

RELATÓRIO N.º 21/2017 - 2.ª S
PROCESSO N.º 06/2016-AUDIT



RELATÓRIO DE AUDITORIA
EXECUÇÃO DA LEI DE PROGRAMAÇÃO MILITAR EM 2015
(aprovada pela Lei Orgânica n.º 7/2015, de 18 de maio)

Tribunal de Contas
Lisboa, 2017



ÍNDICE

SUMÁRIO EXECUTIVO	5
1 - INTRODUÇÃO.....	8
1.1 - Fundamento, objetivos e âmbito.....	8
1.2 - Metodologia.....	8
1.3 – Condicionantes	9
1.4 - Exercício do contraditório.....	9
2 - ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL, LEGAL E NORMATIVO	10
2.1 - Processo Orçamental	10
2.2 - Processo Orçamental prospetivo	13
2.3 - Planeamento Estratégico de Defesa Nacional.....	15
3. A LEI DE PROGRAMAÇÃO MILITAR (LPM)	19
3.1 - Processo de revisão da LPM	19
3.2 - A LPM-2015	19
4 - OBSERVAÇÕES	20
4.1 - Quanto ao articulado e conteúdo da LPM-2015	20
4.2 - Do planeamento à execução e reporte da LPM-2015.....	24
4.3 - Sistemas de informação	50
5 - CONCLUSÕES.....	52
6 – RECOMENDAÇÕES	57
7 - VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	58
8 - DECISÃO	58



SIGLAS

AR	Assembleia da República
AR_CDN	Comissão de Defesa Nacional (Assembleia da República)
BA6	Base Aérea n.º 6
CCEM	Conselho de Chefes de Estado-Maior
CCP	Código dos Contratos Públicos
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEM	Conceito Estratégico Militar
CEMA	Chefe do Estado-Maior da Armada
CEMFA	Chefe do Estado-Maior da Força Aérea
CEME	Chefe do Estado-Maior do Exército
CEMGFA	Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas
C_PDM	Ciclo de Planeamento de Defesa Militar
CSDN	Conselho Superior de Defesa Nacional
CSM	Conselho Superior Militar
CRP	Constituição da República Portuguesa
DLEO	Decreto-Lei de Execução Orçamental
DN	Defesa Nacional
DGAIED	Direção-geral de Armamento e Infra-Estruturas de Defesa
DGRDN	Direção-geral de Recursos da Defesa Nacional
DGO	Direção-geral do Orçamento
DIF	Dispositivo de Forças
DPF	Diretiva de Planeamento de Forças
DM_PDM	Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar
DR_LPM	Diretiva para a Revisão da LPM
EC	Entidade Coordenadora
EMFA	Estado-Maior da Força Aérea
EMGFA	Estado-Maior-General das Forças Armadas
EMPORDEF	Empresa Portuguesa de Defesa SGPS S.A.
EPM	<i>Enterprise Project Management</i>
EUA	Estados Unidos da América
FFAA	Forças Armadas
FAP	Força Aérea
FD	Fundos Disponíveis
FF	Fonte de Financiamento
FMS	<i>Foreign Military Sales</i>
FND	Forças Nacionais Destacadas
FPAS	Forças Permanentes em Ação de Soberania
FRI	Força de Reação Imediata
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
LCPA	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
LDN	Lei de Defesa Nacional
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOBOFA	Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LPM	Lei de Programação Militar
m€	Milhares de euros



Tribunal de Contas

M€	Milhões de euros
MDN	Ministério da Defesa Nacional ou Ministro da Defesa Nacional
MF	Ministro das Finanças
MIFA	Missões das Forças Armadas
OE	Orçamento do Estado
OGMA	Indústria Aeronáutica de Portugal, S.A.
OP	Orçamentação por Programas
OTAN ou NATO	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PA	Programa de Auditoria
PDM	Planeamento de Defesa Militar
PDSI	Plano Diretor dos Sistemas de Informação
PGA	Plano Global de Auditoria
PLUS-MGM	Plataforma Única de Sistemas de Informação da Força Aérea
PO	Programa Orçamental
PR	Presidente da República
QPPO	Quadro Plurianual de Programação Orçamental
RELPM	Relatório da Execução anual da LPM
RG	Relatório de Gestão
ROU	República Oriental do Uruguai
SCEP	Sistema Central de Encargos Plurianuais
SF	Sistema de Forças
SGMDN	Secretaria-geral do Ministério da Defesa Nacional ou Secretário-geral do Ministério da Defesa Nacional
SIGDN	Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional
SIGMA-ABAST	Sistema de Informação e Gestão de Manutenção e Abastecimento
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
SOE	Sistema de Informação da Elaboração do OE
SOL	Serviços Online da DGO
STANAG	<i>Standardization Agreement</i>
TdC	Tribunal de Contas
UE	União Europeia
UniLEO	Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental



SUMÁRIO EXECUTIVO

- (1) A Lei de Programação Militar aprovada pela Lei Orgânica n.º 7/2015, de 18 de maio (LPM-2015), que sucede à aprovada em 2006, estabelece, no seu Anexo - I, a programação do investimento público das Forças Armadas (FFAA), de 2015 até 2026, em matéria de armamento e equipamento, concretizado através da edificação de capacidades. Estabelece também, pela primeira vez, um Anexo - II com a programação do investimento a efetuar por conta da receita da alienação de armamento, equipamento e munições.
- (2) O Tribunal de Contas tem acompanhado a execução da LPM, ao longo dos anos, pelo que a auditoria, de cujos resultados o presente Relatório dá conta, teve por objetivo examinar a execução orçamental, física e financeira da nova LPM, em 2015, à luz dos instrumentos legais aplicáveis, do modelo de planeamento por capacidades da OTAN e da União Europeia (orientando o investimento para as capacidades necessárias ao cumprimento das missões prioritárias da defesa nacional atribuídas às FFAA) e dos respetivos sistemas de gestão e controlo.
- (3) Neste quadro, examinou-se, em geral, a execução da LPM-2015 nas entidades do Ministério da Defesa Nacional (MDN) e, em particular, na Força Aérea (FAP) que absorveu a maioria dos investimentos com receitas de alienação. Para o efeito, o exame apoiou-se nos subprojetos seguintes: *Alienação de aeronaves C-212* que comporta as despesas com a recuperação para o estado de voo de 2 aeronaves alienadas; *Regeneração de aeronaves C-130H*, destinatário de receitas de alienação aplicadas no aprontamento permanente de aeronaves para o voo. Das conclusões da auditoria destacam-se as constantes dos pontos seguintes.
- (4) O exame do articulado da LPM-2015 não evidenciou a adoção do modelo de planeamento por capacidades, de referência, nem o contributo das capacidades para concretizar os objetivos que as FFAA devem garantir, à luz de indicadores de economia, eficiência e eficácia, como é usual noutros países. De destacar que a LPM-2015 estabeleceu que a programação pode ser modificada através de alterações orçamentais e que, sem prejuízo do disposto na Lei do Orçamento do Estado (LOE), as suas dotações estão excluídas de cativações que, até então, eram apontadas como condicionantes da execução da LPM [o que foi observado pelas LOE para 2016 e 2017 em linha com o já recomendado pelo Tribunal].
- (5) A LOE para 2015 contém as dotações orçamentais da LPM para esse ano, mas sem afetação a capacidades e projetos, sem repartição entre a LPM-2015 e a sua antecessora e sem articulação entre os sistemas de informação do Programa Orçamental da Defesa, na vertente orçamental, e os do MDN (e.g. Direção-geral de Recursos da Defesa Nacional), por capacidades, pelo que o acompanhamento da Direção-geral do Orçamento se efetuou apenas por classificação orçamental.
- (6) Após alterações orçamentais e afetação de receitas de alienações militares, as entidades do MDN (Serviços Centrais, Estado-Maior-General das Forças Armadas e Ramos da Marinha, Exército e Força Aérea) dispuseram de 376,7 M€, muito além dos 210,0 M€ como previsto e aprovado pela Assembleia da República. A execução alcançou o montante de 324,1 M€ (taxa de execução, por entidade, acima de 80%, exceto Exército com 30%), cabendo aos Serviços Centrais a execução de 50% daquele montante incluindo o total de 54,5 M€ do Anexo - II que, contudo, também era da responsabilidade de outras entidades do MDN.



Tribunal de Contas

- (7) A FAP foi destinatária de 73,3 M€ (aumento de 250% face aos 21,0 M€ iniciais) essencialmente para reforçar a *Capacidade Luta Aérea Ofensiva e Defensiva* (modernização das aeronaves F-16 e despesas com a sua alienação, em curso). Na execução de 66,7 M€ da FAP sobressai também a *Capacidade Transporte Aéreo* com 7,9 M€ que se previa incluir apenas os encargos com as aeronaves C-295M mas que veio a integrar a execução do subprojeto *Alienação C-212* e do subprojeto *Regeneração C-130H*. O exame dos subprojetos evidenciou o seguinte:
- as despesas com a recuperação para o estado de voo das aeronaves C-212 alcançaram 308,7 m€ e apresentaram certas deficiências relacionadas com a dispensa de contrato escrito com fundamentação inapropriada e com despesas não elegíveis (equipamentos e infraestruturas); as aeronaves foram alienadas ao Uruguai, ao abrigo de um acordo internacional, por 1.683,0 m€ (previsto: 360,0 m€);
 - as despesas com a regeneração de aeronaves C-130H foram suportadas por verbas da LPM dos Serviços Centrais (0,8 M€) e da alienação das aeronaves C-212 (0,2 M€) e realizaram-se essencialmente ao abrigo de um contrato com a OGMA, em desrespeito pela decisão judicial de concessão de visto do Tribunal, porquanto a execução decorreu no âmbito da LPM-2015 e não do orçamento de funcionamento da FAP como previsto; os sistemas de gestão e controlo evidenciaram deficiências relacionadas com incorreções na indicação de procedimentos e nos registos dos bens e com pagamentos sem correspondência a serviços embora compensados no final.
- (8) O recurso à gestão flexível da LPM esteve, em boa parte, subjacente às situações antes indicadas bem como no caso da utilização de 9,3 M€ no projeto *Helicópteros EH-101* que se destinavam ao projeto *Modernização C-130H* [tido por prioritário] que, conseqüentemente, foi adiado sem qualquer justificação do impacto na edificação das capacidades.
- (9) O Relatório da Execução da LPM-2015 é o único documento que reporta a execução da LPM à luz das suas especificidades, mas não distingue a LPM-2015 da sua antecessora e os relatórios trimestrais (críticos para a apreciação da execução LPM-2015 no ano de transição de 2015) apesar de previstos, não foram elaborados. Ademais, constatou-se que o relatório não fornece informação suscetível de compreender a execução da LPM-2015 à luz da Lei Orgânica n.º 7/2015, a que acresce um reporte com insuficiências, deficiências, distorções e omissões, insuscetíveis de serem superadas através de outras fontes, destacando-se que:
- não apresenta o financiamento e a execução dos investimentos, por entidades do MDN e capacidades, por via do Anexo - I e do Anexo - II;
 - reporta a execução de investimentos com as receitas de alienações militares do Anexo - II, em exclusivo, aos Serviços Centrais apesar de também serem responsabilidade de outras entidades;
 - mostra uma execução financeira globalmente sobrevalorizada por não expurgar as transferências entre entidades do MDN (e.g. 54,5 M€ nos Serviços Centrais);
 - inexistência de referência aos compromissos plurianuais, à execução física, às ações desenvolvidas e, em certos casos, à aplicação concreta de dotações (e.g. projeto *Modernização C-130H*).
- (10) Os sistemas informáticos em uso no universo do MDN (e.g. SIGDN e EPM) não estavam plenamente implementados, sendo que a FAP não utilizava o EPM para o



acompanhamento e controlo dos projetos (físico, financeiro e análise de desvios), nem o *interface* SIGDN-EPM para a transmissão de dados financeiros, recorrendo a cerca de 70 sistemas próprios, alguns obsoletos. Destes, a FAP utilizava o SIGMA e o PLUS-MGM para o controlo de inventário e para a gestão e controlo de componentes de aeronaves cujo exame evidenciou desconformidades decorrentes da sua insuficiente atualização.

- (11) As insuficiências e deficiências atrás enunciadas e relacionadas, na generalidade, com o processo de planeamento, execução, acompanhamento e reporte da LPM e com os respetivos sistemas de gestão e controlo, foram identificadas pelo Tribunal desde há uma década, mas permanecem sem que tenham sido tomadas medidas apropriadas para as colmatar apesar das recomendações formuladas pelo Tribunal nesse sentido.
- (12) Neste contexto, o Tribunal concluiu que a informação disponível para a apreciação da LPM-2015 e dos respetivos sistemas de gestão e controlo não fornece transparência ao processo de planeamento, execução, controlo e reporte e não confere a consistência, a fiabilidade e a completude exigíveis à LPM enquanto elemento crítico na programação do investimento público das FFAA, impossibilitando o Tribunal de formular um juízo sobre a sua adequação nas vertentes material, orçamental, financeira e de observância dos princípios de economia, de eficácia e de eficiência, o que constitui uma limitação de âmbito, tal como é entendido em auditoria.
- (13) As conclusões referidas (cfr. pontos 203 a 237) motivaram a formulação de recomendações (cfr. pontos 238 e 239) dirigidas às entidades responsáveis com vista à correção das deficiências e insuficiências reportadas tendo presente a oportunidade de se encontrar em curso a reforma da administração financeira do Estado centrada na nova Lei de Enquadramento Orçamental e no Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas.
- (14) As observações da auditoria bem como as conclusões e o projeto de recomendações foram sujeitas a contraditório, tendo as respostas recebidas sido apreciadas e tidas em consideração no texto final do Relatório. Dando total amplitude ao exercício do contraditório, as respostas das entidades foram intercaladas e comentadas no presente Relatório, figurando na sua totalidade no Anexo 12.



Tribunal de Contas

1 - INTRODUÇÃO

1.1 - Fundamento, objetivos e âmbito

1. A auditoria à Lei de Programação Militar (LPM) realizada pelo Tribunal de Contas (TdC) cujos resultados se apresentam¹ teve por objetivo examinar a execução orçamental, física e financeira da nova LPM de 2015, à luz dos instrumentos legais aplicáveis, do modelo de planeamento adotado e dos sistemas de gestão e controlo existentes, sem prejuízo de se terem em conta acontecimentos anteriores e posteriores relevantes para a auditoria.
2. A 19 de maio de 2015, entrou em vigor a LPM aprovada pela Lei Orgânica n.º 7/2015, de 18 de maio (LPM-2015), baseada na nova metodologia do ciclo de planeamento por capacidades da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN ou NATO) e da União Europeia (UE).
3. A LPM-2015 estabelece a programação do investimento público das Forças Armadas (FFAA), de 2015 até 2026, em matéria de armamento e equipamento, concretizado através da edificação de capacidades. Estabelece também e, expressamente, pela primeira vez, a programação do investimento a efetuar por conta da receita da alienação de armamento, equipamento e munições.
4. Atenta esta circunstância, o exame incidiu, em particular, sobre a execução da LPM na Força Aérea (FAP) que absorveu a maioria dos investimentos relacionados com as receitas de alienação e, em concreto, sobre: i) o subprojeto “*Alienação de aeronaves C-212*” que comporta as despesas com a recuperação para o estado de voo das aeronaves cuja alienação à República Oriental do Uruguai (ROU) foi concluída; ii) o subprojeto “*C-130H – Regeneração de potencial de aeronaves e motores*” em virtude de o investimento beneficiar de receitas provenientes de alienação. A execução dos subprojetos foi integrada na Capacidade “*Transporte Aéreo (TPT) Estratégico, Tático e Especial*”.

1.2 - Metodologia

5. Os trabalhos realizados foram executados em conformidade com os princípios, as normas, os critérios e as metodologias acolhidos pelo TdC, tendo em conta o disposto no Regulamento da sua 2.ª Secção².
6. Nos termos legais e regulamentares, o Juiz Conselheiro João Ferreira Dias aprovou o Plano Global de Auditoria (PGA) e o Juiz Conselheiro Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha, que lhe sucedeu na Área de Responsabilidade IV a partir de julho de 2016, aprovou o Programa de Auditoria (PA) e o Relato.

A metodologia e os procedimentos são sumariamente descritos no Anexo 1.

¹ A auditoria consta do Programa de Fiscalização do TdC de 2016, aprovado em sessão do Plenário da 2.ª Secção, de 26 de novembro de 2015.

² Cfr. Regulamento da 2.ª Secção do TdC: artigo 4.º, n.º 2 - “a 2.ª Secção exerce, em regra, a sua atividade de controlo e de auditoria segundo princípios, métodos e técnicas geralmente aceites e constantes de manuais de auditoria e de procedimentos por ela aprovados”; e artigo 83.º, n.º 1 - “Em tudo o que não estiver expressamente previsto nos manuais referidos no artigo 4.º, n.º 2 [manuais de auditoria e de procedimentos aprovados pelo TdC], os Serviços de Apoio orientar-se-ão, sucessivamente, pelas normas de auditoria e contabilidade geralmente aceites, pelas normas aprovadas no âmbito da União Europeia e pelas normas aprovadas no âmbito da INTOSAI” [International Organization of Supreme Audit Institutions].



1.3 – Condicionantes

7. Regista-se a colaboração no fornecimento de informações e na prestação de esclarecimentos por parte dos Serviços da FAP e dos Serviços Centrais do Ministério da Defesa Nacional (MDN), designadamente a Secretaria-geral (SGMDN) e Direção-geral de Recursos da Defesa Nacional (DGRDN)). Contudo, salienta-se a morosidade no fornecimento de alguns dados, muitas vezes insuficientes e/ou inconsistentes a carecer de (re)verificação e de harmonização, com reflexo no calendário de execução da auditoria.
8. Atenta a especificidade e a complexidade da matéria em apreciação e o correspondente volume de informação, o exame da articulação do processo orçamental com o processo da programação militar não se revelou fácil e padece de certas limitações. Desde logo pela circunstância de, em regra, a informação institucional sobre a matéria ser classificada e/ou não se encontrar publicitada. Depois, por ambos os processos se encontrarem em reforma à data a que se reporta a auditoria – 2015 – e os acontecimentos supervenientes ainda não se encontrarem consolidados. E, finalmente, pela própria natureza da matéria em exame que, no âmbito do planeamento de defesa militar, tem um carácter essencialmente operacional. Por isso, lançou-se mão, designadamente, de alguns trabalhos académicos, incluindo da área militar, divulgados essencialmente na *Internet* e teve-se em conta a prática de outros países como a França.

