junho de 2010, foram formalizadas alterações ao contrato de locação e ao contrato de cessão de créditos. A alteração do contrato de locação foi submetida a fiscalização prévia do TC que decidiu⁴³ pela sua devolução por entender que estava dispensado por se tratar duma alteração a um contrato já visado⁴⁴.

Contrato de fornecimento

30. O contrato de fornecimento tem por objecto o fornecimento, pelo preço global de 274.914 m€⁴⁵, de 12 aeronaves C-295M de transporte tático (TAT) sendo 5 delas na configuração de vigilância marítima (VIMAR), assim como os respectivos equipamentos, produtos e serviços associados, que constituem o apoio logístico integrado.

³⁹ O contrato de locação foi visado pelo TC em 9 de Outubro de 2006 (Proc. n.º 842/06).

⁴⁰ Cfr. contrato de locação – anexo III - “Termos e condições da prestação serviços logísticos associados de manutenção”, art.º 7.º, os serviços FISS são remunerados pelo preço de 971€ para a versão TAT e 1.517€ para a versão VIMAR, nas condições económicas de 2005. Os preços estão sujeitos a revisão anual, efectuada pela Locadora no mês de Janeiro de cada ano, permanecendo em vigor para os serviços prestados durante esse ano.

⁴¹ Processo 842/06 do TC, visado em 9 de Outubro de 2006.

⁴² Cfr. alínea a) do n.º 1 do art.º 47.º da LOPTC, na redacção então em vigor.

⁴³ Cfr. Proc. n.º 1067/2010, sessão de 26 de Outubro de 2010.

⁴⁴ Cfr. alínea d) do n.º 1 do art.º 47.º da LOPTC.

⁴⁵ O preço é fixo, não sendo revisível nem actualizável, sem prejuízo de:

- diminuições por trabalhos a menos ou o pagamento de trabalhos a mais (cláusula 5.ª);
- compensação do fornecedor por atrasos imputáveis à adquirente (cláusula 6.ª n.º 6 c) e 35.ª).

31. O contrato previa a entrega escalonada das aeronaves entre 18 e 34,5 meses úteis após o pagamento inicial ao fornecedor⁴⁶ e as condições de pagamento seguintes:

Condições de Pagamento

Pagamentos	Prazo	% (do preço do contrato)
Pagamento inicial	T0 = prazo máximo de 9 meses após assinatura do contrato	10%
Pagam. pré entrega	12 meses após T0	10%
Pagam. pré entrega	18 meses após T0	10%
Saldo	Com a entrega de cada item	70% do preço do item

Fonte: Anexo VII do contrato de fornecimento

32. Após a recepção provisória apenas serão suportados pelo fornecedor os encargos com cada aeronave decorrentes do funcionamento da garantia, pelo prazo mínimo de 2 anos contado a partir da sua recepção provisória ou 1.000 horas de voo⁴⁷.
33. O pagamento das facturas é efectuado no prazo de 45 dias a contar da sua recepção pela MAF-Fornecimento, de acordo com as seguintes regras⁴⁸: pela entrega das aeronaves, só após emissão dos certificados de aceitação; outras situações, depois das facturas serem visadas por esta; e ambos os casos, se aplicável, só após comunicação da MAF-Fornecimento ao adquirente do montante das penas contratuais a compensar⁴⁹.
34. As aeronaves têm um período de vida útil previsível de cerca de 65 anos, destinam-se a ser utilizadas pelo Estado Português através da Força Aérea e serão, à medida da respectiva entrega, cedidas ao Locatário, nos termos de um contrato de locação operacional.

Contrato de locação

35. O contrato de locação, celebrado entre o Estado Português (Locatário) e a DEFAERLOC (Locadora)⁵⁰, tem 2 objectos⁵¹:
- a atribuição ao Locatário do direito de gozo temporário de 12 aeronaves C-295M⁵², com os respectivos equipamentos, produtos e serviços associados, pelo prazo de 15

⁴⁶ Cfr. contrato de fornecimento: anexos VII – Pagamentos e VIII – Calendário de entregas. O pagamento inicial ao fornecedor, no montante de € 27.491.400, ocorreu em 17.11.2006 (Cfr. doc. DEFAERLOC anexo ao ofício n.º 5352/DGAIED, de 20/10/2010).

⁴⁷ Cfr. contrato de fornecimento - cláusula 17.ª e 24.ª.

⁴⁸ Cfr. contrato de fornecimento - cláusula 6.ª.

⁴⁹ Cfr. contrato de fornecimento - cláusula 35.ª “se o Fornecedor não cumprir os prazos a que se obriga no contrato de fornecimento, incorrerá numa pena contratual de valor equivalente a 5%, (cinco por mil) do preço de todas as prestações em falta, por cada semana de atraso”, caso tal não se deva a força maior.

⁵⁰ O contrato entrou em vigor a 9/11/2006 (cfr. doc. DEFAERLOC anexo ao ofício n.º 5352/DGAIED, de 20/10/2010).

⁵¹ Cfr. contrato de locação - cláusula 1.ª.



Tribunal de Contas

- anos⁵³, renovável por iguais períodos, contados a partir da data de emissão do último certificado de entrega para locação, mediante remuneração periódica (cfr. calendário de alugueres fixado no anexo I do contrato de locação)⁵⁴;
- a prestação de serviços logísticos associados de manutenção (FISS) pela Locadora⁵⁵, que pode subcontratar a terceiras entidades.
36. O contrato prevê a possibilidade da Locadora ceder a terceiros a totalidade dos créditos emergentes do contrato de locação. O contrato é renovável, por interesse do Locatário, sendo o valor dos novos alugueres calculado de acordo com o valor de mercado dos bens à altura⁵⁶. Em caso de extinção do contrato, os bens locados serão devolvidos à Locadora⁵⁷.
37. O período de contagem de remuneração decorre entre a data do primeiro desembolso (17 de Novembro de 2006) e a data de determinação do valor base da locação, que coincide com a data da assinatura do certificado de entrega para locação da última aeronave pela locadora (que não deveria ultrapassar a data de 31 de Dezembro de 2009).
38. O valor base da locação, calculado na data pré-determinada, corresponde à soma de^{58,59}:
- a) cada uma das quantias entregues pela Locadora ao fornecedor (EADS-CASA), a título de preço pela aquisição das aeronaves, ao abrigo do contrato de fornecimento;
 - b) imposto do selo aplicável a utilizações de crédito nas operações financeiras de prazo superior a 16 anos (a aplicar sobre cada um dos preços de aquisição das aeronaves);
 - c) comissão de montagem da operação;
 - d) montantes correspondentes a uma remuneração, calculada tendo em conta períodos de remuneração sucessivos de 6 meses, com capitalização da remuneração no termo de cada período⁶⁰. A contagem da remuneração inicia-se na data de entrega da primeira quantia, terminando na data de determinação do valor base da locação.
39. A retribuição compreende 26 alugueres pagos semestral e postecipadamente, sendo o 1.º aluguer pago 6 meses após a data de determinação do valor base da locação.
40. Tal como já referido, o contrato de locação inclui a prestação pela Locadora de serviços logísticos associados de manutenção (FISS). O pagamento desses serviços não se encontra compreendido no valor dos alugueres, sendo efectuado autonomamente pelo

⁵² A entrega para locação é feita em simultâneo com a recepção provisória das aeronaves, no âmbito do contrato de fornecimento, sendo assinado entre as partes o certificado de entrega para locação.

⁵³ Contados a partir da assinatura do último certificado de entrega para locação. O locatário não goza da opção de aquisição dos bens locados (cfr. contrato de locação - cláusulas 5.ª e 6.ª).

⁵⁴ Cfr. contrato de locação - cláusulas 5.ª e 8.ª

⁵⁵ Cfr. contrato de locação - anexo III.

⁵⁶ Cfr. contrato de locação - cláusula 7.ª

⁵⁷ Cfr. contrato de locação - cláusula 6.ª e 24.ª

⁵⁸ Cfr. contrato de locação, anexo I - cláusula 6.ª

⁵⁹ O anexo I, cláusula 8.ª (2.º parágrafo) do contrato previa a possibilidade do Estado, até à data de determinação do valor base de locação, fazer adiantamentos ao locador num montante mínimo de 10 M€ por entrega até ao limite de 53 M€, que deveriam ser deduzidos ao valor base de locação. Tais adiantamentos não foram efectuados.

⁶⁰ De acordo com o contrato de locação, a taxa de remuneração correspondia à taxa nominal anual da Euribor a 6 meses, acrescida de uma margem de 0,08%.

Estado, com uma periodicidade trimestral e calculado com base nas horas efectivas de voo da frota⁶¹.

Contrato de cessão de créditos

41. Tendo como contrapartida a aquisição dos créditos detidos pela Cedente (DEFAERLOC) sobre o Estado Português (Cedido), nos termos do contrato de locação, os Cessionários (sindicato bancário) obrigaram-se a efectuar os pagamentos seguintes⁶²:
 - preço de aquisição das aeronaves, no montante de 274.914 m€, a pagar à Cedente ou, por indicação deste, ao Fornecedor;
 - montante correspondente ao imposto do selo eventualmente devido pela concessão do financiamento e juros vencidos no período de desembolso;
 - montante da comissão de liderança, montagem e participação no financiamento;
 - montante correspondente aos custos de montagem da operação.
42. Sobre as quantias efectivamente pagas e/ou entregues no período de desembolso (desde a data de entrega da primeira quantia [17 de Novembro de 2006] e a data de capitalização final [data de assinatura do certificado de entrega para locação da última aeronave, não ultrapassando 31 de Dezembro de 2009]) são calculados juros a uma taxa nominal correspondente à Euribor a 6 meses “acrescida de uma margem de 0,08%”, apurando-se o montante do capital financiado total.
43. Sobre o capital financiado total vencem-se, semestral e postecipadamente juros, à taxa acima referida, durante o período de reembolso [desde a data de capitalização final até ao termo do contrato de cessão de créditos], que são incluídos nas 26 prestações semestrais, vencendo-se a primeira 6 meses após a data de capitalização final.
44. Os Cessionários têm direito a receber da Cedente, nos termos e condições a fixar em documentos autónomos⁶³:
 - uma comissão e um montante a título de custos incorridos pelos serviços prestados no âmbito da liderança, montagem e participação no contrato;
 - uma comissão pelo processamento de cada uma das prestações semestrais, durante o período de reembolso.
45. De acordo com a simulação dos encargos previstos na cláusula 8.^a do contrato de cessão de créditos⁶⁴, o capital financiado final seria de 233,4 M€ e os alugueres semestrais totalizariam 303,3 M€ (soma de valores correntes), variando as prestações semestrais entre 11,4 M€ e 11,8 M€.
46. Os créditos cedidos são pagos pelo Cedido (Estado Português) aos Cessionários, ficando a Cedente liberada do seu pagamento. No entanto, durante toda a vigência do contrato, a Cedente obriga-se perante os Cessionários, a “*não exercer qualquer outra actividade*

⁶¹ Cfr. contrato de locação - cláusula 25.^a.

