



# AUDITORIA

AO CONTROLO DA  
EXECUÇÃO DOS  
CONTRATOS DE  
CONTRAPARTIDAS  
PELA DIREÇÃO-GERAL  
DAS ATIVIDADES  
ECONÓMICAS







**Tribunal de Contas**

---

**PROCESSO N.º 37/2016 – AUDIT**

**Auditoria ao controlo da execução dos contratos de contrapartidas  
pela Direção-Geral das Atividades Económicas**

**Relatório**

**Outubro de 2017**





## Índice Geral

SIGLAS .....	4
GLOSSÁRIO .....	4
FICHA TÉCNICA .....	5
<b>1 - SUMÁRIO .....</b>	<b>6</b>
1.1 - CONCLUSÕES .....	6
1.2 - RECOMENDAÇÕES .....	9
<b>2 - INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
2.1 - ÂMBITO E OBJETIVOS .....	10
2.2 - SÍNTESE METODOLÓGICA .....	10
2.3 - EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO .....	11
2.4 - CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES .....	12
<b>3 - PARTE EXPOSITIVA .....</b>	<b>12</b>
3.1 - REGIME LEGAL DAS CONTRAPARTIDAS PELA AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE DEFESA .....	12
3.2 - CONTRATOS DE CONTRAPARTIDAS PELA AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE DEFESA .....	14
3.3 - EXECUÇÃO DOS CONTRATOS DE CONTRAPARTIDAS .....	15
3.4 - ATIVIDADE DA DGAE NO ÂMBITO DOS CONTRATOS DE CONTRAPARTIDAS .....	19
3.4.1 - <i>Renegociação de contratos de contrapartidas</i> .....	21
3.4.2 - <i>Contabilização de contrapartidas</i> .....	22
3.4.3 - <i>Acompanhamento e fiscalização</i> .....	24
3.4.4 - <i>Incumprimento das obrigações de contrapartidas</i> .....	25
3.5 - ALTERAÇÃO AO CONTRATO DE CONTRAPARTIDAS PELA AQUISIÇÃO DAS AERONAVES C-295 .....	26
3.6 - DEFICIÊNCIAS VERIFICADAS EM PROJETOS DE CONTRAPARTIDAS .....	28
3.7 - COMISSÕES COBRADAS AOS BENEFICIÁRIOS DAS OPERAÇÕES DE CONTRAPARTIDAS .....	29
3.8 - AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA JURÍDICA .....	30
<b>4 - VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO .....</b>	<b>32</b>
<b>5 - EMOLUMENTOS .....</b>	<b>32</b>
<b>6 - DETERMINAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>32</b>
<b>ANEXO I - RESPOSTAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO .....</b>	<b>34</b>

## Índice de Quadros

QUADRO 1 - PROGRAMAS DE CONTRAPARTIDAS .....	14
QUADRO 2 - EXECUÇÃO DOS CONTRATOS DE CONTRAPARTIDAS EM 31 DE DEZEMBRO DE 2016 .....	16
QUADRO 3 - EXECUÇÃO DOS CONTRATOS DE CONTRAPARTIDAS EM CURSO EM 31 DE DEZEMBRO DE 2016 .....	18

## SIGLAS

Siglas	Denominação
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
CC	Contrato de Contrapartidas
CCP	Código dos Contratos Públicos
CPC	Comissão Permanente de Contrapartidas
CPPT	Código de Procedimento e Processo Tributário
DGAE	Direção-Geral das Atividades Económicas
DSCPP	Direção de Serviços de Contratação Pública e Património
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MEE	Ministério da Economia e do Emprego
NPV	Net Present Value
ROC	Revisor Oficial de Contas
SGMEE	Secretaria-Geral do Ministério da Economia e do Emprego
TC	Tribunal de Contas
USD	Dólares americanos
VAB	Valor Acrescentado Bruto
VAN	Valor Acrescentado Nacional

## GLOSSÁRIO

Termo	Definição
<b>Contrato de Contrapartidas</b>	<p>Contrato celebrado entre o Estado Português e um fornecedor de material ou equipamento de defesa, o qual estabelece os termos e as condições (obrigação contratual de contrapartidas; plano de operações de contrapartidas; prazo das prestações; garantias; entre outros) da prestação pelo fornecedor dos benefícios suscetíveis de contribuir para o desenvolvimento da economia portuguesa e consequente aumento do valor económico associado ao procedimento de aquisição pelo Estado Português de determinado equipamento ou material de defesa (cfr. n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 154/2006, de 7 de agosto, o qual aprova o regime jurídico das contrapartidas).</p> <p>O contrato de contrapartidas poderá ser objeto de alterações ou aditamentos, os quais poderão estabelecer novas obrigações contratuais de contrapartidas ou novos planos de operações de contrapartidas.</p>
<b>Obrigação Contratual de Contrapartidas</b>	<p>É o montante total a que o fornecedor de material ou equipamento de defesa (Prestador de Contrapartidas) se vinculou a prestar ao Estado Português, não podendo ser inferior ao valor despendido por este na aquisição do material ou equipamento de defesa.</p> <p>Decorrente de eventuais alterações ou aditamentos ao contrato de contrapartidas, a obrigação contratual de Contrapartidas poderá sofrer modificações no seu valor pela contabilização de contrapartidas já creditadas, pelo acréscimo de contrapartidas em virtude de uma eventual extensão do prazo de prestação ou proporcionalmente, pela extinção, mesmo que parcial, do contrato de fornecimento celebrado pelo Estado Português e o fornecedor de material ou equipamento de defesa, a que está associado o contrato de contrapartidas.</p>
<b>Operação de Contrapartidas</b>	<p>Também designada por projeto de contrapartidas, é um conjunto de ações contratualmente determinadas, suscetíveis de contribuir positivamente para o desempenho da economia portuguesa cujos efeitos - diretos, indiretos e induzidos - sobre a economia nacional sejam reconhecidamente estruturantes e inovadores, designadamente através do desenvolvimento de capacidades empresariais competitivas nos mercados internacionais, visando, sobretudo, a participação do tecido económico e industrial nacional nas cadeias de valor e de fornecimento associadas aos equipamentos ou serviços de defesa, ou a construção de capacidades nacionais ligadas à sustentação do ciclo de vida de equipamentos ou sistemas de defesa adquiridos pelas Forças Armadas.</p> <p>Uma operação de contrapartidas poderá contemplar diversas ações relativas às formas de compensação de base industrial, isto é, subcontratação, exportação, transferência de tecnologia, produção sob licença, formação e treino, investimento ou outros fornecimentos de bens e serviços, destinando-se a uma entidade portuguesa, designada por entidade beneficiária da operação de contrapartidas.</p> <p>As operações de contrapartidas poderão ser alvo de modificação ou substituição, nos termos contratualmente estabelecidos.</p>
<b>Plano de Operações de Contrapartidas</b>	<p>Conjunto das operações de contrapartidas estabelecidas no contrato de contrapartidas celebrado entre o Estado Português e o fornecedor de material ou equipamento de defesa. O somatório das diversas operações de contrapartidas poderá assumir um valor superior ao da obrigação contratual de contrapartidas.</p>
<b>Prestador de Contrapartidas</b>	<p>É o fornecedor do material ou equipamento de defesa que originou a celebração do Contrato de Contrapartidas, o qual poderá designar, em casos pontuais e com o prévio consentimento do Estado Português, um terceiro Prestador de Contrapartidas responsável pelo cumprimento de parte das obrigações a que está vinculado.</p>
<b>Terceiro Prestador de Contrapartidas</b>	<p>Entidade que, independentemente, do vínculo jurídico assumido perante o prestador de contrapartidas, seja por este encarregue da execução de prestações de contrapartidas.</p>



<b>Beneficiário das Contrapartidas</b>	Entidade portuguesa, pública ou privada, destinatária das operações de contrapartidas.
<b>Processo de Creditação de Contrapartidas</b>	Trata-se do reconhecimento pelo Estado Português do cumprimento de determinado valor de contrapartidas pelo fornecedor de material ou equipamento de defesa, no âmbito da obrigação contratual de contrapartidas a que se vinculou através da celebração de um contrato de contrapartidas. Pressupõe a submissão pelo prestador de contrapartidas de um formulário de pedido de creditação ( <i>Credit Claim Form</i> ) e de um conjunto de documentação comprovativa da respetiva execução, designadamente: relatórios de progresso; declaração de revisores oficiais de contas (ROC); declarações das entidades beneficiárias e todos os demais documentos que atestem, consoante os objetivos declarados na operação de contrapartidas, a respetiva execução. O processo de creditação de contrapartidas conclui-se com a pronúncia do Estado Português, através de comunicação formal ao prestador de contrapartidas da respetiva validação e aceitação, e consequente autorização para se proceder à redução da garantia bancária nos casos aplicáveis.
<b>Valor Contabilizável da Operação de Contrapartida</b>	O valor previsto no CC para cada operação de contrapartida (normalmente indicado no anexo ao contrato onde é descrito o plano de operações de contrapartidas). De acordo com as especificidades de cada contrato, o valor contabilizável poderá contemplar o Valor Acrescentado Nacional previsto alcançar na componente de subcontratação e o multiplicador estabelecido para a operação de contrapartidas.
<b>Valor Global do Plano de Operações ou Valor Contabilizável Contratado</b>	A soma dos valores contabilizáveis das operações de contrapartidas que formam o Plano.
<b>Valor Contabilizado</b>	O valor de cada operação de contrapartida contabilizado na fase de execução. De acordo com as especificidades de cada contrato, o valor contabilizado poderá contemplar o Valor Acrescentado Nacional alcançado para a componente de subcontratação, a atualização da contrapartida realizada à data de produção de efeitos do contrato ( <i>contractual effective date</i> ), de acordo com a fórmula constante no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 154/2006, e o multiplicador previsto para a operação de contrapartidas.
<b>Taxa de Execução da Operação de Contrapartidas</b>	Resultado da divisão entre o valor contabilizado e o valor contabilizável da operação de contrapartidas.
<b>Taxa de Execução do Contrato de Contrapartidas</b>	Resultado da divisão entre o valor contabilizado global das contrapartidas e a obrigação contratual de contrapartidas. Sempre que o contrato de contrapartidas original sofre uma alteração que estabeleça uma nova obrigação de contrapartidas, seja pela redução proporcional do contrato de fornecimento ou pela aplicação de penalidades no âmbito de uma prorrogação do prazo geral para cumprimento das contrapartidas, inicia-se a contagem de uma nova taxa de execução face à nova obrigação contratual de contrapartidas.

## FICHA TÉCNICA

Nome	Categoria	Formação Académica
<b>Equipa Técnica</b>		
Daphnie Góis	Técnica Verificadora Superior	Licenciatura em Direito
Fátima Jorge	Inspetora	Licenciatura em Economia

<b>Apoio administrativo</b>	Magda Filipe
-----------------------------	--------------

<b>Coordenação</b>	António Marques do Rosário, Auditor Chefe
<b>Coordenação Geral</b>	Leonor Côrte-Real Amaral, Auditora Coordenadora

## 1 - SUMÁRIO

A auditoria teve como objetivo geral apreciar a atividade da Direção-Geral das Atividades Económicas (DGAE), iniciada em 2012, no âmbito do acompanhamento e controlo da execução dos contratos de programas de contrapartidas celebrados entre o Estado Português e os fornecedores de material de defesa.

As verificações efetuadas permitem formular as seguintes conclusões:

### 1.1 - Conclusões

#### *Execução dos contratos de contrapartidas*

1. No período compreendido entre 2001 a 2008 foram celebrados oito contratos de contrapartidas pela aquisição de material de defesa entre o Estado Português e os fornecedores desse material cujas obrigações contratuais perfaziam um montante total de € 2.746,4 M e USD 173,9 M (**cf. ponto 3.2 e 3.3**):
2. No final de 2016 três dos oito contratos encontravam-se concluídos, um havia sido resolvido por incumprimento do prestador de contrapartidas e os restantes estavam em curso, tendo sido creditadas contrapartidas no montante total de € 2.195,7 M e de USD 249,3 M, desde 2004 até 31 de dezembro de 2016 (**cf. ponto 3.3**).
3. O valor das contrapartidas prestadas no âmbito dos 3 contratos já finalizados atingiu taxas de execução de 100%, 101,4% e 143,4% (**cf. ponto 3.3**).
4. Relativamente ao contrato de contrapartidas resolvido por incumprimento, foi executada a garantia bancária prestada de € 11.625.000, montante contabilizado como receita do Estado em 2014 (**cf. ponto 3.3**).
5. Dos quatro contratos de contrapartidas em curso, em 31 de dezembro de 2016, destaca-se o programa de contrapartidas relacionado com a aquisição das Aeronaves C-295, com um grau de execução de apenas 30,9%, perspetivando a DGAE uma execução das contrapartidas na data de termo do contrato (1 de agosto de 2018) cerca de 26% abaixo da obrigação contratual fixada, menos € 120 M. A reduzida taxa de execução deve-se, segundo aquela Direção-Geral, a diversos constrangimentos na execução de 5 dos 8 projetos que integram o respetivo programa (**cf. ponto 3.3**).

#### *Atividade da DGAE*

6. A Comissão Permanente de Contrapartidas, criada pelo Despacho Conjunto n.º 341/99, foi a entidade responsável pela avaliação, contratualização e acompanhamento dos contratos de contrapartidas celebrados entre o Estado Português e os respetivos fornecedores de material de defesa, até maio de 2012 (**cf. ponto 3.4**).
7. A partir de junho de 2012, a DGAE assegurou as competências em matéria de contrapartidas em articulação com o Ministro da Tutela e o Ministro da Defesa Nacional. No entanto, as dúvidas suscitadas no início de funções sobre os procedimentos a seguir no âmbito de tais competências e a indefinição do modelo de articulação até meados de 2013 provocou atrasos na aprovação de pedidos de creditação de contrapartidas (**cf. ponto 3.4**).



8. A DGAE esteve envolvida nas alterações que conduziram a aditamentos a 3 contratos de contrapartidas, destacando-se, designadamente (cfr. ponto 3.4.1):
- ◆ Quando compreenderam a modificação ou inclusão de novos projetos, foi verificado se estes permitiriam proporcionar a manutenção do grau dos efeitos do contrato sobre a economia nacional e analisada a razoabilidade da metodologia de valorização dos mesmos;
  - ◆ Na renegociação dos contratos VBR Pandur e dos Helicópteros EH 101 providenciou pela melhoria das garantias prestadas a favor do Estado Português destinadas a assegurar o pagamento de eventuais sanções por incumprimento dos contratos de contrapartidas.
9. Sobre a creditação das contrapartidas observou-se (cfr. ponto 3.4.2):
- ◆ Foi aplicada a metodologia de contabilização acordada entre a entidade prestadora das contrapartidas e o Estado Português, através da CPC ou da DGAE, com base na prova documental acertada entre as partes e plasmada, em regra, nos contratos, com exceção de um projeto em que não foi exigida pela DGAE a prova documental prevista no contrato de contrapartidas;
  - ◆ Quando a quantificação das contrapartidas se baseou no parâmetro VAN, a DGAE foi aperfeiçoando a metodologia de validação, passando a exigir a apresentação de uma declaração emitida por um ROC quando esta não estava prevista no contrato, atestando o valor da faturação e do cálculo do VAN associado e, a partir de julho de 2013, a indicação das faturas consideradas na determinação daquele valor e, posteriormente, cópia das mesmas e do relatório do ROC;
  - ◆ As garantias bancárias apresentadas a favor do Estado Português, para assegurar o bom e pontual cumprimento das obrigações assumidas pelos prestadores de contrapartidas, foram sendo reduzidas à medida da creditação das contrapartidas, em conformidade com o disposto nos respetivos contratos.
10. As situações que poderiam originar incumprimentos e, conseqüentemente, implicar a aplicação de penalidades pelo Estado Português, foram atempadamente acauteladas pela DGAE através da renegociação de contratos e da prorrogação de prazos (cfr. ponto 3.4.4).
11. Embora a DGAE não tenha definido uma metodologia de análise e valorização de projetos de contrapartidas e tenha dado parecer positivo a uma alteração sem estar ainda delineado o projeto a executar, comportando um maior risco, o trabalho que desenvolveu no âmbito das alterações contratuais revela que procurou obter um entendimento com os prestadores de contrapartidas que viabilizasse o cumprimento das obrigações contratuais assumidas com o Estado Português e salvaguardasse os interesses das contrapartidas para a economia nacional (cfr. ponto 3.4.1).
12. A análise da documentação constante dos processos revelou deficiências na atuação da CPC no âmbito da aprovação de projetos, na definição de métodos de contabilização de contrapartidas e na sua creditação, tendo algumas das deficiências sido colmatadas pela DGAE (cfr. ponto 3.6).

13. Relativamente às ações de acompanhamento e fiscalização desenvolvidas pela DGAE verificou-se (cfr. ponto 3.4.3):

- ◆ São elaboradas atas das reuniões com os prestadores de contrapartidas quando há situações de discordância ou de compromissos e elaborados relatórios das visitas técnicas quando se considera relevante a existência de um registo, embora estes procedimentos não se encontrem formalizados;
- ◆ São elaborados relatórios, com periodicidade mensal/bimensal, com o ponto de situação dos programas de contrapartidas e relatórios anuais de acompanhamento da execução, com informação sobre a evolução da execução e os principais problemas e factos relevantes, dando uma visão prospetiva;
- ◆ Em todos os contratos foi prevista a realização de auditorias técnico-financeiras em caso de necessidade, não tendo a DGAE e a CPC promovido a execução de ações desta natureza.