1.4 - Exercício do contraditório

9. Em cumprimento do princípio do contraditório, nos termos do artigo 13.º da LOPTdC³, o Juiz Relator determinou o envio do Relato e do Despacho Judicial de Contraditório, de 30 de junho de 2017, aos responsáveis abaixo identificados para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato:
 - Ministro das Finanças em funções em 2015 e atualmente;
 - Ministro da Defesa Nacional em funções em 2015 e atualmente;
 - Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas em funções em 2015 e atualmente;
 - Chefe do Estado-Maior da Armada em funções em 2015 e atualmente;
 - Chefe do Estado-Maior do Exército em funções em 2015 e atualmente;
 - Chefe do Estado-Maior da Força Aérea em funções em 2015 e atualmente;
 - Secretário-geral do Ministério da Defesa Nacional em funções em 2015 e atualmente;
 - Diretor-geral de Recursos da Defesa Nacional em funções em 2015 e atualmente;
 - Diretora-geral do Orçamento em funções em 2015 e atualmente.

As alegações apresentadas foram inseridas no Anexo 12 e, sempre que pertinentes, motivaram ajustamentos no texto ou foram introduzidas junto aos correspondentes pontos deste Relatório.

Destaca-se, no entanto, que o Ministro da Defesa Nacional, atualmente em funções, refere que “(...) *não foram encontradas inexactidões (...) nem tão pouco foram identificados constrangimentos ao projeto de recomendações constantes no relato de auditoria*”.

Por seu turno, o Chefe do Estado-Maior da Força Aérea, no exercício de funções em suplência (adiante identificado apenas por CEMFA), enuncia “(...) *de forma expressa e primordial, que a Força Aérea norteia toda a sua atividade no sentido de cumprir as missões que lhe estão conferidas pela Constituição e pela lei,*

³ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas: Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes (a nona, pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, que a republica, e a última pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro).



Tribunal de Contas

no incondicional respeito pelo princípio da legalidade. Razão pela qual é com muito apreço que se verifica, em vários pontos do identificado Relato respeitantes a este Ramo das Forças Armadas, o reconhecimento desse objetivo, sem escamotear que se possam identificar fragilidades ou deficiências em alguns dos seus processos internos” e salienta que a Força Aérea “(...) já se encontra a identificar formas de corrigir as deficiências e fragilidades apontadas”.

O Chefe do Estado-Maior da Força Aérea, em funções no ano de 2015, refere que “(...) em todos os procedimentos os diversos intervenientes da Força Aérea sempre exerceram as suas competências com o maior rigor e correção dentro do quadro legal vigente, na salvaguarda do interesse público, procurando a melhor eficiência e eficácia da despesa pública, sem prejuízo de poderem ser ocasionalmente praticados alguns lapsos, que pela sua reduzida expressão poderão ser relevados”.

2 - ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL, LEGAL E NORMATIVO

2.1 - Processo Orçamental

2.1.1 - Quadro legal atual

10. Na reforma do processo orçamental é central a Lei de Enquadramento Orçamental de 2001 (LEO-2001)⁴ que foi introduzindo alterações significativas ao longo da sua vigência, melhorando a transparência orçamental e minorando certas fragilidades (e.g.: fragmentação do processo orçamental; ausência de quadro plurianual para ancorar as despesas, de quadro contabilístico completo e de informação crítica para a avaliação do desempenho).
11. Realça-se, em 2011, o estabelecimento dos parâmetros para operacionalização do quadro plurianual de programação orçamental e, em 2013, a transposição para a ordem jurídica interna da nova arquitetura europeia em termos de regras e de procedimentos orçamentais⁵. Também o designado “Pacto Orçamental”, assinado pelos Chefes de Estado e de Governo dos Estados-Membros da UE e em vigor desde 1 de janeiro de 2013, visou reforçar a disciplina orçamental através da introdução de medidas que garantam uma maior fiscalização e uma resposta mais eficaz face à emergência de desequilíbrios.
12. Na linha das melhores práticas a nível europeu, a arquitetura orçamental subjacente à LEO assenta em cinco elementos fundamentais: regras orçamentais; quadro orçamental plurianual; orçamentação por programas (OP); contabilidade patrimonial; e instituições orçamentais independentes.

2.1.2 - Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO)

13. Na reforma em curso destaca-se a OP e a operacionalização do QPPO, apresentado à Assembleia da República (AR) pelo Governo de harmonia com as Grandes Opções do Plano. O QPPO estabelece os limites vinculativos de despesa financiada por receitas gerais para a Administração Central e para cada um dos seus Programas Orçamentais (PO) para o ano a que respeita o orçamento (ano N+1), para o agrupamento de PO por áreas de intervenção política (ano N+2), e para o conjunto de todos os PO (anos N+3 e N+4).
14. O QPPO é atualizado anualmente, para os quatro anos seguintes, na Lei do Orçamento do Estado (LOE), em consonância com os objetivos do Programa de Estabilidade e

⁴ Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, com as alterações subsequentes, a última (8.ª) operada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho, que a republicou.

⁵ Cfr. artigos 3.º a 8.º do Tratado sobre a Estabilidade, a Coordenação e a Governação na União Económica e Monetária, e Diretiva 2011/85/UE, do Conselho, de 8 de novembro de 2011.



Crescimento. Assim, em 2013 foi aprovado o QPPO 2013-2016, sucessivamente atualizado ou aprovado até à LOE-2017 que atualiza o QPPO 2017-2020⁶.

15. O Governo envia à AR, até 31 de março do ano seguinte, um relatório de execução dos PO, explicitando os resultados obtidos e os recursos utilizados. Contudo, apenas se encontra divulgado no sítio da Direção-geral do Orçamento (DGO) o relatório relativo a 2012.

2.1.3 - Orçamentação por programas

16. A LEO-2001 já estabelecia, em 2001, que as despesas inscritas nos orçamentos que integram o OE se podiam estruturar por programas, sendo que essa estruturação se devia aplicar às despesas da LPM, entre outras. Ao longo do processo de reforma, a LEO-2001 foi-se tornando mais imperativa, vindo a estabelecer, na sua última versão (2014), que, sem prejuízo da especificação de acordo com as classificações orgânica, funcional e económica, as despesas inscritas nos orçamentos que integram o OE se estruturam por programas.
17. O PO inclui as despesas correspondentes a medidas que concorrem para a concretização dos objetivos relativos a políticas públicas e integra indicadores para avaliar a economia, a eficiência e a eficácia da sua realização. Cada PO divide-se em medidas que compreendem despesas correspondentes a projetos ou atividades (para investimento ou funcionamento, respetivamente), e concorrem para a concretização dos objetivos do PO em que se inserem. Cada medida divide-se em projetos ou atividades que correspondem a unidades básicas de realização da medida, com orçamento e calendarização rigorosamente definidos.
18. Cada PO é da responsabilidade de uma Entidade Coordenadora (EC) competindo-lhe o cumprimento dos objetivos do PO, mediante a definição de metas e indicadores que possibilitem verificar o grau de realização dos objetivos e a comparação dos recursos utilizados com os resultados alcançados.

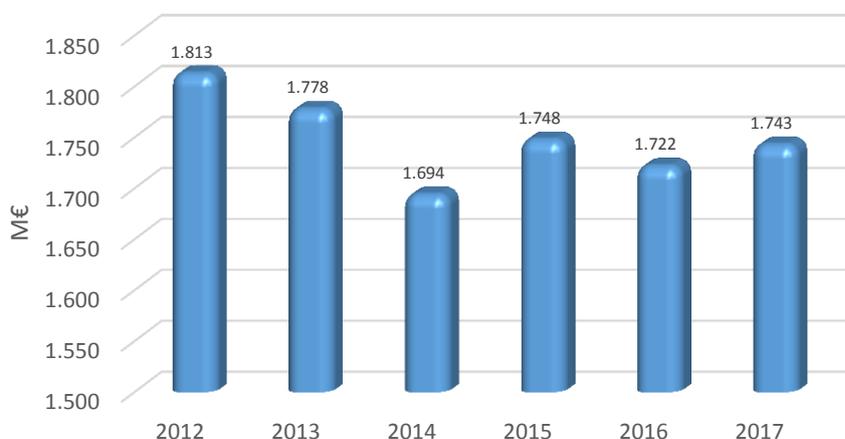
2.1.4 - Programa 006 – Defesa

19. A LPM é um instrumento plurianual e, em virtude do seu financiamento ser efetuado essencialmente com dotações do OE, integra o QPPO por via do PO designado por PO06 – Defesa que, nos últimos anos, apresentou os montantes constantes do gráfico seguinte:

⁶ O Documento de Estratégia Orçamental, de abril de 2012, incluiu o QPPO 2012-2016; Lei n.º 28/2012, de 31 de julho, aprovou o QPPO 2013-2016; LOE-2014 atualizou o QPPO 2014-2017; LOE-2015 atualizou o QPPO 2015-2018; Lei n.º 7-C/2016, de 31 de março, aprovou o QPPO 2016-2019.



Gráfico 1 – PO06 – Defesa: 2012 a 2017



Fonte: QPPO (2012-2016 a 2017-2020)

20. No OE-2015, o PO06-Defesa encontra-se estruturado em diversas medidas, das quais se destacam: M-005-Defesa Nacional - Administração e Regulamentação e M-007-Defesa Nacional - Forças Armadas.

21. A EC do PO06-Defesa é a SGMDN⁷.

2.1.5 - Outros instrumentos orçamentais

22. De acordo com a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA)⁸, a assunção de compromissos plurianuais⁹, na administração central, está sujeita a autorização prévia por decisão conjunta dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e da tutela (mediante portaria de extensão de encargos), salvo quando resultarem da execução de planos plurianuais legalmente aprovados¹⁰.

23. É obrigatório o registo dos compromissos plurianuais no suporte informático central das entidades responsáveis pelo controlo orçamental, ou seja, no Sistema Central de Encargos Plurianuais (SCEP) da DGO.

24. Os titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis (FD)¹¹. Ademais,

⁷ Cabe à Direção de Serviços de Planeamento e Coordenação planear e executar as ações necessárias à preparação, acompanhamento, execução e controlo do PO06-Defesa dando apoio à SGMDN enquanto EC (cfr. alínea c), artigo 2.º da Portaria n.º 290/2015, de 18 de setembro).

⁸ Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, com as alterações subsequentes, a última pela Lei n.º 22/2015, de 17 de março, que a republica.

⁹ Compromissos que constituem obrigação de efetuar pagamentos em mais do que um ano económico ou em anos económicos distintos do ano em que o compromisso é assumido.
A contabilidade de compromissos é plurianual, presta contas dos compromissos assumidos mas não pagos na vigência de um orçamento com consequências na vigência de orçamentos futuros, ao passo que a contabilidade orçamental é anual.

¹⁰ Cfr. alínea a), n.º 1, artigo 6.º da LCPA.

¹¹ Verbas disponíveis a muito curto prazo que, entre outros, incluem: relativamente aos três meses seguintes, a dotação corrigida líquida de cativos, as transferências ou subsídios com origem no OE e a previsão da receita efetiva própria; a receita efetiva própria cobrada.



nenhuma despesa pode ser paga sem que o compromisso e a respetiva programação de pagamentos previstos sejam assegurados pelo orçamento de tesouraria da entidade¹².

2.2 - Processo Orçamental prospetivo

2.2.1 - A Nova Lei de Enquadramento Orçamental (LEO-2015)

25. A LEO-2015¹³, seguindo a linha das últimas alterações da LEO-2001 e as orientações internacionais e comunitárias, vem definir um sistema integrado de programação orçamental, em que as diferentes peças funcionam numa lógica de ‘cascata’, que implica uma alteração de toda a estrutura e composição da LEO, em matéria de princípios e regras, execução e controlo.
26. A montante, estão as exigências de controlo da despesa e de disciplina orçamental, através de quadros de programação de médio prazo (os programas de estabilidade e o quadro plurianual das despesas públicas) que condicionam, a jusante, a gestão orçamental num plano mais ‘micro’. Um PO tem como objetivo associar a utilização de recursos públicos aos resultados permitindo avaliar a eficiência da despesa pública.
27. A LEO-2015 simplifica o calendário orçamental, ligando-o às datas chave do Semestre Europeu onde, no ciclo orçamental anual, é essencial a atualização do Programa de Estabilidade, acompanhada das propostas de Grandes Opções do Plano e de quadro plurianual das despesas, a 15 de abril, e a entrega à AR da proposta de LOE, a 1 de outubro. Reduz também a fragmentação orçamental, aumentando a responsabilidade dos ministérios e alterando o papel do Ministério das Finanças na gestão e controlo. A definição da despesa é objeto dos limites plurianuais e assegura-se que a orçamentação por programas está focada nos resultados, suscetíveis de serem avaliados com recurso a indicadores relevantes.
28. Está previsto: a) a adaptação à nova LEO de diversos diplomas estruturantes, designadamente a lei que aprova o quadro plurianual de programação orçamental, a lei de bases da contabilidade pública, a lei de compromissos e pagamentos em atraso e a lei de organização e processo do TdC; b) que, no prazo de três anos, as entidades gestoras dos PO implementem os procedimentos contabilísticos e outros necessários à apresentação, no OE, das demonstrações financeiras na ótica de acréscimo.
29. A LEO-2015 entra em vigor, na parte referente ao processo orçamental, em setembro de 2018, pelo que apenas se aplicará na sua plenitude ao exercício orçamental de 2019. Até lá, mantêm-se em vigor as normas da LEO-2001. Entretanto, foi constituída a Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (UniLEO) tendo por missão assegurar a implementação da LEO-2015 nas dimensões jurídica, técnica, comunicacional, informática e de controlo, de forma a proporcionar ao Estado e aos seus serviços e organismos maior eficácia das políticas públicas numa lógica de resultados¹⁴.

Em sede de contraditório, o Ministro das Finanças, atualmente em funções, refere que “(...) a nova Lei de Enquadramento Orçamental entrará em vigor em setembro de 2018, sendo aplicável à elaboração do Orçamento do Estado para 2019. O processo de implementação deste novo normativo procurará dar

¹² A LCPA estabelece também que, no caso de se verificar um aumento de pagamentos em atraso num PO, se procede à orçamentação de uma reserva (50% do valor do aumento dos pagamentos em atraso), no orçamento da entidade coordenadora, consignada à redução de dívidas.

¹³ Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro.

¹⁴ Cfr. Decreto-Lei n.º 77/2016, de 23 de novembro.



Tribunal de Contas

resposta, genericamente, a necessidades de planeamento, execução, controlo e reporte no âmbito da gestão financeira pública, incluindo no setor da Defesa”.

2.2.2 - Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP)¹⁵

30. A normalização contabilística em Portugal para o setor público encontra-se desatualizada, fragmentada e inconsistente, em resultado do avanço do SNC, com normas adaptadas das normas internacionais de contabilidade (IAS/IFRS)¹⁶, e da manutenção de um sistema contabilístico baseado em normas nacionais entretanto revogadas e sem bases conceptuais e de referência na sequência da revogação do Plano Oficial de Contabilidade e da aprovação do SNC em 2009.
31. Esta fragmentação, bem ilustrada na existência de referenciais contabilísticos autónomos em vários setores, afeta a consolidação de contas e acarreta ajustamentos que põem em causa a fiabilidade da informação. Por outro lado, a estrutura de relato não tem uma perspetiva estratégica, centrando-se as atividades de contabilidade e relato na entidade ao nível individual, sem uma visão integrada de como as diferentes partes da administração central são combinadas, através de um processo de consolidação de contas, para produzir informação orçamental e financeira que proporcione uma visão compreensiva e completa das finanças das administrações públicas. Acresce que o sistema contabilístico, orientado para o controlo das despesas públicas, revelou-se incapaz de se adaptar às exigências de uma gestão racional e integrada e de proporcionar informação financeira completa, fiável, relevante e oportuna.
32. Neste contexto, também esta área foi alvo de reforma, materializada no SNC-AP, aprovado em 2015, que pretende resolver a fragmentação e as inconsistências existentes e dotar as administrações públicas de um sistema orçamental e financeiro mais eficiente e mais convergente com os sistemas adotados a nível internacional. Contudo, a implementação do novo modelo exige um processo de transição, apoiado em entidades piloto, prevendo-se a sua entrada em vigor a 1 de janeiro de 2018. Em 2017 foi estabelecida a estratégia de disseminação e implementação do SNC-AP¹⁷.
33. Em especial, na adaptação do Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional ao SNC-AP, em curso, os ajustamentos a efetuar na componente financeira terão também impacto nos restantes módulos, sendo necessário garantir a ligação do sistema de cada unidade aos sistemas centrais contabilísticos da DGO, pelo que, segundo a SGMDN, poderá não ser possível ter a sua adaptação concluída no início de 2018¹⁸.

Em sede de contraditório, o Ministro das Finanças, atualmente em funções, refere que em reunião da UniLEO com a SGMDN (a 28 de junho de 2017) *“(...) foi frisado que o subsetor da Defesa não conseguiria aplicar o SNC-AP em 2018 por dificuldade de adaptação do SIGDN em tempo útil. Face a esta dificuldade, a UniLEO sugeriu uma articulação com a eSPap, uma vez que esta entidade encontrou dificuldades similares na adaptação do Gerfip, o qual está já em fase de resolução”.*

¹⁵ Cfr. Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, com as alterações subsequentes, que aprova o SNC-AP.

¹⁶ International Accounting Standards (IAS) / International Financial Reporting Standards (IFRS).

¹⁷ Cfr. Portaria n.º 128/2017, de 5 de abril.

¹⁸ Cfr. Relatório de Auditoria n.º 6/2017-2.ª S – Auditoria à Implementação do SNC-AP - Relatório Intercalar II.



2.3 - Planeamento Estratégico de Defesa Nacional

2.3.1 - Enquadramento

34. A programação militar concretizada através de LPM, enquadrada por um bloco legal, normativo e conceptual, tem sido adotada desde a década de 80, com alguns ajustamentos expressos nas várias LPM ao longo dos anos. Porém, a reforma estrutural da defesa nacional (DN) e das FFAA levada a cabo a partir de 2013, designada por Reforma “Defesa 2020”¹⁹, estabeleceu alterações naquele bloco com repercussões significativas na LPM. Nestas circunstâncias, a atual LPM-2015 sucedeu à LPM-2006²⁰ a meio da sua vigência.
35. A LPM-2015 estabelece a programação do investimento público das FFAA concretizado através da edificação das suas capacidades. Importa, porém, referir, previamente e atento o seu papel fulcral, que o planeamento orientado para a edificação de capacidades constitui uma atividade fundamental, centrado no futuro, na clara identificação de capacidades e na forma de as alcançar, constituindo uma prioridade a integrar aos diferentes níveis incluindo a avaliação dos recursos disponíveis e dos rácios de despesa definidos.
36. Para melhor contextualização, explicita-se previamente que, de acordo com os documentos estruturantes em matéria de planeamento de defesa, entende-se por capacidade militar o conjunto de elementos que se articulam de forma harmoniosa e complementar e que contribuem para realização de um conjunto de tarefas operacionais ou efeito que é necessário atingir, englobando componentes de doutrina, organização, treino, material, liderança, pessoal, infraestruturas e interoperabilidade.
37. Neste âmbito, edificam-se as capacidades militares necessárias ao cumprimento das missões atribuídas às FFAA, com base no conceito de que cada capacidade militar só estará edificada se forem garantidos e agregados todos os seus elementos funcionais, os quais asseguram o seu emprego e sustentação, contribuindo para alcançar os objetivos ao nível estratégico, operacional ou tático para cumprimento das missões.
38. O processo de planeamento estratégico da DN resulta da conjugação das competências dos diversos órgãos políticos e militares em conformidade com as opções estratégicas da defesa nacional e militar e das opções de forças necessárias ao cumprimento das missões das FFAA.
39. Para a melhor compreensão e exame da LPM-2015, nos pontos seguintes referem-se os aspetos essenciais do quadro legal, normativo e conceptual que, na generalidade, comportam os ajustamentos decorrentes das orientações da Reforma “Defesa 2020” para o ciclo de planeamento estratégico da defesa e para a reorganização da macroestrutura da DN e das FFAA.