⁶² Cfr. contrato de cessão de créditos - cláusula 3.^a.

⁶³ Cfr. contrato de cessão de créditos - cláusula 17.^a.

⁶⁴ Simulação efectuada pelos Cessionários e fornecida pelo MDN ao TC.



Tribunal de Contas

para além da aquisição das Aeronaves e cedência do respectivo gozo ao cedido, sob o regime da locação, que inclui a prestação de serviços de manutenção das referidas Aeronaves”⁶⁵.

Contrato de prestação de serviços logísticos associados de manutenção

47. A DEFAERLOC (Cliente) celebrou com a EADS-CASA (Prestador) um contrato de prestação de serviços logísticos associados de manutenção “*Full in Service Support*” (serviços FISS) às 12 aeronaves C-295M, assim subcontractando os serviços previstos no contrato de locação⁶⁶.
48. O contrato vigora pelo prazo inicial de 5 anos, a contar da recepção provisória da primeira aeronave que entrar ao serviço, renovável por iguais períodos, até ao prazo total de 15 anos, que poderá ser prorrogado por novos e sucessivos períodos de 5 anos até completar um prazo máximo de 30 anos, mantendo-se as condições contratuais.
49. O Prestador garante a disponibilidade da frota para as missões que foram definidas pelo Cliente no anexo I “*Requisitos Operacionais*” do contrato de fornecimento.
50. A indisponibilidade anual da frota e das aeronaves equipadas para a missão VIMAR, em virtude de falta de peças sobresselentes ou da manutenção da responsabilidade do Prestador, não pode exceder 20% sendo penalizada qualquer indisponibilidade em excesso (designada ENA - “*Excess Non-Availability*”). Está ainda prevista uma penalidade adicional, a aplicar após a recepção provisória das 12 aeronaves, caso não se atinja uma disponibilidade mínima de 4 aeronaves TAT e 3 VIMAR. O valor das penalidades é deduzido na primeira factura subsequente.
51. Sem prejuízo das obrigações do Prestador serem assumidas perante a Cliente, os serviços serão prestados directamente ao Utilizador [Força Aérea Portuguesa] e incluem, designadamente:
- o Apoio de Manutenção, definido no anexo “*Maintenance Support*”;
 - o Apoio de Abastecimento, definido no anexo “*Supply Support*”;
 - o Apoio de Manutenção e Abastecimento aos Sistemas VIMAR, definido no anexo “*VIMAR Mission System & Support Centre*”;
 - os serviços de apoio com pessoal no armazém da Base de Operação Principal do Utilizador;
 - todo o apoio de manutenção e actualização de *software*;
 - os serviços especificados no anexo “*Statement of Work*”.
52. Foram estabelecidas as condições de operação da frota seguintes: operação mínima de 3600 horas de voo por ano para toda a frota (12 aeronaves multiplicado por 300 horas de

⁶⁵ Cfr. contrato de cessão de créditos - cláusula 13.ª.

⁶⁶ Cfr. n.º 2 do art.º 14.º do anexo III do contrato de locação. Cfr. n.º 1 do mesmo artigo “*a responsabilidade por todos os serviços (...) é exclusivamente da LOCADORA, independentemente da intervenção dos seus subcontractados, auxiliares e fornecedores*”.

voos por ano) e uma média mínima anual por voo de 2 horas. Caso a operação mínima não seja atingida num determinado ano o prestador do serviço incluirá na sua última factura para esse ano, um custo adicional no valor resultante da multiplicação do preço da hora de voo da versão TAT pela diferença entre a efectiva operação da frota durante tal ano e a referida operação mínima⁶⁷.

53. O pagamento dos serviços FISS será calculado com base nas horas efectivas de voo da frota durante o trimestre anterior, estando os preços sujeitos a revisão anual, efectuada no mês de Janeiro de cada ano, permanecendo em vigor para os serviços prestados durante esse ano. Para o efeito o Prestador do serviço apresenta à Cliente uma factura que inclui os seguintes elementos:
- o custo do "FISS" resultante de multiplicação do preço anual da hora de voo (PFH) pelas horas de voo da frota durante o trimestre anterior. Este custo terá duas componentes: uma respeitante às aeronaves TAT e outra às da versão VIMAR⁶⁸;
 - o custo dos serviços não incluídos no âmbito do FISS.
54. Os serviços executados e as peças sobresselentes fornecidas pelo Prestador, que não estejam incluídos no âmbito do contrato, serão facturados com base no preço *standard* homem/hora⁶⁹.

Contrato de contrapartidas

55. Decorrente da celebração do contrato do fornecimento das referidas aeronaves⁷⁰, foi celebrado entre o Estado Português e a sociedade EADS-CASA um contrato de contrapartidas no montante 460 M€, respeitante a 167% do valor do fornecimento contratado, com um período de implementação entre 2006 e 2013 e que contemplava 13 projectos, nas áreas da aeronáutica (275 M€) e das TIC (185 M€), a realizar por 4 empresas nacionais (OGMA, Skysoft, ETI e Novabase).

⁶⁷ Cfr. contrato de manutenção - cláusulas 7.^a e 12.^a n.º 4.

⁶⁸ Cfr. contrato de manutenção - cláusula 9.^a, os serviços FISS são remunerados pelo preço de € 971 para a versão TAT e € 1.517 para a versão VIMAR, nas condições económicas de 2005.

⁶⁹ Cfr. contrato de manutenção - cláusula 3.^a n.º 2, estão excluídos do âmbito do contrato, designadamente: manutenção e reabastecimento de qualquer componente da aeronave que não faça parte da configuração da aeronave; peças sobresselentes e os serviços de reparação da aeronave resultantes de: colisão ou acidente; de dano devido a culpa, abuso, utilização ou manutenção indevida pelo locatário; de dano devido a fenómenos naturais; modificação ou substituição de equipamento determinado e/ou requerido pelo locatário; pintura integral do avião (se não prevista nas inspecções programadas; a actividade de apoio e manutenção relacionada com o Centro de Guerra Electrónica; a manutenção de todos os equipamentos GFE; manutenção e peças sobresselentes dos equipamentos RWR; fornecimento de peças sobresselentes do BFE.

⁷⁰ A CPC - Comissão Permanente de Contrapartidas, em relatório aprovado em 23 de Março de 2005, considerou os projectos de contrapartidas apresentados pelas empresas concorrentes aceitáveis, tendo concluído que a melhor proposta era a da EADS-CASA (cfr. Anexo III).



Tribunal de Contas

Execução e Alteração dos contratos

Execução do contrato de fornecimento

56. O contrato de fornecimento, que entrou em vigor em Novembro de 2006 com o primeiro desembolso⁷¹, previa a entrega escalonada de aeronaves entre Junho de 2008 e Janeiro de 2010 (cfr. Anexo IV).
57. Em Setembro e Novembro de 2008 foram recepcionadas a primeira e segunda aeronaves, respectivamente⁷². Em 2009, foram recepcionadas as restantes 5 aeronaves TAT e iniciou-se o processo de qualificação das 5 aeronaves VIMAR que só seriam entregues em 2010 (3 aeronaves) e em 2011 (2 aeronaves).

Em sede de contraditório, o Presidente da MAF-Fornecimento refere que *“até 17Set09 apenas tinham sido recebidas 5 aeronaves, pelo que seria expectável assumir que nesse ritmo de aceitações era impossível receber as restantes 7 em 2009”*.

58. Ocorreram atrasos na entrega das aeronaves que variaram entre 10 e 64 semanas, face ao estabelecido inicialmente no contrato de fornecimento, cuja responsabilidade é atribuível quer ao fornecedor quer ao Estado Português (MDN, Força Aérea/MAF-Fornecimento). De entre os vários factores justificativos dos atrasos destacam-se os seguintes:
- tardia disponibilização à CASA-EADS de rádios ARC-210 (e equipamento criptográfico e outro associado), da responsabilidade do Estado Português, alguns dos quais tiveram de ser substituídos (aspecto a desenvolver em ponto autónomo);
 - introdução de modificações a pedido do Estado Português;
 - atraso no processo de aceitação da 1.ª aeronave, que se repercutiu na recepção das seguintes, na medida em que existe indexação da qualificação e aceitação das aeronaves subsequentes;
 - dificuldades decorrentes, nomeadamente, da importação de equipamentos a incorporar nas aeronaves, da disponibilização tardia do DDP dos POD, de problemas com o radar meteorológico das aeronaves e da necessidade de qualificação da configuração da capacidade de reconhecimento fotográfico (PG03-RFOT);
 - morosidade no processo de qualificação VIMAR pelos alargados testes, reuniões e discussões com o fabricante para avaliação de requisitos e limites de operacionalidade dos equipamentos (e.g. junto dos fabricantes INDRA e SAINSEL, das gamas de temperatura de operação dos equipamentos CLT, TP e TMP instalados no interior da consola VIMAR)⁷³;

⁷¹ Cfr. doc. DEFAERLOC anexo ao ofício n.º 5352/DGAIED, de 20/10/2010, o primeiro desembolso (pagamento ao fornecedor), no montante de 27.491,4 m€, ocorreu a 17.11.2006.