#### *Renegociação de contrato pela tutela*

14. Relativamente à alteração ao contrato de contrapartidas pela aquisição das Aeronaves C-295, ocorrida em 2012, cujo processo foi conduzido no seio do Gabinete do Ministro da Economia e do Emprego, não foram devidamente acautelados os interesses do Estado, considerando (cfr. ponto 3.5):

- ◆ O valor estabelecido para a penalidade por incumprimento definitivo (10%) e para a garantia bancária prestada a favor do Estado (10%) ter sido inferior ao estabelecido na lei (15%);
- ◆ Não foram estabelecidas metas intermédias para efeitos de aplicação de penalidades por incumprimento, as quais constituem um importante meio de controlo do desempenho do prestador de contrapartidas quando se está perante prazos de execução alargados.

#### *Comissões*

15. Durante cerca de três anos, a DGAE não diligenciou pela instauração de processos de execução fiscal, tendo em vista o recebimento de comissões relativas a contrapartidas em dívida, no valor de € 46.093 (a que acresce juros de mora) (cfr. ponto 3.7).

#### *Aquisição de Serviços*

16. Relativamente à aquisição, em 2013, de serviços de assessoria jurídica para renegociação dos 8 contratos de contrapartidas, no valor de € 193.500 (sem IVA), verificou-se que a execução da prestação de serviços se iniciou em data anterior ao início de processo de contratação, com violação da Parte II do Código dos Contratos Públicos, não tendo também sido observadas as regras relativas à realização da despesa constantes da Lei de Enquadramento Orçamental e do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho (cfr. ponto 3.8).



---

## **1.2 - Recomendações**

No contexto da matéria exposta no presente relato de auditoria e resumida nas conclusões que antecedem, recomenda-se:

**A) Aos Ministros da Economia e da Defesa Nacional**

Na eventual renegociação do contrato de contrapartidas das aeronaves C-295 seja fixada uma garantia e uma penalidade por incumprimento definitivo nos termos legalmente estabelecidos.

**B) À Direção-Geral das Atividades Económicas**

Zelar pela cobrança das comissões em dívida.

## 2 - INTRODUÇÃO

A Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, da Assembleia da República, deliberou solicitar ao Tribunal de Contas (TC) a realização de uma auditoria às Contrapartidas Públicas no âmbito da Lei de Reprogramação Militar, tendo em conta o disposto no n.º 4 do artigo 62.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto (Lei de Enquadramento Orçamental), na redação dada pela Lei n.º 52/2011, de 13 de outubro.

### 2.1 - Âmbito e objetivos

A auditoria teve como objetivo geral apreciar a atividade da Direção-Geral das Atividades Económicas (DGAE) no âmbito do acompanhamento e controlo da execução dos referidos contratos.

Foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- ◆ Apreciar a execução dos contratos de contrapartidas, no período compreendido entre maio de 2012, data em que a Comissão Permanente de Contrapartidas (CPC) efetuou as últimas pronúncias de aprovação de contrapartidas, e 31 de dezembro de 2016;
- ◆ Analisar a metodologia adotada pela DGAE no acompanhamento e controlo desses contratos;
- ◆ Verificar se os procedimentos na análise dos pedidos de contabilização de contrapartidas oferecem garantias razoáveis relativamente à efetividade das contrapartidas prestadas;
- ◆ Apreciar o tratamento dado às situações de incumprimento temporal e/ou material das obrigações de contrapartidas;
- ◆ Apurar o valor das comissões cobradas pela DGAE relativamente à creditação de contrapartidas pela CPC.

### 2.2 - Síntese metodológica

Na realização desta auditoria foram seguidos os princípios, métodos e técnicas acolhidos pelo TC, tendo o trabalho sido executado de acordo com os procedimentos definidos no programa de auditoria, elaborado com base nos objetivos fixados e considerando a análise preliminar realizada aos contratos de contrapartidas, aos diplomas e normativos aplicáveis, assim como aos procedimentos adotados pela DGAE no acompanhamento destes contratos.

Com o intuito de emitir uma opinião sobre os procedimentos adotados na análise dos pedidos de contabilização de contrapartidas foi selecionada uma amostra de pedidos de creditação aprovados pela DGAE, extraída a partir do universo de pedidos aprovados por esta Direção-Geral até 6 de dezembro de 2016 e tendo por base os seguintes critérios:

- ◆ Abranger a totalidade dos programas de contrapartidas;
- ◆ Selecionar, por programa, as operações cujas contrapartidas aprovadas representavam em 6/12/2016, pelo menos, 30% do valor global creditado pela DGAE em relação ao programa;



- ◆ Selecionar, por operação, os pedidos de creditação com um peso superior a 12% do total creditado pela DGAE, com as seguintes exceções, onde houve um alargamento a pedidos com uma representatividade inferior a 12 %:
  - i. No projeto Âncora (integrado no programa de contrapartidas pela aquisição dos submarinos), face à sua expressão no universo das contrapartidas creditadas pela DGAE (49,3 %), foram selecionados 3 pedidos de creditação<sup>1</sup>, com uma representatividade inferior a 12 %, de modo a abarcar as diversas metodologias de contabilização das contrapartidas desta operação;
  - ii. No projeto 5001 – RDE – *Research Design and Engineering* (integrado no programa de contrapartidas pela aquisição de Helicópteros EH -101), foram selecionados mais 3 pedidos de creditação, por forma a confirmar a evolução registada na metodologia seguida pela DGAE na verificação da componente do projeto associada à exportação/subcontratação.

Em resultado da aplicação destes critérios obteve-se uma amostra de pedidos de creditação aprovados, cujo valor global das contrapartidas creditadas perfaz € 596.509.022 e USD 20.836.872, representando, respetivamente, 49% e 56% do total creditado pela DGAE em euros e dólares americanos, à data da seleção da amostra<sup>2</sup>.

Procedeu-se igualmente à análise da totalidade dos pedidos de creditação não aprovados pela DGAE.

### 2.3 - Exercício do contraditório

Nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, o relato de auditoria foi enviado aos Ministros da Economia e da Defesa Nacional, e à Direção-Geral das Atividades Económicas, não se tendo pronunciado o Ministro da Economia.

Ainda no âmbito do exercício do contraditório foram igualmente enviados extratos do relato aos responsáveis individuais, que apresentaram alegações.

As respostas recebidas foram, nas partes relevantes, incorporadas no texto deste Relatório, sendo apresentadas integralmente no Anexo I, a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório.

O Ministro da Defesa Nacional, na sua resposta, veio referir que “(...) *considera-se muito pertinente acautelar a participação ativa do Ministério da Defesa Nacional, no processo de decisão da fixação de uma garantia e uma penalidade por incumprimento "na eventual renegociação do contrato de contrapartidas das aeronaves C-295", bem como em todos os processos idênticos que possam ocorrer no âmbito dos contratos de contrapartidas ainda em curso, de forma a otimizar a participação das diversas entidades que constituem a esfera da Base Tecnológica e Industrial de Defesa (BTID)*”.

<sup>1</sup> Claim 58 – metodologia B1 – Entrada de capitais alheios; Claim 65 – metodologia B2 – Prestações suplementares de capital; e Claim 73 – metodologia C – Ligação à Rede.

<sup>2</sup> Em 6/12/2016.

## 2.4 - Condicionantes e limitações

No decurso da auditoria constatou-se um conjunto de atos praticados pela CPC ou pela tutela da DGAE para os quais não se verificou existir informação suficientemente esclarecedora nos processos na posse da mencionada Direção-Geral.

Salienta-se, no entanto, a disponibilidade demonstrada pelos responsáveis e técnicos em facultar os elementos solicitados e em prestar os esclarecimentos pedidos.

## 3 - PARTE EXPOSITIVA

### 3.1 - Regime legal das contrapartidas pela aquisição de material de defesa

As orientações relativas à definição, avaliação, contratualização e acompanhamento das contrapartidas militares associadas às aquisições de material e equipamento de defesa, nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 33/99, de 5 de fevereiro, que aprovou o regime jurídico relativo aos contratos de aquisição daquele material e equipamento, foram definidas no Despacho Conjunto dos Ministros da Defesa Nacional e da Economia n.º 341/99<sup>3</sup>, de 5 de fevereiro, alterando por esta via a organização do sistema de contrapartidas que vigorava desde 1987 e que se encontrava instituído pelo Despacho Conjunto dos Ministros da Defesa Nacional e da Indústria e Comércio, de 22 de maio de 1987.

O Despacho Conjunto n.º 341/99 determinou, entre outros aspetos, o seguinte:

- a) Que são objeto de contrapartidas, nos termos do Decreto-Lei n.º 33/99, de 5 de fevereiro, os processos de aquisição de material de defesa por parte do Governo Português que tenham por objeto bens e serviços constantes da Lista prevista no n.º 2 do artigo 223.º do Tratado de Roma, em valor não inferior a € 5 M;
- b) Entende-se como contrapartidas um conjunto de compensações, quer de natureza económica, quer de parceria tecnológica e ou estratégica, que o Governo Português estabelece com os fornecedores de material de defesa como condição para a sua aquisição e que possam contribuir para o desenvolvimento da indústria portuguesa;
- c) As contrapartidas a oferecer devem orientar-se para a promoção do desenvolvimento industrial do País, em particular de ações cujos efeitos diretos e indiretos sobre a estrutura industrial sejam mais relevantes;
- d) Os termos de referência das contrapartidas a oferecer pelos concorrentes deverão ser definidos previamente ao lançamento dos processos de aquisição e devem ser suficientemente especificados, em particular, quanto ao âmbito, montante, prazo e garantia da execução;
- e) O valor das contrapartidas a estabelecer não deverá ser inferior ao montante dos contratos de aquisição, incluindo eventuais revisões de preços, e estas deverão ser cumpridas, em princípio, num prazo não superior ao do pagamento total do fornecimento.

---

<sup>3</sup> Publicado no DR, 2ª série, de 21 de abril de 1994. O artigo 10.º deste despacho relativo à composição da CPC foi alterado pelo Despacho Conjunto dos Ministros da Defesa e da Economia n.º 169/2003, de 19 de fevereiro.



O Despacho Conjunto n.º 341/99, dos Ministros da Defesa Nacional e da Economia, criou igualmente a Comissão Permanente de Contrapartidas (CPC)<sup>4</sup>, determinando que esta entidade deveria proceder à elaboração de um regulamento interno, onde faria constar as suas regras de funcionamento e os critérios genéricos das contrapartidas, tais como, Valor Acrescentado Nacional (VAN), parâmetros de definição de prioridades, princípios gerais para os termos de referência das contrapartidas e o estabelecimento de parâmetros básicos a observar na avaliação das respetivas propostas.

Assim, em conformidade com aquele despacho, foi aprovado o Regulamento Interno da CPC e os critérios genéricos a aplicar às contrapartidas, através do Despacho Conjunto n.º 733/2000, de 29 de julho<sup>5</sup>, dos Ministros da Defesa Nacional e da Economia. Este Regulamento veio a ser revogado em 2002 pelo Despacho Conjunto n.º 325/2002, de 27 de março<sup>6</sup>, dos ministros da Defesa Nacional e da Economia, o qual introduziu alterações ao regulamento interno da CPC e aos referidos critérios, tendo o seu n.º 2 estabelecido que tais alterações se aplicariam a procedimentos de aquisição em curso, em tudo o que não contrariasse o disposto nos respetivos programas de concurso e caderno de encargos.

Em 2006, o Decreto-Lei n.º 153/2006, de 7 de agosto, veio proceder a uma alteração do Estatuto da CPC, a qual se inseriu numa revisão do sistema de contrapartidas, operada pelo Decreto-Lei n.º 154/2006, de 7 de agosto, que aprovou um novo regime jurídico para as mesmas. Das alterações operadas, salienta-se:

- a) O alargamento dos objetivos das contrapartidas, devendo estas *“contribuir também para a criação de capacidades empresariais na área das indústrias de defesa, integradas de modo competitivo nas redes de criação de valor da indústria europeia de defesa, visando particularmente a participação nacional na cadeia de valor associada aos equipamentos ou sistemas objeto do fornecimento ou a construção de capacidades nacionais ligadas à sustentação do ciclo de vida de equipamentos ou sistemas de defesa adquiridos pelas Forças Armadas”*;
- b) O aumento do limiar mínimo do valor dos processos de aquisição de material de defesa indicados no n.º 2 do artigo 296.º do Tratado da Comunidade Europeia, a partir do qual são exigidas contrapartidas, que passou de € 5 M para € 10 M (cfr. n.º 1 do artigo 2.º);
- c) O surgimento da regra que prevê a atualização do valor global das contrapartidas prestadas ao momento da celebração do contrato de aquisição, cujo cálculo seria efetuado de acordo com as fórmulas indicadas para o efeito no n.º 2 do artigo 6.º;
- d) A possibilidade de aplicação de multiplicadores nos fatores de valorização de projetos de contrapartidas (cfr. artigo 26.º);
- e) A inviabilização da possibilidade de contrapartidas que fossem simultaneamente objeto de preço no âmbito do contrato de aquisição, sem prejuízo da possibilidade de participação das empresas portuguesas nas várias fases do fabrico ou na sustentação do ciclo de vida dos equipamentos ou sistemas objeto do referido contrato de aquisição (cfr. n.º 2 do artigo 23.º).

<sup>4</sup> Esta Comissão, prevista no n.º 3 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 33/99, era constituída por representantes das seguintes entidades: Direcção-Geral de Armamento e Equipamentos de Defesa e três ramos das Forças Armadas do Ministério da Defesa Nacional, Direcção-Geral da Indústria, ICEP - Investimentos, Comércio e Turismo de Portugal, IAPMEI - Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento e INETI - Instituto Nacional de Engenharia e Tecnologia industrial do Ministério da Economia, podendo agregar outros elementos sempre que as circunstâncias o justificarem, quer como peritos quer como integrantes de grupos técnicos de apoio.

<sup>5</sup> Este despacho entrou em vigor em 18/07/2000.

<sup>6</sup> Este despacho entrou em vigor em 22/04/2002.

- f) A diminuição do valor das sanções por incumprimento definitivo, que passou de 25% para 15% da diferença entre o valor contratado e o valor contabilizado de contrapartidas (cfr. n.º 1 do artigo 15.º).

O n.º 4 da parte B do Anexo I dos Despachos Conjuntos n.º 733/2000 e n.º 325/2002 determinava que o contrato de contrapartidas seria negociado e celebrado obrigatoriamente com o contrato de aquisição, disposição que desapareceu no regime jurídico estabelecido no Decreto-Lei n.º 154/2006.

Com a transposição para o ordenamento jurídico nacional da Diretiva n.º 2009/81/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho, através do Decreto-Lei n.º 105/2011, de 6 de outubro, deixou de ser possível associar contratos de contrapartidas, diretas ou indiretas, a contratos de aquisição de material de defesa. Não obstante, nos termos do artigo 2.º, n.º 1, do referido diploma legal, os contratos de contrapartidas celebrados entre o Estado Português e os fornecedores de material de defesa, que se encontravam em execução à data da sua entrada em vigor, continuam a reger-se pelas disposições previstas no Decreto-Lei n.º 154/2006, até à cessação do último contrato, independentemente da modalidade de cessação.

### 3.2 - Contratos de contrapartidas pela aquisição de material de defesa

No período compreendido entre 2001 a 2008 foram celebrados oito contratos de contrapartidas pela aquisição de material de defesa entre o Estado Português e os fornecedores desse material, como se evidencia no quadro seguinte:

**Quadro 1 - Programas de contrapartidas**

Identificação	Prestador de Contrapartidas	Ano de Contratualização	Período de Implementação		Estado em 31/12/2016
Programa de Contrapartidas pela Aquisição de Helicópteros EH-101	Agusta Westland Limited	2001	Contrato Inicial	2002 - 2008	Não vigente
			1º e 2º Aditamentos	2008 - 2014	
			3º Aditamento	2014 - 2017	Em curso
Programa de Contrapartidas pela Aquisição de Targeting-Pods para os F-16	Northrop Grumman Corporation	2008	Contrato Inicial	2008 - 2020	Em curso
Programa de Contrapartidas pela Modernização das Aeronaves P-3C Orion	Lockheed Martin	2007	Contrato Inicial	2007 - 2013	Concluído
Programa de Contrapartidas pela Aquisição das Aeronaves C-295	Airbus Defence & Space	2006	Contrato Inicial	2006 - 2012	Não vigente
			Aditamento	2012 - 2018	Em curso
Programa de Contrapartidas pela Aquisição de Torpedos	Whitehead Alenia Sistemi Subacquei	2005	Contrato Inicial	2006 - 2014	Resolvido
Programa de Contrapartidas pela Aquisição das Viaturas Pandur	General Dynamics Land Systems – Steyr	2005	Contrato Inicial	2006 - 2014	Não vigente
			1º e 2º Aditamentos	2014 - 2017	Em curso
Programa de Contrapartidas pela Aquisição de Submarinos	German Submarine Consortium	2004	Contrato Inicial	2004 - 2012	Não vigente
			Acordo Alfamar	2012 - 2014	
			Acordo Âncora	2014 - 2017	Concluído
Programa de Contrapartidas pela Modernização das Aeronaves F-16	Lockheed Martin	2006	Contrato Inicial	2006 - 2014	Concluído

Fonte: Contratos e DGAE



Nos contratos de contrapartidas celebrados foram definidos um conjunto de cláusulas relativas, designadamente, aos seguintes aspetos:

- ◆ Valor mínimo das contrapartidas a prestar, designada por obrigação contratual, identificação das operações que constam do programa de contrapartidas, ainda que por vezes de forma sumária;
- ◆ Obrigações para com os beneficiários das contrapartidas;
- ◆ Prazos de execução das contrapartidas;
- ◆ Prestação de contrapartidas por terceiros;
- ◆ Modificação e substituição de operações de contrapartidas;
- ◆ Substituição por terceiro prestador de contrapartidas;
- ◆ Prorrogação dos prazos;
- ◆ Acompanhamento e fiscalização da execução do contrato;
- ◆ Prova de cumprimento e contabilização das operações de contrapartidas;
- ◆ Banco de contrapartidas;
- ◆ Encargos, mora e incumprimento definitivo, penas por mora e por incumprimento definitivo;
- ◆ Garantias;
- ◆ Regras sobre confidencialidade, comunicações, idioma, contagem dos prazos;
- ◆ Lei aplicável, resolução de litígios, arbitragem especial e produção de efeitos.