¹⁹ Cfr. Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013, de 11 de abril, que aprovou as linhas de orientação para a execução da Reforma “Defesa 2020” e Diretivas Ministeriais constantes dos Despachos do MDN n.ºs 7527-A/2013, de 31 de maio, e 7234-A/2014, de 28 de maio.

²⁰ Aprovada pela Lei Orgânica n.º 4/2006, de 29 de agosto.



Tribunal de Contas

2.3.2 - Estrutura organizacional

2.3.2.1 - Lei de Defesa Nacional (LDN)²¹

40. A DN, com expressa referência no artigo 273.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), é uma obrigação do Estado que tem por objetivos garantir a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas. A DN assegura ainda o cumprimento dos compromissos internacionais do Estado no domínio militar.
41. A política de DN integra os princípios, objetivos, orientações e prioridades definidos na Constituição, na LDN, no programa do Governo e no Conceito Estratégico de DN (CEDN). Compreende também as políticas setoriais do Estado necessárias para a realização do interesse estratégico de Portugal e o cumprimento dos objetivos da DN. O CEDN define as prioridades do Estado em matéria de defesa, conforme o interesse nacional.

2.3.2.2 - Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA)²²

42. A defesa militar da República, garantida pelo Estado, é assegurada em exclusivo pelas FFAA e a sua atuação desenvolve-se no respeito pela Constituição e pela lei, em execução da política de DN e do CEDN, por forma a corresponder às normas e orientações estabelecidas nos documentos estruturantes seguintes:
- a) Conceito Estratégico Militar (CEM);
 - b) Missões das Forças Armadas (MIFA);
 - c) Sistema de Forças (SF);
 - d) Dispositivo de Forças (DIF).
43. A estrutura das FFAA compreende: o Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA); os três Ramos das FFAA, Marinha, Exército e Força Aérea; os órgãos militares de comando das FFAA; os órgãos militares de conselho.

2.3.2.3 - Força Aérea²³

44. À FAP incumbe, para além das missões atribuídas às FFAA antes referidas, disponibilizar os meios necessários ao desempenho das competências da Autoridade Aeronáutica Nacional e assegurar o cumprimento das missões reguladas por legislação própria, designadamente o funcionamento do Serviço de Busca e Salvamento Aéreo.
45. A estrutura orgânica da FAP compreende, designadamente, o Estado-Maior da Força Aérea (EMFA), o Comando Aéreo, a Inspeção-geral da Força Aérea, os órgãos de base, os elementos da componente operacional do SF e os órgãos centrais de administração e direção, competindo a estes assegurar a gestão de recursos humanos, materiais, financeiros, de informação e de infraestruturas.

2.3.2.4 - Principais entidades intervenientes

46. Os órgãos diretamente responsáveis em matéria de DN são: o Presidente da República (PR); a AR; o Governo, com destaque para o MDN; o Conselho Superior de Defesa

²¹ Aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho, alterada e republicada pela Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto.

²² Aprovada pela Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de setembro, que altera e republica a Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho.

²³ Cfr. Decreto-Lei n.º 187/2014, de 29 de dezembro, que aprova a lei orgânica da FAP.



Nacional (CSDN), remetendo-se para o Anexo 2 detalhe relativo às competências dos mesmos.

47. São diretamente responsáveis pelas FFAA e pela componente militar da DN, o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA) e os Chefes do Estado-Maior da Armada (CEMA), do Exército (CEME) e da Força Aérea (CEMFA). São órgãos de consulta o Conselho Superior Militar (CSM) e o Conselho de Chefes de Estado-Maior (CCEM).
48. Ao CEMGFA compete, designadamente, avaliar a situação militar, emitir a diretiva de planeamento de forças, avaliar a adequabilidade militar das propostas de forças, elaborar a proposta de forças nacionais, proceder à respetiva análise de risco e elaborar o projeto de objetivos de força nacionais. Aos Chefes de Estado-Maior dos Ramos compete, no âmbito do planeamento de forças e da programação militar de equipamento e infraestruturas, efetuar as análises e elaborar as propostas relativas ao respetivo Ramo.
49. Ao CEMFA compete a administração financeira e patrimonial da FAP que compreende os processos de decisão e todas as ações de planeamento, obtenção, organização, afetação e controlo da aplicação dos recursos financeiros públicos e outros ativos do Estado, afetos à execução das missões da FAP, bem como autorizar despesas e celebrar contratos, de acordo com as competências conferidas aos órgãos máximos dos serviços com autonomia administrativa.
50. Com especial atuação no controlo da execução financeira e material da LPM, destacam-se as competências dos seguintes Serviços Centrais do MDN:
 - SGMDN - coordenar a elaboração do projeto de orçamento da DN e das propostas de LPM, bem como o acompanhamento das suas execuções financeiras; implementar a política dos sistemas e tecnologias de informação e comunicação;
 - DGRDN - coordenar a elaboração das propostas de LPM, assegurando a respetiva execução e controlo; planear, coordenar e executar as atividades relativas à gestão do ciclo de vida logístico do armamento, bens e equipamentos, no que se refere aos processos de aquisição, manutenção, alienação e desmilitarização.

2.3.3 – Documentos estruturantes

51. O novo CEDN (2013) (o anterior é de 2003) refere que as FFAA devem constituir-se num instrumento militar capaz de projetar forças conjuntas de elevada prontidão, desiderato concretizado através da aprovação, em 2014, a par do CEDN e do CEM 2014, das MIFA, do SF e do DIF. Com a aprovação destes importantes documentos, foi dado início ao ciclo de Planeamento de Defesa Militar que estabeleceu a orientação política para o planeamento de defesa para o quadriénio 2014-2018 enunciando as linhas orientadoras para as capacidades a edificar e prioridades associadas, tendo em conta o SF, remetendo-se para o Anexo 3 informação mais detalhada sobre esta temática.
52. O atual CEDN define os aspetos fundamentais da estratégia global a adotar pelo Estado para a consecução dos objetivos da política de segurança e DN. Em linha com as prioridades e orientações contidas no CEDN, o CEM é o documento central da ação estratégico-militar para a definição da estratégia operacional.
53. Em concreto, as MIFA identificam as missões de nível estratégico-militar cometidas às FFAA, cuja execução respeita as prioridades e orientações contidas no CEDN e CEM. O SF define o conjunto de capacidades que devem existir para o cumprimento das missões,



Tribunal de Contas

enquanto o DIF estabelece a relação entre os comandos operacionais, forças, unidades e meios da componente operacional do SF com as infraestruturas ou elementos da componente fixa do SF que lhes dão suporte.

2.3.4 - Modelo de Planeamento

2.3.4.1 - Modelo de Planeamento Estratégico da Defesa Nacional²⁴

54. O planeamento estratégico de DN constante no Anexo 4 - Figura 1 e cuja estrutura se encontra refletida na LDN e na LOBOFA, inclui o Ciclo de Planeamento de Defesa Militar (C_PDM). Este constitui um processo sistémico, concorrente e flexível em que cada entidade envolvida realiza atividades de planeamento e incorpora as alterações do novo enquadramento legislativo e da metodologia do ciclo de planeamento da OTAN, em articulação com o processo de desenvolvimento de capacidades da UE, designadamente no que respeita à sua duração, conteúdo e desenvolvimento baseado em capacidades militares.

2.3.4.2 - Modelo de Planeamento de Defesa Militar

55. No quadro do planeamento estratégico de DN, o planeamento de defesa militar tem por base um processo que abrange as FFAA como um todo e articula-se em: i) planeamento militar que inclui o planeamento de forças baseado em capacidades militares e o planeamento operacional²⁵; ii) planeamento de recursos financeiros, humanos e materiais. O modelo de planeamento de defesa militar (PDM) é o constante no Anexo 4 – Figura 2.

56. Este planeamento é obrigatoriamente sustentado pela LPM, seu instrumento de gestão e controlo.

2.3.4.3 - Ciclo de Planeamento de Defesa Militar (C_PDM)

57. Face à natureza essencial do C_PDM no modelo de planeamento, apresenta-se, com detalhe, no Anexo 4, a descrição dos passos seguintes que o compõem:

- Passo I - Elaboração da orientação política;
- Passo II - Definição dos requisitos de capacidades e identificação de lacunas;
- Passo III - Definição de objetivos de capacidades;
- Passo IV – Implementação;
- Passo V - Revisão dos resultados.

58. Para o desenvolvimento do C_PDM contribuem os documentos estruturantes antes referidos e detalhados no Anexo 3, sendo responsáveis pela execução dos diversos passos as entidades e serviços elencados no Anexo 2, designadamente o CEMGFA, CCEM, CEM dos Ramos e Serviços Centrais do MDN (SGMDN, DGRDN). Assinala-se a articulação das propostas nacionais com a OTAN, através da sua prévia apreciação nas reuniões bilaterais e multilaterais.

²⁴ Cfr. Despacho n.º 04/MDN/2011, de 31 de janeiro - Diretiva Ministerial Orientadora do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar.

²⁵ De natureza específica e que conduz à elaboração de Planos, designadamente de Defesa Militar e de Contingência.



3. A LEI DE PROGRAMAÇÃO MILITAR (LPM)

3.1 - Processo de revisão da LPM

59. Neste quadro de mudança, a revisão da LPM constituiu o mais significativo instrumento de investimento e edificação de capacidades militares materializando todo esse processo da Reforma (Anexo 5).
60. Com a aprovação dos documentos estruturantes antes referidos ficaram reunidas as condições para o levantamento e manutenção das capacidades a edificar e prioridades associadas. Simultaneamente, teve lugar o processo de revisão da LPM, norteado pela Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar (DM_PDM) e pela Diretiva para a Revisão da LPM (DR_LPM).
61. Em 2014 iniciaram-se, então, esses trabalhos, pela, à data, Direção-geral de Armamento e Infra-Estruturas de Defesa (DGAIED), antecessora da DGRDN, em articulação com o EMGFA, Ramos e demais serviços centrais do MDN, tendo o projeto de proposta de lei sido presente e aprovado em reunião do Conselho de Ministros, de 23 de dezembro de 2014. A LPM-2015 foi, então, aprovada, na sequência da apresentação à AR, pelo Governo, da Proposta de Lei 270/XII²⁶.

3.2 - A LPM-2015

62. A LPM-2015 foi aprovada pela Lei Orgânica n.º 7/2015, de 18 de maio, que estabelece a programação do investimento público das FFAA, de 2015 até 2026, em matéria de armamento e equipamento, com vista à modernização e operacionalização do sistema de forças, concretizado através da edificação das suas capacidades, bem como a programação do investimento a efetuar por conta da receita da alienação de armamento, equipamento e munições.
63. Cabe ao Governo promover a execução da LPM-2015, tendencialmente centralizada nos Serviços Centrais do MDN, que se concretiza mediante a assunção dos compromissos necessários para a implementação das capacidades previstas. Para efeito de acompanhamento, o Governo submete à AR, em março de cada ano, um relatório com a pormenorização das dotações respeitantes a cada capacidade, dos contratos efetuados no ano anterior e das responsabilidades futuras deles resultantes, bem como toda a informação necessária ao controlo da execução da LPM.

²⁶ Compete ao Governo, através do MDN, em articulação com o CEMGFA e com os CEM dos Ramos, orientar a elaboração da proposta de lei de revisão da LPM, cabendo ao CSM, ouvido o CCEM, elaborar o projeto de proposta de lei de revisão da LPM. Compete ao Governo, em Conselho de Ministros, ouvido o CSDN, aprovar a referida proposta de lei, aprovando a AR a proposta de lei orgânica de revisão da LPM.



4 - OBSERVAÇÕES

4.1 - Quanto ao articulado e conteúdo da LPM-2015

4.1.1 – Quanto à vigência

64. A LPM-2015 entrou em vigor no dia seguinte ao da sua publicação [i.e. a 19 de maio de 2015] e da comparação das normas transitórias e revogatórias resulta que:

- a) é revogada a LPM-2006 (como, antes, a LPM-2006 revogou a LPM-2003), mas:
- sem prejuízo dessa revogação, na LPM-2015 estabelece-se que: a LPM-2006 “*aplica-se aos programas plurianuais em execução à data da entrada em vigor da presente lei [a LPM-2015], ainda que não estejam naquela contemplados, até à sua completa execução*” (artigo 17.º, n.º 2);
 - na norma equivalente da LPM-2006 estabelece-se que: a LPM-2003 “*aplica-se aos programas plurianuais em execução à data da entrada em vigor da presente lei [a LPM-2006], ainda que não estejam nesta contemplados, até à sua completa execução*” (artigo 22.º, n.º 2);
- [Nota: sublinhado nosso]

b) a LPM-2015 veio permitir que a LPM-2006 continue a vigorar relativamente a programas plurianuais em execução, mesmo que ela própria [a LPM-2006] nunca os tenha previsto;

c) *prima facie*, o legislador em vez de utilizar a palavra *nesta*, como o fez na LPM-2006, utilizou o termo *naquela*, dando cobertura à continuidade de programas que não teriam previsão no quadro da programação da LPM-2006;

d) admitindo que à data da entrada em vigor da LPM-2015, se encontrasse em execução algum programa fora do quadro de programação iniciado na vigência da LPM-2003²⁷, seria necessária a correspondente comprovação. Contudo, os Serviços do MDN, questionados sobre esta matéria, não identificaram programas a que se aplique a parte final do n.º 2 do artigo 17.º da LPM-2015 e, no exame de diversa documentação com esse fito (e.g. Relatórios de execução da LPM de 2003 a 2015), não se detetou a existência de qualquer programa nas condições referidas.

65. Em resultado do exposto, crê-se que o legislador pretendia que a LPM-2006 continuasse a aplicar-se aos programas que contemplava, à semelhança, aliás, do que então estipulava norma idêntica naquela LPM. Contudo, ao substituir *nesta* por *naquela* alterou, em substância, o alcance da norma. Assim, uma vez que o legislador, em vez de utilizar a palavra *nesta*, utilizou *naquela* e, dado que não existem projetos abrangidos pelo n.º 2 do artigo 17.º e que os projetos da LPM-2006 foram integrados na LPM-2015²⁸, será de concluir que é a LPM-2015 que se aplica a todos projetos/programas que se encontravam em execução à data da sua entrada em vigor.

²⁷ i.e. determinado programa começou a ser executado ao abrigo da LPM-2003, manteve-se em execução na vigência da LPM-2006 e continuou a existir com a LPM-2015, mas fora do quadro da programação da LPM-2006 e da LPM-2015.

²⁸ Cfr. DGRDN, mail de 19 de maio de 2017.



4.1.2 - Quanto ao financiamento e às disposições orçamentais

66. Em geral, as sucessivas LPM mantêm traços comuns, no articulado e no conteúdo, mas também têm certos aspetos distintivos, inovadores ou, mesmo, substancialmente diferentes que se ilustram, no caso da LPM-2015 relativamente à LPM-2006, nos pontos seguintes.
67. A LPM-2015 estabelece que o planeamento abrange um período de três quadriénios, consentâneo com o ciclo de planeamento da OTAN, quando a LPM-2006 previa três sexénios.
68. A LPM-2015 fixa as capacidades e as respetivas dotações orçamentais, assim como a LPM-2006 fixou em relação às então designadas medidas.
69. É o Anexo - I da LPM-2015 que comporta a “*Programação do investimento público das FFAA em matéria de armamento e equipamento*” (a seguir designado apenas por Anexo - I), de 2015 a 2026, encontrando-se as capacidades desagregadas por capítulos, i.e., pelas entidades executantes: os Serviços Centrais do MDN, EMGFA, Marinha, Exército e Força Aérea (Anexo 6).
70. Mas a LPM-2015 inova, relativamente à LPM-2006, ao aditar um Anexo - II que contém a “*Programação do investimento a efetuar por conta da receita da alienação de armamento, equipamento e munições*” (a seguir designado apenas por Anexo - II), mas apenas para o 1.º quadriénio, de 2015 a 2018, encontrando-se as capacidades desagregadas pelas mesmas entidades, com exceção do EMGFA (Anexo 7).
71. O quadro seguinte apresenta um resumo da programação do investimento, por capítulos, contida Anexo - I e no Anexo - II com destaque para o ano de 2015.

Quadro 1 – LPM-2015: Anexos I e II – Resumo

(Unid: m€)

Capítulos	ANEXO-I					ANEXO-II	
	2015	2015-2018	2019-2022	2023-2026	Total	2015	2015-2018
Serviços Centrais	110.000	406.116	255.965	49.912	711.993	2.000	8.480
EMGFA	4.950	30.275	30.619	28.414	89.308		
Marinha	53.330	302.332	313.914	401.676	1.017.921	8.000	18.000
Exército	18.760	120.506	251.236	290.532	662.274		6.000
Força Aérea	22.960	100.771	248.266	329.467	678.504	46.070	81.520
Total	210.000	960.000	1.100.000	1.100.001	3.160.000	56.070	114.000

Fonte: Lei Orgânica n.º 7/2015

72. Cabe à LOE contemplar, anualmente, as dotações necessárias à execução das capacidades previstas na LPM-2015, mas, como na LPM-2006, o financiamento pode ser reforçado mediante a afetação de receitas especificamente consignadas. Às capacidades inscritas na LPM-2015 e em tudo aquilo que não as contrariem, aplicam-se, supletivamente, as regras orçamentais dos programas plurianuais.
73. As capacidades na LPM-2015 são divididas em projetos e incluem as dotações referentes ao ciclo de vida dos bens objeto de aquisição, quando, na LPM-2006, se previa que fossem considerados os custos inerentes à manutenção dos equipamentos, se fosse caso



Tribunal de Contas

disso. Note-se, no entanto, que os projetos não têm expressão nos Anexos I e II pelo que apenas o exame concreto dos projetos permite aferir se incluem o referido ciclo de vida.