⁷² O processo de aceitação das aeronaves implica um conjunto de procedimentos de acompanhamento e controlo do processo de fabricação e de ordem técnica. Refira-se que no contrato de fornecimento distinguem-se dois tipos de recepção das aeronaves, referindo-se os requisitos da entrega e recepção provisória (cláusula 17.ª) e da recepção definitiva (cláusula 18.ª). A recepção definitiva é requerida pelo Fornecedor à MAF, findo o período de garantia e presume-se efectuada caso esta não emita declaração em sentido contrário no prazo de quinze dias (ponto 2. da cláusula 18.ª). O período de garantia inicia-se a partir da recepção provisória dos bens e tem um prazo mínimo de dois anos ou 1.000 horas de voo, conforme o que ocorra primeiro (cláusula 24.ª do contrato de fornecimento).

⁷³ A qualificação das aeronaves de configuração VIMAR (PG02) foi formalmente iniciada em 25 de Novembro de 2009 com a aeronave S/N 052 e continuada na aeronave S/N 055 a partir de 3 de Fevereiro de 2010. Em resultado das

- não constituição de uma segunda equipa de recepção devido, quer à restrição contratual que veda a ocorrência simultânea da mesma actividade do procedimento de aceitação duma aeronave⁷⁴, quer da alegada impossibilidade da Força Aérea reunir os especialistas necessários, quer ao facto do assunto não ter sido tratado na MAF-Fornecimento por desconhecimento ou insuficiente relevância dado ao prazo limite de 31 de Dezembro de 2009 constante no contrato de cessão de créditos.

Perturbações no fornecimento de rádios ARC-210

59. Como referido, uma das causas do atraso no fornecimento relaciona-se com os rádios ARC-210 (e equipamento criptográfico e/ou equipamento de agilização de frequências para comunicações, navegação e identificação). Nos termos do contrato de fornecimento das aeronaves C-295M⁷⁵, o Estado exigiu a instalação de 3 rádios ARC-210 modelo RT-1556B por aeronave, que ele próprio se comprometeu a fornecer à EADS-CASA: 3 rádios até Dezembro de 2007; 3 até Janeiro de 2008; os restantes, à cadência de 3 rádios a cada mês e meio⁷⁶. Essa exigência de capacidade SINGARDS U/VHF nas comunicações decorria de requisitos operacionais para eventual utilização das aeronaves nos diversos cenários NATO.
60. Sendo considerados GFE – *Government Furnished Equipment*, dada a especificidade da configuração pretendida, a aquisição dos rádios teve de processar-se via FMS – *Foreign Military Sales*, não tendo o seu custo sido incluído no contrato de fornecimento das 12 aeronaves, constituindo encargo adicional ao mesmo⁷⁷.
61. Só em 26 de Julho de 2006 (5 meses depois da assinatura do contrato em 17 de Fevereiro de 2006), a Força Aérea enviou a LOR – *Letter of Request* à SAF/IA – *Secretary of the Air Force / International Affaires*, através do ODC – *Office of Defense Cooperation* (AFSEC) na Embaixada dos EUA em Lisboa. Acresce que posteriormente, em 20 de Março de 2007, foi solicitada alteração do equipamento criptográfico para navegação por satélite constante da LOR.
62. Atendendo a que o prazo de entrega estimado para o primeiro rádio era de cerca de 30 meses⁷⁸, adicionando o referido prazo à data de envio da LOR [Julho de 2006], constata-se que a primeira aeronave só estaria operacional com os rádios ARC-210 modelo RT-1556B em Janeiro de 2009. Ora, como a data contratual de entrega da primeira aeronave

diligências e discussões para a determinação do cabal cumprimento dos requisitos contratuais, foi efectuado um último voo de aceitação para teste e aferição das temperaturas de operação dos referidos equipamentos na aeronave S/N 055 em 20 de Julho de 2010. Só após esta data se considerou que a versão PG02 estava em condições para serem iniciados os processos de aceitação. Cfr. “Fundamentação para não cumprimento da data contratual de recepção da aeronave”, nomeadamente S/N 063, S/N 052, S/N 064 e S/N 065.

⁷⁴ Cfr. cláusula 16.ª n.º 2 do contrato de fornecimento.

⁷⁵ Cfr. contrato de fornecimento requisito 43.10.4.2.

⁷⁶ Cfr. contrato de fornecimento Anexo V – Equipamentos componentes da definição de Grupo A e Grupo B e equipamento GFE [*Government Furnished Equipment*] e BFE [*Buyer Furnished Equipment*].

⁷⁷ Suportado igualmente por verbas previstas na LPM, no projecto “Aquisição de equipamento (GFE e GSE)” da medida “Capacidade de Transporte Tático, Vigilância e Fotografia e Geofísica”.

⁷⁸ Cfr. ofício EMFA n.º 8560, de 12/06/2008, seriam necessários 18 meses para o seu fornecimento ao abrigo da LOA e 12 meses para integração pela EADS CASA/THALES.



Tribunal de Contas

era Junho de 2008 registar-se-ia, desde logo, um atraso de 7 meses, com repercussão nas aeronaves seguintes.

63. Em resposta às LOR o USG – Governo dos EUA emitiu duas LOA - *Letter of Offer and Acceptance*: LOA PT-M-GEC, em 18 de Julho de 2007 (12 meses após a LOR), relativa ao fornecimento de equipamento criptográfico de comunicações; LOA PT-P-LDE, em 18 de Abril de 2008 (21 meses após a primeira LOR⁷⁹), relativa ao fornecimento dos rádios ARC-210 modelo RT-1556B e restante equipamento. O TC não conseguiu obter informação documentada sobre as razões do atraso na obtenção das LOA, nem sobre eventuais diligências da Força Aérea junto do USG, com eventual participação do PoLO.
64. Apesar de ter sido comunicado ao Ministro da Defesa Nacional, em 28 de Agosto de 2007⁸⁰, que a LOA GEC apenas cobria parcialmente o fornecimento dos equipamentos solicitados na LOR, só em 26 de Março de 2008, a tutela terá sido informada formalmente de que o fornecimento dos rádios ARC-210 modelo RT-1556B, não ocorreria a tempo de equiparem as primeiras aeronaves, sendo proposta, como “*solução de recurso*” a aquisição de 16 rádios ARC-210 modelo 629F-14A, para equipar 5 aeronaves. Entretanto, a Força Aérea acordou com a EADS-CASA o empréstimo (até à recepção dos rádios definitivos) de 2 rádios modelo 629F-14A, por aeronave, a fim de equipar as primeiras 4 aeronaves.
65. Refira-se que a substituição dos rádios ARC-210 modelo RT-1556B por ARC-210 modelo 629F-14A constitui “impedimento permanente” de participação daquelas aeronaves em cenários em que os requisitos operacionais NATO impliquem o provimento de rádios com capacidade VHF SINCGARDS⁸¹. O TC não obteve informação sobre as implicações destas restrições nos objectivos militares iniciais.
66. Em Julho de 2008, o Ministro da Defesa Nacional⁸², considerando que “*só em Outubro de 2010 seria possível dispor da primeira aeronave equipada com os rádios ARC-210 modelo RT-1556B, isto é, cerca de 9 meses após a data contratualizada para entrega da última aeronave*” autorizou a alteração do contrato de fornecimento das aeronaves C-295M, de modo a permitir uma configuração mista dos rádios ARC-210, mediante a redução de 38 para 23 rádios modelo RT-1556B⁸³, a ser concretizada através de alteração da respectiva LOR e desde que não acarretasse ónus ou encargos para o Estado Português e a aquisição [através da EADS CASA] de 16 rádios modelo 629F-14A⁸⁴.
67. Refira-se que a solução inicial de aquisição dos 38 rádios RT-1556B totalizava € 1.745.102 (USD 2.494.449)⁸⁵. A “solução de recurso” composta pela aquisição de 23 rádios modelo RT-1556B por € 1.140.312 (USD 1.629.962) e pela aquisição de 16 rádios

⁷⁹ A 17 de Setembro de 2007 foi remetida uma “nova LOR”, depois de constatado que a LOA PT-M-GEC não incluía os rádios.

⁸⁰ Cfr. ofício EMFA n.º 12136, de 28/08/2007 e Informação NPE n.º 22571, de 23/07/2007.

⁸¹ Cfr. ofício EMFA n.º 4389, de 26/03/2008 e Informação GT C-295M n.º 7262, de 25/03/2008.

⁸² Cfr. despacho do Ministro da Defesa Nacional, de 18 de Julho de 2008.

⁸³ Sendo 21 para instalação em 7 aeronaves e 2 para reserva.

⁸⁴ Sendo 15 para instalação em 5 aeronaves e 1 para reserva.

⁸⁵ Ao câmbio de 1 € = USD 1,4294, mencionado na Informação n.º 2699/DGAIED, de 01.07.2008 que submete a LOA LDE à aprovação do Ministro da Defesa Nacional.

modelo 629F-14A por € 640.000, totalizou € 1.780.312. Deste modo resultou um encargo adicional para o Estado de € 35.210⁸⁶.

68. Em síntese, as perturbações do processo de obtenção dos rádios ARC-210 implicaram:

- um aumento no preço unitário dos rádios modelo RT-1556B decorrente da solicitada alteração à LOR⁸⁷, de € 7.728 (passando de € 53.701 para € 61.429);
- a aquisição de 39 rádios (23 modelo RT-1556B e 16 modelo 629F-14A) quando inicialmente estava prevista a aquisição de 38, com o conseqüente aumento do custo a suportar pelo Estado Português no montante de € 35.210;
- fortes restrições na capacidade operacional de 5 aeronaves participarem em alguns cenários no âmbito de operações da NATO;
- contributo relevante para o atraso na recepção das aeronaves.