Quatro dos oito contratos de contrapartidas foram objeto de alterações que conduziram à celebração de aditamentos contratuais ou acordos.

À exceção dos Programas de Contrapartidas pela Aquisição de Targeting-Pods para os F-16 e pela Modernização das Aeronaves P-3C Orion, que se regem pelo regime jurídico estabelecido no Decreto-Lei n.º 154/2006, a todos os outros Programas são aplicáveis os conceitos e as diretrizes estabelecidos no Despacho Conjunto n.º 341/99 e nos Despachos conjuntos n.º 733/2000 ou n.º 325/2002, consoante o período em que foram negociadas e contratadas as contrapartidas. Aplicam-se ainda a todos os Programas as estatuições contratuais convencionadas pelas partes no âmbito dos contratos de contrapartidas.

### 3.3 - Execução dos contratos de contrapartidas

A versão inicial dos oito contratos de contrapartidas celebrados entre o Estado Português e os fornecedores de material e equipamento de defesa estimavam proporcionar contrapartidas à economia nacional num montante total de € 2.746,4 M e USD 173,9 M<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Relativos à obrigação contratual do Programa de Contrapartidas pela Modernização das Aeronaves F-16.

No final de 2016, tal como consta do quadro 1, três dos oito contratos de contrapartidas encontravam-se concluídos, um havia sido resolvido<sup>8</sup> por incumprimento do prestador de contrapartidas e os restantes quatro estavam em curso. No âmbito destes contratos foram creditadas contrapartidas num montante total de € 2.195,7 M e de USD 249,3 M, desde 2004 até 31 de dezembro de 2016.

**Quadro 2 - Execução dos contratos de contrapartidas em 31 de dezembro de 2016**

Programa de Contrapartidas	Quadro Contratual	Obrigação Contratual (€) (1)	Contrapartidas Creditadas (€)		Tx. Exe. (2)/(1)
			Por Quadro Contratual (2)	Acumuladas	
Helicópteros EH-101	Inicial	394 017 420	97 129 552		24,6%
	1º e 2º Aditamentos	336 714 893	231 103 688	403 744 635	68,6%
	3º Aditamento	116 172 327	75 511 396		65,0%
Targeting Pods para os F-16	Inicial	19 891 608	15 507 179	15 507 179	78,0%
Modernização das Aeronaves P-3C Orion	Inicial	99 700 000	101 104 684	101 104 684	101,4%
Aeronaves C-295	Inicial	460 000 000	62 483 531	205 928 849	13,6%
	Aditamento (*)	464 000 000	143 445 318		30,9%
Torpedos	Inicial	46 500 000	0	0	0,0%
Viaturas Pandur	Inicial	516 316 500	101 820 084	165 087 986	19,7%
	1º e 2º Aditamento (**)	82 480 991	63 267 903		76,7%
Submarinos	Inicial	1 210 000 000	486 215 891		40,2%
	Acordo Alfamar + Koch	820 600 000	218 111 206	1 304 327 097	26,6%
	Acordo Âncora	600 000 000	600 000 000		100,0%
<b>Total dos Programas Contabilizados em euros</b>				<b>2 195 700 430</b>	<b>-</b>
Modernização das Aeronaves F-16 (Unid. USD)	Inicial	173 900 000	249 346 988	249 346 988	143,4%
<b>Total dos Programas Contabilizados em USD</b>				<b>249 346 988</b>	<b>100,0%</b>

(\*) O valor indicado para obrigação contratual resulta do somatório da obrigação estabelecida no âmbito da alteração (€ 398,88 M) com o montante de € 65,12 M relativo a contrapartidas não submetidas e que foram deduzidas no apuramento do montante desta nova obrigação contratual, de acordo com o disposto no n.º 3 da cláusula 3.ª do contrato de contrapartidas, com a redação de 1 de agosto de 2012.

(\*\*) A diminuição significativa do valor da nova obrigação contratual resulta da redução proporcional das contrapartidas decorrente da resolução parcial do contrato de fornecimento das viaturas Pandur, nos termos do disposto na cláusula 5.ª do contrato de contrapartidas.

Fonte: Contratos de contrapartidas e respetivos aditamentos ou acordos; informação da DGAE quanto à execução.

A renegociação dos contratos é analisada adiante, no ponto 3.4.1.

Do montante total de contrapartidas creditadas, € 958,0 M (43,6%) e USD 212,3 M (85,1%) foram aprovadas pela CPC.

Relativamente aos contratos de contrapartidas concluídos e àquele que foi resolvido pelo Estado Português, é de salientar:

- ◆ O contrato de contrapartidas relativo à aquisição de Submarinos foi concluído com uma taxa de execução de 100% em relação à última obrigação contratual, e as contrapartidas acumuladas por

<sup>8</sup> Contrato de contrapartidas pela aquisição de Torpedos.



conta deste contrato perfazem € 1.304,3 M<sup>9</sup>, o que representa 59,4% do total de contrapartidas creditadas em euros até 31 de dezembro de 2016 (€ 2.195,7 M). Aquele montante inclui € 35,29 M de contrapartidas aprovadas pela CPC<sup>10</sup>, sem que haja, contudo, evidência da comunicação desta aprovação ao prestador de contrapartidas.

- ◆ Os contratos de contrapartidas pela aquisição das Aeronaves P-3C ORION e pela Modernização dos F-16 foram concluídos com uma taxa de execução de 101,4% e 143,4%, respetivamente. Proporcionaram contrapartidas à economia portuguesa avaliadas em € 101,1 M e USD 249,3 M.
- ◆ O contrato de contrapartidas pela aquisição de Torpedos, no montante de € 46,5 M não teve execução, tendo o Estado Português, após várias diligências no sentido de viabilizar o cumprimento da obrigação contratual, decidido pela resolução do contrato, que ocorreu em 20 de dezembro de 2013<sup>11</sup>.

Tendo em vista o recebimento da pena contratual por incumprimento definitivo, em 21 de outubro de 2013, o Estado Português solicitou a execução da garantia bancária prestada aquando da assinatura do contrato, no valor de € 11.625.000 (25% do valor global contratado). Esta importância foi contabilizada pela DGAE em final de 2013, tendo sido classificada, em 2014, como receita do Estado na rubrica orçamental 10.01.02 - Transferências de Capital – Sociedades e Quase Sociedades não Financeiras – Privadas – Receitas Gerais.

No âmbito dos programas pela aquisição das Aeronaves C-295, das Viaturas Pandur e dos Submarinos, foram submetidas contrapartidas no valor de € 44 M, que não foram aprovadas pela DGAE devido à não prestação atempada de esclarecimentos e/ou de informação adicional pelo prestador de contrapartidas (€ 36,9 M)<sup>12</sup> e, num caso, por não se encontrarem reunidas as condições para a submissão do pedido de creditação (€ 7,1 M)<sup>13</sup>.

Dos contratos em curso, o programa de contrapartidas com menor execução, em 31 de dezembro de 2016, respeita ao contrato pela aquisição das Aeronaves C-295, representando 83,3% do total por executar.

<sup>9</sup> Valor alterado na sequência do contraditório.

<sup>10</sup> Atas da CPC n.ºs 48, 51, 53 e 57 de 2 de fevereiro de 2011, 28 de junho de 2011, 24 de outubro de 2011 e 21 de maio de 2012, respetivamente.

<sup>11</sup> O processo relativo a esta resolução encontra-se descrito com maior detalhe no ponto 3.4.4.1.

<sup>12</sup> Pedidos de creditação no âmbito do programa das Viaturas Pandur com as referências Pandur\_Maio - 13 A, Pandur Maio 14, no valor total de € 20.074.998; pedidos de creditação do programa das Aeronaves C-295 com referência C295-2011, C295-2012 e C-295-2013, no valor total de € 16 805 444,91.

<sup>13</sup> Pedido n.º 49 (€ 7,1 M) relativa ao projeto “Hotel Alfamar”, integrado no Acordo “Alfamar” celebrado no âmbito do programa dos Submarinos.

**Quadro 3 - Execução dos Contratos de Contrapartidas em curso em 31 de dezembro de 2016**

(em euros)

Identificação	Obrigação contratual vigente	Contrapartidas creditadas	Taxa execução	Total de contrapartidas por cumprir
Programa de Contrapartidas pela <b>Aquisição de Helicópteros EH-101</b>	116 172 327	75 511 396	65%	40 660 931
Programa de Contrapartidas pela Aquisição de Targeting-Pods para os F-16	19 891 608	15 507 179	78%	4 384 429
Programa de Contrapartidas pela Aquisição das Aeronaves C-295	464 000 000	143 445 318	30,9%	320 554 682
Programa de Contrapartidas pela Aquisição das Viaturas Pandur	82 480 991	63 267 903	76,7%	19 213 088
<b>Total</b>	<b>682 544 926</b>	<b>297 731 796</b>	<b>43,6%</b>	<b>384 813 130</b>

Fonte: DGAE

Sobre a execução destes contratos, importa salientar:

- ◆ A fraca taxa de execução do contrato de contrapartidas pela aquisição das Aeronaves C-295 deve-se a diversos constrangimentos verificados pela DGAE<sup>14</sup>, em outubro de 2016, na execução de 5 dos 8 projetos que compõem o atual plano de operações, que passam sobretudo por um volume de faturação da entidade beneficiária ao prestador de contrapartidas abaixo do previsto e por um VAN inferior a 45%<sup>15</sup>. Esta situação conjugada com as dificuldades da prestadora de contrapartidas em submeter atempadamente a prova documental estabelecida em contrato, poderá determinar um incumprimento de contrapartidas de montante superior a € 120 M, na data de termo do contrato (1 de agosto de 2018), representando cerca de 26% da obrigação contratual vigente.

Face a esta situação, a DGAE promoveu várias diligências junto do prestador de contrapartidas, destacando-se o pedido efetuado em janeiro de 2017 no sentido de lhe ser apresentado um plano detalhado de ações para colmatar a fraca execução dos projetos e, conseqüentemente, assegurar as condições necessárias ao cumprimento da obrigação contratual de contrapartidas.

De acordo com o Relatório Mensal sobre o ponto de situação dos programas de contrapartidas, elaborado pela DGAE, com informação reportada a 28 de fevereiro de 2017, nesta data encontravam-se em análise € 41,5 M de contrapartidas, cujo valor não é suficiente para alterar a situação de incumprimento que se perspetiva.

- ◆ Relativamente ao contrato de contrapartidas pela aquisição dos Helicópteros EH - 101, a DGAE considera<sup>16</sup> que o valor de contrapartidas ainda por cumprir, no montante de € 40,66 M, será alcançado no término do prazo de execução deste contrato, tendo em conta a média de

<sup>14</sup>Cfr. Informação da DGAE com ref.ª COM/5/2016/DG/DGAE, de 13 de outubro de 2016.

<sup>15</sup>De acordo com a forma de contabilização deste tipo de contrapartidas, estabelecida no Despacho Conjunto n.º 325/2002, se o VAN percentual for inferior a 45% "(...) considera-se somente o valor do fornecimento multiplicado pelo VAN obtido (em percentagem)".

<sup>16</sup>De acordo com o exposto na COM/9/2017/DG/DGAE, de 27 de março de 2017.



contrapartidas creditadas nos últimos três pedidos submetidos e aprovados<sup>17</sup>, abrangendo o período de 1 de outubro de 2014 a 31 de março de 2016.

Refira-se ainda que a meta intercalar estabelecida na última alteração contratual, obrigando o beneficiário a apresentar contrapartidas no valor de 40% do valor contabilizável contratado, até 29 de março de 2016, foi alcançada<sup>18</sup>.

- ◆ O prazo geral de execução do contrato de contrapartidas respeitante à aquisição dos Targeting Pods termina em 4 de dezembro de 2020, sendo o respetivo plano de operações constituído por dois projetos, em que um deles foi declarado pela entidade beneficiária como concluído, com uma taxa de execução de 71,8%. Esta situação obriga a uma modificação do plano de operações, que poderá passar pela reformulação do projeto em curso ou pela introdução de novas operações por forma a alcançar-se o valor global contratado, estando a DGAE a promover contactos com o prestador de contrapartidas. Registe-se ainda que as contrapartidas creditadas até 31 de dezembro de 2016 já ultrapassam o valor a atingir na meta intercalar III, que se vence em 4 de dezembro de 2017.
- ◆ A execução em falta do contrato de contrapartidas pela aquisição das Viaturas Pandur respeita a um único projeto, com data limite de execução a 31 de agosto de 2017. Em março de 2017, a DGAE contabilizou mais contrapartidas, no montante de € 3.318.588,6, e tinha submetido à consideração dos ministros da Economia e da Defesa Nacional uma proposta de aprovação<sup>19</sup>, envolvendo contrapartidas no valor de € 9.955.765,8. Os restantes projetos do atual plano de operações estão concluídos.

### 3.4 - Atividade da DGAE no âmbito dos contratos de contrapartidas

A Comissão Permanente de Contrapartidas, criada pelo Despacho Conjunto n.º 341/99, era a entidade responsável pela avaliação, contratualização e acompanhamento das contrapartidas até à sua extinção, através do Decreto-Lei n.º 126-C/2011, de 29 de dezembro (lei orgânica do Ministério da Economia e do Emprego). Este diploma estabeleceu a transferência das atribuições da CPC para a DGAE<sup>20</sup>, passando a caber a esta Direção-Geral, em articulação com o membro do Governo responsável pela área da defesa nacional, o acompanhamento dos contratos de contrapartidas celebrados entre o Estado Português e os respetivos fornecedores de material de defesa já celebrados e em execução (artigo 43.º). O artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 11/2014, de 22 de janeiro<sup>21</sup>, veio dispor no mesmo sentido.

Nos termos do artigo 11.º do Decreto Regulamentar n.º 42/2012, de 22 de maio<sup>22</sup>, competia à DGAE acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos de contrapartidas ou de cooperação industrial celebrados entre o Estado Português e os fornecedores de material de defesa, incluindo a eventual renegociação, em articulação com o membro do Governo responsável pela área da defesa nacional. Em

<sup>17</sup>Pedidos de creditação apresentados juntamente com os relatórios semestrais n.ºs 24, 25 e 26, compreendendo os seguintes semestres: 1/10/2014 a 31/03/2015, 1/04/2015 a 30/09/2015 e 1/10/2015 a 31/03/2016.

<sup>18</sup>Esta meta foi alcançada com a submissão de contrapartidas pelo prestador em novembro de 2015, que vieram a ser aprovadas em abril de 2016.

<sup>19</sup>Proposta constante da informação INF/202/2017/DG/DGAE, de 23 de março de 2017.

<sup>20</sup>Organismo que reveste a natureza de serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa.

<sup>21</sup>Atual lei orgânica do Ministério da Economia.

<sup>22</sup>Lei orgânica da DGAE.

2015, o artigo 9.º do Decreto Regulamentar n.º 5/2015, de 20 de julho<sup>23</sup>, veio dispor que compete a esta Direção-Geral acompanhar a execução dos contratos em questão, em articulação com o membro do Governo responsável pela área da defesa nacional, deixando de haver menção à fiscalização e à renegociação dos contratos.

No âmbito do acompanhamento, fiscalização e renegociação dos contratos de contrapartidas, e com vista a clarificar a intervenção da DGAE, foi proferido o Despacho n.º 38/XIX/MEE/2012, de 9 de outubro, do Ministro da Economia e do Emprego, estabelecendo o seguinte:

- ◆ Tendo em conta a melhor salvaguarda do interesse público, o processo de renegociação dos contratos devia ser conduzido pelo membro do Governo responsável pela área da economia, em articulação com o membro do Governo responsável pela área da defesa, assessorando a DGAE o membro do Governo responsável pela área da economia, em tudo o que se revelasse necessário, podendo solicitar a colaboração de outros organismos do Ministério da Economia, no âmbito das respetivas atribuições, salvaguardando em qualquer caso a confidencialidade da informação.
- ◆ Na eventualidade de, fora do âmbito de uma renegociação de um contrato, ser requerida pelo prestador de contrapartidas a substituição e ou a alteração de um ou mais projetos relativos às operações de contrapartidas, devia esse mesmo pedido ser previamente submetido ao membro do Governo responsável pela área da economia, para aprovação.
- ◆ A DGAE devia informar o membro do Governo responsável pela área da economia de quaisquer pedidos de contabilização de créditos resultantes das operações de contrapartidas, bem como da respetiva proposta de decisão, num prazo não inferior a 5 dias úteis prévios à emissão da decisão final de deferimento ou indeferimento dos pedidos.