74. A LPM-2015 também inova ao estabelecer que a proposta de revisão da LPM contenha fichas de capacidades e projetos com a descrição e justificação adequadas, bem como o respetivo planeamento detalhado. Contudo, através do debate parlamentar na Comissão de Defesa Nacional (AR_CDN) no âmbito da apreciação da LPM-2015, constatou-se que as fichas são tratadas com confidencialidade na AR_CDN (discussão à porta fechada) para preservar a segurança nacional e não haver vulnerabilidade quanto às capacidades militares que o País tem.
75. Assim, verificou-se que na LPM aprovada e publicitada não foi integrada qualquer informação daquelas fichas que permita conferir, pelo menos, alguma compreensibilidade à listagem das capacidades constante dos Anexos I e II, designadamente quanto ao conteúdo, aos objetivos e aos resultados esperados com a execução das capacidades, de acordo com indicadores de economia, de eficiência e de eficácia que permitam examinar os resultados alcançados, tanto mais que a programação orçamental, a execução e a realização de despesas no âmbito da execução da LPM estão sujeitas aos requisitos previstos nos artigos 10.º-E, 12.º-D, 19.º, n.º 1 e 42.º, n.º 6 e n.º 8 da LEO-2001 (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, na versão resultante da republicação operada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho).
76. Tais insuficiências não permitem ao TdC formular um juízo de auditoria sobre: **a)** a execução da LPM-2015 alicerçado sobre uma análise física e financeira sustentada e robusta da implementação e do desenvolvimento das capacidades e dos recursos orçamentais a elas afetos que integram os seus Anexos I e II; **b)** e sobre a respetiva adequação aos resultados esperados, de acordo com indicadores previamente fixados, cuja existência se desconhece em absoluto, o que constitui uma verdadeira limitação de âmbito tal como entendida em auditoria. O que contrasta com a experiência de programação militar em França, aliás vinculada também à disciplina de programação orçamental plurianual prevista na *Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) e com detalhe do reporte feito neste pelo Ministro da Defesa Nacional à Assembleia Nacional* e desta à Nação, segundo os critérios de economia, de eficácia e de eficiência e graus de prontidão de forças e dos equipamentos militares previamente fixados pela *Assemblée Nationale*, tal como se verá mais adiante. É esta circunstância que, justamente, permite à *Cour des comptes* analisar a execução da *Lei de Programação Militar* à luz dos critérios de boa gestão fixados previamente pela *Assemblée Nationale* aquando da aprovação da Lei.
77. A LPM-2015 consagra a possibilidade de o encargo anual relativo a cada capacidade poder ser excedido sob certas condições (montante global previsto não excedido e compensação, pela redução, de outras capacidades) e mediante aprovação do membro do Governo responsável da área da defesa (a seguir designado por MDN). A LPM-2006 continha uma norma semelhante, estabelecendo, porém, um limite de 30%.
78. Mantém-se, como anteriormente, a possibilidade de os saldos transitarem para o orçamento do ano seguinte, para reforço das dotações das mesmas capacidades até à sua completa execução, através de abertura de créditos especiais (autorizada pelo MDN).



79. Em termos de limites orçamentais, a LPM-2015, à semelhança da LPM-2006, estabelece que:
- podem ser assumidos compromissos de que resultem encargos plurianuais com vista à plena realização das capacidades constantes dos Anexos I e II, desde que não excedam nos anos seguintes os valores e prazos estabelecidos e estejam de acordo com os critérios fixados na LOE;
 - a LOE fixe o montante global máximo dos encargos a satisfazer com os contratos de locação celebrados ao abrigo da LPM-2006. Destaca-se que a LPM-2015 já não prevê a possibilidade de serem celebrados contratos de locação.
80. Em matéria de alterações orçamentais, a LOE fixa, anualmente, as dotações afetas à LPM-2015, mas esta, por seu turno, permite que o MDN proceda a alterações entre capítulos, transfira dotações entre as diversas capacidades e projetos e crie outros novos. Note-se que, anteriormente, cabia à AR a competência para as transferências de verbas entre programas.
81. Quanto à sujeição a cativos, a LPM-2015 vem, pela primeira vez, estatuir que, sem prejuízo do disposto na LOE, as dotações a que se referem os Anexos I e II estão excluídas de cativações orçamentais²⁹.
82. Do exposto em matéria de disposições orçamentais, verifica-se, em resumo, que, apesar de a LPM-2015 estabelecer dotações anuais, precisas, por capacidades, o correspondente investimento é suscetível de ser adulterado em resultado de:
- poderem ser promovidas cativações/reduções das dotações do OE, com consequências na programação do investimento. Com a publicação da LPM-2015, esta situação encontra-se, por enquanto, minorada, mas não totalmente afastada pois, apesar de as dotações estarem excluídas de cativações, tal pode ser revertido se for previsto na LOE;
 - ocorrerem alterações orçamentais entre capítulos, transferências de dotações entre capacidades/projetos e criadas novas capacidades/projetos. Embora tal circunstância permita maior flexibilidade na execução da LPM, altera a priorização fixada aquando da aprovação da Lei pela AR por via da realização de investimentos em capítulos, capacidades e projetos não previstos (sem prejuízo de eventuais ajustamentos e do acompanhamento oportuno pela AR);
83. Assim, conclui-se que a programação dos investimentos das FFAA constante nos Anexos da LPM-2015 pode, ao longo dos anos, vir a ser substancialmente diferente do apreciado e aprovado pela AR, ou, mesmo, apresentar-se extremamente mitigada, quer por via do poder legislativo aquando da aprovação das LOE e eventual fixação de cativações, quer por via do poder executivo, por ação do MDN no âmbito da gestão flexível. Acresce que as insuficiências identificadas, designadamente a inexistência de indicadores quantitativos e qualitativos apropriados de economia, de eficácia e de eficiência e dos resultados

²⁹ Note-se que: i) a LPM, tratando-se de uma lei orgânica é, *per se*, uma lei de valor reforçado (cfr. n.º 3, artigo 112.º da CRP); ii) as LOE consubstanciam diplomas legais que são pressuposto normativo necessário dos DLEO e que por estes devem ser respeitados (cfr. n.ºs 2 e 3 do artigo 112.º da CRP) [segundo certa doutrina, as LOE são duplamente reforçadas, com base no seu objeto, na sua parametricidade e na sua rigidez]; iii) na eventualidade de contradição entre o estabelecido na LPM e na LOE, prevalece o estabelecido na norma especial (aquela que consta da LPM) para os casos aí regulados [a não ser que o legislador disponha em sentido oposto, i.e., estabeleça um regime de prevalência da norma geral (constante da LOE) face às normas especiais (constantes da LPM)].



Tribunal de Contas

esperados com a execução das capacidades, não permitem ao TdC formular um juízo sobre a execução da LPM nas suas componentes orçamental, física e financeira e de boa gestão conforme aos princípios da economia, da eficácia e da eficiência, previstos nos artigos 10.º-E, 12.º-D, 19.º, n.º 1 e 42.º, n.º 6 e n.º 8 da LEO-2001 (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, na versão resultante da republicação operada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho), o que constitui uma verdadeira limitação de âmbito, tal como entendida em auditoria.

4.2 - Do planeamento à execução e reporte da LPM-2015

84. A reforma da defesa, nomeadamente com a aprovação de novos documentos estruturantes (CEDN, CEM, MIFA, SF e DIF) e a implementação do planeamento por capacidades em articulação com o planeamento da OTAN e da UE, cruza-se com a reforma, em curso, do processo orçamental da Administração Pública. Em termos financeiros, o planeamento militar por capacidades foca-se na edificação de capacidades, numa lógica de investimento plurianual com dotações orçamentais sustentado pela LPM que será o seu instrumento de gestão e controlo.
85. Assim, tão importante como articular o Ciclo de Planeamento de Defesa Militar com os ciclos da OTAN e da UE, é articular o planeamento e execução da LPM com o QPPO em vigor, à luz dos instrumentos orçamentais, embora com os condicionalismos decorrentes de ambos os processos de reforma se encontrarem em curso, a circunstância de a informação militar ter, por vezes, um carácter essencialmente operacional e ser classificada, e a inexistência de estudos institucionais (ou a sua não publicitação).

4.2.1 - Planeamento

4.2.1.1 - O conceito de 'capacidades'

86. A edificação de capacidades, segundo a formulação da OTAN, é central no planeamento da defesa militar e, por essa razão, tem sido tema de trabalhos académicos e publicações³⁰. Neste contexto, constata-se que a adoção da metodologia de planeamento por capacidades é consensual e, para além da alegada vantagem que proporciona para a conceção de respostas militares mais flexíveis e versáteis, apontam-se aspetos importantes designadamente os seguintes:
- melhora o processo de decisão de planeamento de forças, pela avaliação da contribuição dos meios para os objetivos a alcançar; facilita o processo de atribuição de prioridades de aquisição dos meios; obriga as decisões de aquisição de meios (ou da sua manutenção ao serviço) a testar o seu contributo para a constituição das capacidades, evitando a dispersão de recursos; assegura maior transparência ao processo e melhor identificação dos riscos de adiamento ou suspensão de aquisições;
 - facilita a explicação pública dos gastos com a DN ao colocar a questão dos investimentos em termos de aquisição ou manutenção das capacidades de que o País necessita para concretizar os objetivos estratégicos estabelecidos; facilita a identificação das áreas em que as FFAA podem dar contributos.

³⁰ e.g.: “Planeamento militar por capacidades – uma visão político-estratégica”, Alexandre Reis Rodrigues, Ed. Diário de Bordo, maio de 2015.



87. Contudo, assinala-se não ser conhecido um estudo institucional de adaptação dos conceitos da OTAN à realidade nacional, sem o qual a adesão a esta formulação pode suscitar dúvidas designadamente quanto a não propiciar o planeamento mais adequado ao atual ambiente de segurança, nem evitar interpretações divergentes sobre o seu significado. Neste sentido, a simples observação da lista de capacidades previstas na LPM evidencia que:
- em geral, consideram-se ‘capacidades’ como os meios ou recursos que devem existir no SF (e.g.: capacidade oceânica de superfície; forças ligeiras, médias e pesadas; luta aérea ofensiva e defensiva);
 - noutras situações associa-se a ideia de ‘capacidade’ com necessidades de natureza logística (e.g.: capacidade de reservas de guerra);
 - algumas capacidades são condições elementares de funcionamento das FFAA (e.g.: comando e controlo, instrução, sustentação).
88. Do confronto do exposto quanto ao conceito de ‘capacidades’ com a informação contida na LPM-2015, verifica-se que esta integra, no essencial, as necessidades dos Ramos, mas não permite deduzir os resultados a alcançar e a garantir pelas FFAA. As capacidades encontram-se, em geral, associadas a recursos (navios, aeronaves, blindados, equipamentos, sistemas de armas) a disponibilizar às FFAA para o cumprimento das missões atribuídas.
89. Por outro lado, de oito componentes em que se desdobram as capacidades militares (doutrina, organização, treino, material, liderança, pessoal e infraestruturas, interoperabilidade) é a componente material que mais claramente está inscrita na LPM-2015, mas correspondendo a capacidades e não a componentes. A LPM-2015 não permite, portanto, visualizar a articulação de forma harmoniosa de elementos, englobando as referidas componentes, que contribuem para realizar tarefas que é necessário atingir, como decorre do conceito de capacidades.
90. Assim, conclui-se que a insuficiente densificação do conceito de capacidades desvirtua a sua correta e uniforme aplicação, não potencia as vantagens do planeamento centrado nos resultados a alcançar pelas FFAA nem acrescenta transparência ao processo, por via dos investimentos a efetuar para esse efeito.

4.2.1.2 - As capacidades consideradas

91. Segundo referiu o MDN, aquando da apreciação da LPM-2015 na AR_CDN, as prioridades definidas respeitam a dois navios de patrulha oceânicos para reforçar a vigilância da zona económica exclusiva de Portugal, à substituição da velha arma ligeira, com mais de 50 anos, e às aeronaves C-130H, com cada vez maiores restrições de sobrevoos no espaço aéreo internacional³¹. Efetivamente, verificou-se que as fichas de capacidades incluem projetos cujos enquadramento estratégico, âmbito e objetivo permitem estabelecer correspondência com as referidas prioridades³². No entanto, este

³¹ Em contrapartida, no âmbito da LPM-2006, foi cancelada a aquisição de certos equipamentos como os helicópteros NH90 (com custos elevados para o Estado), as viaturas blindadas *Pandur* (em incumprimento contratual) e a construção de navios para a Marinha (sem execução) libertando encargos futuros.

³² **Dois navios de patrulha oceânicos:** Capacidade-Patrulha e Fiscalização [Marinha]; Projeto-Aquisição Novos Meios Patrulha e Fiscalização (2016/2026); **Substituição da arma ligeira:** Capacidade-Proteção e Sobrevivência das Forças [Exército]; Projeto-Equipamento Individual (2016/2026); **Aeronaves C-130H:** Capacidade-Transporte Aéreo Estratégico, Tático e Especial [Serviços Centrais]; Projetos: Modernização C-130H (2015); C-130H-Programa de Modernização de Capacidade (2017/2020); C-130H-Regeneração de potencial de aeronaves e motores (2017/2023).



Tribunal de Contas

detalhe informativo sobre as capacidades não é suscetível de ser deduzido dos Anexos I e II da LPM-2015.

92. Por outro lado, pese embora tenha sido efetuado um exercício de priorização do investimento / capacidades das FFAA pelos Serviços Centrais [DGRDN]³³, o resultado dessa priorização não transparece na listagem de capacidades daqueles Anexos, tanto mais que a LPM-2015, no essencial, limita-se a assegurar os compromissos já anteriormente assumidos (v.g. Relatório de Atividades da FAP).
93. Na verdade, do exame das capacidades constantes dos Anexos I e II, constatou-se que consistem numa listagem de capacidades, com um enunciado vago e pouco explícito, sem correspondência a programas / projetos concretos em função de prioridades porventura estabelecidas.
94. Também se verificou que a LPM-2015 não evidencia a adoção do modelo de planeamento assente na edificação de capacidades à luz da matriz da OTAN, uma vez que da comparação com a LPM-2006 não são visíveis diferenças significativas, desde logo, entre a designação das capacidades inscritas numa e noutra e, muito menos, no respetivo conteúdo.
95. De facto, tomando como referência as capacidades previstas na LPM-2015 para a FAP e a possível correspondência com as medidas da LPM-2006 (designadas, em detalhe, também por capacidades) resulta evidente o antes referido, sendo que a informação sobre capacidades (a designação da capacidade é a única informação publicitada³⁴) não fornece qualquer compreensão sobre o respetivo conteúdo como o quadro seguinte ilustra.

Quadro 2 – Força Aérea: LPM-2015 versus LPM-2006

Força Aérea LPM-2015 - Capacidades	Força Aérea LPM-2006 - Medidas
Comando e Controlo Aéreo	Capacidade de Comando, Controlo e Vigilância
Vigilância, Detecção, Identificação (VDI) e Intervenção (QRA-I) no Espaço Aéreo	Capacidade de Projeção e Proteção de Forças
Luta Aérea Ofensiva e Defensiva	Capacidade de Defesa Aérea e Operações Aéreas Anti-superfície em ambiente Marítimo e Terrestre
Operações Aéreas de Vigilância, Reconhecimento e Patrulhamento (VRP) Terrestre e Marítimo	Capacidade de Operações Aéreas ASW/ASUW, EW, C2 e ISTAR
Transporte Aéreo (TPT) Estratégico, Tático e Especial	Capacidade de Transporte de Teatro, Vigilância e Fiscalização, Fotografia Aérea e Geofísica
Busca e Salvamento (SAR)	Capacidade de Busca e Salvamento (SAR/CSAR)
Projeção, Proteção, Operacionalidade e Sustentação (PPOS) da Força	Capacidade da Componente Territorial e Inf. Aeronáuticas
Instrução de Pilotagem e Navegação Aérea	Capacidade de Formação Avançada de Pilotos (AEJPT)
Reservas de Guerra	Capacidade de Stocks de Armamento

Fonte: Leis Orgânicas n.º 7/2015 e 4/2006; FAP - ficheiro "Mapeamento execução LPM 2015"

³³ Com recurso às funcionalidades do *Enterprise Project Management* (EPM), definiram-se objetivos específicos e respetivas ponderações a ter em conta na priorização de projetos, simularam-se cenários de projetos para execução e, após discussões e sessões realizadas com os representantes das várias entidades, foi aprovado o cenário que corresponde à LPM-2015.

³⁴ Sem prejuízo de informação, mais detalhada, sobre capacidades estar, eventualmente, inserida nos diversos planos e relatórios de atividades e de gestão divulgados por cada entidade do MDN.



96. Apesar de a FAP ter estabelecido uma correspondência entre a LPM-2006 e a LPM-2015, subsistem insuficiências na transparência e compreensão da edificação das capacidades e, conseqüentemente, sobre o seu contributo para a Missão da FAP. Acresce que a DGRDN também apresentou uma correspondência relevando, no entanto, não ser a mais adequada porque não existe conexão ao nível do SF, da estrutura da LPM e dos ciclos de planeamento³⁵.
97. Tais insuficiências poderiam, eventualmente, ser ultrapassadas através do Relatório de Capacidades, cuja elaboração/atualização estava prevista no Despacho n.º 11400/2014, de 11 de setembro, para o fim do primeiro semestre de 2016. Porém o referido Relatório, que já teria em conta a LPM-2015 e os documentos estruturantes de planeamento estratégico de Defesa entretanto aprovados, não foi elaborado³⁶.
98. De facto, tendo em conta a informação constante do Plano Anual de Atividades da FAP de 2015, designadamente que:
- a) à luz dos quadros de empenhamento decorrentes do CEDN, do CEM e das MIFA, em termos de requisitos de capacidades e meios, o nível de ambição da FAP foi definido politicamente como:
 - capacidade para projetar e sustentar até três destacamentos aéreos de pequena dimensão, para participação nos esforços de segurança e defesa coletiva por períodos de curta duração, ou um destacamento aéreo por um período alargado;
 - garantir, simultânea e continuamente, a vigilância e controlo do espaço aéreo, incluindo aeronaves de combate em elevada prontidão, vocacionadas para execução de missões de luta aérea, e meios aéreos para o reconhecimento, fiscalização e intervenção nos espaços de soberania sob responsabilidade e jurisdição nacional, a projeção aérea e o apoio logístico e operacional a Forças Nacionais Destacadas, bem como a execução de outras missões de interesse público e ainda a execução das ações cometidas no âmbito da Autoridade Aeronáutica Nacional;
 - b) considerando a necessidade de obtenção efetiva do produto operacional decorrente da Missão, a FAP deverá assegurar, preservar e continuar a edificar as capacidades indicadas na LPM-2015;
- conclui-se que a escassa informação indicada no quadro 2 não esclarece, minimamente, a correlação entre tais capacidades e a Missão da FAP.
99. Neste contexto, e em aberta oposição ao acima exposto, destaca-se que a programação dos investimentos militares publicitada noutros países é bastante mais clara, objetiva e detalhada. É o caso da *LOI n.º 2013-1168 du 18 décembre 2013*, em França, “*relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale*”³⁷ que apresenta, com grande detalhe, por

³⁵ Cfr. DGRDN, mail de 15 de maio de 2017.