Em sede de contraditório, relativamente ao fornecimento dos rádios ARC-210, o Presidente da MAF-Fornecimento esclarece que:

- *“Em função da experiência com anteriores aquisições ao Governo dos E.U.A. através do mecanismo das LOA's, reputou-se como suficiente iniciar o processo com uma antecedência de cerca de 18 meses relativamente à data fixada para a entrega dos rádios à EADS-CASA, que era Dezembro de 2007 (...). Importa esclarecer que à data era totalmente desconhecido que o prazo de entrega para o primeiro rádio viria a fixar-se em 18 meses.*
- *Tal como não era possível prever o facto de as autoridades norte-americanas não terem incluído os rádios na primeira LOA PT-M-GEC (...). E assim, foi necessário elaborar uma nova LOR para este efeito, a qual veio a originar a segunda LOA PT-P-LDE, facto totalmente imprevisível e que não pode ser imputado ao Estado Português.*
- *(...) a denominada "solução de recurso" foi apresentada superiormente em Março de 2008, data em que ainda não era conhecido o valor que o Governo dos E.U.A. iria praticar para a venda dos rádios.*
- *(...) em todas as etapas do fornecimento dos rádios ARC-210 e equipamentos associados, actuou-se com base na informação disponível em cada momento, tendo-se posteriormente verificado que, contra o que seria mais provável, os factos acabaram por nem sempre corresponder com o que havia sido a respectiva previsão. Contudo, certamente mais gravoso teria sido não actuar, aguardando para se estar na posse de todos os dados concretos.*

As alegações apresentadas robustecem a convicção do TC de que a complexa arquitectura institucional e contratual requereria uma mais eficaz gestão integrada do processo, sustentada em informação completa e actualizada e em adequados instrumentos de controlo e de suporte à decisão.

Desvios do prazo de entrega das aeronaves

69. Os desvios acumulados nos prazos de entrega das aeronaves totalizam 450 semanas, dos quais:

- por acordo entre as partes, nos termos da cláusula 9.^a, n.º 2 do contrato de fornecimento, 47 semanas;

⁸⁶ O que contraria a previsão de redução efectiva de cerca de € 410.000 que consta no ofício EMFA n.º 4389, de 26/03/2008 e Informação GT C-295M n.º 7262, de 25/03/2008.

⁸⁷ Que provocou novo atraso uma vez que a nova versão da LOA (para 23 rádios) só foi emitida a 23 de Setembro de 2008, tendo sido assinada pelo representante do Governo Português em 6 de Setembro de 2008.



- imputáveis à EADS-CASA, de acordo com a MAF-Fornecimento, 41 semanas que correspondem a penalizações de 2,9 M€;
- não imputados ao fornecedor nem justificados pela prorrogação do prazo de entrega, 362 semanas. Aplicando os mesmos critérios de penalização aplicáveis ao fornecedor, ou seja, uma pena contratual de valor equivalente a 5‰ (cinco por mil) do preço de todas as prestações em falta por cada semana de atraso⁸⁸, estima-se que aos referidos atrasos corresponderia uma penalização 29 M€.

Em sede de contraditório, o Presidente da MAF-Fornecimento esclarece “quanto aos desvios do prazo de entrega das aeronaves, nomeadamente as 362 semanas (...), a MAF-Fornecimento entendeu [com base no n.º 5 da cláusula 35.ª do contrato de fornecimento] que não seriam passíveis de penalização, com os seguintes fundamentos:

- a. *pela necessidade de proceder a testes e por atraso na disponibilização de equipamentos e documentos a serem fornecidos pelo Estado português (BFE), logo da responsabilidade da adquirente (totalizando 30 semanas);*
- b. *pela necessidade de analisar e discutir (...) a configuração e equipamentos (processos de qualificação), no sentido de se assegurar que obedeciam aos requisitos de funcionamento e operação estipulados, logo da responsabilidade da adquirente (totalizando 17 semanas);*
- c. *Pela solicitação, (...) em Setembro 2010 à EADS - CASA, que atrasasse a entrega das três últimas aeronaves para 2011, (...), logo da responsabilidade da adquirente (totalizando 52 semanas);*
- d. *Pela derrogação do prazo de entrega da aeronave S/N 57 (...) (18 semanas);*
- e. *Pelo atraso na certificação (...) que a Missão relevou por não ser da directa responsabilidade do fornecedor (totalizando 49,5 semanas);*
- f. *Por constituir dupla penalização (...). Foi assumido que as entregas de aeronaves foram indexadas no programa, pelo que o período penalizado para uma não é invocado para as subsequentes (totalizando 195,5 semanas)”.*

70. Os documentos analisados surpreendem pela escassa referência aos atrasos e por não terem sido emitidos alertas atempados nem equacionadas alternativas que teriam porventura minimizado as consequências da ultrapassagem de prazos contratuais, designadamente a necessidade de alterar o contrato de cessão de créditos.

Em sede de contraditório, o Presidente da MAF-Fornecimento refere que “Com o desenrolar do Programa começou a ser perspectivado que este poderia padecer de alguns atrasos, os quais foram do conhecimento de todas as entidades envolvidas no processo. Mais especificamente, tais atrasos acabaram por ser documentados formalmente com a aceitação de cada uma das aeronaves, porquanto resulta de cada certificado de aceitação o desvio ao prazo de entrega inicialmente previsto e as justificações em cada caso pertinentes. (...) Por outro lado, através do ofício 020/PRCA, de 12 de Novembro de 2009, a própria DEFAERLOC questiona a Força Aérea sobre as datas previsíveis de entrega das aeronaves remanescentes. (...) Assim, considera-se que não existiu falta de informação atempada quanto aos atrasos, e que perante tais evidências, não seria necessário elaborar outro tipo de documento para repetir factos que já constavam dos certificados(...)”.

As alegações apresentadas patenteiam a insuficiente gestão integrada do processo que, face aos atrasos na execução física, deveria ter alertado para as implicações jurídicas e financeiras e atempadamente proposto/tomado iniciativas para as minimizar.

⁸⁸ Cfr. cláusula 35.ª n.º 1 do contrato de fornecimento.

Execução e Alteração do contrato de locação

71. No contrato de locação inicial, a data de determinação do valor base da locação correspondia à data de assinatura do certificado de entrega para locação da última aeronave, mas nunca para além da data limite de 31 de Dezembro de 2009. Ora os atrasos ocorridos na entrega/recepção das aeronaves impossibilitaram o cumprimento daquela data limite que deslizou para 31 de Março de 2011.
72. Em consequência a Locadora e o Locatário acordaram que “(...) o período de contagem de remuneração iniciado em 17 de Novembro de 2006 e terminado em 31 de Dezembro de 2009, com capitalização da remuneração correspondente a este período de contagem nesta data, seja mantido inalterado”, mantendo-se a capitalização da remuneração correspondente àquele período e passando a iniciar-se períodos de contagem de remuneração sucessivos de 6 meses, desde 31 de Dezembro de 2009 até à “nova” data de determinação do valor base da locação (com limite a 31 de Março de 2011)⁸⁹.
73. O aditamento teve como reflexo directo um aumento do valor base da locação, que decorre da alteração verificada em três componentes que determinam o seu valor:
- no aumento da comissão de montagem da operação no montante de 440,6 m€⁹⁰;
 - no aumento da taxa de remuneração, tendo a margem que acresce à *Euribor* a 6 meses passado de 0,08% (desde 17 de Novembro de 2006 a 30 de Junho de 2010) para 1,139% a partir de 30 de Junho de 2010 (inclusive);
 - na capitalização da remuneração nos períodos de remuneração desde 31/12/2009 até à “nova” Data de Determinação do Valor Base da Locação (com limite de 31/03/2011).
74. Note-se que as quantias entregues pela Locadora ao fornecedor (EADS-CASA), definidas no contrato de fornecimento, mantiveram-se inalteradas.
75. As alterações verificadas ao contrato inicialmente estabelecido são sintetizadas no quadro seguinte:

⁸⁹ Cfr. ponto 4 da primeira alteração ao contrato de locação.

⁹⁰ Sendo € 770.870 à data de entrada em vigor do contrato de locação e € 1.211.493 na data de entrada em vigor do Aditamento.



ALTERAÇÕES AO CONTRATO DE LOCAÇÃO

ALTERAÇÕES AO CONTRATO	CONTRATO DE LOCAÇÃO		VARIAÇÕES
	INICIAL	ADITAMENTO	
Data limite para a determinação do valor base da locação	31/12/2009	31/03/2011	15 meses
Alteração de 3 componentes que determinam o valor base da locação	Comissão de montagem da operação = 770.870 €	Comissão de montagem da operação = 1.211.493 €	+ 440.623 €
	Taxa de remuneração: de 17/11/06 a 30/6/10 <i>Euribor</i> 6 meses + margem 0,08%	Taxa de remuneração: a partir de 30/6/10: <i>Euribor</i> 6 meses + margem 1,139%	+ 1,059%
	Capitalização da remuneração: de 17/11/06 a 30/6/10 <i>Euribor</i> 6 meses + margem 0,08%	Capitalização da remuneração: de 30/6/10 até à determinação do valor base da locação (no limite 31/3/2011) <i>Euribor</i> 6 meses + margem 1,139%	Diferencial de capitalização e de período de capitalização.
Componentes da fórmula de cálculo dos alugueres	Taxa aplicada r_i = <i>Euribor</i> 6 meses + margem 0,08% Pago 6 meses após data de determinação do valor base da locação	Taxa aplicada r_i = <i>Euribor</i> 6 meses + margem 1,139% Pago 6 meses após data de determinação do valor base da locação	+ 1,059%
	Factor "c" da fórmula: c = rácio de remuneração	Factor "c" da fórmula: c = 1 - rácio de remuneração	Correcção de erro técnico.

Fonte: Contrato de locação de aeronaves de transporte tático e vigilância marítima, equipamentos e serviços associados de manutenção e respectiva alteração

76. O VBL - valor base da locação, cujo cálculo se detalha no Anexo V, determinado em 31/03/2011⁹¹, totaliza 287.151 m€ e corresponde à soma das quatro parcelas seguintes:

(Unidade: €)

Componentes do VBL	Valores	
a) Preço de aquisição das aeronaves		271.986.727
b) Imposto do selo		1.649.084
c) Despesas		1.211.493
Comissão de liderança	1.109.840	
Imposto do selo s/ comissão	44.394	
Outros custos – advogados	57.260	
d) Remuneração		12.303.321
VBL		287.150.625

Fonte: ficheiro "Modelo_DEFAERLOC_Utilizações_TribunalContas_Julho2011_Final"

77. Os pagamentos efectuados à EADS-CASA pela aquisição das aeronaves⁹², cujo preço se manteve inalterado, totalizaram 271.987 m€⁹³. Àqueles pagamentos acresce o correspondente imposto do selo, calculado à taxa de 0,6% (aplicável a utilizações de crédito nas operações financeiras de prazo superior a 16 anos nos termos da Tabela Geral

⁹¹ Cfr. DEFAERLOC - ficheiro: "Modelo_DEFAERLOC_Utilizações_TribunalContas_Julho2011_Final". Apesar de previsto no contrato, o Estado não efectuou qualquer pagamento antecipado ao locador, até à determinação do VBL.