A DGAE assegurou as competências em matéria de contrapartidas em articulação com o Ministro da Tutela e o Ministro da Defesa Nacional. No entanto, as dúvidas suscitadas sobre os procedimentos e a indefinição dos moldes dessa articulação originou atrasos na aprovação de pedidos de creditação de contrapartidas, conforme se refere no ponto 3.4.2.

Nas verificações efetuadas observou-se que no período de outubro de 2012 a julho de 2013, a DGAE submetia a proposta de decisão de aprovação das contrapartidas ao Ministro da Economia e do Emprego (MEE), não havendo evidência da articulação com o membro do governo responsável pela área da Defesa Nacional, a qual, de acordo com a DGAE, terá sido assegurada pelo Gabinete do MEE.

As propostas analisadas com data posterior a setembro de 2013 foram devolvidas à DGAE com despacho de ambos os ministros, constituindo o despacho do MDN evidência da referida articulação.

A partir de junho de 2015, a proposta de aprovação de contrapartidas que não contemplasse a emissão de declaração pelo Ministro da Economia e do Emprego para efeitos de redução da garantia bancária passou a ser submetida somente à consideração do Ministro da Defesa Nacional.

A DGAE transmitiu que nenhuma proposta de creditação de contrapartidas foi objeto de recusa pelos referidos ministros, o que se confirmou nos pedidos de creditação analisados.

O envio ao Ministro da Defesa Nacional dos relatórios elaborados pela DGAE, com periodicidade mensal/bimensal e anual, sobre o estado de execução dos programas de contrapartidas e a participação

---

<sup>23</sup>Atual lei orgânica da DGAE.



do Ministro da Defesa Nacional na avaliação de projetos de contrapartidas, constituem uma outra forma de articulação.

Em termos de organização interna, até à reestruturação da DGAE em outubro de 2015, coube à Divisão da Indústria e Projetos de Valor Estratégico, integrada na Direção de Serviços da Indústria, o exercício das atribuições no âmbito dos contratos de contrapartidas. A partir daquela data tais funções passaram a ser desenvolvidas pela Divisão de Contrapartidas, então criada.

### 3.4.1 - Renegociação de contratos de contrapartidas

Os Programas de Contrapartidas pela Aquisição dos Helicópteros EH-101<sup>24</sup>, das Aeronaves C-295<sup>25</sup>, das Viaturas Pandur<sup>26</sup> e dos Submarinos<sup>27</sup> foram objeto de alterações após a extinção da CPC, compreendendo, entre outros aspetos, a modificação e/ou substituição de projetos de contrapartidas, a alteração do valor das obrigações contratuais ou a prorrogação dos prazos de execução.

A DGAE esteve envolvida nas alterações que conduziram aos aditamentos aos contratos de contrapartidas pela aquisição de Helicópteros EH-101 (3.º aditamento), de Viaturas Pandur e ao “Acordo Âncora”<sup>28</sup>, no âmbito das contrapartidas pela aquisição de Submarinos, destacando-se o seguinte:

- ◆ As apreciações efetuadas encontram-se devidamente sustentadas em informações escritas, validadas pela assessoria jurídica;
- ◆ No 1.º Aditamento ao contrato de contrapartidas pela aquisição das Viaturas Pandur foi observado o Decreto-Lei n.º 154/2006, tendo sido aplicados fatores multiplicadores na valorização da nova operação de contrapartidas. Na 3.ª alteração ao contrato de contrapartidas pela aquisição de Helicópteros EH-101 foi dada continuidade às disposições contratuais estabelecidas na 1.ª alteração, ocorrida em 1 de agosto de 2008, onde foram aplicadas normas constantes do referido diploma legal, como a utilização de fatores multiplicadores na valorização das operações e a atualização das contrapartidas prestadas;
- ◆ Quando as alterações compreenderam a modificação ou inclusão de novos projetos, o que sucedeu no âmbito da 1.ª alteração ao contrato de contrapartidas pela aquisição de Viaturas Pandur e no “Acordo Âncora”, foi verificado se tais projetos proporcionavam os mesmos efeitos sobre a economia nacional e analisada a razoabilidade da metodologia utilizada pelos prestadores de contrapartidas na sua valorização e dos valores apresentados, incluindo os multiplicadores propostos.

<sup>24</sup>Em 5 de novembro de 2014 (3.º aditamento). Durante a gestão da CPC ocorreram alterações em agosto de 2008 (1.ª alteração) e em 30 de dezembro de 2011 (2.ª alteração).

<sup>25</sup>Em 1 de agosto de 2012 (1.ª alteração contratual).

<sup>26</sup>Em 26 de setembro de 2014 (1.º aditamento) e em 30 de agosto de 2016 (2.º aditamento).

<sup>27</sup>Em 1 de outubro de 2012 (Acordo Alfamar) e em 24 de julho de 2014 (Acordo Âncora).

<sup>28</sup>O “Acordo Âncora” foi celebrado em 24 de julho de 2014, tendo estabelecido os termos e condições de implementação do projeto que veio substituir o projeto “Hotel Alfamar”, inserido no “Acordo Alfamar”, o qual pôs fim a um diferendo entre o Estado Português e o prestador de contrapartidas relativamente às contrapartidas prestadas até então no âmbito Programa de Contrapartidas pela Aquisição de Submarinos. A posterior conclusão de que o projeto “Hotel Alfamar” era inexecutável em termos de financiamento e rentabilidade deu lugar ao “Acordo Âncora”, cuja conclusão em 2016 foi fundamental para o encerramento do Programa de Contrapartidas pela Aquisição de Submarinos, representando as contrapartidas deste projeto cerca de 28% do total de contrapartidas executadas em 31 de dezembro de 2016.

Observa-se que na avaliação de um novo projeto no âmbito do contrato de contrapartidas pela aquisição de Viaturas Pandur, com um peso significativo no respetivo plano de operações, a DGAE solicitou a colaboração do Ministério da Defesa, tendo em vista a avaliação de uma componente da proposta<sup>29</sup>.

- ◆ Na fixação das novas obrigações contratuais foram tidas em conta as contrapartidas já creditadas e aplicadas majorações por extensão do prazo de execução quando previsto contratualmente.

No caso do cálculo da nova obrigação de contrapartidas pela aquisição das Viaturas Pandur, para além dos elementos já referidos, foi ainda considerada a redução proporcional das contrapartidas em resultado da resolução parcial do contrato de fornecimento (€ 197,48 M), da dedução do valor da entrega gratuita ao Exército de material de defesa pelo prestador de contrapartidas (€ 34,8 M) e do montante recebido pelo Estado Português referente à execução da garantia bancária pelo incumprimento parcial do contrato de fornecimento (€ 34,4 M).

- ◆ No âmbito da 3.ª alteração ao contrato de contrapartidas pela aquisição dos Helicópteros EH-101, a DGAE promoveu a substituição da garantia corporativa de 15% do valor global das contrapartidas por uma garantia bancária, igualmente representando 15% do valor contabilizável do contratado de contrapartidas. Por sua vez, na 1.ª alteração ao contrato de contrapartidas pela aquisição das Viaturas Pandur foi introduzida a obrigação de manutenção de 10% do valor da garantia bancária prestada até à conclusão do projeto I-05 OGME, cuja execução foi considerada fundamental para o cumprimento da obrigação contratual.

Embora a DGAE não tenha desenvolvido uma metodologia de análise e valorização de projetos de contrapartidas comum, e do principal projeto do plano de operações associado à primeira alteração ao contrato das Viaturas Pandur não se encontrar delineado aquando da assinatura do respetivo aditamento<sup>30</sup>, comportando deste modo um maior risco de concretização, o trabalho desenvolvido por esta Direção-Geral no âmbito das alterações contratuais revela que procurou obter um entendimento com os prestadores de contrapartidas que viabilizasse o cumprimento das obrigações contratuais assumidas com o Estado Português e salvaguardasse os interesses das contrapartidas para a economia nacional.

Sobre esta matéria, no contraditório, a DGAE veio referir que *“o não desenvolvimento de uma metodologia de análise e valorização de projetos de contrapartidas comum deve-se, sobretudo, à multiplicidade de regras e normas aplicáveis aos diferentes contratos de contrapartidas”*.

### 3.4.2 - Contabilização de contrapartidas

A contabilização das contrapartidas é efetuada por projeto, após comprovada a sua efetivação, nas datas estabelecidas contratualmente para o efeito ou ao longo do período de execução, nos casos em que o contrato admita o seu fracionamento em função de realizações parcelares comprovadas. A prova do cumprimento das contrapartidas encontra-se, em regra, definida nos contratos.

---

<sup>29</sup>O Ministério da Defesa foi chamado a pronunciar-se sobre a poupança para o Exército Português relativamente ao desenvolvimento de um simulador dinâmico para as viaturas Pandur.

<sup>30</sup>O valor dado à operação aquando da assinatura do primeiro aditamento era estimado.



O processo delineado pela DGAE, desde a submissão dos pedidos de creditação de contrapartidas à comunicação da decisão proferida pelo Diretor-Geral das Atividades Económicas sobre os mesmos, encontra-se expresso num fluxograma.

Da análise efetuada aos pedidos de creditação da amostra referenciada no ponto 2.2, abarcando projetos com distintas formas de avaliação do cumprimento das respetivas contrapartidas, são de destacar os seguintes aspetos:

- ◆ Foi aplicada a metodologia de contabilização acordada entre a entidade prestadora das contrapartidas e o Estado Português, através da CPC ou da DGAE, com base na prova documental acertada entre as partes e plasmada, em regra, nos contratos. Constituiu exceção o verificado nos dois pedidos de creditação respeitantes ao projeto OGMA AC MOD, incluído no programa P3-C ORION, onde não foi exigida a prova documental prevista no contrato de contrapartidas (n.º 6 da cláusula 11.ª). Efetivamente, neste projeto, as contrapartidas relativas às suas diferentes componentes<sup>31</sup>, com exceção da referente ao apoio técnico, foram sendo creditadas de acordo com o previsto na calendarização acordada<sup>32</sup> e tendo por base declaração da entidade beneficiária e da prestadora de contrapartidas a confirmar a sua execução.

A DGAE deu continuidade ao procedimento seguido pela CPC na análise dos anteriores pedidos de creditação no âmbito deste projeto. No entanto, em 2013 solicitou cópia das faturas associadas ao VAB declarado para o projeto OGMA AC MOD, o que revela maior exigência e oferece uma maior garantia relativamente à execução das contrapartidas.

- ◆ Foi seguida a tramitação processual definida para a submissão, análise e contabilização dos pedidos de creditação de contrapartidas; os fundamentos aduzidos pela DGAE nas propostas de creditação são objetivos e encontram-se expressos com clareza em informação de serviço elaborada pela Divisão da Indústria e Projetos de Valor Estratégico, até outubro de 2015, e pela Divisão de Contrapartidas, após essa data.

Constituiu exceção o verificado relativamente ao pedido de aprovação das contrapartidas submetidas através do Relatório de Progresso n.º 21, no âmbito do programa dos EH - 101<sup>33</sup>, cuja fundamentação apresentada para a sua não aprovação além de não ser suficientemente clara encontra-se apenas expressa na comunicação da decisão ao prestador de contrapartidas. Este veio a contestar a decisão<sup>34</sup>, tendo a argumentação apresentada merecido a concordância da DGAE, dando lugar à creditação das respetivas contrapartidas.

- ◆ Foram corretamente aplicados os multiplicadores definidos e, quando aplicável, a DGAE confirmou o “NPV – *Net Present Value*” das contrapartidas a creditar.
- ◆ Quando a quantificação das contrapartidas se baseou no parâmetro VAN, verificou-se que a DGAE foi aperfeiçoando ao longo do tempo a metodologia de validação das contrapartidas submetidas. Assim, desde o início de funções exigiu a apresentação de uma declaração emitida por um ROC mesmo que não estivesse previsto no contrato, atestando o valor da faturação e do cálculo do VAN associado. A partir de julho de 2013, tendo em consideração a experiência entretanto adquirida, passou a exigir também a indicação das faturas e notas de crédito tidas em

<sup>31</sup>Transferência de tecnologia, formação e GAV (Gross Added Value).

<sup>32</sup>Calendarização constante do anexo E da Informação n.º 1/2010, da CPC, de 24 de fevereiro de 2010, ratificada em reunião da CPC de 2 de fevereiro de 2011, conforme ata n.º 48 desta Comissão.

<sup>33</sup>Onde se encontra incluído o projeto 5001 – RDE que consta da amostra.

<sup>34</sup>Através de ofício que deu entrada na DGAE em 30 de abril de 2014.

conta na determinação daquele parâmetro e posteriormente cópia desta documentação e relatório do ROC, procedendo às seguintes verificações:

- a) Conferência do valor total da faturação/notas de crédito com o montante declarado no pedido de creditação;
  - b) Verificação da elegibilidade das faturas em termos de objeto e prestador de contrapartidas;
  - c) Identificação das faturas pagas com base em listagem do prestador de contrapartidas e em recibos, se a declaração do ROC não fizer menção à verificação do pagamento das faturas.
- ◆ Os pedidos de creditação analisados respeitantes à componente de subcontratação do projeto 5001-RDE - Research Design and Engineering, incluído no programa de contrapartidas pela aquisição de Helicópteros EH-101, ilustram esta evolução. Com efeito, a prova documental dos pedidos com os números 11 a 13, submetidos entre 25 de maio de 2012 e 29 de maio de 2013, é constituída por listagem com indicação das faturas que estiveram na base da determinação do VAN declarado, assinada por um representante da entidade beneficiária e por um ROC. A partir do 14.º pedido, apresentado em 26 de novembro de 2013, além daquela documentação foram entregues e analisadas pela DGAE cópias das faturas e notas de crédito que sustentam o valor do VAN declarado. Por sua vez, desde o 16.º pedido, submetido em 24 de novembro de 2014, passou também a ser apresentado um relatório do ROC onde são explicitados os procedimentos adotados com vista à validação dos valores declarados pela entidade beneficiária.

No âmbito da presente auditoria, face à maior fragilidade da prova documental dos pedidos de creditação 11 a 13, procedeu-se à análise da documentação de despesa que suporta estes pedidos e correspondentes registos contabilísticos, tendo-se concluído pela regularidade do declarado pelo prestador de contrapartidas.

- ◆ Ocorreram atrasos na aprovação das contrapartidas em 6<sup>35</sup> dos 21 pedidos de creditação analisados com pronúncia de aprovação. Tais atrasos decorreram da indefinição do modelo de articulação com o Ministro da Defesa Nacional. Com efeito, naqueles 6 pedidos observou-se que a proposta de aprovação foi elaborada pela DGAE dentro do prazo definido para a pronúncia, mas a não obtenção da concordância dos Ministros da Economia e da Defesa Nacional em tempo oportuno condicionou a aprovação das contrapartidas e a sua comunicação ao prestador, dentro dos prazos estabelecidos.
- ◆ As garantias bancárias apresentadas a favor do Estado Português, para assegurar o bom e pontual cumprimento das obrigações assumidas pelos prestadores de contrapartidas, foram sendo reduzidas à medida da creditação das contrapartidas, em conformidade com o disposto nas respetivas cláusulas contratuais.

### 3.4.3 - Acompanhamento e fiscalização

Constatou-se através da análise processual que as ações de acompanhamento e fiscalização desenvolvidas pela DGAE, dos programas de contrapartidas, compreenderam a análise dos relatórios de progresso submetidos pelos respetivos prestadores em cumprimento do clausulado contratual, assim como a realização de visitas aos locais de implementação dos projetos e/ou reuniões com as entidades prestadoras e beneficiárias das contrapartidas.

---

<sup>35</sup>Pedidos PANDUR-MAIO-2013 e PANDUR-MAIO-2014, ambos do Projeto I - 01 - Reabilitar a Empresa; *Claim* 11 a 13 do Projeto 5001 - RDE e pedido OGMA - 03 do Projeto 3 - OGMA AC Mod.



São elaboradas atas das reuniões com os prestadores de contrapartidas quando há situações de discordância ou de compromissos, enquanto que, em relação às visitas técnicas, são produzidos relatórios quando se considera relevante a existência de um registo. Todavia, estes procedimentos não se encontram formalizados.

Desde 2014, as ações de acompanhamento eram programadas anualmente, constando de planos de ação consubstanciados em mapas assinalando as ações programadas e as executadas. Tratava-se, contudo, de registos internos de trabalho, que iam sendo atualizados à medida que as ações se realizavam, não se encontrando datados e assinados e não havendo evidência de terem sido submetidos à apreciação do Diretor-Geral das Atividades Económicas, prática que a DGAE refere, no contraditório, já ter adotado no corrente ano de 2017.