³⁶ O último Relatório de Capacidades disponível respeita a 2013 e o de 2016 será elaborado apenas após a consolidação das novas Propostas de Forças do EMGFA e Ramos, em curso (cfr. ofício do CEMGFA n.º 1853/GC-P de 16 de maio de 2017). O Relatório de Capacidades de 2013 identifica a evolução no desenvolvimento de capacidades para alcançar o nível de ambição, apresenta um ponto de situação da edificação das capacidades e do planeamento financeiro associado e identifica as forças/meios comprometidos com a OTAN (*NATO Capability Targets*) de acordo com as “*Tables of Forces and Capabilities*”.

³⁷ Disponível em <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028338825&categorieLien=id>.



Tribunal de Contas

exemplo, “*Parcs d'équipements et livraisons des principaux équipements LPM 14-19*” e “*Les principaux équipements opérationnels de nos armées aujourd'hui et en 2019*”³⁸.

4.2.1.3 – O ciclo de vida das capacidades

100. Certos autores³⁹ alertam para o facto de o planeamento militar visar a edificação das capacidades mas não cuidar da sustentação dos seus elementos materiais ao longo do seu ciclo de vida, dado que a LPM, enquanto instrumento de investimento, é responsável pelo financiamento da aquisição dos equipamentos necessários à edificação das capacidades, mas não dos recursos para manter a sua posterior operacionalidade.
101. O ciclo de vida das capacidades, explicitam, não é normalmente considerado no processo de planeamento de forças, sendo o custo da sustentação dos equipamentos, em regra, da responsabilidade dos Ramos e considerado no orçamento anual de funcionamento, sem qualquer articulação explícita às capacidades a que respeita e sem o apoio de quadro plurianual que projete os encargos previsíveis para cada capacidade.
102. Sobre esta matéria verificou-se que embora a LPM-2015 preveja a inclusão das dotações referentes ao ciclo de vida dos bens adquiridos, como referido no ponto 73, o certo é que a observação da lista de capacidades nela consideradas não permite extrair qualquer conclusão quanto a essa inclusão. Mas, como adiante melhor se verá, um dos subprojetos examinados comporta os encargos com a manutenção de aeronaves que foram pela primeira vez financiados pela LPM.

4.2.2 – Execução global

103. Nos pontos seguintes apresenta-se a informação orçamental da LPM-2015 com base, essencialmente, nas fontes informativas da DGO, entidade responsável pelo controlo da execução orçamental. A informação sobre a execução financeira da LPM é apresentada, sempre que possível, com base no Relatório da Execução anual da LPM-2015 (RELPM-2015) que contém informação sobre as capacidades.

4.2.2.1 - Enquadramento Orçamental

PO06-Defesa⁴⁰

104. O OE-2015 integra o PO06-Defesa que, por sua vez, integra a LPM. Segundo a DGO, a EC do PO06-Defesa procedeu em conformidade com o previsto para as EC e, embora não exista detalhe ao nível da capacidade/projeto/subprojeto, a informação que lhe foi prestada, em 2015, incluiu designadamente:
 - objetivos, indicadores e metas do PO06-Defesa no Sistema de Informação da Elaboração do OE (SOE) e respetiva atualização semestral consistente com a execução orçamental;
 - relatório mensal de análise de desvios do PO06-Defesa;

³⁸ Apresenta os equipamentos a adquirir, ou a renovar, por capacidade e função estratégica, com reporte às orientações contidas no *Livre Blanc de la Défense et la Sécurité Nationale*, com previsão temporal de execução (e.g. “*Parcs d'équipements et livraisons des principaux équipements LPM 14-19*”: entrega, entre 2014 e 2019, de 2 a 14 sistemas de drones táticos, 2 aeronaves MRTT, 13 lança rockets LRU e 5 fragatas (FREMM); “*Les principaux équipements opérationnels de nos armées aujourd'hui et en 2019*”: no final de 2019, devem estar em serviço, entre outras, 16 fragatas, 16 aeronaves marítimas de vigilância, sendo 12 tipo Falcon e 4 ATL2).

³⁹ e.g. “*O modelo de financiamento das Forças Armadas*”, Coronel ADMAER João Augusto Duarte Mata, Instituto Superior de Estudos Militares, Pedrouços, 2012/2013.

⁴⁰ Cfr. informação prestada e documentos remetidos pela DGO por mail de 7 de abril de 2017.



- processos que careceram de aprovação do Ministro das Finanças (MF) ou que deviam ser comunicados à DGO, mediante parecer prévio e despacho do MDN⁴¹;
- relatórios de execução do PO06-Defesa explicitando os resultados obtidos face aos objetivos e metas traçadas e os recursos utilizados. Contudo não é elaborado a nível de ramos/serviços, nem de capacidades/projetos.

Em sede de contraditório, o SGMDN veio complementar a informação referindo que os “(...) *sistemas da DGO não estão preparados para a recolha da informação desagregada nos moldes evidenciados*”.

105. No que respeita à informação sobre a execução física dos projetos do PO06-Defesa, a DGO refere que a generalidade dos serviços da Defesa não chegou a finalizar os reportes.
106. Em resultado do exame da informação prestada pela DGO verificou-se que:
- ao nível da inscrição da LPM no OE-2015, não existe identificação dos períodos de vigência da LPM-2006 e da LPM-2015;
 - reporta-se aos códigos orçamentais de classificação orgânica, funcional e económica e não à afetação das dotações orçamentais por capacidades;
 - não existe uma tabela de equivalências que assegure a harmonização da classificação orçamental com a estruturação por capacidades;
 - não distingue o financiamento da LPM por via dos seus Anexos I ou II;
 - a DGO refere não ser possível validar a execução das capacidades e projetos da LPM, por não se encontrarem vertidos no OE mas apenas registados nos sistemas locais do MDN⁴².
107. O exposto evidencia que, ao nível orçamental, não existe qualquer articulação e compatibilização entre a informação da DGO, por classificação orçamental, e a informação do MDN, por capacidades.

Outros instrumentos orçamentais

108. A assunção de compromissos plurianuais no âmbito da LPM não está sujeita a autorização prévia por decisão conjunta dos Ministros das Finanças e da Defesa (mediante portaria de extensão de encargos) porquanto, constituindo um plano plurianual legalmente aprovado pela AR, se enquadra na salvaguarda da alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º da LCPA. No entanto, é obrigatório o registo dos compromissos plurianuais no SCEP da DGO, o que foi observado pelo MDN.
109. De acordo com o estabelecido no Decreto-Lei de execução do OE-2015, a DGO comunicou mensalmente à SGMDN o limite máximo a considerar na determinação dos FD com base em receitas gerais e esta geriu e validou os FD das entidades que integram o PO06-Defesa, no âmbito da aplicação da LCPA, e procedeu à distribuição, por essas entidades, do limite dos FD. À DGO coube verificar que os compromissos assumidos não

⁴¹ Foram submetidos pela DGRDN dois pedidos de alteração para autorização do MF (P10792/2015-AO1004/2015–Reforço de CE sujeitas a cativação: autorizado; P9316/2015-AO801/2015–Descativação: não autorizado) e foram comunicados à DGO dois processos de alteração orçamental (autorização da aplicação de saldos de 2015 relativos à LPM da competência do MDN; autorização de CE nas FF 111/ 123/ 129 relativas a orgânicas da LPM).

⁴² Cfr. Parecer da DGO n.º 47/DA/MDN/2015 proferido no P9316/2015-AO801/2015. Os Serviços Centrais do MDN reconhecem que esta circunstância se relaciona com a necessidade de “ligar” a análise puramente orçamental efetuada pela DGO com a análise de planeamento e execução por projetos que a LPM prevê, motivando que se disponibilizassem para prestar esclarecimentos para ajudar nos processos em análise pela DGO.



Tribunal de Contas

ultrapassaram os FD⁴³. No entanto, constatou-se não existir detalhe ao nível de capacidades/projetos da LPM⁴⁴.

Em sede de contraditório, o SGMDN veio complementar a informação referindo que “(...) os sistemas da DGO não permitem a identificação do destino dos Fundos que cada entidade aplica, pelo que, na distribuição de fundos disponíveis, não são definidos montantes distintos entre dotações”.

110. A FAP emitiu a declaração relativa a 2015 de que todos os compromissos plurianuais existentes se encontravam devidamente registados no SCEP da DGO. Não se registaram pagamentos em atraso no âmbito do PO, em 2015, pelo que não ocorreu a orçamentação de uma reserva, no orçamento da EC, consignada à redução de dívidas.

Cativações

111. A LPM-2015 estatui que, sem prejuízo do disposto na LOE, as dotações da LPM estão excluídas de cativações, como antes se referiu. Ora, a LPM-2015 entrou em vigor a 19 de maio de 2015, já na vigência da LOE-2015⁴⁵. Assim, no início de 2015, na vigência da LPM-2006, as dotações da LPM não se mostravam excecionadas⁴⁶ tendo sido aplicado o previsto na LOE-2015⁴⁷ e, conseqüentemente, a dotação referente à LPM-2006 foi reduzida, em 33,34%, como medida de estabilidade orçamental. Foi ainda aplicada a cativação de 15% das dotações do agrupamento 02 “Aquisição de bens e serviços” prevista da LOE-2015⁴⁸.
112. Sobre esta matéria refere-se que as cativações têm sido uma questão crítica face ao impacto que têm na execução da LPM. De facto, a sua aplicação às dotações da LPM tem sido apontada, nomeadamente nos relatórios de execução da LPM, como um dos fatores que condiciona e impede a boa execução financeira e material da LPM uma vez que o valor das cativações anuais tem reduzido os montantes financeiros previstos, impedindo a concretização das aquisições programadas, comprometendo o planeamento e a execução de projetos e obrigando à recalendarização e ao adiamento de compromissos.
113. Acresce que o TdC, nos seus Relatórios⁴⁹, tem vindo a recomendar aos Ministros das Finanças e da Defesa que tomem as medidas necessárias para alterar a prática continuada de elevadas cativações.
114. Porém, constatou-se que as LOE posteriores à LPM-2015, i.e. a LOE-2016 e a LOE-2017, já contemplaram a isenção de cativações na LPM⁵⁰ visto que não estabeleceram qualquer redução das suas dotações como medida de estabilidade orçamental, situação que era recorrente em anos anteriores⁵¹.

⁴³ A FAP efetuou o registo mensal no SCEP, nos Serviços Online (SOL) da DGO, da informação sobre FD, compromissos assumidos, saldo inicial das contas a pagar, movimento mensal, saldo das contas a pagar a transitar para o mês seguinte. A DGO autorizou a criação de períodos extra em 2015: em maio, para correção do reporte de FD da FAP, a pedido desta; em setembro, para diversos serviços por motivos da revisão de FD.

⁴⁴ Cfr. mails da DGO, de 7 de abril de 2017.

⁴⁵ LOE-2015 - Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro.

⁴⁶ Cfr. artigo 3.º da LOE-2015.

⁴⁷ Cfr. artigo 23.º da LOE-2015.

⁴⁸ Cfr. n.º 3 do artigo 3.º da LOE-2015.

⁴⁹ Relatórios n.ºs 22/2012 e 02/2014 de Acompanhamento Permanente da LPM.

⁵⁰ Cfr. artigo 3.º, n.º 2, alínea f) da LOE-2016 (Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março) e artigo 4.º, n.º 4, alínea i) da LOE-2017 (Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro).

⁵¹ Redução em 2014 de 48,55 % (Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, artigo 21.º); redução em 2015 de 33,34 % (LOE-2015, artigo 23.º).



115. Conclui-se assim que, ultimamente, em 2016 e 2017, as LOE têm correspondido à isenção de cativações como estabelecido na LPM-2015 e, conseqüentemente, às recomendações formuladas pelo TdC.
116. Contudo, atendendo a que a isenção ocorre sem prejuízo do disposto na LOE e que esta tem um carácter anual, mantém-se a possibilidade de ocorrerem cativações no futuro, pelo que importa que os sistemas de gestão, acompanhamento e controlo da LPM permitam identificar, com precisão e em permanência, o impacto das cativações nas prioridades estabelecidas e na execução da LPM, com detalhe ao nível da edificação das capacidades, dos projetos, das aquisições programadas e dos compromissos assumidos.

Dotações orçamentais

117. Na LPM-2006 estava previsto, para 2015, um investimento total de 315,0 M€ suportado pelo OE. Contudo, verificou-se que:
- a dotação inscrita no OE-2015, no quadro do PO06 – Defesa, foi de 210,0 M€ em resultado da aplicação da redução de 33,34% prevista na LOE-2015;
 - foi aplicada a cativação de 15% no agrupamento 02 “Aquisição de bens e serviços”;
 - a dotação acabou por se cifrar em 191,2 M€ em resultado das reduções/cativações. Esta dotação foi reafectada, internamente, no MDN, aos capítulos e capacidades da LPM, tendo por base os trabalhos preparatórios da revisão então em curso.
118. Por seu turno, na LPM-2015 previa-se para 2015:
- no Anexo - I, o investimento no montante de 210,0 M€ suportado pelo OE;
 - no Anexo - II, um financiamento de investimento de 32,1 M€ por conta de receitas de alienação [além das dotações do OE] acrescido de 24,0 M€ de saldo de 2014 de alienações militares.
119. O montante previsto na LPM-2015 para aquele ano, veio a coincidir, na prática, com a dotação orçamental de 210,0 M€ inscrita no OE-2015 e com o montante previsto na LPM-2006 (após a redução de 33,34%) (cfr. quadro 3).
120. Após a cativação de 15% [191,2 M€], bem como a inscrição de receitas próprias (e.g. de alienações militares) no montante 33,7 M€ e as alterações orçamentais no total de 80,4 M€ que decorreram ao longo do ano, a dotação veio a situar-se em 305,3 M€, ou seja, próxima da dotação inicial da LPM-2006 antes das reduções e cativações [315,0 M€], mas à conta da aplicação designadamente de receitas próprias para suprir a redução das dotações do OE. Àquele montante acrescem 71,4 M€ de saldos de 2014 pelo que a dotação corrigida da LPM-2015 se cifrou, no final, em 376,7 M€.
121. Pese embora a dotação corrigida tenha sido superior à inicial, salienta-se que não existe informação financeira e operacional detalhada, abrangendo toda a LPM-2015, sobre o impacto das cativações nas prioridades estabelecidas, na edificação das capacidades, nos projetos e nas correspondentes aquisições programadas e compromissos assumidos. Neste contexto, refere-se, a título de exemplo, que:
- já a DGO, no âmbito do pedido de descativação de verbas do projeto Helicópteros EH-101 para fazer face a compromissos assumidos (que não obteve despacho favorável do Secretário de Estado Adjunto do Orçamento), referiu não ser possível validar as



Tribunal de Contas

capacidades e projetos da LPM por não se encontrarem vertidos no OE, mas apenas registados nos sistemas locais do MDN⁵²;

- foi, então, efetuada uma alteração orçamental reforçando a dotação daquele projeto e anulando a do projeto Modernização C-130H⁵³, tendo como resultado o adiamento da execução deste em 2015;
- o impacto de tal adiamento na priorização estabelecida, na edificação operacional das capacidades e nas aquisições programadas, não transparece, no entanto, nos documentos de apoio ao planeamento, acompanhamento e controlo da LPM nem nos respetivos sistemas de gestão e de reporte.

122. A evolução registada na afetação das verbas da LPM, por capítulos, está patente no resumo que o quadro 3 apresenta (detalhada no Anexo 8). Como o quadro também ilustra, verifica-se que os Serviços Centrais são os principais destinatários das dotações da LPM, incluindo das verbas provenientes de receitas próprias, absorvendo 44% (165,6 M€) da dotação corrigida da LPM. As alterações orçamentais centraram-se sobretudo na FAP (45,7 M€, representando mais de 50%) e na Marinha.

Quadro 3 – Dotações da LPM

(Unid: m€)

Capítulos	Saldos	Receitas gerais					Receita Própria	Alteração Orçam	Dotação corrigida
		LPM-2006	Redução 33,34%	LOE-2015	Cativ. 15%	Dotação Após cativ.			
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)			
Serviços Centrais	41.178	104.367	5.633	110.000	13.233	96.767	32.170	-4.514	165.601
EMGFA	4.091		4.950	4950	134	4.816			8.907
Marinha	163	111.105	-57.775	53.330	2.262	51.068		39.001	90.232
Exército	19.386	49.559	-30.799	18.760	1.222	17.538	1500	250	38.674
Força Aérea	6.586	49.998	-27.038	22.960	1.977	20.983		45.709	73.278
TOTAL	71.405	315.029	-105.029	210.000	18.829	191.171	33.670	80.445	376.692

Fonte: vide Anexo 8.

LPM-2006=LOE-2015=LPM-2015

123. Para efeito de apreciação da aplicação das verbas afetas à LPM-2015, é essencial que, previamente, tenham sido fixados indicadores que permitam medir o impacto da edificação das capacidades no SF e de aferir o grau de execução financeira e material dos projetos e subprojetos que integram. Contudo, constatou-se inexistirem indicadores impedindo, assim, a apreciação da execução da LPM à luz de critérios de economia, eficiência e eficácia e, conseqüentemente, da sua contribuição para a modernização e operacionalização das FFAA.

124. Neste contexto, refere-se, a título de exemplo, que:

- em França, a programação militar obedece ao dispositivo constante da LOLF (*loi organique relative aux lois de finances*)⁵⁴ que prevê uma alocação de recursos por missão e programa, aos quais estão associados objetivos e indicadores de resultados

⁵² Cfr. Parecer da DGO n.º 47/DA/MDN/2015 proferido no P9316/2015-AO801/2015.

⁵³ Autorizada por despacho do Secretário de Estado Adjunto do Orçamento (cfr. P10792/2015-AO1004/2015).

⁵⁴ *Annexe au projet de loi de finances, Défense*, 2015. Documento disponível em: https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance-publique/files/farandole/ressources/2015/pap/pdf/PAP_2015_BG_defense.pdf



que permitem a medição do desempenho da ação do Estado e apreciar a eficácia do serviço prestado à França⁵⁵;

- em Itália, por exemplo para a missão “*Difesa e sicurezza del territorio*”⁵⁶, programa 006 – “*Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari*”, e dependente do objetivo estratégico OBS010 – “*Garantire l’ammmodernamento, il rinnovamento ed il sostegno delle capacità dello Strumento Militare*”, consta o Indicador 001 de resultado – “*Avanzamento dei contratti in esecuzione rispetto ai corrispondenti cronoprogrammi*”⁵⁷.