⁹² Contrato de fornecimento de aeronaves de transporte tático e vigilância marítima, capítulo II, cláusula 4.ª, n.º 1.

⁹³ Resultante da dedução de 2.927 m€ de penalidades ao preço das aeronaves (274.914 m€).

do Imposto do Selo) que totaliza 1.649 m€, tal como previsto no contrato de locação e respectivo aditamento.

78. As despesas de montagem da operação, referentes às comissões de liderança (previstas na cláusula 17.1. do contrato de cessão de créditos) e outros custos, nomeadamente com advogados, totalizam 1.211 m€.
79. A remuneração apurada teve em conta a aplicação de períodos de remuneração sucessivos de 6 meses, com capitalização no termo de cada período. A contagem de remuneração iniciou-se na data de entrega da primeira quantia (17/11/2006) e terminou na data de determinação do valor base da locação (31/3/2011), totalizando 12.303 m€. A taxa de remuneração está indexada à Euribor a 6 meses, com a aplicação, até 31/12/2009, de um *spread* de 0,08%, que se alterou após essa data para 1,139%⁹⁴, tal como previsto no contrato de locação e respectivo aditamento.
80. Foi com base no VBL que foram calculados os pagamentos dos 26 alugueres semestrais previstos na cláusula 8.^a – anexo I do contrato de locação. O primeiro aluguer será pago 6 meses após a data de determinação daquele valor, ou seja a 30 de Setembro de 2011.
81. A simulação das rendas a pagar, até Março de 2024⁹⁵ (detalhada no Anexo VI), foi efectuada tendo em conta os parâmetros seguintes:
- um VBL de 287.151 m€;
 - uma retribuição que compreende 26 alugueres, pagos semestral e postecipadamente;
 - a aplicação de uma taxa de juro indexada à Euribor a 6 meses, acrescida de um *spread* de 1,139%⁹⁶;
 - a aplicação de uma taxa de imposto do selo (constante) de 4%;
 - um rácio de remuneração (constante) de 4,281%⁹⁷.
82. O quadro seguinte pretende comparar a simulação inicialmente efectuada pelo MDN, referente aos alugueres das aeronaves, reportada a 02.01.2009, com a situação apurada após aditamento ao contrato e determinação do VBL:

(Unidade: M€)

Dados	Estimado (02.01.2009)	Determinado / Estimado (31.03.2011)	Variação	
			Valor	%
VBL	233,4	287,2	53,8	23,0%
Alugueres semestrais	entre 11,4 e 11,8	entre 13,4 e 15,4	-	-
Total dos alugueres	303,3	390,3	87,0	28,7%

Fonte: Contrato de fornecimento - anexo VII; DEFAERLOC ficheiro: "Modelo_Defaerloc_Reembolso_TribunalContas_Julho 2011_Final"

⁹⁴ *Spread* ponderado das taxas de 0,08% aplicada ao montante utilizado até 31/12/2009 (170.740 m€) e de 2,875% aplicada ao montante por utilizar naquela data (104.174 m€).

⁹⁵ Cfr. DEFAERLOC ficheiro: "Modelo_Defaerloc_Reembolso_TribunalContas_Julho 2011_Final".

⁹⁶ Como previsto na cláusula 8.^a – anexo I do contrato de locação.

⁹⁷ Taxa de remuneração = [Componente d) do VBL / VBL].



Tribunal de Contas

83. Os valores agora apurados para o pagamento dos 26 alugueres semestrais, após aditamento ao contrato, são superiores à estimativa inicial (com data referência de 2 de Janeiro de 2009) em 87 M€.

84. A prestação, pela locadora, de serviços logísticos associados de manutenção (FISS), nos termos do anexo III do contrato de locação, teve início no 2.º trimestre de 2009 e deu origem aos pagamentos seguintes:

(Unidade: €)

Ano de Pagam.	Factura/Trimestre	Valor
2009	2.º e 3.º Trim. 2009	1.296.623,69
2010	4.º Trim. 2009	745.309,49
2010	1.º Trim. 2010	761.954,64
2010	2.º Trim. 2010	960.401,44
2010	3.º Trim. 2010	741.220,25
Total		4.505.509,51

Fonte: Relatório de Execução da LPM 2010

Execução e Alteração do contrato de cessão de créditos

85. A determinação do momento de entrega das aeronaves, de acordo com a calendarização fixada⁹⁸, iniciando-se esta na data da realização do primeiro desembolso (momento T0)⁹⁹, teria como consequência que a entrega da última aeronave ocorreria após a data limite para a utilização do financiamento contratado ao sindicato bancário (31 de Dezembro de 2009)¹⁰⁰, o que impossibilitava o cumprimento do plano de pagamentos até aquela data.

Em sede de contraditório, o Presidente da MAF-Fornecimento refere que “... a informação na posse da MAF-Fornecimento não permitiu identificar as implicações negativas associadas à ultrapassagem da data de 31Dez09, nomeadamente a relevância que o contrato de cessão de créditos atribuía à data da capitalização”.

86. Face ao deslizar do calendário de entregas das aeronaves houve necessidade de obter financiamento para um período adicional até 31 de Março de 2011, nova data prevista para a entrega e consequente pagamento da última aeronave (desvio de 15 meses face ao inicialmente previsto).

87. Com este objectivo, a DEFAERLOC consultou os cessionários (sindicato bancário) traduzindo-se na revisão do contrato de cessão de créditos, formalizada em 30 de Junho de 2010, em condições mais onerosas que as inicialmente contratualizadas, dadas a alterações no mercado de “funding”.

⁹⁸ Cfr. Anexo VIII do contrato de fornecimento.

⁹⁹ O primeiro desembolso ocorreu em 17/11/2006.

¹⁰⁰ A entrega da última aeronave ocorreria 34,5 meses (excluindo o mês de Agosto) após a data do primeiro desembolso que ocorreu em 17/11/2006.

88. Nos termos do contrato alterado, o pagamento da primeira prestação aos cessionários ocorrerá em Setembro de 2011, seguindo-se 25 prestações semestrais com um valor médio de cerca de 15,012 M€, até Março de 2024.

ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL NA LPM

No âmbito da Lei Orgânica n.º 1/2003

89. Na LPM – Lei de Programação Militar¹⁰¹ de 2003, estava inscrito o programa “*Capacidade de transporte tático, vigilância e fotografia aérea e geofísica*” com uma dotação global de 356.850 m€ (23.787 m€ em cada um dos anos de 2007 a 2021), que tinha como finalidade assegurar os encargos decorrentes da aquisição de 12 aeronaves C-295M para substituição da frota C-212-300 AVIOCAR.
90. Em 18 de Agosto de 2005, a Secretaria-Geral do MDN¹⁰² propôs que o processo de financiamento fosse conduzido pela EMPORDEF e demonstrou que as dotações inscritas na LPM no referido programa eram suficientes “*para assegurar os compromissos*” relativos ao contrato de locação, incluindo os custos relativos à manutenção das aeronaves¹⁰³. Esta demonstração baseou-se na capitalização das verbas inscritas na LPM através de um “*factor de multiplicação*” equivalente à taxa de inflação, de 2% em 2004 e de 2,5% para os anos de 2005 a 2021¹⁰⁴, tendo sido concluído que o MDN tinha cabimento suficiente ficando “*ainda disponível (...) o montante de 36.879.822 €*”¹⁰⁵.
91. Sendo certo que o art.º 8.º da LPM dispõe que “*os custos das medidas (...) são expressos a preços constantes, por referência ao ano de revisão da LPM*”, constata-se que são aqueles valores que, anualmente, são inscritos no Orçamento de Estado sem qualquer correcção monetária decorrente da inflação¹⁰⁶.
92. Assim, estima-se que as necessidades de financiamento seriam em cerca de 96,5 M€ superiores à dotação disponível para o programa. Esta situação é ainda agravada pelas cativações anualmente previstas na Lei do Orçamento do Estado.

¹⁰¹ Lei Orgânica n.º 1/2003, de 13 de Maio.

¹⁰² Memorando da Secretaria-Geral do MDN, de 18 de Agosto de 2005.

¹⁰³ Cfr. anexo III do ofício n.º 4323, de 02/08/2006, do Gabinete do Ministro da Defesa Nacional.

¹⁰⁴ O que se traduziu num multiplicador a variar entre 1,0984 em 2007 e 1,5521 em 2021.

¹⁰⁵ Cfr. Ponto 2 do mencionado Memorando.

¹⁰⁶ Cfr. Lei do OE de 2007 (Lei n.º 53-A/2006) e seguintes.



Programa "Capacidade de transporte tático, vigilância e fotografia aérea e geofísica"

(Unidade: m€)

Dotação global (2007 a 2021)	356.805
Preço de aquisição das aeronaves	274.914
Custos de manutenção (2009 a 2021)	97.500
Total de custos	372.414
Saldo sem custos de financiamento	-15.609
Juros - 1.ª fase financiamento - capitalização (2005 a 2009)	11.955
Juros - 2.ª fase financiamento - amortização (2009 a 2021)	68.925
Total de juros	80.879
Saldo final	-96.488

Fonte: LPM de 2003; Memorando da SGMDN de 18 de Agosto de 2005

No âmbito da Lei Orgânica n.º 4/2006

93. Constatada a insuficiência da verba inscrita na LPM¹⁰⁷ para fazer face aos compromissos contratuais no âmbito do fornecimento e manutenção das 12 aeronaves C-295 M, importa agora examinar a suficiência da dotação na Medida “Capacidade de Transporte de Teatro, Vigilância e Fiscalização, Fotografia Aérea e Geofísica”, na LPM em vigor - Lei orgânica n.º 4/2006, de 29 de Agosto.
94. O quadro seguinte sintetiza a informação referente à dotação disponível da medida (para o período de vigência da LPM) deduzida dos pagamentos efectuados e da estimativa de pagamentos a efectuar para o período de vigência dos contratos de locação e de manutenção das aeronaves.