Observa-se também que as ações de acompanhamento da DGAE não incidiram sobre a verificação, junto dos prestadores de contrapartidas, do cumprimento da cláusula contratual<sup>36</sup> que os obriga a deterem um sistema de controlo interno que permita verificar o avanço da execução de cada projeto do plano de operações, bem como um processo onde constem cópias de todos os documentos de suporte relativos a cada projeto, devidamente numerados e classificados. Não existe também qualquer registo da extinta CPC sobre uma eventual validação deste requisito.

A DGAE referiu<sup>37</sup> que *“perante os diversos instrumentos previstos nos Contratos de Contrapartidas para efeitos de acompanhamento pelo Estado Português da execução dos contratos, esta Direção-Geral nunca teve necessidade de validar o dever estabelecido para os Prestadores de Contrapartidas, de organizar um processo do qual constem cópias de todos os documentos referentes ao programa de contrapartidas, devidamente numerados e classificados, e conservar esse processo por um prazo mínimo de três anos contados da data da conclusão das operações de contrapartidas”*.

Na sua resposta, no âmbito do contraditório, a DGAE justificou ainda esta situação com o facto de toda a prova documental necessária para efeitos de atestar o efetivo cumprimento das contrapartidas e consequente creditação estar reunida no acervo documental das contrapartidas em sua posse.

Em todos os contratos foi prevista a realização de auditorias técnico-financeiras em caso de necessidade, não tendo a DGAE e a CPC promovido a execução de ações desta natureza.

Conforme já referenciado, a DGAE elabora relatórios, com periodicidade mensal/bimensal, com o ponto de situação dos programas de contrapartidas e relatórios anuais de acompanhamento da execução, os quais são importantes instrumentos de sistematização da informação e, nessa medida, de gestão, dada a relevante informação que contêm sobre o acompanhamento efetuado, a evolução da execução, quer por Programa quer global, descrevendo os principais problemas e factos relevantes, dando uma visão prospetiva.

#### **3.4.4 - Incumprimento das obrigações de contrapartidas**

Os oito contratos de contrapartidas pela aquisição de material militar preveem que, para assegurar o bom e pontual cumprimento das obrigações de prestação de contrapartidas e para caucionar o pagamento das

<sup>36</sup>Com exceção do contrato de contrapartidas pela modernização dos F16, que não dispõe de nenhuma cláusula neste sentido.

<sup>37</sup>Através da sua COM/14/2017/DG/DGAE, datada de 10 de abril de 2017.

penas contratuais por mora e incumprimento definitivo, o prestador de contrapartidas deveria apresentar uma garantia.

As situações que poderiam originar incumprimentos e, conseqüentemente, implicar a aplicação de penalidades foram atempadamente acauteladas pela DGAE e prestadores de contrapartidas através da renegociação de contratos - caso da renegociação do contrato de contrapartidas pela aquisição das Viaturas Pandur<sup>38</sup>, substituição do “*Acordo Alfamar*” pelo “*Acordo Âncora*”, no âmbito das contrapartidas pela aquisição de Submarinos - e da prorrogação de prazos - relacionadas com o 3.º aditamento ao contrato de contrapartidas pela aquisição de Helicópteros EH-101 e o 2.º aditamento ao contrato de contrapartidas pela aquisição das Viaturas Pandur.

#### **3.4.4.1 - Resolução do contrato de contrapartidas pela aquisição de Torpedos**

O contrato de contrapartidas pela aquisição de Torpedos para os submarinos da Marinha Portuguesa, celebrado em 3 de março de 2005, entre o Estado Português e a WASS – *Whitehead Alenia Sistemi Subacquei*, entrou em vigor a 13 de fevereiro do ano seguinte, por um período de vigência de 8 anos, com uma obrigação contratual de contrapartidas no montante de € 46.500.000.

A não concretização de qualquer projeto pelo prestador de contrapartidas, não obstante as várias diligências realizadas, quer pela CPC quer pela DGAE<sup>39</sup>, determinou a não creditação de contrapartidas neste Programa.

Nos termos do n.º 2 da cláusula 15.<sup>a</sup> do contrato, foi declarada pelo Estado Português a resolução do contrato e a execução da garantia bancária prestada, verificando-se que em 18 de outubro de 2013, foi formalizado pela DGAE, junto da WASS, a comunicação prévia de incumprimento do contrato, tendo sido, em 21 de outubro de 2013, formalizada a execução da garantia bancária junto da Sucursal de Milão do *Banco Bilbao Vizcaya Argentaria BBVA*, concretizada em 21 de novembro de 2013, com a transferência para o Estado Português do valor de € 11.625.000,00 (25%) e resolvido o contrato em 20 de dezembro de 2013<sup>40</sup>.

### **3.5 - Alteração ao contrato de contrapartidas pela aquisição das Aeronaves C-295**

Em 17 de fevereiro de 2006 foi celebrado entre o Estado Português, representado pelo Presidente da Comissão Permanente de Contrapartidas, e a EADS/CASA, entretanto adquirida pela *Airbus Military* e atualmente designada por *Airbus Defence & Space* (ADS), o contrato de contrapartidas pela aquisição de doze aeronaves de transporte tático C 295M, e respetivos equipamentos, para utilização pela Força

---

<sup>38</sup>Acordo de transação estabelecido entre o Estado Português e o prestador de contrapartidas, datado de 26 de setembro de 2014, para resolução do litígio entre as partes após a resolução parcial pelo Estado Português do contrato de fornecimento.

<sup>39</sup>Foram efetuadas várias tentativas de viabilizar o cumprimento da obrigação contratual, destacando-se a aprovação de projetos de substituição.

<sup>40</sup>Em 28 de outubro de 2013, foi interposta pelo prestador de contrapartidas um processo de providência cautelar no Tribunal de Milão, relativa à resolução do contrato e execução da garantia bancária, tendo esta sido indeferida em 19 de novembro de 2013. Posteriormente, em setembro de 2014, foi instaurado pelo prestador de contrapartidas um processo no Tribunal de Milão contra o Estado Português, tendo, em 17 de março de 2016, o referido prestador apresentado proposta de desistência e em 2 de maio de 2016 o Ministro da Economia transmitido o seu acordo sobre a referida proposta.



Aérea Portuguesa, com uma obrigação contratual de contrapartidas inicial no montante de € 460.000.000 e um período de vigência de 7 anos.

O contrato de contrapartidas estabelecia na cláusula 17.<sup>a</sup> uma penalidade por incumprimento, total ou parcial, das obrigações de contrapartidas, correspondente a 25% da diferença entre o valor contabilizável e o valor realizado.

No que respeita à garantia bancária, a cláusula 18.<sup>a</sup> determinava que o adjudicatário apresentava uma garantia bancária incondicional e à primeira solicitação, correspondente a 25% do valor contabilizável contratado das contrapartidas. Em 19 de dezembro de 2005, foi emitida a Garantia Bancária n.º 2792340100522755, pelo BBVA, no montante de € 115.000.000, correspondente a 25% da obrigação contratual de contrapartidas.

Este contrato foi objeto de uma alteração em 1 de agosto de 2012, conduzida no seio do Gabinete do Ministro da Economia e do Emprego<sup>41</sup>, em que o Estado Português foi representado por este Ministro, tendo sido modificados os termos e as condições a satisfazer pela EADS no cumprimento do programa de contrapartidas, com especial incidência na componente dos projetos, da penalidade aplicável em caso de incumprimento definitivo, do respetivo prazo de execução e da garantia conexa.

Com a entrada em vigor, em agosto de 2012, da referida alteração contratual, o incumprimento definitivo das obrigações de contrapartidas (cláusula 10.<sup>a</sup>) passou a ter uma penalidade correspondente a 10% do valor das contrapartidas não cumpridas, com uma garantia bancária autónoma, incondicional e à primeira solicitação no valor de 10% da obrigação contratual, e uma garantia corporativa, correspondente a 10% da obrigação total, a favor das empresas beneficiárias das operações de contrapartidas. A garantia bancária foi emitida a favor do Estado Português, em 14 de agosto de 2012, no valor de € 39.888.000<sup>42</sup>, tendo sido reduzida em 17 de novembro de 2014 e em 12 de abril de 2016, no valor, respetivamente, de € 1.447.650,26 e € 6.384.881,57, face às contrapartidas creditadas. Em agosto de 2017, a garantia bancária apresenta um valor € 32.055.468,17.

O valor total das garantias corporativas prestadas é de € 39.887.998,00. De acordo com informação prestada pela DGAE, esta entidade não teve qualquer intervenção no processo relativo à alteração ao contrato, tendo apenas tido conhecimento das garantias corporativas na reunião realizada com o prestador de contrapartidas, em 22 de setembro de 2015.

Nessa alteração ao contrato não foram também estabelecidas metas intermédias para efeitos de aplicação de penalidades por incumprimento, as quais constituem um importante instrumento de controlo do desempenho do prestador de contrapartidas quando se está perante prazos de execução alargados<sup>43</sup>.

Relativamente à alteração contratual em análise importa trazer à colação o regime jurídico das contrapartidas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 154/2006, que estabelece a percentagem de 15% a aplicar quer à penalidade por incumprimento quer à garantia para assegurar o bom e pontual cumprimento das obrigações de contrapartidas (artigo 15.º).

Considerando que o valor da garantia bancária estabelecido na alteração contratual é inferior ao estabelecido na lei, não foram devidamente acautelados os interesses do Estado.

<sup>41</sup>De acordo com informação prestada pela DGAE esta entidade não teve intervenção no processo.

<sup>42</sup>Garantia n.º 6252340100145819, emitida pelo BBVA, em 14 de agosto de 2012.

<sup>43</sup>O prazo geral de execução do contrato de contrapartidas das aeronaves C-295, fixado na cláusula do aditamento ao contrato, é de 6 anos a contar de 1 de agosto de 2012.

A perspetiva de incumprimento da obrigação contratual fixada para este Programa na data limite para a execução dos respetivos projetos de contrapartidas (1 de agosto de 2018), conforme o exposto no ponto 3.3, poderá conduzir a uma eventual renegociação do contrato de contrapartidas e, nesse contexto, à fixação de penalidades e de uma nova garantia pelo incumprimento definitivo.

### 3.6 - Deficiências verificadas em projetos de contrapartidas

Na análise realizada verificou-se um conjunto de situações que, face à documentação existente nos processos, revela deficiências na gestão das contrapartidas numa fase anterior ao início de funções da DGAE no âmbito da aprovação de projetos, na definição de métodos de contabilização de contrapartidas e na sua creditação, tendo algumas das deficiências vindo a ser colmatadas por esta Direção-Geral. Assim, constatou-se:

#### *Programa de contrapartidas pela aquisição de Targeting-Pods para os F-16*

- ◆ A prova de cumprimento das contrapartidas definida no âmbito do programa Targeting-Pods revela-se frágil já que assenta basicamente em declarações da entidade beneficiária a confirmar a execução das contrapartidas<sup>44</sup>. De acordo com o relatório final da INTELI sobre a avaliação e valorização dos projetos deste Programa, datado de 6 de março de 2009, no decurso da negociação entre a CPC e o prestador de contrapartidas foi afastada a prova de cumprimento constituída por declaração emitida por um ROC a atestar o VAN do projeto<sup>45</sup>, contrariando assim o disposto no n.º 5 do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 154/2006;
- ◆ A alteração operada a este contrato, envolvendo a substituição de 3 projetos por um único, denominado “*Santa Maria Ground Station Radar SAT 2 – Capability Development*”, que veio a ser aprovada pela CPC em 19 de dezembro de 2011, não deu origem à alteração do Anexo I do contrato, que identifica os projetos de contrapartidas, conforme determina o n.º 6 do artigo 9.º do contrato de contrapartidas.

#### *Programa de contrapartidas pela aquisição das Viaturas Pandur*

- ◆ A CPC autorizou a creditação de € 11,7 M ao projeto W-62, integrado no programa de contrapartidas pela aquisição das Viaturas Pandur, a título de adiantamentos, o que não se entende. Registe-se, ainda, que este projeto surge após a celebração do contrato de contrapartidas, não existindo evidência da sua valorização e aprovação.

Pese embora estas situações, a DGAE veio a creditar ao projeto € 8,8 M de contrapartidas que entretanto lhe foram submetidas<sup>46</sup>, por considerar que a aprovação do projeto tinha sido efetuada implicitamente pela CPC ao autorizar-lhe a creditação de contrapartidas e face ao tempo decorrido desde tal ato<sup>47</sup>. Como o referido adiantamento não estava suportado em documentação comprovativa, a DGAE exigiu a prova do cumprimento da totalidade das contrapartidas

---

<sup>44</sup>A prova definida encontra-se expressa no anexo VI do contrato de contrapartidas e no ponto 8 do documento sobre o projeto Radar Santa Maria, de novembro de 2011.

<sup>45</sup>Na página 22 do estudo é referido “*Relativamente à prova de cumprimento da realização das contrapartidas, as empresas beneficiárias demonstraram alguma preocupação com o facto de, para efeitos de prova do cumprimento do VAN do projeto, a CPC solicitar a certificação por um Revisor Oficial de Contas (ROC), devido aos custos deste serviço. A CPC decidiu abdicar da apresentação deste documento certificado.*”

<sup>46</sup>Contrapartidas submetidas no âmbito do pedido de creditação PANDUR-MAIO-2014, remetido à DGAE em 21/05/2014.

<sup>47</sup>A CPC aprovou o adiantamento de contrapartidas em reunião realizada em 24 de setembro de 2008.



creditadas ao projeto, o qual não teve continuidade após renegociação do contrato das Viaturas Pandur, em 2014.

- ◆ A valoração do projeto I-01, da Fabrequipa, incluído no Programa das Viaturas Pandur, foi efetuada após a celebração do contrato, com base nos efeitos indiretos e induzidos para a economia nacional, avaliados através de um modelo *input-output* (matriz de LEONTIEF), não tendo sido definido como avaliar esses efeitos no âmbito da contabilização de contrapartidas, o que implicou desde logo atrasos na creditação das mesmas. Posteriormente, a CPC veio a acordar com o prestador de contrapartidas uma metodologia que teve por base o VAN, estabelecendo que quando este parâmetro alcançasse 45% do valor nominal do projeto a totalidade das contrapartidas poderia ser creditada.

#### ***Programa de contrapartidas pela Modernização das Aeronaves P-3C Orion***

- ◆ A valorização da componente de exportação/subcontratação do projeto 3 - OGMA AC MOD, incluído no programa Modernização das Aeronaves P-3C Orion, foi efetuada com base no VAB, não se deduzindo da documentação existente no processo quais os pressupostos que conduziram à utilização deste parâmetro em vez do VAN, conforme previsto no artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 154/2006 e na alínea a) do n.º 6 da cláusula 11.ª do contrato de contrapartidas. Por sua vez, o VAB declarado consiste numa proporção da faturação da entidade beneficiária à prestadora de contrapartidas, situação que também não se encontra de acordo com o previsto naquela disposição legal (somatório das parcelas do POC indicadas no n.º 9 do artigo 24.º).

### **3.7 - Comissões cobradas aos beneficiários das operações de contrapartidas**

A alínea b) do n.º 2 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 153/2006, de 7 de agosto, determinava que constituíam receitas da CPC *“as comissões a fixar pelo presidente, a serem pagas pelos beneficiários, pela participação em programas de contrapartidas ou de cooperação industrial, tendo em conta a natureza dos mesmos, de acordo com o regime a regular por despacho conjunto dos membros dos Governo responsáveis pelas áreas da defesa nacional e da economia e da inovação”*. Na sequência do referido decreto-lei foi aprovado o regime das comissões a cobrar aos beneficiários dos programas de contrapartidas, pelo Despacho Conjunto n.º 19080/2008, do Ministro da Defesa Nacional e do Ministro da Economia e da Inovação, de 7 de maio<sup>48</sup>. De acordo com aquele despacho conjunto, os montantes eram fixados pelo Presidente da CPC e tinham como pressuposto a sua suficiência para suportar os encargos associados à gestão dos programas de contrapartidas.

As comissões tinham três componentes: um direito de entrada<sup>49</sup>, uma percentagem decorrente do aumento da faturação da entidade beneficiária, por causa da contrapartida, e uma percentagem decorrente da valorização direta pela transferência de tecnologia e/ou pelo fornecimento de bens e serviços<sup>50</sup>.

Em caso de falta de pagamento voluntário a cobrança das comissões aos beneficiários segue o processo de execução fiscal - artigo 148.º do Código de Procedimento e Processo Tributário.

<sup>48</sup>Publicado no Diário da República n.º 137, 2.ª Série, de 17 de julho.

<sup>49</sup>Era paga no momento em que o contrato de contrapartida era assinado ou no prazo de 30 dias a contar da notificação que a CPC viesse a fazer para o efeito.

<sup>50</sup>Estas duas componentes eram exigidas durante a execução do contrato de contrapartidas.

A atuação da DGAE neste âmbito desenvolveu-se em duas vertentes: acompanhamento dos processos de execução fiscal interpostos pela CPC e apuramento e faturação das comissões devidas que ainda não haviam sido debitadas às entidades beneficiárias.

- ◆ Do montante total (€ 355.814,22) debitado pela CPC aos beneficiários das contrapartidas no período de 2008 a 2011, em 31 de dezembro de 2016 estava em dívida um valor de € 128.464,95, do qual 98,6 % encontrava-se em execução fiscal (€ 126.714,95)<sup>51</sup>;
- ◆ Em relação às comissões devidas à CPC mas não debitadas por esta Comissão, a DGAE apurou um montante de € 80.496,70, tendo notificado os respetivos beneficiários das contrapartidas. Em 31 de dezembro de 2016, passados mais de dois anos e meio sobre a data da última notificação<sup>52</sup>, encontrava-se por pagar € 46.093,38 (a que acresciam juros de mora), não tendo sido instaurados os correspondentes processos de execução fiscal.