4.2.2.2 - Execução Financeira em geral

125. No que respeita à execução financeira (pagamentos) da LPM em geral, refere-se que alcançou o montante de 324,1 M€, a que corresponde uma taxa de execução de 86%. A execução de cada um dos capítulos situou-se acima de 80%, com exceção do Exército que registou uma execução de apenas cerca de 30%. Porém, o RELPM-2015 não apresenta qualquer justificação quanto às taxas de execução, aos desvios, aos saldos que transitam (52,6 M€) e às consequências na programação.
126. O quadro 4 resume a execução da LPM, por capítulos, onde sobressaem os Serviços Centrais que concentram cerca de 50% da execução da LPM [que, se prevê, tendencialmente centralizem a execução], ao passo que à FAP cabe cerca de 21%.

Quadro 4 – Execução da LPM em geral

(Unid: m€)

Capítulos	Dotação Corrigida	Execução		Saldo
		Montante	%	
Serviços Centrais	165.601	163.574	98,8%	2.027
EMGFA	8.907	7.492	84,1%	1.415
Marinha	90.232	73.715	81,7%	16.517
Exército	38.674	12.617	32,6%	26.057
Força Aérea	73.278	66.681	91,0%	6.597
TOTAL	376.692	324.079	86,0%	52.613

Fonte: RELPM-2015

127. O exame do RELPM-2015 evidenciou ainda que é atribuída aos Serviços Centrais a execução de 54,5 M€ no âmbito do Anexo - II, quando, para aqueles Serviços, apenas se previa um investimento com receitas de alienação no montante de 2,0 M€ (Anexo 7). Acresce que, além desta informação, o RELPM-2015 não fornece qualquer outra que permita compreender tal execução.

4.2.2.3 - Execução Financeira na Força Aérea

128. Relativamente à FAP constatou-se que, em resultado da aplicação das medidas de estabilidade orçamental, viu a sua dotação situar-se em apenas 21,0 M€, mas, a final, veio

⁵⁵ e.g.: PROGRAMME 146, ÉQUIPEMENT DES FORCES: a) OBJECTIF 1 - Mettre à la disposition des armées les armements et matériels nécessaires au succès des opérations des forces armées; INDICATEUR 1.1 Taux de réalisation des équipements; INDICATEUR 1.2 Evolution annuelle moyenne des délais de réalisation des opérations d’armement principales; b) OBJECTIF 2 Assurer une efficacité maximale de la dépense d’équipement des forces; INDICATEUR 2.1 Efficacité du processus de paiement; INDICATEUR 2.2 Evolution annuelle moyenne des devis à terminaison des opérations d’armement principales.

⁵⁶ Cfr. consta do “Documento di Bilancio”, produzido pelo “Ministero dell’Economia e delle Finanze”, p. 14.

⁵⁷ De acordo com a informação pública apresentada no “Portale della Performance”, disponível em <https://performance.gov.it/performance/obiettivo-strategico/8227>.



Tribunal de Contas

a receber mais de 50% do reforço das alterações orçamentais, pelo que a sua dotação final alcançou 73,3 M€ (aumento de cerca de 250%).

129. De facto, além do saldo de 6,6 M€ transitado de 2014, a FAP recebeu 45,7 M€ provenientes de receitas gerais (6,0 M€)⁵⁸, de receitas próprias (3,6 M€)⁵⁹ e de transferência de receitas próprias entre organismos (36,1 M€)⁶⁰ conforme evidenciou o exame das alterações orçamentais. Tais alterações destinaram-se, essencialmente, a reforçar a Capacidade “Luta Aérea Ofensiva e Defensiva” (43,7 M€)⁶¹, como o quadro seguinte ilustra.

Quadro 5 – Execução da LPM - FAP

(Unid: m€)

Força Aérea Capacidades	Saldo	Orçamento 2015				Execução		Saldo
		Inicial	Cativ.	Alt. Orçam.	Dotação corrigida	Valor	%	
Comando e Controlo Aéreo		1.550	29		1.521	236	15,5	1.285
Vigilância, Detecção, Identificação (VDI) e Intervenção (QRA-I) no Espaço Aéreo								
Luta Aérea Ofensiva e Defensiva	5.340	9.900	300	43.723	58.662	56.630	96,5	2.032
Operações Aéreas de Vigilância, Reconhecimento e Patrulhamento (VRP) Terrestre e Marítimo		510	76	718	1.152	580	50,3	572
Transporte Aéreo (TPT) Estratégico, Tático e Especial	157	7.600	1.119	1.369	8.007	7.915	98,9	92
Busca e Salvamento (SAR)								
Projeção, Proteção, Operacionalidade e Sustentação (PPOS) da Força	1.090			1.438	2.528			2.528
Instrução de Pilotagem e Navegação Aérea								
Reservas de Guerra		3.400	453	-1.539	1.408	1.319	93,7	88
Total	6.586	22.960	1.977	45.709	73.278	66.681	91,0	6.597

Fonte: RELPM 2015

130. A execução (pagamentos) de 66,7 M€ da FAP correspondeu a uma taxa de execução de 91%. Das 9 capacidades inscritas na LPM-2015 no capítulo da FAP, indicadas no quadro 5, apenas 5 tinham dotação inicial e execução prevista e, destas, a Capacidade “Luta Aérea Ofensiva e Defensiva”, com 56,6 M€, é absolutamente catalisadora da execução, absorvendo, para isso, quase todo o investimento da FAP.
131. Em contraponto, a Capacidade “Projeção, Proteção, Operacionalidade e Sustentação da Força” não tinha qualquer dotação orçamental prevista para 2015 [logo, sem previsão de execução na LPM-2006 e na LPM-2015], nem, tão pouco, para o quadriénio 2015-2018. Nesta conformidade, verificou-se não existir execução em 2015 pelo que, com a informação disponível, não é compreensível o alcance do reforço de 1,4 M€ efetuado nesta Capacidade, atento o conseqüente saldo de 2,5 M€ que transitou para 2016.

⁵⁸ Gestão flexível em programas - anulação na DGRDN e reforço na FAP (Despacho n.º 95/MDN/2015, de 29 de junho).

⁵⁹ Receita da alienação dos C-212 (Despacho n.º 95/MDN/2015: 1,7 M€) e reembolsos de IVA (1,9 M€).

⁶⁰ Transferência de receita da alienação de F16 (29 M€); Transferências dos Serviços Centrais: Despacho do MDN de 17 de setembro de 2015, exarado na Informação/Parecer n.º 981/DFA-AFI da DGRDN (3,7 M€); Despacho n.º 95/MDN/2015 (3,4 M€).

⁶¹ A Capacidade “Luta Aérea Ofensiva e Defensiva” comporta o Projeto – F-16 MLU visando diversas atualizações e modernizações nas aeronaves F-16. Inclui despesas relacionadas com a alienação, em curso, de F-16.



Em sede de contraditório, o CEMFA vem esclarecer o reforço de verbas registado nos seguintes termos:

- “a) A LPM prevê no seu Anexo - II a dotação de 9 M€, na referida Capacidade, com a seguinte distribuição: 3 M€, 4 M€ e 2 M€, respetivamente, em 2015, 2016 e 2017.
- b) Em 2015, na sequência do Despacho n.º 95/MDN/2015, de 29 de junho, de S. Exa. o Ministro da Defesa Nacional, a Força Aérea iniciou a edificação da referida capacidade, com recurso a verbas de receitas gerais (1.250.000,00 €), de saldos transitados de outras capacidades da anterior LPM (1.090.000,00 €) e de transferência de receitas próprias entre organismos (187.958,00 €), por forma a permitir o lançamento do procedimento pré-contratual conducente à empreitada de obra pública para a construção do alojamento de praças, na Unidade da Força Aérea, designada por Comando Aéreo, em Monsanto, Lisboa.
- c) A transição de saldo de 2.527.958,00 € deve-se ao facto de, apesar do contrato de empreitada de obra pública decorrente do referido procedimento ainda ter sido celebrado em 2015, o mesmo não teve, nesse ano, execução suscetível de faturação.
- d) Afigurando-se justificada a necessidade de verba, bem como do alcance do reforço de 1,4 M€ e o consequente saldo transitado”.

Pese embora os esclarecimentos prestados quanto ao reforço de verbas e à não execução da correspondente empreitada, sublinha-se que no RELPM-2015:

- não existe qualquer execução imputada ao Anexo - II no âmbito da FAP (a execução do Anexo - II encontra-se exclusivamente imputada aos Serviços Centrais do MDN [cfr. pontos 185 a 187 deste Relatório e págs. 4 e 14 do RELPM-2015]);
- a ação “Aloj. Monsanto – Construção Alojamento Praças”, com a assinatura do contrato a 30 de dezembro de 2015, consta, efetivamente, na execução física, como ação desenvolvida, mas também consta, por exemplo, a ação “Aloj. Monsanto - Remodelação redes gerais CA” com indicação de a assinatura do contrato ter ocorrido a 16 de junho de 2015 (cfr. pág. 57 do RELPM-2015);
- contudo, não existe indicação de qualquer execução orçamental e financeira, em 2015, na Capacidade (cfr.: pág. 7 do RELPM-2015 - execução: pagamentos: 0€; pág. 57 do RELPM-2015: montante: cabim.-0€; Compr. – 0€; Pago – 0€);
- também não existem compromissos assumidos, compromissos previstos, ou necessidades financeiras indicadas, para 2015, na Capacidade (cfr. págs. 7 e 57 do RELPM-2015).

Do exposto, o TdC conclui que o RELPM-2015 não reflete de forma adequada e fidedigna a execução financeira das Capacidades, tal como desenhadas e previstas nos Anexos I e II da LPM, subsistindo as desconformidades evidenciadas.

132. A Capacidade “Transporte Aéreo (TPT) Estratégico, Tático e Especial” (a seguir designada apenas por Capacidade Transporte Aéreo), embora com apenas 7,9 M€ de execução, é a que sobressai de entre as restantes capacidades com execução em 2015, não sendo significativas as alterações orçamentais registadas no ano.
133. A execução da LPM, acima exposta resumidamente e constante do RELPM-2015, reporta-se ao Anexo - I sendo que inexistente informação relativamente ao Anexo - II.

Em sede de contraditório, o CEMFA vem alegar o seguinte: “(...) sobre a indicada inexistência de informação relativamente ao Anexo - II da LPM, no “Quadro 5 — Execução da LPM — FAP”, refere-se que a execução da LPM constante no referido “Quadro 5” do Relato em apreço, reporta-se à execução da LPM no seu todo, ocorrida em 2015. Ou seja, as verbas inscritas no referido quadro foram financiadas por receitas gerais (Anexo - I da LPM), saldos transitados e transferência de receitas próprias entre organismos (Anexo - II da LPM), pelo que não se afigura correto o teor do parágrafo 133”.

Sobre esta matéria (e em linha com o referido também nos pontos 185 a 187 deste Relatório, submetidos a contraditório), salienta-se que o exame do RELPM-2015 evidencia que a execução do Anexo - II se encontra exclusivamente alocada aos Serviços Centrais do MDN (págs. 4 e 14 do RELPM-2015), nada se referindo nesse âmbito quanto à FAP. Assim, e independentemente da origem das verbas afetas à LPM (e.g. dotações do OE, receitas próprias) e da respetiva aplicação na execução das capacidades, tudo se reporta, na prática, e no que à FAP respeita, unicamente ao Anexo - I.



Tribunal de Contas

Nestes termos, o TdC, face ao agora alegado pelo CEMFA de que as capacidades da FAP foram financiadas por receitas do Anexo - I e do Anexo - II, conclui que o reporte do RELPM-2015 é inconsistente e incongruente porquanto não espelha as verbas do Anexo - II atribuídas à FAP e, por outro lado, comporta todas as verbas independentemente da sua origem (i.e. sem indicação da fonte de financiamento) espelhadas, consequentemente, no Anexo - I.

Deste modo, a execução apresentada pelo RELPM-2015, além de distorcida, é pouco rigorosa, porquanto evidencia valores superiores aos efetivamente executados, em virtude da execução do Anexo - II se encontrar, na totalidade (54,5 M€), atribuída aos Serviços Centrais do MDN e, simultaneamente, se encontrar a afetar a execução do Anexo -I das demais entidades do MDN (conforme também ponto 187 deste Relatório).

4.2.2.4 - Execução Física

134. Os sistemas de gestão e controlo, designadamente o Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional (SIGDN) e o *Enterprise Project Management* (EPM), em uso no MDN (desde 2002 e 2008, respetivamente), suscetíveis de fornecer informação sobre a execução da LPM e, em especial, sobre a sua execução física, não são ainda utilizados, em pleno, por todas as entidades, sendo que o SIGDN não regista nem permite o controlo de tarefas, materiais e serviços necessários e respetivo grau de execução e o EPM, dedicado ao acompanhamento e controlo da execução física dos projetos e avaliação de desvios, não é utilizado pela FAP.

Em sede de contraditório, o CEMFA vem atualizar a informação referindo que “*já se encontra em fase de implementação neste Ramo, a plataforma (...) EPM*”.

135. Por outro lado, a execução física da LPM também não pode ser apreciada através do RELPM-2015, visto que este apresenta, nuns casos, a indicação de “nada a referir” quanto à execução física, às ações desenvolvidas e às ações a desenvolver (apesar de terem registado execução financeira)⁶² e, noutros, as ações desenvolvidas não têm correspondência com a execução física e/ou com o âmbito do Projeto⁶³.

136. Como já referido, também não foram estabelecidos, previamente, indicadores que permitam determinar o grau de execução física das diferentes capacidades, não sendo fixadas metas ao nível do desenvolvimento técnico e operacional dos equipamentos, nem a identificação de situações críticas, na edificação das capacidades⁶⁴.

137. Face à impossibilidade de examinar o grau de execução física da LPM e consequentemente o seu impacto na edificação das capacidades, nos projetos/subprojectos e na consecução dos objetivos de forças nacionais que justificaram cada investimento, o TdC tem vindo, desde há cerca de uma década, a formular recomendações no sentido de serem tomadas medidas que permitam o adequado planeamento, execução, acompanhamento e controlo da LPM nas vertentes material, orçamental, financeira, económica e realização física⁶⁵.

⁶² e.g. Projeto “Sistemas de Informação de Gestão” – Capacidades conjuntas – Serviços Centrais e projeto “Anexo - II da LPM” - Serviços Centrais.

⁶³ e.g. Projeto “Transporte Aéreo Inter-teatro e Intra-teatro” – Capacidades de Transporte Aéreo (TPT) Estratégico, Tático e Especial – Força Aérea (o âmbito reporta-se às aeronaves C-295M, a execução física às aeronaves C-130H e as ações desenvolvidas abrangem as aeronaves C-295M, C-130H e C-212).

⁶⁴ e.g. No referido *Annexe au projet de loi de finances, Défense*, 2015, no programa 146, foi fixado o objetivo 1 e o *INDICATEUR 1.1 Taux de réalisation des équipements*, com o seguinte conteúdo: “*L’indicateur taux de réalisation des livraisons valorisées donne le rapport entre le montant total des livraisons valorisées réalisées et le montant total des livraisons valorisées prévues en construction du PLF*”.

⁶⁵ Cfr. Relatórios n.º 31/08 – 2.ª S, n.º 33/09 – 2.ª S e 22/2012 – 2.ª S, n.º 27/2012 – 2.ª S.



4.2.3 – Os subprojetos Alienação C-212 e Regeneração C-130H

4.2.3.1 - Enquadramento na Capacidade

138. A execução do subprojeto “*Alienação C-212 à República Oriental do Uruguai*”⁶⁶ (adiante designado por subprojeto Alienação C-212) e do subprojeto “*C-130H Regeneração de Potencial de aeronaves e motores*” (a seguir designado por subprojeto Regeneração C-130H) decorreu integrada no projeto “Transporte Aéreo Inter-teatro e Intra-teatro”⁶⁷ incluído na Capacidade Transporte Aéreo⁶⁸.
139. O exame das respetivas fichas evidenciou o seguinte:
- a) Relativamente ao subprojeto Alienação C-212:
 - ainda em 2014, foram realizadas despesas com as aeronaves que foram consideradas, na LPM-2006, na Capacidade “*Transporte de Teatro, Vigilância e Fiscalização, Fotografia Aérea e Geofísica*” (a seguir designada por Capacidade Transporte de Teatro);
 - no âmbito da LPM-2015, na ficha da Capacidade Transporte Aéreo, na FAP, não constava qualquer projeto ou ação relativa à recuperação para o estado de voo das aeronaves alienadas à República Oriental do Uruguai (ROU);
 - a FAP incluiu nesta capacidade, em 2015, o subprojeto Alienação C-212 contemplando as despesas com a recuperação das aeronaves.
 - b) Relativamente ao subprojeto Regeneração C-130H:
 - a manutenção das aeronaves tem sido suportada pelo orçamento de funcionamento da FAP não se encontrando atribuída qualquer dotação orçamental para a regeneração das aeronaves C-130H na LPM-2015 (nem, antes, na LPM-2006). De facto, relacionados com os seus Anexos I e II, não constavam quaisquer projetos, subprojetos ou ações, relativos à regeneração daquelas aeronaves integrados em qualquer uma das capacidades da FAP, em 2015, como evidencia a inexistência de registo nas respetivas fichas;
 - tendo sido atribuída, no âmbito do Anexo - II, uma verba, proveniente de alienações, para a regeneração das aeronaves C-130H⁶⁹, a correspondente execução, em 2015, decorreu no âmbito do subprojeto Regeneração C-130H, integrado no projeto “*Transporte Aéreo Inter-teatro e Intra-teatro*” e incluído na Capacidade Transporte Aéreo⁷⁰;

⁶⁶ Pese embora a sua designação, o subprojeto tinha como objetivo a recuperação das aeronaves C-212 para o estado de voo no quadro da alienação à ROU.

⁶⁷ O projeto suporta os encargos financeiros associados à operação e manutenção das aeronaves C-295M. No âmbito e objetivo do projeto são identificadas as ações relacionadas com as aeronaves concretas que, por economia de exposição, no presente relatório são designadas por subprojetos (como na FAP).

⁶⁸ A Capacidade Transporte Aéreo visa: manter, em estado de prontidão permanente, meios de transporte aéreo estratégico preparados para desenvolver operações em qualquer região do globo, garantindo a mobilidade e projeção de forças; manter, em estado de prontidão permanente, meios de transporte aéreo tático preparados para atuar em teatros de operações no espaço estratégico de interesse nacional, assegurando a mobilidade e permitindo às forças serem projetadas, sustentadas, movimentadas ou evacuadas; garantir a evacuação de cidadãos nacionais de áreas de crise ou conflito; apoiar com meios aéreos as forças de operações especiais; manter, em estado de prontidão permanente, meios de transporte aéreo especial preparados para atuar no espaço estratégico, destinados ao transporte de altas entidades do Estado, evacuações sanitárias, transporte de órgãos humanos, evacuação de zonas onde ocorram catástrofes naturais, apoio a forças e serviços de segurança e a missões de proteção civil, de combate a fogos e outras de interesse público (cfr. Relatório de Atividades da FAP, 2015).