Medida “Capacidade de Transporte de Teatro, Vigilância e Fiscalização, Fotografia Aérea e Geofísica

(Unidade: m€)

Dotação /pagamentos efectuados (a efectuar)		Valor
Dotação – LPM	Medida 25 - LPM (2006 - 2021)	463.695
Medida M25/ Projectos	Cap. de Transporte Tático, Vig. Fotografia e Geofísica	40.239
	Full In Service Support (FISS)	4.290
	MAF	3.101
	Aquisição de equipamento (GFE e GSE)	2.780
	Total de pagamentos (2007 - 2010)	50.410
Contrato de Locação	Estimativa de rendas a pagar (2011 - 2024)	390.309
Manutenção	Estimativa de custos FISS (2011 - 2024)	109.538
Saldo Final		-86.562

Fonte: LPM de 2006; DGAIED – Quadros trimestrais de 2010; ficheiros anexos às respostas fornecidas pela DEFAERLOC e pela Força Aérea

95. A dotação da medida, para os anos de 2006 a 2021, é de 464 M€. Apesar de os pagamentos associados às rendas do contrato de locação só se iniciarem,

¹⁰⁷ Lei Orgânica n.º 1/2003, de 13 de Maio.

previsivelmente, em Setembro de 2011, foram efectuados, desde de 2007, despesas nos quatro projectos associados à referida medida que totalizaram 50 M€.

96. Os pagamentos dos 26 alugueres devidos, associados ao contrato de locação terminam no ano de 2024, ou seja, três anos após o horizonte temporal da medida na LPM, que se limita a 2021. O mesmo se passa com o período de vigência do contrato de manutenção das aeronaves, que vigora pelo mesmo período¹⁰⁸.
97. A estimativa de custos associada ao contrato de manutenção foi efectuada pela FA tendo como base a operação mínima contratada de 3600 horas de voo, com uma distribuição proporcional entre os dois tipos de aeronaves e uma actualização anual dos custos da hora de voo constantes de 4%¹⁰⁹. Se considerada a actualização referida até ao final do contrato (ano 2024), os custos previsionais do FISS serão cerca de 110 M€.
98. Se à dotação disponível na LPM para fazer face às despesas associadas ao fornecimento das aeronaves (464 M€), forem deduzidos os pagamentos realizados na medida até 2010 (50 M€), a estimativa de custos associados ao pagamento das rendas do contrato de locação (390,3 M€) e de manutenção das aeronaves (110 M€), conclui-se que a verba previsivelmente disponibilizada para fazer face aos encargos pagos e previstos associados à medida é insuficiente em cerca de 86,6 M€. Esta situação poderá ainda ser agravada pelo facto de as leis do OE terem vindo a determinar significativas cativações às dotações da LPM.

ARQUITECTURA FINANCEIRA E INSTITUCIONAL: apreciação crítica

Complexidade da arquitectura de financiamento

99. Como exposto em pontos anteriores, a aquisição da frota de aeronaves C-295 implicou a montagem duma complexa teia contratual em que a DEFAERLOC, empresa pública criada para o efeito, é elemento formal chave. Com efeito:
- a DEFAERLOC (Adjudicante) adquire as aeronaves à EADS-CASA (Fornecedora);
 - a DEFAERLOC (Locadora) aloca, por contrato de locação operacional¹¹⁰, as aeronaves ao Estado Português (Locatário) para utilização pela Força Aérea (Utilizadora);

¹⁰⁸ Cfr. ofício da SGMDN n.º 024806, de 20/06/2011.

¹⁰⁹ Cfr. ofício da SGMDN n.º 19770, de 16/05/2011 e ficheiro “Ponto 4.3 Compromissos M025” anexo.

¹¹⁰ O Eurostat considera como critério distintivo da locação financeira face à locação operacional a transferência do risco entre locador e locatário. Quando o locatário adquire o direito de utilizar os respectivos bens por um determinado período de tempo (não necessariamente fixado antecipadamente e podendo não abranger a totalidade, nem mesmo a maior parte da vida económica do bem), a locação é considerada operacional. O locador deverá possuir conhecimentos técnicos sobre os tipos de bem a alocar por forma a assumir a responsabilidade pela sua reparação, manutenção ou substituição. No final do período, o locatário devolve o bem ao locador (ESA 95 Anexo II par. 3). Se todos os riscos e vantagens da propriedade forem de facto, embora não de direito, transferidos do locador para o locatário, a locação é considerada financeira (ESA 95 Anexo II parágrafo 4).



Tribunal de Contas

- a DEFAERLOC (Cedente) cede os créditos do *leasing* operacional a um sindicato bancário (Cessionários) a quem o Estado (Cedido) pagará os alugueres semestrais liberando a Locadora (DEFAERLOC);
- a DEFAERLOC (Adjudicante) subcontrata a manutenção à EADS-CASA (Fornecedora) que presta os serviços FISS directamente à Força Aérea (Utilizadora);
- o Estado Português e o fornecedor EADS-CASA estabelecem um contrato de contrapartidas pela aquisição das aeronaves.

100. Pese embora a multiplicidade dos seus papéis formais, a DEFAERLOC é adjudicante, sem ter intervenção decisiva na escolha das aeronaves e na sua aceitação, embora participe nas MAF – Missões de Acompanhamento e Fiscalização de Fornecimento¹¹¹ e de Manutenção¹¹²; é locadora sem sequer exercer as funções financeiras adstritas ao locador, não se assumindo como parte na “relação de pagamento” com o sindicato bancário, por se ter liberado através do contrato de cessão de créditos; é responsável pela manutenção, sem ter capacidade técnica para supervisionar o subcontrato de serviços FISS.

101. Sendo a DEFAERLOC (e também a DEFLOC) uma entidade apenas formalmente empresarial, os seus actos e contratos, de qualquer natureza, que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades, directos ou indirectos, estão actualmente sujeitos à fiscalização prévia do TC nos termos da 2.ª parte da alínea c) do n.º 1 do art.º 5.º da LOPTC para que remete a alínea a) do n.º 1 do art.º 47.º da LOPTC¹¹³. Refira-se que o MDN e a DEFAERLOC, numa interpretação correcta da actual LOPTC, têm enviado para fiscalização prévia os contratos em que são partes.

102. Para além da repartição dos custos de aquisição no tempo permitir ultrapassar as restrições orçamentais, esta complexa arquitectura de financiamento tinha em conta as regras de contabilização de equipamento militar adquirido em *leasing* operacional, tal como então era praticado pelos Estados e aceite pelo Eurostat¹¹⁴, de registo orçamental do fluxo de caixa no momento do pagamento da entrada ou de uma prestação.

103. Entretanto o Eurostat¹¹⁵, em 9 de Março de 2006, veio considerar que a despesa de aquisição de equipamento militar, ainda que os pagamentos sejam escalonados ao longo de vários anos, é contabilizada no acto da entrega do material e não, como até então, no

¹¹¹ Criada por Despacho n.º 6707/2009 do Ministro da Defesa Nacional.

¹¹² Criada por Despacho n.º 16236/2009 dos Ministros das Finanças e da Defesa Nacional.

¹¹³ Cfr. alínea c) do n.º 1 do art.º 5.º da Lei n.º 98/87, de 26 de Agosto, com a redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto: “Fiscalizar previamente a legalidade e o cabimento orçamental dos actos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades, directos ou indirectos, para as entidades (...) de qualquer natureza criadas pelo Estado ou por quaisquer outras entidades públicas, para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública, com encargos suportados por transferência do orçamento da entidade que as criou, sempre que daí resulte a subtracção de actos e contratos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas”. Para aprofundamento desta temática jurídica, consulte-se a jurisprudência do TC (e.g. Relatório de Auditoria n.º 14/2010 1.ªS TC) e o artigo de JOAO FIGUEIREDO, “Contributos para a determinação do âmbito da fiscalização prévia do Tribunal de Contas”, Revista do Tribunal de Contas n.º 51.

¹¹⁴ Cfr. Regulamento (CE) n.º 2223/96, de 25 de Junho, relativo ao Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais na Comunidade (SEC 95).

¹¹⁵ Cfr. Eurostat “Decision of Eurostat on deficit and debt – Recording of military equipment expenditure”, de 09/03/2006.

momento do pagamento da entrada ou de uma prestação. Deste modo, uma das razões subjacentes a essa arquitectura desapareceu.

104. Aliás, refira-se que o TC já tinha alertado para os riscos inerentes a estes pseudo contratos de locação operacional: “... as LPM não prevêem o recurso a empréstimos mas autorizam a celebração de contratos de locação ... [o Estado tem] ... vindo a constituir sociedades de capitais exclusivamente públicos com as quais tem celebrado contratos de locação de equipamento militar que adquire directamente. Só que, de forma articulada, concomitante e previamente acertada entre todas as entidades intervenientes, estas sociedades cedem à banca os créditos emergentes dos contratos de locação que celebram, obrigando-se o Estado a pagar directamente aos bancos as respectivas rendas. Directamente ou por via contratual o Estado assume, ainda, todas as responsabilidades e riscos inerentes à propriedade dos equipamentos pelo que, partindo de uma locação operacional o Estado acaba por adquirir uma posição contratual em tudo semelhante à de mero mutuário... Ao recurso a crédito a longo prazo, seja por que forma for, por montantes tão elevados, estão associados custos de financiamento importantes ...”¹¹⁶.

Acompanhamento e controlo

105. Nos contratos de fornecimento¹¹⁷ e de manutenção das aeronaves¹¹⁸ estava prevista a constituição pelo Estado Português de Missões de Acompanhamento e Fiscalização (MAF). Sem natureza orgânica e na directa dependência funcional do Ministro da Defesa Nacional, foram criadas em 2009 a MAF-Fornecimento e a MAF-FISS¹¹⁹, compostas por elementos designados pela Força Aérea e representantes da DGAIED e da DEFAERLOC.