Em sede de contraditório, a DGAE reconhece o “(...) *lapso de tempo que medeia sobre a última notificação efetuada (março de 2014) e o facto de ainda não terem sido instaurados os competentes processos de execução fiscal*”, mencionando que aguarda que a SGME proceda à instrução dos processos de execução fiscal, solicitada pela DGAE em março de 2017.

### 3.8 - Aquisição de serviços de assessoria jurídica

A DGAE contratou nos anos de 2013 a 2016, no âmbito das suas funções de acompanhamento dos contratos de contrapartidas, seis prestações de serviços de assessoria jurídica<sup>53</sup> com duas sociedades de advogados, no valor total de € 425.422,00, acrescido de IVA, todas por ajuste direto, com consulta a uma única entidade, quatro ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º e duas ao abrigo de critérios materiais, nos termos da alínea f) do n.º 1 do artigo 24.º, ambos do Código dos Contratos Públicos.

Todos os procedimentos tendentes à celebração dos referidos contratos de aquisição de serviços de assessoria jurídica foram tramitados pela Secretaria-Geral do Ministério da Economia e do Emprego (SGMEE), através da Direção de Serviços de Contratação Pública e Património (DSCPP), na sequência de prévia manifestação de necessidades por parte da DGAE.

Nos seis procedimentos de contratação analisados regista-se que à data da execução dos respetivos contratos a SGMEE não tinha procedido, nos termos do artigo 465.º do CCP, à publicitação no portal da *internet* dedicado aos contratos públicos dos elementos referentes à execução dos contratos, tendo, no entanto, esta obrigação sido posteriormente cumprida, já no decurso da auditoria.

Com exceção do procedimento a seguir apresentado, nos restantes foram observadas as regras que disciplinam a realização da despesa e foi dado cumprimento aos preceitos legalmente aplicáveis em matéria de contratação pública.

Na contratação da aquisição de serviços de assessoria jurídica para renegociação dos 8 contratos de contrapartidas verificou-se o seguinte:

---

<sup>51</sup> Não está em execução fiscal o valor de € 1.750, em virtude da insolvência da entidade beneficiária.

<sup>52</sup> Em março de 2014.

<sup>53</sup> Cujo objeto se refere à avaliação e renegociação global de 8 contratos de contrapartidas e ao acompanhamento da execução do contrato de contrapartidas pela aquisição de Submarinos.



- ◆ Por Despacho da Diretora-Geral da DGAE, de 10 de outubro de 2012, na sequência da proposta de contratação da aquisição de serviços de assessoria jurídica para renegociação dos contratos de contrapartidas em vigor pelo Diretor de Serviços da Indústria<sup>54</sup>, foi submetida a aquisição de serviços em questão à consideração do Secretário de Estado do Empreendedorismo, Competitividade e Inovação, que proferiu despacho de concordância<sup>55</sup>, tendo, por sua vez, submetido a matéria ao Ministro da Economia e do Emprego, que proferiu também despacho de concordância<sup>56</sup>.
- ◆ Através do ofício com a ref.<sup>a</sup> OF/1166972012/DG/DGAE, de 5 de novembro de 2012, a Diretora-Geral da DGAE solicitou à Secretaria-Geral do Ministério da Economia e do Emprego o desenvolvimento do processo tendente à celebração do contrato de prestação de serviços<sup>57</sup>.
- ◆ Também por Despacho da Diretora-Geral das Atividades Económicas, de 28 de dezembro de 2012<sup>58</sup>, foi autorizada a adoção do procedimento de ajuste direto, ao abrigo da alínea f) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, aprovado o convite, bem como a escolha da adjudicatária a convidar.
- ◆ Em 14 de janeiro de 2013 a Diretora-Geral da DGAE autorizou a despesa e a adjudicação e aprovou a minuta do contrato<sup>59</sup>.
- ◆ O contrato de aquisição de serviços, celebrado em 22 de maio de 2013, no valor de € 193.500, previa na cláusula 2.ª um prazo de execução de seis meses, concluindo-se assim em 22 de novembro de 2013.
- ◆ Na nota de honorários apresentada em anexo a duas faturas datadas, ambas de 12 de julho de 2013, consta uma descrição pormenorizada dos trabalhos prestados com início em 27 de março de 2012 e fim em 12 de junho de 2013, o que evidencia que a execução da prestação de serviços se iniciou sem prévio procedimento pré-contratual e prévia adjudicação, em violação da Parte II do Código dos Contratos Públicos. A efetiva prestação de serviços sem o ato formal de aquisição dos serviços impediu também a verificação oportuna dos requisitos de cabimento na assunção dos compromissos, conforme estabelecido nos artigos 42.º, n.º 6, e 45.º da Lei de Enquadramento Orçamental<sup>60</sup> e nos artigos 13.º e 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho.

Sobre esta matéria, no âmbito do contraditório, a então Diretora-Geral da DGAE, referiu que praticou os atos instrutórios do procedimento a que se encontrava vinculada, enquanto Diretora-Geral, num contexto de “a) *Autorização ministerial para a aquisição dos serviços e realização da despesa; e de b) Prévia aferição de conformidade pela SG/MEE, em articulação com o Gabinete MEE, de todas as etapas e respetivo controlo da legalidade*”, não tendo tido “(...) *qualquer intervenção, participação, nem sequer conhecimento, da posterior “nota de honorários apresentada em anexo a duas faturas datadas, ambas de 12 de julho de 2013” com a “descrição pormenorizada dos trabalhos prestados” onde alegadamente se verificou que a execução da prestação de serviços se iniciou em data anterior ao início do processo de contratação*”.

Em termos idênticos foram as alegações do então Diretor de Serviços da Indústria.

<sup>54</sup>Nos termos da INF/821/2012/DSIT/DGAE, de 13 de setembro de 2012, subscrita e despachada pelo referido Diretor.

<sup>55</sup>Despacho n.º 117/XIX/SEECI/2012, de 26 de outubro de 2012.

<sup>56</sup>Despacho n.º 39/XIX/MEE/2012, de 30 de outubro de 2012.

<sup>57</sup>Cfr. também Informação n.º SAL/1559/2012/SG.

<sup>58</sup>Exarado sob a Informação n.º SAL/1883/2012/SG, com a mesma data.

<sup>59</sup>Cfr. despacho exarado na Informação n.º SAL/35/2013/SG, de 7 de janeiro de 2013.

<sup>60</sup>Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 52/2011, de 13 de outubro.

Considerando o desconhecimento invocado pelos responsáveis ouvidos em contraditório de que a execução da prestação de serviços se iniciou sem prévio procedimento pré-contratual e prévia adjudicação, não são os mesmos passíveis de incorrer em responsabilidade financeira.

## **4 - VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Foi dada vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, que emitiu parecer de concordância.

## **5 - EMOLUMENTOS**

Nos termos dos artigos 2.º, 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril, e em conformidade com a nota de emolumentos constante do processo, são devidos emolumentos no montante de € 1.716,40, a suportar pela Direção-Geral das Atividades Económicas.

## **6 - DETERMINAÇÕES FINAIS**

6.1 O presente Relatório deve ser enviado às seguintes entidades:

- ◆ Presidente da Assembleia da República
- ◆ Presidente da Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa
- ◆ Ministros da Economia e da Defesa Nacional
- ◆ Direção-Geral das Atividades Económicas
- ◆ Responsáveis individuais ouvidos no contraditório (extrato com os pontos 1.1, n.º 17, e 3.8)

6.2 O presente Relatório deve ser enviado ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos do disposto nos artigos 29.º, n.º 4, e 54.º, n.º 4, este aplicável por força do artigo 55.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março.

6.3 Após a entrega do Relatório às entidades referidas, deverá o mesmo ser divulgado no sítio do Tribunal na *Internet*.

6.4 No prazo de seis meses deverão as entidades a quem são formuladas as recomendações informar o Tribunal acerca do seu acolhimento ou da respetiva justificação, em caso contrário.



## Tribunal de Contas

---

Aprovado em Sessão Plenária da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 12 de outubro de 2017.

**O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR,**

(António Augusto Pinto dos Santos Carvalho)

**OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS,**

(José Luís Pinto Almeida)

(António Manuel Fonseca da Silva)

(Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha)

(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)

Fui presente,

**A PROCURADORA-GERAL ADJUNTA,**

## **ANEXO I - RESPOSTAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO**



Exmo.Senhor

Diretor-Geral do Tribunal de Contas

**P/CONHECIMENTO:**

Exmo.Senhor

Diretor-Geral de Recursos da Defesa Nacional

S/REF:

S/COM:

N/REF:

Lisboa, 15 SET. 2017

Pº.1234/90(2)

Pº.4229/93(4)

Pº.9784/94(2)

Nº.3536/CG

ASS: **AUDITORIA AO CONTROLO DA EXECUÇÃO DOS CONTRATOS DE CONTRAPARTIDAS PELA  
DIREÇÃO-GERAL DAS ATIVIDADES ECONÓMICAS**

Refa: V/Ofício n.º 27864, de 18ago17

*Senhor Juiz Conselheiro José Tavares,*

No seguimento da receção do documento em referência, apreciamos com interesse o vosso relato e, em especial, as conclusões e recomendações propostas.

Neste sentido, considera-se muito pertinente acautelar a participação ativa do Ministério da Defesa Nacional, no processo de decisão da fixação de uma garantia e uma penalidade por incumprimento "na eventual renegociação do contrato de contrapartidas das aeronaves C-295", bem como em todos os processos idênticos que possam ocorrer no âmbito dos contratos de contrapartidas ainda em curso, de forma a otimizar a participação das diversas entidades que constituem a esfera da Base Tecnológica e Industrial de Defesa (BTID).

Com os melhores cumprimentos

*e comidências pessoais*

O CHEFE DO GABINETE

(ANTÓNIO MARTINS PEREIRA)



MJM/VN



ENTREGUE POR PROTOCOLO

Exma. Senhora  
Dr.ª Leonor Corte Real Amaral  
Auditora Coordenadora do Tribunal de Contas  
Av. da República, nº 65  
1050-159 LISBOA

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência
Data	18-08-2017	OF/1679/2017/DG/DGAE
14-09-2017	Agregado ao Documento 7281/2017	1ª Classif. 06.05

Assunto: Contraditório Institucional ao Projeto de Relatório à Auditoria ao Controlo da Execução dos Contratos de Contrapartidas pela Direção Geral das Atividades Económicas.

A Direção-Geral das Atividades Económicas, notificada por mensagem de correio eletrónico, datada de 18 de agosto de 2017, vem por este meio, apresentar o contraditório institucional em apreço, com fundamento no disposto e para os efeitos consignados no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015.

Esta Direção-Geral após pormenorizada análise regista com particular agrado os resultados do trabalho desenvolvido pelo Tribunal de Contas, na Auditoria iniciada em 1 de dezembro do ano findo e que culminou, agora, com a entrega do presente projeto de Relatório para efeitos do exercício de contraditório.

Não poderá esta Direção deixar de agradecer a referência, feita em sede de Projeto de Auditoria, à colaboração prestada à equipa desse Tribunal de Contas, pelos elementos afetos à Divisão de Contrapartidas, quanto à disponibilidade e prestação de esclarecimentos.

Por outro lado, esta Direção congratula-se e saúda essa mesma equipa do Tribunal de Contas, não só pelo inultrapassável trato, transversal a todo o período da auditoria, mas também pelo seu diligente labor, do qual resultou o Projeto de Auditoria ora objeto de contraditório, que se nos apresenta como uma oportunidade ímpar de prestar contas sobre o esforço contínuo de prossecução da atividade de acompanhamento da execução dos contratos de contrapartidas militares.

Reportando-nos agora diretamente ao Projeto de Relatório, esta Direção irá pronunciar-se sobre o seu conteúdo em duas fases distintas, numa primeira relativa ao Ponto 3 - Parte Expositiva, e numa segunda fase sobre o Ponto 1 – Sumário, relativo às Conclusões e Recomendações, onde utilizaremos, para melhor compreensão, a mesma ordem e numeração utilizada por esse Tribunal.



### 3. Parte Expositiva

#### 3.3. Execução dos contratos de contrapartidas

Ao contrário do critério praticado por esta Direção-Geral, o Tribunal de Contas não considera como contrapartidas efetivamente creditadas, o montante de 35,29 M€, validadas pela extinta CPC no âmbito do Contrato de Contrapartidas dos Submarinos, tendo em consideração que tais créditos, apesar de constarem como aprovados em Atas da CPC, não foram formalmente comunicados ao Prestador de Contrapartidas.

Sobre o acompanhamento deste contrato daremos o nosso contributo mais detalhado posteriormente neste contraditório. No entanto, cumpre alertar para a necessidade de se corrigir o primeiro ponto do terceiro parágrafo da página 15, onde se deverá referir que o montante de 35,29 M€ não está incluído no total de contrapartidas acumuladas do contrato no montante de 1.269 M€.

Também na referência n.º 14 constante na página 17, importa clarificar que, nos casos em que o Valor Acrescentado Nacional (VAN) percentual é inferior a 45%, o valor de contrapartidas a considerar é na proporção dessa percentagem pelo total da faturação e não, como aí é referido, de 45% do valor faturado.

#### 3.4. Atividade da DGAE no âmbito dos contratos de contrapartidas

Em termos da atividade desenvolvida por esta Direção-Geral, importará numa primeira fase clarificar o papel desempenhado por este Organismo no âmbito dos contratos de contrapartidas. De facto, à DGAE foi atribuída, nos termos do Decreto-Lei n.º 11/2014, de 22 de janeiro, a competência de acompanhamento dos contratos de contrapartidas em execução.

Este acompanhamento, no nosso entender, caracteriza-se pela monitorização de uma política pública, neste caso, as Contrapartidas Militares. Tal monitorização pressupõe, grosso modo, um processo contínuo e sistemático com vista a gerar dados quantitativos sobre a implementação e execução dos contratos, procurando corrigir eventuais desvios relativos aos objetivos inicialmente traçados, com vista a melhorar a performance e maximizar a execução dos contratos.

Neste conceito de monitorização não cabe, nem a formulação da Política nem a sua consequente avaliação, competências estas anteriormente atribuídas à extinta Comissão Permanente de Contrapartidas (CPC).

Para além da abrangência da competência de acompanhamento dos contratos exercida por esta Direção-Geral, o decreto-lei já mencionado estabeleceu a articulação destas matérias com o membro do Governo responsável pela área da defesa nacional, situação esta ímpar ou pouco comum, isto é, estabeleceu a articulação de uma competência de uma Direção-Geral com um membro do Governo que não a sua Tutela.



Tal situação requereu por parte desta Direção-Geral, no período de outubro de 2012 a junho de 2013, a procura em clarificar como e em que medida esta articulação seria posta em prática, conscientes da complexidade de todo o processo, seja em termos administrativos, como também, em termos técnicos.

Após o período mencionado, foi possível estabelecer um mecanismo procedimental no qual esta Direção-Geral assegura a articulação com o membro do Governo responsável pela área da defesa nacional através, exclusivamente, da Tutela, tendo-se assegurado ainda o arquivo no acervo documental das contrapartidas de todas as evidências processuais.

#### **3.4.1. Renegociação de contratos de contrapartidas**

No âmbito do acompanhamento dos Contratos de Contrapartidas, esta Direção-Geral coordenou a renegociação de três contratos, com vista a apoiar os Membros do Governo responsáveis pelas áreas da defesa nacional e da economia, a quem compete a decisão.

Tendo em consideração as diferentes características de todos os contratos, em termos de normas aplicáveis, regras contratuais e objetivos, dever-se-ia elencar os principais contributos do trabalho desenvolvido por esta Direção-Geral em cada um dos processos de renegociação.

Deste modo, afigura-se-nos pertinente aprofundar o real alcance de cada renegociação contratual, sobretudo, no que se refere aos termos e referências aplicados aos novos quadros contratuais celebrados, designadamente:

a) No âmbito do Acordo Âncora celebrado em 24 de julho de 2014:

- Reforço da posição do Estado Português ao vincular o Prestador de Contrapartidas a uma obrigação no montante de 600,00 M€ sem a referência constante no Acordo Alfamar, sobre o diferendo que opunha ambas as Partes relacionado com o nível da execução das contrapartidas efetivamente prestadas, onde estipulava que nenhuma das Partes prescindia das suas posições;
- A definição de uma metodologia de contabilização de contrapartidas, suportada em extensa prova documental emitida por Revisor Oficial de Contas (ROC) e outras entidades, considerando os domínios financeiros e materiais do projeto;
- O estabelecimento de metas intermédias sobre as quais poderiam recair a aplicação de penalidades por mora em caso de incumprimento;
- O estabelecimento de uma condição suspensiva, face à complexidade de um projeto desta natureza, volume de investimento e elevado número de empresas intervenientes, tendo-se assegurado que o Projeto Âncora só seria aceite como projeto de contrapartidas de substituição do Projeto Alfamar, sendo válido e eficaz após o fecho dos contratos de financiamento, condição que se deveria verificar no máximo até 31 de dezembro de 2014, e que constituiu um marco importante de compromisso de todos os intervenientes, no objetivo de garantir a contratualização de um projeto firme, acabado e incondicional.