⁶⁹ Cfr. FAP, mail de 6 de outubro de 2016 e ficheiro “*Mapeamento da exec da LPM-2015 por subprojeto*”.

⁷⁰ Cfr. Despacho n.º 95/MDN/2015, de 29 de junho e DGRDN, “*mapas semestrais de execução da LPM-2015*”.



Tribunal de Contas

- esta capacidade não existe no Anexo - II, mas apenas no Anexo - I, e na respetiva ficha encontram-se identificados, em 2015, outros subprojetos referentes a outra aeronave que não a C-130H⁷¹;
- a ficha da capacidade contém um subprojeto relacionado com a regeneração das aeronaves C-130H, mas com início previsto apenas para 2017.

140. Do exposto resulta que, pese embora 2015 tenha sido, após revisão, o 1.º ano de aplicação da LPM-2015, os dois subprojetos examinados foram executados (um também em 2014) sem a apropriada integração nos documentos que suportam o planeamento e a execução da LPM-2015, adulterando a prevista execução da capacidade e a sua contribuição para as missões das FFAA.

Nas alegações apresentadas o CEMFA informou que:

- *“...a integração dos subprojetos "Alienação C-212" e "Regeneração C-130H" no projeto "Transporte Aéreo Interteatro e Intrateatro", referente à capacidade "Transporte Aéreo", constituem, respetivamente, casos demonstrativos da necessária flexibilidade que a LPM deve conter, no sentido de responder, em cada momento, às necessidades de investimento nos equipamentos militares...”*;
- *“...em ambos os casos, foi criado o respetivo subprojeto, incluindo os elementos PEP, que indexam a despesa ao subprojeto, projeto e Capacidade, (...) o que se julga demonstrativo da preocupação em executar com transparência as verbas atribuídas no âmbito da LPM”*.

A flexibilidade da execução da LPM deve ter por fundamento jurídico, financeiro e de programação orçamental os instrumentos previstos na própria LPM para assegurar a plena transparência e rastreabilidade para auditar essa flexibilidade em todas as fases dos vários ciclos de planeamento, da programação orçamental, da execução física e financeira e de reporte, o que, não sucede. Com efeito, tal como indicado no ponto 139, não está evidenciada nas fichas dos subprojetos a rastreabilidade de todas as fases dos ciclos de planeamento e de programação orçamental e das dotações orçamentais afetas aos subprojectos constantes dos anexos em causa, com indicação das respetivas fontes de financiamento (OE/FAP ou OE/LPM).

4.2.3.2 - Subprojeto Alienação C-212

141. As aeronaves C-212 AVIOCAR (a seguir designadas apenas por aeronaves C-212)⁷² desempenharam desde 1974 um leque muito variado de missões, sobretudo ligadas à vigilância marítima, busca e salvamento, transporte geral de carga e passageiros, transporte de paraquedistas, evacuação aeromédica e lançamento de carga. À data da sua desativação, em 2011, a FAP possuía 24 aeronaves C-212 (22 na versão 100 e 2 na versão 300), passando as suas missões a ser asseguradas pelas aeronaves C-295M.
142. A desativação das aeronaves C-212 foi estabelecida no DIF-2007 pelo que o CEMFA, em 2011, e após parecer favorável à alienação emitido pelo CCEM, determinou a sua desativação de acordo com as condições para o efeito definidas no *“Plano de Desativação Operacional do Sistema de Armas C-212 AVIOCAR”*.

⁷¹ Na ficha da capacidade são identificados subprojetos no âmbito da aeronave C-295M (C-295M - FISS - Compromissos assumidos - FAP; C-295M - GFE e GSE; C-295M - MAF).

⁷² Aeronaves bimotor turbo-hélice com capacidade para designadamente: transportar 18 passageiros, 16 paraquedistas e 12 macas; controlar navios na faina da pesca, detetar e analisar ações de poluição oceânica e outras atividades ilícitas; efetuar medições da temperatura da superfície da água para fins científicos e económicos. A versão C-212(300) é ligeiramente maior que a versão C-212(100) e apresenta certas diferenças especialmente quanto à potência dos motores e ao peso máximo à decolagem.



143. Em resultado da matriz de condição das aeronaves, consideraram-se 17 a alienar⁷³, das quais 10 como sucata. Encontra-se em curso o processo de alienação de 15 aeronaves C-212 (100).
144. Ao abrigo do Acordo de Cooperação subscrito, em setembro de 2007, entre Portugal e a ROU, em matéria de defesa, foi autorizado, em novembro de 2013, o início de negociações que culminaram com a formalização de contrato de alienação das 2 aeronaves C-212 (300), entre Portugal e a ROU, em dezembro de 2014 (tramitação detalhada no Anexo 10).
145. As aeronaves foram alienadas à ROU, no estado de usadas, livres de quaisquer ónus ou obrigações, com sobressalentes e documentação disponíveis e serviço de recuperação para o estado de voo, pelo preço global de 1.683,0 m€, composto por uma parcela fixa de 1.530,0 m€ e outra variável, de 153,0 m€, destinada a trabalhos adicionais não previstos.
146. Em resultado do exame efetuado aos documentos referidos, concluiu-se que a alienação das 2 aeronaves C-212 à ROU não colide com as normas referentes à contratação pública, uma vez que foi feita ao abrigo de um acordo internacional. Acresce que este, tendo sido aprovado pela AR e ratificado pelo PR⁷⁴, mostra-se conforme ao processo de vinculação específico previsto para os “tratados solenes”.

Execução do subprojeto

147. Para a execução do subprojeto Alienação C-212 foi autorizada a transferência de 400,0 m€, da então DGAIED para a FAP, tendo sido utilizados 308,7 m€ na aquisição de material e outras despesas de reparação das aeronaves (143,3 m€ em 2014).
148. Contudo, constatou-se que foram utilizados 76,9 m€ na beneficiação de equipamentos e infraestruturas na Base Aérea n.º 6 (BA6)⁷⁵ também imputados ao subprojeto, embora sendo despesas não elegíveis, porquanto deveriam ter sido suportados pelo orçamento de despesas gerais da FAP, o que afeta a sinceridade, a fiabilidade e adequação da programação da LPM e da correspondente execução divulgada, por completa falta de aderência à realidade.
149. O exame de processos de aquisição de bens e serviços⁷⁶, com o objetivo de recuperar as aeronaves C-212 para o estado de voo, evidenciou que foi aplicado o Código dos Contratos Públicos (CCP)⁷⁷, salientando-se que:

⁷³ Foi aplicada a legislação que disciplina as alienações de material de guerra e demais equipamentos militares desnecessários às FFAA: Decreto-Lei n.º 48/89, de 22 de fevereiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 223/92, de 20 de outubro, e Diretiva n.º 11/CEMFA/2013, de 20 de junho. As restantes 7 destinaram-se ao Museu do Ar (3), Centro de Formação Militar e Técnica da FAP (2), Centro de Treino da BA 6 (1) e ao Exército (UALE) (1), para exposição estática.

⁷⁴ Cfr. Respetivamente Resolução da AR n.º 45/2011 e Decreto do PR n.º 28/2011, ambos de 18 de março.

⁷⁵ Cfr. Despacho do CEMFA, de 20 de outubro de 2015, exarado na Informação do EMFA n.º 19072 (e.g.: beneficiação dos canis; beneficiação da Enfermaria Secção Cinófila; revisão e inspeção de compressores de ar comprimido; reparação dos portões do Hangar da ESQ 751).

⁷⁶ e.g. NPD 5015012514 (23.787,53 €); 5015003846 (8.340,0 €); 5015006950 (25.900,17 €); 5015007317 (10.767,81 €). O exame permitiu concluir quais as entidades contratadas, a prestação de serviços a adquirir, preços, proposta contratual, prazo de execução, prazo de pagamento, garantias, pagamento efetuado, montante da despesa e efetiva contraprestação, bem como a existência de despachos autorizadores do procedimento, da adjudicação, da despesa e do pagamento.

⁷⁷ Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, com as alterações subsequentes, que aprova o CCP que estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo. Não se aplica o Decreto-Lei n.º 104/2011 que aprova o regime jurídico da contratação pública nos domínios da defesa e da segurança porquanto o valor dos correspondentes contratos não atinge o limiar previsto na Diretiva n.º 2009/81/CE (i.e. 414 m€).



Tribunal de Contas

- o procedimento utilizado foi o ajuste direto, em virtude de, por motivos técnicos, o fornecimento só poder ser confiado a uma entidade⁷⁸;
- foi dispensada a celebração de contrato escrito com a simples indicação da disposição legal permissiva (artigo 95.º, n.º 1, alínea c) do CCP) quando, no relatório de formação do contrato, foi fixado o prazo de 30 dias para o fornecimento que, ultrapassando o prazo de 20 dias estatuído na subalínea i), não possibilitava a dispensa de contrato escrito⁷⁹.

150. Não foram efetuadas verificações físicas uma vez que as aeronaves já tinham sido entregues à ROU⁸⁰. Porém, constatou-se que a FAP não utilizou os apropriados sistemas de informação para o registo dos itens adquiridos/reparados no âmbito da alienação dos C-212, alegadamente porque aquele material tinha já sido objeto de abate e já não estava inserido nos sistemas que controlam, exclusivamente, o material na situação de ativo na FAP (SIGMA-ABAST ou PLUS-MGM)⁸¹.

Nas alegações apresentadas o CEMFA informou que:

“a) Apesar do material objeto de alienação não se encontrar registado no sistema de informação SIGMA-ABAST, por não se encontrar na situação de ativo, esse material estava registado e controlado noutro sistema de informação, o SIGMA-MCR, que controla todos os artigos abatidos e que aguardam alienação.

b). Assim, importa que não resulte (...) a ideia de que o material visado não estaria devidamente inventariado. De facto, o referido material abatido foi efetivamente registado e controlado no SIGMA-MCR, designadamente nos aspetos relacionados com a sua identificação, localização, quantidade, condição, incluindo a respetiva valorização (quer contemplando o preço de aquisição, quer o valor atualizado)”.

O alegado confirma a informação, antes fornecida à auditoria, de que aquele material *“(...) não poderia ser controlado através do SIGMA-ABAST (...) uma vez que esse material já não estava inserido nesses sistemas de informação que controlam, exclusivamente, o material na situação de ativo na FA”* (cfr. mail de 28 de setembro de 2016, do CLAF/DMSA/2.ª REP).

Já quanto ao facto desse material estar registado e controlado noutro sistema de informação, o SIGMA-MCR, que controla todos os artigos abatidos e que aguardam alienação, salienta-se que:

- o SIGMA-MCR não consta, enquanto sistema de informação, do Plano Diretor dos Sistemas de Informação da FAP, aprovado pelo CEMFA, em 16 de setembro de 2015, que refere cerca de 70 aplicações em exploração (sistemas, módulos, plataformas) na FAP (cfr. ponto 199 deste Relatório);
- o Plano anterior (de 2009 e que vigorou de 2010 a 2014), apresenta, de facto, o SIGMA-MCR, mas como sendo um Módulo de Consulta Rápida do SIGMA que tem por objetivo: *“Consulta a informação obtida a partir do SIGMA-ABAST, produzindo indicadores de gestão e mapas de trabalho destinados aos gestores”* (cfr. página 68 do Plano de 2009), não contendo, portanto, os registos dos itens em causa por ser apenas um módulo de consulta.

Nestes termos e uma vez que, a final, os registos dos itens adquiridos/reparáveis se confinam ao SIGMA-ABAST, do qual o SIGMA-MCR é um módulo de consulta, o TdC conclui que os registos dos itens adquiridos/reparáveis no âmbito da alienação dos C-212 não constam nos apropriados sistemas de informação da FAP.

151. Em matéria de reporte, refere-se que no RELPM-2015 são referidas ações desenvolvidas com a recuperação das aeronaves, embora sem especificar a correspondente execução financeira.

⁷⁸ cfr. artigo 24.º, n.º 1, alínea e) do CCP. O adjudicatário, fabricante da aeronave [EADS CASA], é a única empresa em condições de executar os trabalhos de manutenção e reparação.

⁷⁹ e.g. NPD 5015012514. Cfr. artigo 95.º, n.º 1, alínea c) i) do CCP *“O fornecimento dos bens ou a prestação dos serviços deva ocorrer integralmente no prazo máximo de 20 dias a contar da data em que o adjudicatário comprove a prestação da caução ou, se esta não for exigida, da data da notificação da adjudicação”.*

⁸⁰ Os certificados de transferência de propriedade das aeronaves foram emitidos a 14 e 15 de setembro de 2015.

⁸¹ Cfr. FAP, mail de 28 de setembro de 2016.



Receitas da alienação e sua afetação

152. A FAP emitiu 3 faturas⁸² em conformidade com o estabelecido contratualmente e a ROU efetuou os correspondentes pagamentos, entre janeiro e dezembro de 2015⁸³.
153. Atendendo a que, inicialmente, estava prevista a venda das aeronaves C-212 por 360,0 m€ (180,0 m€ cada)⁸⁴, que a despesa com a recuperação para o estado de voo alcançou o montante de 308,7 m€⁸⁵ e que, a final, as aeronaves foram alienadas por 1.683,0 m€, conclui-se, linearmente, que o resultado foi positivo.
154. O MDN determinou que as verbas provenientes da alienação das aeronaves C-212 se destinassem a suprir, prioritariamente, necessidades implícitas no Anexo - II⁸⁶. Contudo, verificou-se que a Capacidade Transporte Aéreo, uma das 3 Capacidades pelas quais foram distribuídas as receitas provenientes das alienações⁸⁷, não estava prevista no Anexo - II, como antes referido.

4.2.3.3 - Subprojeto Regeneração C-130H

155. As aeronaves C-130H⁸⁸ (6 no total) começaram a ser utilizadas pela FAP em 1977, em missões de transporte aéreo tático e geral, de patrulhamento marítimo e de busca e salvamento e de apoio logístico às FFAA e forças da OTAN. Atualmente, a FAP opera 4 aeronaves.
156. Estas aeronaves, como todas as demais, são sujeitas a manutenção com vista à regeneração do seu potencial de voo que, de acordo com o nível/escalão indicado nas instruções técnicas aplicáveis, poderá ser efetuada pela própria FAP ou através da aquisição de bens e serviços a outras entidades como no caso da manutenção de 3.º escalão que respeita a reparações estruturais, revisões gerais ou modificações profundas a requerer instalações e mão-de-obra altamente especializada.

Execução do subprojeto

157. Na sequência do Despacho 95/MDN/2015, de 29 de junho, foi atribuído, no âmbito do Anexo - II, o montante de 1,0 M€ para a regeneração das aeronaves C-130H⁸⁹. Tal montante provém da disponibilização de verbas da LPM dos Serviços Centrais (0,8 M€) e da alienação das aeronaves C-212 (0,2 M€).

⁸² No total de 1.682,5 m€ (cfr. faturas: n.º 2220010408, de 19/12/2014 – 459 m€; n.º 2220002943, de 23/03/2015 – 535 m€; n.º 2220010163, de 09/10/2015 – 688,5 m€). Tendo ocorrido um erro de faturação de 0,5 m€ (a 2.ª fatura deveria ter sido emitida pelo valor de 535,5 m€ mas foi emitida por 535,0 m€) a diferença foi compensada no material fornecido.

⁸³ O pagamento total no montante de 1.682,2 m€ difere do valor de venda de 1.683,0 m€ em virtude de comissões de transferências bancárias suportadas pelo Estado Português (337,0 €) e do erro de faturação (500,0 €).

⁸⁴ Para o preço base de alienação foi considerado o somatório dos valores dos sistemas mais valiosos das aeronaves (e.g. motores, hélices, trem de aterragem, radar, sistemas de comunicações).

⁸⁵ A FAP elaborou uma estimativa de custos da recuperação das aeronaves no montante total de 329 m€, incluindo material, combustível e mão-de-obra (cfr. DGAIED – ofício de 31/07/2014 dirigido ao “Estado Mayor General de la FAU”) e do preço dos sobressalentes alienados juntamente com as aeronaves, tendo, para o efeito, elaborado listas de material cujos valores, à data de início do processo de alienação, eram consentâneos com a desvalorização em função da sua idade, condição técnica e utilização e, de seguida, aplicou os critérios de desvalorização previstos no STANAG 2613, Edição 1, e o correspondente APP-17, Edição A, Versão 1 – anexo D.

⁸⁶ Despacho n.º 95/MDN/2015, de 29 de junho.

⁸⁷ As outras capacidades foram: Operações Aéreas de VRP e Luta Aérea Ofensiva e Defensiva.

⁸⁸ A aeronave C-130H, quadrimotor, caracteriza-se pela robustez, versatilidade, capacidade, raio de ação e autonomia, essenciais na realização de missões de transporte aéreo tático e geral, de patrulhamento marítimo e de busca e salvamento, apoio logístico às FFAA e à OTAN e no combate a incêndios florestais. O acesso ao compartimento de carga pela parte traseira facilita as operações de carga e descarga e o transporte de cargas volumosas (viaturas pesadas), o lançamento de carga em paraquedas e de paraquedistas. Pode transportar até 74 macas e evacuar até 97 feridos ou doentes.

⁸⁹ Cfr. FAP, mail de 6 de outubro de 2016 e ficheiro “Mapeamento da exec da LPM-2015 por subprojeto”.



Tribunal de Contas

158. A despesa realizada pela FAP, em 2015, com esse montante, correspondeu a:
- 3 aquisições de bens e serviços, no montante de 0,8 M€⁹⁰, integradas num contrato global celebrado entre o Estado, representado pelo CEMFA, e a OGMA – Indústria Aeronáutica de Portugal, S.A;
 - 12 aquisições de bens e serviços, no montante de 0,2 M€, a diversos fornecedores.

Aquisição de bens e serviços à OGMA

159. A realização da despesa relativa à aquisição de serviços de manutenção e reparação de aeronaves à OGMA foi autorizada pela RCM n.º 84/2013, de 10 de dezembro, para o triénio 2014-2016, considerando-se que, na correspondente contratação, estão subjacentes os interesses essenciais de segurança do Estado Português, reconhecidos e salvaguardados pelo n.º 1 do artigo 346.º do Tratado sobre o Funcionamento da UE, conjugado com a alínea a) do n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 104/2011, de 6 de outubro⁹¹. Dado que o seu objeto integra a exclusão prevista no referido articulado, não havia necessidade de seguir qualquer tramitação procedimental específica⁹².
160. As aquisições inseriram-se no âmbito do “*Contrato referente à manutenção de aeronaves, motores, componentes de aeronaves, sistemas e subsistemas associados*” (a seguir designado por contrato global), abrangendo as aeronaves C-130H e outras, com vista a garantir a disponibilidade dos meios aéreos para o cumprimento das missões superiormente determinadas.
161. O contrato (que se segue a outro outorgado em 2012) foi celebrado entre o Estado e a OGMA, em 6 de junho de 2014, no montante global de 10,0 M€ (2014 – 1,0 M€; 2015 – 5,0 M€; 2016 – 4,0 M€). Nos termos previstos contratualmente, foi celebrada uma adenda, em outubro desse ano, no montante de 3,0 M€⁹³.
162. Em sede de fiscalização prévia foi apresentada, na fonte de financiamento 111 (FF-111) – “*Receitas Gerais não afetas a projetos cofinanciados*”, a informação de cabimento no orçamento de funcionamento da FAP (classificação funcional 05.01.10)⁹⁴. Contudo, a despesa, em 2015, foi realizada por conta do orçamento da LPM (classificação funcional 05.05.00) e não do orçamento de funcionamento da FAP como inicialmente previsto (classificação funcional 05.01.10)⁹⁵, o que suscita as observações seguintes:

⁹⁰ e.g. inspeção estrutural 30 anos (614,6 m€); reparação e fornecimento de bens (133,7 m€); revisão geral TRQ NS A15251 (32,0 m€).