106. A MAF-Fornecimento tem um extenso leque de incumbências, designadamente participar nos testes de aceitação e de qualificação das aeronaves e respectivos equipamentos, procedendo à aceitação das mesmas. A recepção provisória de cada aeronave será atestada por um “*certificado de aceitação*”, a assinar pela MAF-Fornecimento e presume-se efectuada caso esta não emita declaração em sentido contrário no prazo de 15 dias¹²⁰. No exercício das suas funções, e quando não se mostre cumprido o contrato de fornecimento, designadamente o cumprimento das prestações pelo fornecedor, a MAF-Fornecimento determina as penas contratuais a aplicar¹²¹.

107. Antes da criação da MAF-Fornecimento, em 2009, essas funções eram desempenhadas pela DGAIED, com o apoio técnico da Força Aérea (que desde Setembro de 2007

¹¹⁶ Cfr. ponto 17 do Relatório n.º 1/06 – 2.ª S. “*Acompanhamento da Lei de Programação Militar*”.

¹¹⁷ Cfr. contrato de fornecimento - cláusula 12.ª.

¹¹⁸ Cfr. contrato de manutenção - cláusula 15.ª.

¹¹⁹ Cfr. Despacho dos Ministros de Estado e das Finanças e da Defesa Nacional n.º 16236/2009, de 26 de Janeiro, publicado em 16 de Julho, com as alterações introduzidas pelo Despacho n.º 6762/2010, publicado em 16 de Abril (contrato de fornecimento) e Despacho n.º 6707/2009, do MDN, publicado em 3 de Março (contrato de manutenção).

¹²⁰ Cfr. contrato de fornecimento - cláusula 18.ª n.º 2.

¹²¹ V.g. contrato de fornecimento - cláusula 35.ª.



mantinha uma equipa residente integrada no GT C-295M) e da DEFAERLOC¹²². Antes de Janeiro de 2009, por omissão na constituição da MAF¹²³, a responsabilidade formal recai no adjudicante – DEFAERLOC – nos termos do n.º 1 da cláusula 12.ª do contrato de fornecimento.

Em sede de contraditório, o Presidente da MAF-Fornecimento informa que “...a MAF-Fornecimento foi constituída (...) 3 anos após a assinatura do respectivo contrato. Até esse momento, a responsabilidade pelo acompanhamento do contrato foi repartida por diversas entidades, tendo a Força Aérea assumido nesse período um papel de assessoria técnica à então DGAED, (...) função da maior relevância para a protecção dos interesses do Estado e da proprietária das aeronaves”.

Acrescenta ainda “Em sede do programa de aquisição das aeronaves C-295M, primeiro a Força Aérea e numa fase subsequente também a MAF-Fornecimento foram confrontadas com a complexa arquitectura institucional (...), que impôs uma permanente articulação com diversas entidades, todas com tempos de resposta distintos e com diferentes graus de percepção e compreensão sobre um projecto desta natureza”.

- 108.A complexidade da arquitectura institucional e a dessintonia entre os papéis formais e substanciais levou a uma situação de desinformação bem expressa no ofício da DGAIED, dirigido ao CEMFA, em 27 de Fevereiro de 2009: “Nestas condições, verificando-se continuar a existir desinformação sobre o efectivo estado do programa C295, situação que não permite a assumpção das competências atribuídas quer à DGAIED quer à DEFAERLOC, ..., reitera-se a necessidade de manter informadas, atempada e criteriosamente, estas duas entidades da situação e previsível evolução do programa C-295, designadamente no que importa a uma eficaz gestão contratual do mesmo”.
- 109.Com efeito, não se vislumbra desde o início do processo até hoje, qual a entidade que desempenha efectivamente a função de gestão integrada do processo (“gestor de projecto”), o que supõe conhecimento actualizado dos dados cruciais em todas as dimensões envolvidas – contratual, material, financeira, etc. – e a utilização de instrumentos de controlo da rede de actividade, que permitam o cálculo de desvios em tempo e custo, bem como a simulação das consequências de decisões.
- 110.Só assim se explica a inexistência de alertas atempados quanto ao atraso na obtenção das LOA relativas aos rádios ARC-210, bem como a inexistência de propostas alternativas com vista a minimizar os atrasos na recepção das aeronaves e que acarretaram a necessidade de alterar os contratos de locação e de cessão de créditos com os consequentes custos adicionais para o Estado Português (refira-se que a diferença dos valores acumulados nas simulações depois e antes da alteração do contrato de locação é de 87 M€).

Em sede de contraditório, o Presidente da MAF-Fornecimento refere que “*existiram propostas alternativas que foram implementadas: redução do número de rádios ARC 210, fornecimento de rádios alternativos que não estivessem sujeitos a condicionantes de venda por parte do Governo dos E.U.A., para permitir a aceitação das primeiras quatro aeronaves, quando foi percebido que não seria possível proceder à entrega dos mesmos até Dezembro de 2007*”.

¹²² Cfr. Despacho do Ministro da Defesa Nacional, de 20 de Junho de 2008.

¹²³ Refira-se que em 28/08/2006, a DGAIED em representação do Estado submeteu à DEFAERLOC o projecto de protocolo para constituição da MAF.

Não colhem as alegações apresentadas, face à descrição e análise diacrónica dos factos. Não ficou demonstrado terem sido atempadamente emitidos alertas e propostas medidas alternativas conducentes a uma efectiva minimização das consequências dos atrasos na recepção das aeronaves.

111. Uma vez que a função de gestão integrada do processo, apesar de crítica, é banal em qualquer projecto de investimento, surpreende pela negativa a constatação reiterada da sua inadequada execução, por dispersão de informação e de responsabilidades, em projectos de elevada complexidade que integram a LPM e correm sob a responsabilidade do Ministério da Defesa Nacional. Reitera-se, com as necessárias adaptações, a observação constante no último Relatório de Acompanhamento permanente da LPM¹²⁴: “117. À SGMDN e à DGAIED, 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; 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.”.

CONCLUSÕES

Sobre o modelo de financiamento e regime legal

112. A aquisição e locação da frota de 12 aeronaves C-295 M concretizou-se através duma complexa teia institucional e contratual, tendo sido criada para o efeito a DEFAERLOC, para funcionar como veículo financeiro (“*special purpose vehicle*”) que, no essencial, assegurou a negociação dos respectivos contratos em Fevereiro de 2006 (cfr. ponto 26).
113. Constituindo um elemento formal chave em todo o processo, a DEFAERLOC adquiriu as aeronaves à fornecedora, alocou por contrato de locação operacional as aeronaves ao Estado Português para utilização pela Força Aérea, cedeu os créditos do *leasing* operacional a um sindicato bancário, ao qual o Estado pagará directamente os alugueres semestrais e subcontratou a manutenção à fabricante das aeronaves, que presta os serviços directamente à Força Aérea, suportando esta os respectivos custos (cfr. pontos 20, 26, 40 e 99).
114. Apesar da multiplicidade dos seus papéis formais, a DEFAERLOC é adjudicante, sem ter intervenção decisiva na escolha das aeronaves e na sua aceitação; é locadora sem sequer exercer as funções financeiras adstritas ao locador nem se assumindo como parte na “relação de pagamento” com o sindicato bancário; é responsável pela manutenção,

¹²⁴ Relatório n.º 33/09-2.ªS TC: Acompanhamento Permanente da LPM: Força Aérea – TASMO.



Tribunal de Contas

sem ter capacidade técnica para supervisionar o subcontrato de serviços FISS (cfr. ponto 100).

Sobre o enquadramento legal comunitário

115.A arquitectura de financiamento adoptada, para além de permitir ultrapassar as restrições orçamentais através da repartição dos custos de aquisição no tempo, tinha em conta as regras de contabilização de equipamento militar adquirido em locação operacional, tal como então era praticado pelos Estados Membros e aceite pelo Eurostat. Como, em Março de 2006, este último veio considerar que a despesa de aquisição do equipamento militar passasse a ser contabilizada no acto da entrega do material, independentemente do momento do respectivo pagamento, desapareceu uma das razões subjacentes à referida arquitectura (cfr. pontos 103 e 104).

Sobre a execução contratual

116.Apesar do contrato de fornecimento prever a entrega escalonada de aeronaves entre Junho de 2008 e Janeiro de 2010, estas foram recebidas entre Setembro de 2008 e Março de 2011, tendo ocorrido significativos atrasos na entrega e aceitação que variaram entre 10 e 64 semanas, face ao estabelecido inicialmente no contrato de fornecimento (cfr. pontos 58 e 69).

117.De um total de 450 semanas de desvios acumulados nos prazos de entrega e aceitação de aeronaves, a MAF-Fornecimento considerou 47 justificáveis por acordo entre as partes e 362 não passíveis de penalização (cfr. fundamentos reafirmados no âmbito do contraditório – ponto 69), tendo assacado ao fornecedor a responsabilidade pelos atrasos de 41 semanas, que correspondem a penalizações de 2,9 M€, deduzidas ao preço das aeronaves (cfr. pontos 69 e 77).

118.De entre os vários factores justificativos dos mencionados desvios destacam-se a introdução de modificações a pedido do Estado Português, a morosidade no processo de aceitação da 1.^a aeronave (que se repercutiu na recepção das seguintes) e no processo de qualificação VIMAR, a dificuldades decorrentes, nomeadamente, da importação de equipamentos a incorporar nas aeronaves, a não constituição de uma segunda equipa de recepção devido, quer a restrições contratuais, quer à impossibilidade da Força Aérea reunir os especialistas necessários quer ao facto do assunto não ter sido tratado na MAF-Fornecimento por desconhecimento ou insuficiente relevância dado ao prazo limite de 31 de Dezembro de 2009, constante no contrato de cessão de créditos (cfr. pontos 56 a 58).

119.Outra das causas do atraso no fornecimento das aeronaves relaciona-se com as perturbações do processo de obtenção dos rádios ARC-210 modelo RT-1556B e equipamento complementar que, sendo considerados GFE – *Government Furnished Equipment*, dada a especificidade da configuração pretendida, processou-se via *Foreign Military Sales* (tendo o Governo dos EUA emitido duas *Letter of Offer and Acceptance*: (LOA GEC, em Julho de 2007 - 12 meses após a *Letter of Request* - e LOA LDE, em Abril de 2008 - 21 meses após aquela LOR) (cfr. pontos 59 a 63).