Estes termos e referências do Acordo Âncora revelaram-se eficazes, porquanto este projeto foi executado dentro do prazo inicialmente estabelecido, cumprindo-se com as metas intermédias, objetivos financeiros e materiais a que se propôs, num procedimento que contemplou um total de 23 pedidos de creditação totalizando 600 M€ de contrapartidas creditadas pelo Estado Português.

- b) No âmbito da 3ª Alteração ao Contrato de Contrapartidas pela Aquisição dos Helicópteros EH-101, celebrada em 5 de novembro de 2014:
- Reforço das garantias do Estado Português através da substituição de uma garantia corporativa por uma garantia bancária, incondicional e à primeira solicitação, no valor de 15% da nova obrigação contratual de contrapartidas.
- c) No âmbito da 1ª Alteração ao Contrato de Contrapartidas pela Aquisição das Viaturas Pandur, celebrada em 26 de setembro de 2014 (Alteração ao Contrato), é pertinente referir que a celebração desta alteração ao contrato foi operada a par de um Acordo Transacional Global alcançado entre o Estado Português e o Prestador de Contrapartidas no âmbito de um processo arbitral decorrente da resolução do Contrato de Fornecimento.

Foi neste quadro que o processo de renegociação se desenvolveu, condicionando, em termos de tempo, a procura e o estabelecimento de soluções fechadas em termos de projetos à data da celebração, razão pela qual o Projeto VII-01 SDCP (Simulador Dinâmico de Condução Pandur), constante no Plano de Operações de Contrapartidas contratualizado, se referia ainda a uma ideia de projeto para a qual era necessária a consequente submissão enquanto Operação de Contrapartidas.

Não obstante se considerar apenas como uma ideia de projeto, muita informação já existia sobre os objetivos de tal operação, incluindo, comunicações do Exército Português manifestando a pertinência e estabelecendo os requisitos mínimos de tal projeto. A razão pela qual não se apresentou tal operação como fechada no âmbito da Alteração ao Contrato prendeu-se, exclusivamente, pela necessidade de se analisar com melhor detalhe a valorização (incluindo a componente de benefícios para o Exército Português), a metodologia de creditação, bem como, de assegurar a formalização dos compromissos entre os diversos parceiros do projeto, situações que careciam de mais tempo para se concretizarem, tempo não disponível no seio do Acordo Transacional Global que pôs termo ao processo arbitral em curso.

Não obstante este facto, que no nosso entender e face à informação já disponível nessa altura, não comportava qualquer risco para a sua concretização, estabeleceu-se esta solução como a mais exequível, seja para viabilizar em tempo útil o Acordo Transacional Global, seja para assegurar o estabelecimento de normas e regras de execução e contabilização com vista ao cumprimento atempado de tal projeto, tal como se veio a verificar, com a execução da operação de contrapartidas dentro dos prazos inicialmente fixados e cumprindo com todas as metas intermédias estabelecidas, atestando-se o efetivo desenvolvimento e fornecimento do simulador ao Exército Português.



Neste caso em particular, importa referir que, para além da retenção de 10% da garantia bancária até à efetiva conclusão da Operação de Contrapartidas I-05 OGME, a qual constituiu um reforço adicional das garantias ao cumprimento das obrigações assumidas pelo Prestador de Contrapartidas, o Projeto VII-01 SDCP estabelecia já os respetivos objetivos, valorização preliminar (tendo em consideração a informação já disponibilizada nessa altura a esta Direção-Geral) e ainda as metas intermédias de referência a aplicar ao acompanhamento deste projeto.

Por último, no que respeita ao presente Ponto 3.4.1, importa clarificar que o não desenvolvimento por esta Direção-Geral de uma metodologia de análise e valorização de projetos de contrapartidas comum deve-se, sobretudo, à multiplicidade de regras e normas aplicáveis aos diferentes contratos de contrapartidas, inviabilizando a adoção de uma metodologia comum a todos estes processos.

De facto, não só cada contrato estabelece diferentes objetivos, como também, diferentes projetos na sua natureza e forma, com regras distintas de valorização e contabilização, o que condiciona em forte medida a aplicação de qualquer metodologia comum. Não se trata de discricionariedade dos métodos praticados por esta Direção-Geral, mas sim, da adoção de soluções específicas para cada situação decorrente do acompanhamento destas matérias.

Atentas as renegociações contratuais elencadas anteriormente, podemos constatar a aplicação, para além dos termos contratuais de cada programa, de normas distintas, desde o Contrato dos Helicópteros EH-101, celebrado no ano de 2001, em que a 1ª Alteração realizada no ano de 2008 previu a aplicação das normas constantes no atual Regime Jurídico das Contrapartidas, ao Contrato dos Submarinos, no âmbito do qual se aplicavam, entre outras, as normas constantes no Enquadramento Contratual celebrado no ano de 2000, até ao Contrato das Viaturas Pandur, no âmbito do qual se manteve por regra as normas do Contrato Inicial celebrado no ano de 2005, por aplicação do Despacho Conjunto n.º 325/2002, de 27 de março.

Importa ainda clarificar que, tal como referido no Ponto 3.4 do presente exercício de contraditório, a competência desta Direção-Geral de acompanhamento dos contratos de contrapartidas em execução não abrange a renegociação de contratos ou valorização de projetos, atividades estas desenvolvidas no âmbito do apoio aos membros de Governo para competente decisão.

#### **3.4.2. Contabilização de Contrapartidas**

Relativamente aos pedidos de creditação do Projeto OGMA AC MOD, submetidos no âmbito do Contrato de Contrapartidas pela Modernização das Aeronaves P-3C Orion, e aprovados em maio de 2013, importa referir que tal contabilização decorreu no período inicial da assunção por esta Direção-Geral da competência de acompanhamento dos Contratos de Contrapartidas, tendo-se optado por dar continuidade aos critérios, métodos e acordos estabelecidos pela extinta CPC de forma a não por em causa o cumprimento dos prazos estabelecidos em termos contratuais, os quais pressupunham o deferimento tácito da pretensão do Prestador de Contrapartidas.



No que respeita à pronúncia de não aprovação, em março de 2014, dos pedidos de creditação do Relatório Semestral de Progresso n.º 21, submetidos em novembro de 2013 no âmbito do Contrato de Contrapartidas pela Aquisição dos Helicópteros EH-101, importa clarificar que a fundamentação de tal decisão consta apenas no ofício de comunicação na medida em que a mesma não carece, no nosso entender e nos termos contratuais, de qualquer outro tipo de suporte.

De facto, tendo a Prestadora de Contrapartidas apresentado, em dezembro de 2013, um pedido de prorrogação do prazo de execução do contrato, e tendo esta Direção-Geral solicitado esclarecimentos complementares em março de 2014, não estavam ainda reunidas as condições para a contabilização das contrapartidas porquanto não estavam devidamente esclarecidos os constrangimentos aduzidos para efeitos de fundamentação da não execução atempada das obrigações contratuais.

Por último, seja pela expressão no universo das contrapartidas creditadas, seja pela especificidade das diferentes metodologias de contabilização aplicadas por esta Direção-Geral, entendemos que se deveria especificar algumas das conclusões desse Tribunal de Contas sobre os resultados apurados no âmbito dos pedidos de creditação relativos ao Contrato de Contrapartidas pela Aquisição dos Submarinos.

### 3.4.3. Acompanhamento e fiscalização

A atividade de acompanhamento dos contratos de contrapartidas desenvolvida por esta Direção-Geral compreende três domínios de intervenção, a saber: 1/ Visitas técnicas aos locais de implementação dos projetos; 2/ Reuniões de acompanhamento com os prestadores de contrapartidas e/ou entidades beneficiários; 3/ Contabilização dos pedidos de creditação.

Reveste-se de carácter fundamental para a execução dos contratos de contrapartidas, o domínio de intervenção relacionado com a contabilização dos pedidos de creditação, na medida em que são estes os processos que compreendem uma tomada de decisão pelo Estado Português sobre o efetivo cumprimento das obrigações pelos prestadores de contrapartidas. São estes processos que compreendem a análise de toda a prova documental estabelecida para o efeito nos diversos contratos, a qual constitui evidência da execução, contemplando declarações de entidades terceiras que atestam a realização dos projetos e alcance dos diversos objetivos inicialmente traçados.

Todos os procedimentos de análise e contabilização dos pedidos de creditação estão devidamente fundamentados, consoante dos respetivos processos, constituindo-se como a efetiva evidência, em termos de forma e conteúdo, da execução dos contratos.

Dos restantes domínios, têm particular importância as reuniões de acompanhamento com os prestadores de contrapartidas quando contemplam a discussão de matérias sobre as quais importa obter consenso entre as Partes, sendo tais reuniões reduzidas a Ata, assinadas por todos os participantes, constituindo-se como evidência dos compromissos alcançados. Como exemplo desta natureza, as Atas celebradas nas reuniões de acompanhamento realizadas no âmbito da Operação I-05 OGME do Contrato das Viaturas Pandur, bem como, a Ata da reunião realizada com os representantes



do Prestador de Contrapartidas em 2015, aquando da clarificação de um conjunto de normas e regras aplicáveis à execução do Contrato das Aeronaves C-295.

Importa referir que, por força dos diversos contratos, todas as comunicações entre o Estado Português e os prestadores de contrapartidas são reduzidas a escrito, e remetidas por mensagem de correio eletrónico e/ou correio registado com aviso de receção, salvaguardando a respetiva evidência formal no respetivo processo.

Outras reuniões com os prestadores de contrapartidas poderão ocorrer, numa base cordial de relação institucional entre as Partes, mas que em nada contribuem para o efetivo acompanhamento dos contratos de contrapartidas, como por exemplo, as reuniões tidas para efeitos de apresentação de novos representantes de qualquer das Partes.

De igual modo, as visitas técnicas aos locais de implementação dos diversos projetos não constituem, salvo raras exceções, qualquer meio com vista a assegurar qualquer evidência da execução, mas tão-somente um meio para, não só estreitar as relações com as entidades beneficiárias, como também, para melhor compreender a prova documental de suporte à execução dos contratos submetida através dos pedidos de creditação.

As raras exceções referidas no parágrafo anterior prendem-se com a Operação I-05 OGME do Contrato das Viaturas Pandur, no âmbito da verificação dos constrangimentos à instalação dos equipamentos, e com o Projeto Âncora, na medida de melhor se compreender a evolução de algumas das empresas que participaram no projeto.

Em todos os outros casos, importa uma vez mais referir, que a execução dos projetos é comprovada e atestada, seja em termos financeiros por um ROC, seja em termos materiais e imateriais por declarações de entidades certificadoras ou do sistema tecnológico nacional e, em termos globais, pelas próprias entidades beneficiárias.

No entanto, apesar do anteriormente exposto, sempre que as visitas técnicas aos locais de implementação dos projetos e/ou reuniões (menos formais) com os prestadores de contrapartidas concluem pela existência de algum constrangimento ou informação pertinente, esta Direção-Geral elabora relatos da visita ou da reunião, os quais são apreciados pelo signatário através da aplicação de gestão documental GESCOR, que assegura a evidência do registo da data de elaboração e consequente consulta pelo superior hierárquico.

Atento o anteriormente exposto, não podemos concordar com a afirmação de discricionariedade na formalização destes procedimentos.

No âmbito do Plano de Ações de Acompanhamento, o mapa referido no V. Relatório Preliminar caracteriza-se por um documento de trabalho interno, elaborado pela Divisão das Contrapartidas para articulação, exclusiva, com o signatário.



Apesar de reconhecer que a formalização de evidência de submissão ao superior hierárquico constitui uma Boa Prática a qual, na verdade, já foi adotada no presente ano de 2017, importa enfatizar que tal documento é do conhecimento de apenas duas pessoas, o signatário e o Chefe da Divisão das Contrapartidas, contemplando um sistema de registo que assegura a manutenção das ações inicialmente previstas realizar e que, contudo, não tenham sido concretizadas, o que é muito diferente de qualquer listagem elaborada no final do ano contemplando apenas as ações efetivamente realizadas, ou mesmo, muito diferente de não reduzir num documento qualquer pretensão ou previsão das ações desenvolvidas.

Acresce ainda o facto das ações de acompanhamento, incluindo as visitas técnicas, constituírem um parâmetro de avaliação considerado para efeitos de contabilização dos objetivos traçados no âmbito dos Planos de Atividade desta Direção-Geral.

Por último, no âmbito do contraditório ao conteúdo do Ponto 3.4.3 do V. Relatório Preliminar, seria importante referir que os Relatórios Anuais de Contrapartidas, elaborados por esta Direção-Geral, foram sempre disponibilizados à Tutela, no início de cada ano, para consequente publicitação no Site do Governo Português. Por outro lado, cremos ser pertinente referir que os Relatórios Mensais ou Bimensais das Contrapartidas são disponibilizados, desde janeiro de 2014, à Tutela, e através desta, ao Ministro da Defesa Nacional, bem como, ao Tribunal de Contas, no sentido de melhor assegurar a prestação de contas aos Órgão de Soberania.

Resta neste Ponto alertar para um lapso constante na referência n.º 36, constante na página 24, onde se refere uma garantia bancária quando, antes da 3ª Alteração ao Contrato dos Helicópteros EH-101, apenas existia uma garantia corporativa, a qual não carecia de consequente redução.

### **3.7. Comissões cobradas aos beneficiários das operações de contrapartidas**

Esta Direção Geral reconhece, efetivamente, um lapso de tempo que medeia sobre a última notificação efetuada (março de 2014) e o facto de ainda não terem sido instaurados os competentes processos de execução fiscal até 31 de dezembro de 2016.

Todavia, o eventual risco de prescrição ou caducidade encontra-se neste momento salvaguardado em face das diligências tomadas por esta Direção-Geral e bem assim tendo em mente o plasmado em sede da Lei Geral Tributária.

Não obstante o exposto no parágrafo anterior, não gostaríamos de deixar de referir que durante todo este período, esta Direção-Geral diligenciou pelo desenvolvimento de um extenso trabalho sobre esta matéria, com principal enfoque e de forma sucinta, para o seguinte:

- a) Consulta junto das diversas repartições de finanças da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), em março de 2014, sobre o ponto de situação dos processos de execução fiscal instaurados pela extinta CPC no ano de 2012;



- b) Acompanhamento de providência cautelar interposta por Entidade Beneficiária no Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto no período de maio a setembro de 2014;
- c) Resposta a processo de Revisão Oficiosa interposto por Entidade Beneficiária em setembro de 2014;
- d) Resposta a processo de Reclamação Graciosa interposto por Entidade Beneficiária em dezembro de 2014;
- e) Contestação, em junho de 2016, de Impugnação Judicial interposta por Entidade Beneficiária no Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto decorrente da rejeição de Revisão Oficiosa;
- f) Pedido de colaboração junto da AT, em outubro de 2015, para clarificação de todas as dúvidas relativas aos processos de cobrança de comissões;
- g) Reforço do pedido de colaboração junto da AT em janeiro de 2016, tendo obtido competente resposta em fevereiro de 2016;
- h) Suporte, em outubro de 2016, ao Serviço de Finanças da Maia na reunião de toda a documentação para efeitos de resposta a Processo de Impugnação Judicial junto do Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto;
- i) Na sequência da resposta da AT referida na alínea anterior, bem como, na sequência da articulação com o TC no âmbito da V. Auditoria, foi solicitado junto da Secretaria-Geral do Ministério da Economia (SGME), em março de 2017<sup>1</sup>, a competente instrução dos processos de execução fiscal, no âmbito da prestação centralizada de serviços daquele Organismo;
- j) Reforço do requerimento apresentado junto da SGME nos meses de maio e agosto de 2017<sup>2</sup>.

Pese embora estarmos cientes da imperiosa necessidade de se proceder à instauração/emissão dos títulos executivos em tempo útil, de modo a mitigar qualquer tipo de prescrição ou caducidade, salvaguardando, desta forma, os legítimos interesses do Estado, aguardamos pela competente instrução dos processos de execução fiscal pela SGME.

## 1. Sumário

### 1.1. Conclusões

#### **Atividade da DGAE**

- 8) Poder-se-ia complementar a conclusão expressa no parágrafo 8, com a referência constante no ponto 3.4.2 (alertando ainda para o lapso constante na página 19, onde se faz referência ao ponto 3.4.3), onde se clarifica que a DGAE elaborou as propostas de aprovação dentro dos prazos definidos para a pronúncia pelo que, tais atrasos, decorreram pela não obtenção em tempo útil dos competentes despachos ministeriais.

<sup>1</sup> Conforme nosso ofício ref.º OF/360/2017/DG/DGAE, de 15 de março.

<sup>2</sup> Através dos nossos ofícios ref.ºs OF/741/2017/DG/DGAE, de 4 de maio, e OF/1469/2017/DG/DGAE, de 10 de agosto.





- 9) Tal como referido no ponto 3.4.1 do presente exercício de contraditório, afigura-se-nos pertinente aprofundar o real alcance de cada renegociação contratual, sobretudo, no que se refere aos termos e referências aplicados aos novos quadros contratuais celebrados, seja no reforço das garantias, seja nas metodologias e critérios de valorização e/ou contabilização.
- 10) Seria importante complementar o primeiro item com a informação de que esta Direção-Geral não exigiu a prova documental prevista no contrato de contrapartidas tendo em consideração os acordos estabelecidos pela extinta CPC e o Prestador de Contrapartidas, conforme nossa referência expressa no ponto 3.4.2 do presente exercício de contraditório.

Também sobre a atividade de creditação de contrapartidas, gostaríamos de destacar o elevado grau de exigência e rigor que caracteriza estes procedimentos, onde esta Direção-Geral aprovou, até à presente data, um total de 99 Pedidos de Creditação, contemplando a execução de 36 projetos, totalizando a creditação de contrapartidas no montante total de 1.277,65 M€ e 37,08 MUSD, tendo assegurado a elaboração de propostas de aprovação objectivas e sustentadas em comprovativos documentais, concluídas dentro dos prazos fixados para o efeito, os quais estabelecem na maioria dos contratos a figura de deferimento tácito.

- 12) Atento o exposto no ponto 3.4.1 do presente ofício, o não desenvolvimento por esta Direção-Geral de uma metodologia de análise e valorização de projetos de contrapartidas comum deve-se, sobretudo, à multiplicidade de regras e normas aplicáveis aos diferentes contratos de contrapartidas, os quais contemplam diferentes projetos na sua natureza e forma, com regras distintas de valorização e contabilização, inviabilizando a adoção de uma metodologia comum aplicável às diferentes realidades contratuais.

Também importante reiterar que a análise e valorização de projetos não se integra no âmbito da competência de acompanhamento dos contratos de contrapartidas, tendo tais exercícios sido elaborados no âmbito de um apoio técnico, específico para os membros do Governo.

Por outro lado, entendemos pertinente reforçar que esta Direção-Geral desenvolveu, no âmbito da 1ª Alteração ao Contrato de Contrapartidas pela Aquisição das Viaturas Pandur, todas as diligências necessárias com vista a não por em causa o Acordo Transaccional Global que pôs termo a um processo arbitral decorrente da resolução do Contrato de Fornecimento, providenciando pela celebração de uma alteração ao contrato de contrapartidas com efetivo reforço para o Estado Português das garantias de cumprimento da obrigação de contrapartidas.

O projeto referido como "*por delinear*", e constante no Plano de Operações contratualizado a 26 de setembro de 2014, estabelecia já os objetivos do projeto, valorização preliminar e ainda as metas intermédias de referência a aplicar ao respetivo acompanhamento. De destacar o facto de tal projeto ter sido integralmente executado dentro dos prazos inicialmente fixados e cumprindo com todas as metas intermédias estabelecidas, atestando-se o efetivo desenvolvimento e fornecimento do simulador ao Exército Português o que, no nosso entender, se deveu em grande parte ao estabelecimento de compromissos firmes entre todos os intervenientes e ao processo de análise e valorização do projeto, diligências concretizadas no período entre a celebração da alteração ao

contrato, em setembro de 2014, e a efetiva aprovação da operação de contrapartidas em junho de 2015.

- 14) Tendo em consideração o exposto no ponto 3.4.3 do presente exercício de contraditório, e com referência ao primeiro item do referido parágrafo, manifestamos algum desalento pelo facto de esse Tribunal considerar como pertinente um documento de trabalho interno, elaborado com o objetivo de apenas apoiar a agenda do Diretor-Geral, se sobrepor a todo um rigor demonstrado na fundamentação técnica, nas diligências processuais e no arquivo documental para prestação de contas aos Órgãos de Soberania, de todos os procedimentos de acompanhamento, sobretudo, os relacionados com a análise e contabilização dos pedidos de creditação que concorreram para a efetiva execução e demonstração das contrapartidas consideradas cumpridas pelo Estado Português.

No que respeita ao segundo item, seria importante referir, não só, o que consta no V. Relatório Preliminar no primeiro parágrafo do ponto 3.4.3 na página 24, designadamente: *“A maioria das visitas técnicas e reuniões de controlo deu lugar à elaboração de relatórios e atas que constam dos respetivos processos existentes na Direção-Geral”*, como também, o facto de tais relatos serem elaborados num documento *standard* denominado por Comunicação de Serviço, no âmbito de um programa de gestão documental que regista as datas de elaboração e de leitura pelos diversos responsáveis desta Direção-Geral.

Acresce que, por força dos diversos contratos, todas as comunicações entre o Estado Português e os prestadores de contrapartidas são reduzidas a escrito, e remetidas por mensagem de correio eletrónico e/ou correio registado com aviso de receção, salvaguardando a respetiva evidência formal no respetivo processo administrativo, o que torna inútil qualquer esforço de relatar reuniões e/ou visitas técnicas no âmbito das quais não foram discutidas ou verificadas quaisquer matérias relevantes para o acompanhamento dos contratos.

Relativamente ao terceiro item, entendemos como pertinente referir que tais Relatórios, para além de assegurarem a fiabilidade e comparabilidade da informação prestada ao longo do tempo, são disponibilizados à Tutela para posterior publicitação (no caso dos Relatórios Anuais), e ainda ao Ministro da Defesa Nacional e ao V. Tribunal (no caso dos Relatórios Mensais) para efeitos, respetivamente, de assegurar uma correta articulação com o membro do Governo responsável pela área da defesa nacional e de assegurar uma correta transparência na prestação de contas da atividade desenvolvida sobre a matéria.

Por último, a conclusão constante no quarto item, apesar de ser factual, não contempla qualquer análise sobre a razoabilidade e aplicabilidade de tal clausulado contratual, na medida em que toda a prova documental necessária para efeitos de atestar o efetivo cumprimento das contrapartidas e consequente creditação está reunida no acervo documental das contrapartidas em posse desta Direção-Geral.



**Comissões**

- 16) Esta Direção Geral reconhece, efetivamente, um lapso de tempo que medeia sobre a última notificação efetuada (março de 2014) e o facto de ainda não terem sido instaurados os competentes processos de execução fiscal até 31 de dezembro de 2016.

Todavia, o eventual risco de prescrição ou caducidade encontra-se neste momento salvaguardado em face das diligências tomadas por esta Direção-Geral e bem assim tendo em mente o plasmado em sede da Lei Geral Tributária, razão pela qual, dever-se-ia ponderar a substituição do termo “atempadamente”, pois poderá dar uma ideia errada de que os prazos já prescreveram.

Não podemos concluir o exercício do presente contraditório sem reiterar a nossa convicção, de que a submissão dos métodos e procedimentos adotados por esta Direção Geral à apreciação crítica de uma entidade externa e altamente qualificada introduziu um desafio à qualificação da atividade desta Direção Geral no acompanhamento dos Contratos de Contrapartidas ainda em execução.

Como sempre, colocamo-nos à V. inteira disposição para continuar a prestar todos os esclarecimentos que entendam por convenientes, no âmbito do dever desta Direção-Geral em assegurar a prestação de contas, não como um evento único, mas como uma prática que se reitera no decorrer do tempo e acompanha o exercício na nossa atividade.

Com os melhores cumprimentos, 



Artur Lami  
Diretor-Geral

MARIA CRISTINA VIEIRA LOURENÇO  
Rua Quinta da Caixeira, n.º 35 – 2.º direito  
2890-229 Lisboa

TRIBUNAL DE CONTAS

E 13768/2017  
2017/18/31



Reg. c/ AR

Ex.ª Senhor  
Dr. José Tavares  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

Vossa Referência  
Proc. N.º 37/2016-Audit  
DA III.1

Lisboa, 30 de agosto de 2017

**Assunto:** Auditoria ao controlo da execução dos contratos de contrapartidas pela Direção-Geral das Atividades Económicas (DGAE)

Ex.ª Senhor Diretor-Geral do Tribunal de Contas,

Atenta a receção do extrato do relato da auditoria referida em epígrafe, apresentam-se os seguintes comentários:

1 – O exercício do cargo de diretora-geral da DGAE iniciou-se em 10 de agosto de 2012<sup>1</sup> e terminou **em 31 de janeiro de 2013**<sup>2</sup>. A signatária regressou ao serviço de origem (DGEG – Direção-Geral de Energia e Geologia) em 1 de fevereiro de 2013, onde atualmente se mantém em funções.

2 – O início de funções no cargo de diretora-geral ocorreu cerca de três meses após a reestruturação da DGAE operada pelo Decreto-Regulamentar n.º 42/2012, de 22 de maio, nos termos do qual a DGAE passou a acompanhar os contratos de contrapartidas em vigor.

3 – No âmbito da assunção desta nova competência e no contexto de despacho ministerial<sup>3</sup> e de orientações da tutela para o efeito, a signatária submeteu à consideração superior em 10 de outubro de 2012 da oportunidade de se proceder à aquisição de serviços de assessoria jurídica para a avaliação e renegociação dos contratos de contrapartidas em vigor, tendo o Secretário de Estado do Empreendedorismo, Competitividade e Inovação pelo Despacho n.º 117/XIX/SEECI/2012, de 26.10.2012 e o Ministro da Economia e do Emprego pelo Despacho n.º 39/XIX/MEE/2012, de 30.10.2012 concordado com a aquisição desses serviços.

4 – A DGAE, estando abrangida pela PCS (prestação centralizada de serviços pela Secretaria-Geral do Ministério da Economia e do Emprego), não tem serviços próprios para os assuntos relativos a recursos humanos, financeiros e orçamentais, aquisição de bens e serviços e património, pelo que a signatária remeteu o procedimento em apreço à Secretaria-Geral do MEE à qual compete de facto o controlo da legalidade na preparação dos processos de aquisição de bens e serviços (designadamente adoção do procedimento de ajuste direto, convite, escolha do adjudicatário, autorização da despesa, adjudicação, minuta do contrato).

<sup>1</sup> Despacho n.º 12089/2012 do Ministro da Economia e do Emprego, publicado no DR, 2.ª série, de 13 de setembro de 2012 (ANEXO I).

<sup>2</sup> Despacho n.º 1836/2013 do Ministro da Economia e do Emprego, publicado no DR, 2.ª série, de 31 de janeiro de 2013 (ANEXO II).

<sup>3</sup> Despacho n.º 38/XIX/MEE/2012, de 9 de outubro de 2012 (ANEXO III).

5 – Na sequência da **Citação** e consultado agora o processo existente na Secretaria-Geral do ME verifica-se a referência à autorização da aquisição de serviços e à autorização da despesa por despachos ministeriais e a respetiva interação entre a SG/MEE e os Gabinetes MEE e SEECT<sup>4</sup>, a declaração da SG/MEE relativa à cabimentação<sup>5</sup> entre outros documentos que evidenciam essa articulação e respetivo desenvolvimento procedimental.

6 – Foi pois neste contexto de:

- a) Autorização ministerial para a aquisição dos serviços e realização da despesa; e de
- b) Prévia aferição de conformidade pela SG/MEE, em articulação com o Gabinete MEE, de todas as etapas e respetivo controlo da legalidade,

que a signatária praticou os atos instrutórios do procedimento a que se encontrava vinculada, enquanto diretora-geral.

7 – Todavia, a signatária não teve qualquer intervenção, participação, nem sequer conhecimento, da concretização da contratação, porquanto cessou funções na DGAE em **31 de janeiro de 2013** e o contrato veio a ser “*celebrado em 22 de maio de 2013*”, pelo diretor-geral em exercício de funções nessa data (cópia em anexo resultante da ora realizada consulta ao processo)<sup>6</sup>.

8 – Acresce que a signatária também não teve qualquer intervenção, participação, nem sequer conhecimento, de quaisquer atos ou factos relacionados com este procedimento, no período de cerca de 4 meses que mediou entre a cessação de funções e a outorga do contrato.

9 – Com o mesmo fundamento a signatária também não teve qualquer intervenção, participação, nem sequer conhecimento, da posterior “*nota de honorários apresentada em anexo a duas faturas datadas, ambas de 12 de julho de 2013*” com a “*descrição pormenorizada dos trabalhos prestados*” onde alegadamente se verificou que a execução da prestação de serviços se iniciou em data anterior ao início do processo de contratação.

10 – Acresce que da consulta do processo foi possível verificar que da descrição dos trabalhos (anexa às faturas de 12-07-2013) não consta qualquer intervenção da signatária (ou da DGAE) prévia à celebração do contrato de 22-05-2013<sup>7</sup>.

11 – Em síntese, a signatária cessou funções na DGAE em **31-01-2013** não tendo portanto qualquer participação ou intervenção, nem sequer conhecimento, das ações posteriores à sua saída, neste âmbito ou em qualquer outro

---

<sup>4</sup> Despacho n.º 148/2012, de 10-12-2012 do Secretário de Estado do Empreendedorismo, Competitividade e Inovação  
Despacho n.º 47/XIX/MEE/2012, de 13 de dezembro de 2012  
Despacho n.º 48/XIX/MEE/2012, de 13 de dezembro de 2012 (ANEXO IV).

<sup>5</sup> Declaração SG/MEE, de 6 de dezembro de 2012 (ANEXO V).

<sup>6</sup> Contrato de 22-05-2017 (ANEXO VI).

<sup>7</sup> Ofício da SG/MEE de 02-08-2013 (ANEXO VII).

da esfera da DGAE, pois regressou ao serviço de origem em 01-02-2013 onde presentemente se mantém a exercer funções.

12 – Foi pois com surpresa que a signatária recebeu a presente citação, onde são apresentadas irregularidades, com responsabilidade individual, relativamente à concretização e execução de um contrato em cujas datas já não exercia funções na DGAE.

13 – Assim, considerando que o fundamento para as irregularidades invocadas na **Citação**, se referem à execução da prestação de serviços em data anterior ao início do processo de contratação e não tendo a signatária conhecimento dessa alegada ocorrência, solicita que não lhe sejam atribuídas quaisquer responsabilidades, pois não praticou qualquer ato doloso ou negligente enquanto exerceu funções de diretora-geral e não teve qualquer participação ou intervenção, nem sequer conhecimento, das ações posteriores à sua saída em 31-01-2013.

14 – Pelo exposto, a signatária solicita que a presente pronúncia seja acolhida, sem gerar qualquer eventual responsabilidade, dada a fundamentação apresentada comprovativa da inexistência de qualquer infração, que o processo arquivado na SG/ME aliás corrobora, e que do facto lhe seja dado conhecimento com a brevidade possível.

Com os melhores cumprimentos,

*Cristina Lourenço*



VITORINO RIBEIRO SEMEANO  
Rua Reinaldo dos Santos n.º 5  
Quinta Nova  
2820-277 CHARNECA DE CAPARICA

Reg. c/ AR

Ex.mo Senhor  
Doutor José Tavares  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

**Vossa Referência**

Proc. N.º 37/2016-Audit  
DA III.1

Charneca de Caparica, 30 de agosto de 2017

**Assunto:** Auditoria ao controlo da execução dos contratos de contrapartidas pela  
Direção-Geral das Atividades Económicas (DGAE)

Ex.mo Senhor Diretor-Geral do Tribunal de Contas,

Acuso a receção do ofício 27929/2017, de 2017/08/18, e do extrato do relato da auditoria referida em epígrafe, onde sou citado para, querendo, apresentar os comentários que o assunto possa merecer, pelo que passo a referir o seguinte:

1 – Com a reestruturação orgânica operada pelo Decreto-Regulamentar n.º 42/2012, de 22 de maio, a DGAE passou a deter competências na área das contrapartidas, tendo sido no âmbito da assunção desta nova competência e de orientações superiores transmitidas à DGAE que o signatário enquanto Diretor de Serviços de Indústria, unidade orgânica à qual foi alocada esta matéria, elaborou a INF/821/2012/DSIT/DGAE submetendo à consideração superior a oportunidade de se proceder à aquisição de serviços de assessoria jurídica para a avaliação e renegociação dos contratos de contrapartidas em vigor naquela data.

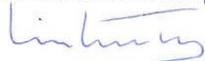
Refira-se que o signatário, tendo exercido o cargo de Diretor de Serviços durante 18 anos, iniciado na ex-Direção Geral da Indústria (DGI) e continuando nas Direções Gerais que lhe sucederam - Direção Geral da Empresa (DGE) e Direção-Geral das

Atividades Económicas (DGAE) até 31 de agosto de 2013, encontrando-se aposentado desde 1 de junho de 2014 - nunca deixou de apresentar as propostas que, em cada momento, considerou terem justificação com vista ao bom desempenho dos Serviços que dirigiu, não lhe parecendo justo que possa incorrer numa penalidade pelo fato de ter elaborado a INF/821/2012/DSIT/DGAE.

2 – O signatário não teve qualquer outra intervenção ou participação neste processo de aquisição de serviços, cabendo à Secretaria-Geral do Ministério da Economia e Emprego (SG/MEE), no âmbito dos serviços partilhados do Ministério, desenvolver todo o procedimento de aquisição e aferir da respetiva legalidade.

3 – Assim, considerando que o fundamento para as irregularidades invocadas no Extrato do Relato da auditoria, anexo à **citação**, se referem à execução da prestação de serviços em data anterior ao início do processo de contratação e não tendo o signatário conhecimento dessa alegada ocorrência, solicita que não lhe sejam atribuídas quaisquer responsabilidades, pois não praticou qualquer ato doloso ou negligente, limitando-se a elaborar a aludida INF/821/2012/DSIT/DGAE, atentas as competências a que se encontrava vinculado.

Com os melhores cumprimentos,



Vitorino Ribeiro Semeano