120. Os atrasos na obtenção das LOA para aquisição daqueles rádios, relativamente aos quais o TC não obteve comprovativo de diligências diplomáticas e outras junto do Governo dos EUA, com eventual participação do PoLO, motivaram a sua parcial substituição, por outros rádios de inferior funcionalidade mas com um acréscimo de custo estimado em 35 m€, ao invés da prevista redução de 410 m€. Refira-se que, não tendo a sua obtenção sido incluída no contrato de fornecimento das aeronaves, o custo de aquisição dos rádios e equipamento complementar, que totalizou 1.780 m€, foi igualmente suportado por verbas previstas na mesma Medida da LPM (cfr. pontos 60 e 63 a 68).
121. Embora a substituição parcial dos referidos rádios e equipamento complementar, com menor funcionalidade, tenha tido como consequência o “*impedimento permanente*” de participação de 5 aeronaves em cenários com determinadas especificidades operacionais NATO, o TC não obteve informação documentada sobre as implicações negativas daquelas restrições nos objectivos militares iniciais.
122. O deslizar do calendário de entregas e consequente pagamento das aeronaves, face ao inicialmente previsto (de 31 de Dezembro de 2009 para 31 de Março de 2011), conduziu à necessidade de se obter financiamento para um período adicional de 15 meses. Deste modo, foram celebrados aditamentos aos contratos de locação e de cessão de créditos, formalizados em 30 de Junho de 2010, em condições mais onerosas que as inicialmente contratualizadas (cfr. pontos 29, 38, 71 a 73 e 86).
123. Face ao preço das aeronaves (275 M€) a estimativa inicial de rendas a pagar (303 M€) representava um acréscimo de custos de 28 M€ (+10%). Os valores agora apurados, decorrentes da alteração contratual (390 M€), representam um acréscimo de custos de 115 M€ (+42%), ou seja, o equivalente ao preço de mais 5 aeronaves (cfr. pontos 27 a 30 e 45).
124. O modelo adoptado permitirá à Força Aérea a utilização de 12 aeronaves C-295 M durante 15 anos. Aos alugueres respectivos acrescerão outros custos, designadamente de manutenção que são estimados em 110 M€, para a operação mínima (cfr. pontos 35, 52 a 54, 97 e 98).
125. Não gozando o locatário da opção de aquisição dos bens locados, findo o referido prazo de 15 anos de vigência do contrato, deverão as aeronaves ser entregues à DEFAERLOC (sociedade de capitais integralmente públicos) ou ser renovado o contrato de locação, sendo o montante dos alugueres calculado tomando em consideração o valor de mercado dos bens à altura (cfr. pontos 35 e 36).
126. Como já alertado pelo TC, o Estado tem vindo a constituir sociedades de capitais exclusivamente públicos, com as quais tem celebrado contratos de locação de equipamento militar, que cedem à banca os créditos emergentes daqueles contratos, obrigando-se o Estado a pagar directamente aos bancos as respectivas rendas. Para além dos importantes custos de financiamento o Estado assume, ainda, todas as responsabilidades e riscos inerentes à propriedade dos equipamentos pelo que, partindo de uma locação operacional o Estado acaba por adquirir uma posição contratual em tudo semelhante à de mero mutuário (cfr. ponto 104).



Tribunal de Contas

Sobre o enquadramento orçamental

127. Em Agosto de 2005 a SGMDN, baseando-se na capitalização das verbas inscritas na LPM através de um “*factor de multiplicação*” equivalente à taxa de inflação prevista, informou a tutela de que as dotações inscritas na LPM eram suficientes para assegurar os compromissos do contrato de locação, incluindo os custos relativos à manutenção das aeronaves, ficando ainda disponível um montante de cerca de 36,9 M€. Sendo certo que o art.º 8.º da LPM dispõe que “*os custos das medidas (...) são expressos a preços constantes, por referência ao ano de revisão da LPM*”, constata-se que a dotação disponível seria, efectivamente, inferior em cerca de 96,5 M€ às necessidades de financiamento, situação ainda agravada pelas cativações anuais (cfr. pontos 89 a 92).

128. Com suporte na dotação da Medida “*Capacidade de Transporte de Teatro, Vigilância e Fiscalização, Fotografia Aérea e Geofísica*”, na LPM em vigor, no valor de 464 M€, foram efectuados, até Dezembro de 2010, pagamentos no montante de 50 M€, apesar de os pagamentos das rendas do contrato de locação só se iniciarem em Setembro de 2011. Por outro lado, os pagamentos dos 26 alugueres associados ao contrato de locação terminam no ano de 2024, ou seja, três anos após o horizonte temporal da medida na LPM, que se limita a 2021. O mesmo se passa com o período de vigência do contrato de manutenção das aeronaves, que vigora pelo mesmo período (cfr. pontos 93 a 96).

129. Constata-se, assim, a insuficiência da dotação disponível na LPM, actualmente em vigor, para suportar os custos estimados associados ao pagamento das rendas do contrato de locação (390 M€) e da manutenção das aeronaves (110 M€) em cerca de 86 M€, situação que poderá ainda ser agravada pelas cativações às dotações da LPM anualmente previstas nas leis do OE (cfr. pontos 97 e 98).

Sobre os sistemas de planeamento, gestão e controlo

130. Não ficou demonstrado terem sido atempadamente emitidos alertas e propostas medidas alternativas que efectivamente tenham permitido minimizar as consequências da ultrapassagem de prazos contratuais, designadamente, a necessidade de alterar o contrato de cessão de créditos, com os consequentes custos adicionais para o Estado Português. Refira-se que o valor agora apurado para o pagamento dos 26 alugueres semestrais (390 M€) é superior à estimativa inicial em 87 M€ (cfr. pontos 39, 70, 83 e 110).

131. Não se identifica com clareza, desde o início do processo até hoje, qual a entidade que desempenha efectivamente a função de gestão integrada do processo (“gestor de projecto”), função crítica em qualquer projecto de investimento. Constata-se a dispersão de informação e de responsabilidades, no quadro duma complexa arquitectura institucional e contratual, e a carência de apropriados instrumentos de controlo da rede de actividade, que comprometem o conhecimento actualizado dos dados cruciais em todas as dimensões envolvidas – jurídica, material, financeira, etc.- e o cálculo de desvios em tempo e custo, bem como a simulação das consequências das decisões (cfr. pontos 108, 109 e 111).

132. Face à importância e natureza dos investimentos financiados e aos montantes envolvidos, constatou-se que as estruturas formais às quais compete a gestão e controlo da execução dos projectos financiados pela LPM, não criaram sistemas eficazes capazes de acautelar e minimizar as recorrentes dificuldades, erros, insuficiências e atrasos na materialização dos investimentos programados, com reflexo em acentuados desvios nos prazos e, conseqüentemente, no acréscimo de custos a suportar pelo Estado Português.

RECOMENDAÇÕES

133. Ao Governo, através do Ministro de Estado e das Finanças e do Ministro da Defesa Nacional, que:

- ponderem o interesse na manutenção do actual quadro institucional, que serviu de suporte à aquisição e manutenção de equipamentos militares, centrado em sociedades-veículo na EMPORDEF (e.g. DEFAERLOC);
- determinem as medidas orçamentais necessárias para colmatar as insuficiências das dotações da LPM, face à estimativa de custos associados ao pagamento das rendas do contrato de locação e da manutenção das aeronaves.

134. Ao Ministro da Defesa Nacional que promova a clarificação de competências das entidades intervenientes em cada projecto de investimento na LPM, designadamente a definição inequívoca da entidade que desempenhará em exclusivo a função de “gestor de projecto” com a conseqüente responsabilização pelo efectivo controlo integrado do processo em todas as suas dimensões (jurídica, física, financeira, etc.) e sem prejuízo da intervenção operacional de outras entidades.

135. Ao Conselho de Administração da EMPORDEF/DEFAERLOC, que crie um sistema para acompanhar, verificar e controlar a evolução dos investimentos em que participa, como entidade contratante, em ordem a acautelar todos os riscos relevantes.

136. À SGMDN e à DGAIED, em articulação com o CEMGFA, CEME, CEMA, CEMFA, que seja acelerada a reforma ao nível dos processos de planeamento, acompanhamento e avaliação da eficácia dos projectos/subprojectos plurianuais que, finalmente, permita, através do SIG, uma visão integrada sobre as suas execuções – jurídica, física, financeira e orçamental -, a consecução dos objectivos e a edificação das capacidades, o que vem sendo objecto de recomendações do TC, desde 2005.

137. O Tribunal entende instruir as entidades referidas nos pontos anteriores, para lhe transmitirem, no prazo de 120 dias, as medidas adoptadas tendentes a dar seguimento às recomendações formuladas.



VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

138. 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, que emitiu o respectivo parecer.

DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

Destinatários

139. Deste Relatório e dos seus anexos são remetidos exemplares:

- ao Presidente da República;
- ao Presidente da Comissão de Defesa Nacional 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;
- à Secretária-Geral do Ministério da Defesa Nacional;
- ao Inspector-Geral de Defesa Nacional;
- ao Director-Geral de Armamento e Infra-Estruturas de Defesa;
- ao Presidente do Conselho de Administração da DEFAERLOC - Locação de Aeronaves, S.A.;
- ao Presidente da Missão de Acompanhamento e Fiscalização relativa ao contrato de fornecimento das aeronaves C-295;
- ao Presidente da Missão de Acompanhamento e Fiscalização relativa ao contrato de manutenção das aeronaves C-295;
- 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

140. Após entregues exemplares deste Relatório e dos seus anexos às entidades acima enumeradas, será o corpo do relatório divulgado no sítio electrónico do TC.

Emolumentos

141. São devidos emolumentos nos termos artigo 10.º, n.º 1 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 € 17.164,00.



Tribunal de Contas

Tribunal de Contas, aprovado em *15 de Setembro de 2011*

O Conselheiro Relator,

(João Manuel Macedo Ferreira Dias)

OS CONSELHEIROS,

(José Manuel Monteiro da Silva)

(José Luís Pinto Almeida)

Fui presente,



FICHA TÉCNICA

Coordenação

Fernando Prego

(Auditor-Chefe)

Equipa de auditoria

Paulo Rodrigues

(Téc. Verif. Sup. Princ.)

Teresa Maduro

(Técnica Superior)

Clarisse Wagner

(Técnica Superior)