⁹¹ O Decreto-Lei n.º 104/2011 aprova o regime jurídico da contratação pública nos domínios da defesa e da segurança, transpondo a Diretiva n.º 2009/81/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho e, nos termos da alínea a), n.º 4, artigo 1.º, aplica-se aos contratos de fornecimento de bens e serviços cujo valor estimado seja igual ou superior ao limiar previsto na Diretiva (i.e. 414 m€, cfr. artigo 8.º da Diretiva, alterado pelo Regulamento 1336/2013 da Comissão, de 13 de dezembro).

A alínea a) do n.º 2 do artigo 5.º exclui a sua aplicação à formação de “*contratos em relação aos quais a aplicação das suas regras obrigaria o Estado a facultar informações cuja divulgação considera contrária aos interesses essenciais da sua própria segurança, abrangidos pelo disposto no artigo 346.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*”.

⁹² Cfr. Informação do CLAFPA n.º 97/14, de 24 de fevereiro, sobre a qual recaiu o despacho do CEMFA para início do procedimento para a celebração do contrato.

⁹³ O contrato foi visado pelo TdC, a 12 de agosto de 2014, com a recomendação de que, de futuro, em procedimentos como este, seja adotado o regime previsto no Decreto-Lei n.º 104/2011. A adenda ao contrato foi visada em 19 de novembro de 2014.

⁹⁴ Ao Orçamento das Forças Nacionais Destacadas (FND) coube suportar o encargo da adenda, no Cap. 05 - FAP, Div. 06 - FND, SubDiv. 01 - FND – Órgãos Centrais.

⁹⁵ Classificação funcional em 2014 (à data do contrato): Cap. 05 – FAP, Div. 01 - Comandos e Unidades da FAP, SubDiv. 10 - Serviço Administrativo e Financeiro da FAP; Classificação funcional em 2015 (execução): Cap. 05 – FAP, Div. - 05 – LPM.



- a execução não respeitou o juízo de conformidade e com informação de cabimento subjacente à decisão judicial de concessão de visto que, tendo transitado em julgado, tem a natureza de caso julgado que tem que ser respeitado. Não foi respeitado o caso julgado orçamental e material decorrente da decisão judicial de concessão de visto que vinculava a entidade executora para executar a despesa por conta do orçamento de funcionamento da FAP;
- a utilização das dotações orçamentais da LPM para executar o contrato tem que reportar-se não conforme às normas jurídicas, às regras e princípios orçamentais relativos à execução das despesas e à vinculação jurídico-orçamental decorrente da decisão de concessão de visto;
- a decisão de visto envolve sempre um juízo sobre a legalidade genérica e orçamental sobre o facto constitutivo da obrigação de despesa o qual só pode ser executado nas condições seguintes:
 - em conformidade com as respetivas normas jurídicas permissivas que foram invocadas para sujeição à fiscalização prévia e que estavam em vigor à data sua autorização e da assunção do compromisso;
por conta da dotação orçamental que serviu de fundamento à informação de cabimento submetida à fiscalização prévia e nos termos do artigo 42.º, n.º 6, alínea b), e n.º 7 da LEO-2001. A decisão judicial de concessão de visto envolve a cativação do cabimento orçamental e a impossibilidade de executar a despesa por outra dotação orçamental. Os saldos cativos dos créditos orçamentais são insuscetíveis de modificação;
 - se a informação prévia de FD submetida à fiscalização prévia nos termos dos artigos 3.º, alínea f) e 6.º da LCPA não sofrer modificações supervenientes;
- assim como a falta de cabimento orçamental constitui fundamento de recusa de visto (cfr. artigo 44.º, n.º 3 alínea c) da LOPTdC), também a execução do facto constitutivo da obrigação de despesa por dotação orçamental diferente daquela que foi submetida à fiscalização prévia seria suscetível de poder ter como consequência a ineficácia financeira do facto constitutivo de despesa e os respetivos pagamentos não poderem ser realizados por conta da dotação orçamental que não fora objeto da informação de cabimento orçamental que constituiu o fundamento e o pressuposto jurídico-orçamental à decisão judicial de concessão de visto;
- mesmo aceitando o princípio da flexibilidade e da fungibilidade de créditos orçamentais que asseguram o financiamento das capacidades militares, dos programas e dos projetos da LPM há sempre um limite inultrapassável: a decisão de concessão de visto. Se o facto constitutivo de obrigação de despesa tiver sido visado, a sua execução por dotação orçamental diferente daquela por onde foi prestada a informação de cabimento quando foi submetida a visto só pode ser realizada se houver uma nova decisão judicial de visto, cancelando a primeira cativação do cabimento pela dotação orçamental cuja informação de cabimento constituiu o fundamento pressuposto jurídico-orçamental subjacente à decisão judicial de concessão de visto;

termos em que a eventual ocorrência de situações com a mesma configuração de fato e de direito, a persistir no futuro, sem nova sujeição a visto, com nova informação de cabimento e com nova informação de saldo de FD ajustados a nova informação de cabimento, será suscetível de constituir obstáculo jurídico-orçamental aos respetivos pagamentos e de configurar infração financeira sancionatória imputável aos ordenadores



Tribunal de Contas

dos pagamentos, nos termos dos artigos 65.º n.º 1, alínea b), n.º 2, n.º 3, n.º 4, n.º 5, n.º 6, n.º 7, n.º 8 e n.º 9, 67.º, 61.º, 62.º, 63.º e 64.º da LOPTdC.

163. No contexto procedimental de exceção atrás indicado (ponto 159), e em conformidade com o estipulado no caderno de encargos, a FAP enviaria à OGMA o protocolo inicial do serviço de manutenção acordado contendo a descrição dos trabalhos a realizar numa determinada aeronave, motor, componente ou sistema associado⁹⁶. Contudo constatou-se que, para cada caso de prestação de serviços, a FAP formalizou, desnecessariamente, uma proposta para a adoção do procedimento e realização de despesa como se se tratasse de uma nova aquisição, embora enquadrada no contrato global da OGMA.
164. Acresce que nos referidos procedimentos se verificou que a referência ao quadro legal de contratação excluída consistiu na alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei 104/2011⁹⁷, quando deveria ter sido a alínea a) do n.º 2 do artigo 5.º constante do contrato global⁹⁸. Tais deficiências formais não afetaram, no entanto, a regularidade do procedimento nem alteraram, em substância, a execução do contrato global.
165. O exame de processos de aquisição no âmbito do referido contrato⁹⁹ evidenciou que a OGMA emitiu certas faturas que foram certificadas¹⁰⁰ e pagas pela FAP em 2015 nas seguintes condições:
- a FAP pagou a reparação de injetores, no montante de 5.012,64 €¹⁰¹ que, entretanto, a OGMA considerou irreparáveis¹⁰². Posteriormente, pagou 2.110,05 € referente a peritagem dos mesmos injetores, mas na fatura constava a indicação de “reparação”¹⁰³. Já no decurso de 2016, enviou outros injetores¹⁰⁴ para reparação que não foram faturados;
 - a FAP pagou a reparação de uma bomba¹⁰⁵, no montante de 7.064,49 €, quando apenas foi feita a sua peritagem. A bomba foi, de novo, enviada à OGMA, tendo a FAP pago a nova fatura com o descritivo de “reparação”, no montante de 2.485,72 €¹⁰⁶, correspondente à “peritagem”;
 - a FAP pagou a reparação de dois geradores¹⁰⁷, no montante de 7.677,75 €, que, entretanto, a OGMA devolveu por serem irreparáveis. Posteriormente, enviou outros dois geradores que a OGMA devolveu por serem irreparáveis, tendo a FAP pago o

⁹⁶ De acordo com a cláusula 3.ª do contrato global, apenas os trabalhos adicionais que não façam parte do protocolo inicial são objeto de um orçamento em custo e tempo de execução a submeter à FAP para aprovação.

⁹⁷ Cfr. alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei 104/2011: exclusão dos contratos a celebrar “*ao abrigo de regras processuais específicas de um acordo internacional ou de disposições acordadas entre um ou mais Estados membros e um ou mais países terceiros*”.

⁹⁸ e.g. NPD 5015024759; 5015023625; 5015031178. O exame permitiu concluir quais as entidades contratadas, a prestação de serviços a adquirir, preços, proposta contratual, prazo de execução, prazo de pagamento, garantias, pagamento efetuado, montante da despesa e efetiva contraprestação, bem como a existência de despachos autorizadores do procedimento, da adjudicação, da despesa e do pagamento.

⁹⁹ e.g. NPD: 5015023625; 5015024759.

¹⁰⁰ A certificação da fatura para pagamento consubstancia a confirmação (e.g. pelo gestor do sistema de armas) da efetiva prestação de serviço/fornecimento dos bens.

¹⁰¹ e.g. faturas n.ºs: INV 1316/1268; INV 1316/1270; INV 1316/1271; INV 1316/1272; INV 1316/1277; INV 1316/1279; INV 1316/1297; INV 1316/1300; INV 1316/1309.

¹⁰² e.g. itens com os n.ºs de série (SN) seguintes: 1xm02161, 1um07937; 5351; 1xm02154; AG 39242; sa017477; 1xm02167; AG35721; 4790.

¹⁰³ e.g. fatura n.º 1371/918.

¹⁰⁴ e.g. NNA 2915006551933, itens com os n.ºs de série seguintes: AG 39384; AG31739; AG 35900.

¹⁰⁵ Bomba com o n.º 21135 (fatura inv 1316/1275 de 09/12/2015).

¹⁰⁶ Bomba com o n.º 21135 (fatura inv 1371/917 de 08/06/2016).

¹⁰⁷ e.g. n.º 141 e 85 (fatura inv 1316/1264 de 09/12/2015 NPD 5015023625, fatura inv 1316/1292 de 09/12/2015).



montante de 1.397,68 € relativo à “peritagem”¹⁰⁸. Mais tarde, por indicação do gestor de sistema de armas, foi (re)construído um gerador¹⁰⁹ com recurso àqueles quatro, dando origem a novo pedido de reparação e ao pagamento do montante de 553,50 €¹¹⁰ correspondente à “peritagem”.

166. O exposto evidencia que:

- a execução relativa às aquisições de serviços à OGMA decorre numa base flexível, apoiando-se no orçamento de funcionamento da FAP ou na LPM, não respeitando a força vinculativa do caso julgado orçamental, da decisão judicial de concessão de visto, utilizando indevidamente dotações orçamentais da LPM quando os contratos apenas podiam ser executados por conta do orçamento de funcionamento da FA, de acordo com a informação de cabimento prestada aquando da sujeição do contrato a visto que serviu de fundamento à decisão de concessão de visto;
- a indicação e fundamentação de facto e de direito dos procedimentos seguidos é pouco rigorosa e/ou deficiente;
- existem insuficiências no sistema de controlo da FAP [e da OGMA] visto que a FAP pagou reparações e peritagens sem correspondência aos serviços inscritos na faturação e aos serviços de facto prestados pela OGMA embora, a final, tenham sido efetuadas compensações, também sem apropriada correspondência na faturação, com recurso à prestação de outros serviços ou a deduções.

Aquisição de bens e serviços a diversos fornecedores

167. Verificou-se que os processos de aquisição de bens e serviços a diversos fornecedores foram regularmente lançados e a adjudicação realizada de acordo com as normas contidas no CCP¹¹¹. O procedimento utilizado foi o ajuste direto em virtude de, por motivos técnicos, o fornecimento só poder ser confiado a uma entidade¹¹².

168. Em geral, foi dispensada a redução do contrato a escrito, em conformidade com o disposto no CCP. Contudo, verificou-se que, no mesmo procedimento, são invocadas diferentes justificações para a dispensa da celebração do contrato por escrito, sendo indicada ora a urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis¹¹³ ora o fornecimento ocorrer no prazo de 20 dias¹¹⁴. Tais inconsistências não afetam a regularidade do procedimento, mas ilustram a existência de um nível formal pouco exigente aquando da fundamentação dos atos nos processos aquisitivos.

169. O exame da documentação revelou inexistir evidência da comprovação da situação contributiva das entidades adjudicatárias perante a Segurança Social e a Autoridade Tributária¹¹⁵.

¹⁰⁸ Geradores: SN 148 e SN 90 - faturas n.ºs 1371/1278 e 1371/1279, ambas de € 698,84.

¹⁰⁹ Com base no gerador com o SN 141.

¹¹⁰ e.g. SN 141 fatura n.º 1371/1277 de 29/07/2016.

¹¹¹ Não se aplica o Decreto-Lei n.º 104/2011 porquanto o valor dos correspondentes contratos não atinge o limiar previsto na Diretiva n.º 2009/81/CE. O exame permitiu concluir quais as entidades contratadas, a prestação de serviços a adquirir, preços, proposta contratual, prazo de execução, prazo de pagamento, garantias, pagamento efetuado, montante da despesa e efetiva contraprestação, bem como a existência de despachos autorizadores do procedimento, da adjudicação, da despesa e do pagamento.

¹¹² e.g.: NPD 5015023223 aquisição do novo conceito de manutenção SMP 515-C, sendo a adjudicatária a fabricante das aeronaves e detentora do “certificado tipo” (cfr. artigo 24.º n.º 1 alínea e) do CCP).

¹¹³ e.g. NPD 501502166 (cfr. artigo 95.º, n.º 2, alínea c), na Informação DMSA n.º 466/15).

¹¹⁴ e.g. NPD 501502166 (cfr. artigo 95.º, n.º 1, alínea c), i), no ZPAD e no ZPAP).

¹¹⁵ e.g. NPD 5015028903 (cfr. alíneas d) e e) do artigo 55.º por força do artigo 81.º, n.º 1, alínea b) do CCP).



Tribunal de Contas

170. As autorizações de despesa e de pagamento foram efetuadas pelos órgãos competentes e os registos contabilísticos foram adequadamente efetuados encontrando-se inseridos no SIGDN.

Verificações físicas

171. Os processos de aquisição foram registados no SIGDN e os correspondentes bens foram registados nas aplicações Plataforma Única de Sistemas de Informação da Força Aérea (PLUS-MGM) ou Sistema de Informação e Gestão de Manutenção e Abastecimento (SIGMA-ABAST) consoante estejam, respetivamente, instalados nas aeronaves ou em depósito.
172. Os testes¹¹⁶ revelaram existir conformidade entre os registos da aplicação PLUS-MGM e os itens instalados nas aeronaves. Contudo, a informação registada no campo “Localização” nem sempre correspondia à efetiva localização do bem¹¹⁷.
173. Relativamente ao SIGMA-ABAST os testes relevaram que existe conformidade, em geral, entre os registos no SIGMA-ABAST e as existências em depósito, detetando-se, contudo, certas deficiências e insuficiências relacionadas com o registo da tipologia¹¹⁸, a atualização do sistema¹¹⁹ e a localização dos bens¹²⁰.
174. Face às desconformidades identificadas e à insuficiente atualização dos sistemas de informação utilizados, conclui-se que não está assegurada a adequada e eficiente gestão de existências.

4.2.4 - Outros projetos conexos

175. Atenta a conexão com o subprojecto Regeneração C-130H, refere-se que, no capítulo dos Serviços Centrais do Anexo - I da LPM-2015, também foi inscrita a Capacidade Transporte Aéreo contendo o projeto Modernização C-130H tendo em vista prolongar a vida útil destas aeronaves para além de 2025. A dotação inicial prevista para 2015, para o projeto Modernização C-130H, era de 10,0 M€.
176. Contudo, constatou-se que foram utilizados 9,3 M€ mas no projeto Helicópteros EH-101 que, segundo a DGRDN, em resultado da aplicação da cativação estabelecida na LOE-2015 se encontrava deficitário e era necessário suportar compromissos assumidos com os contratos de manutenção, pelo que foi imperioso recorrer à gestão flexível da LPM, designadamente com o adiamento do projeto de Modernização C-130H¹²¹.

Nas alegações apresentadas o CEMFA refere que “... verificou-se que, por lapso, em vez de se identificar o procedimento pré-contratual de ajuste direto “simplificado”, nos termos previstos no artigo 128.º do (...) CCP, foi identificado o de ajuste direto nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP...”.

¹¹⁶ Os testes incidiram sobre uma amostra de 18 bens adquiridos no âmbito dos processos examinados, registados no PLUS-MGM e no SIGMA-ABAST (confirmação através do n.º de série inscrito no bem).

¹¹⁷ e.g. 4 bens identificados no PLUS-MGM com o PN 6809618 com registo de “localização” na BA 6 mas que, alegadamente, se encontravam nas instalações de Alverca [SN 201; SN 1RR04272; SN 5306; SN 1XM02169].

¹¹⁸ A BD de Navegação para aeronaves C-130H encontra-se incorretamente registada no SIGMA-ABAST como “TO” Manual Técnico (e.g. NPD 5015023166; bem com o NNA 7610MD0306230).

¹¹⁹ O SIGMA-ABAST não é atualizado aquando da criação ou alteração do *Part Number* pela entidade reparadora (OGMA) (e.g. fatura da OGMA n.º 1316/1279: atualização do *Part Number*, de PN 6809618 para PN 6809618A, decorrente da reparação efetuada e constante na fatura).

¹²⁰ Não foram localizados 9 itens em depósito (e.g. Injetores com os n.ºs de série seguintes: SN 201; SN 1rr04272; SN ag28215; SN 1xm02169; SN5306; SN ag37653; SN ag35232; SN ag34569; SN ag39241).

¹²¹ Cfr. DGRDN, mail de 13 de setembro de 2016.



177. Subsequentemente, em 2016, o MDN, considerando que o financiamento da modernização das aeronaves C-130H se encontrava assegurado pelas verbas da LPM inscritas na referida capacidade dos Serviços Centrais, autorizou o procedimento de formação contratual junto do *Foreign Military Sales* (FMS) do Governo dos Estados Unidos da América (EUA), bem como a respetiva despesa até ao montante máximo de 29,0 M€ (IVA incluído)¹²².
178. Ora, sendo a modernização das aeronaves C-130H uma das prioridades assinaladas aquando da apreciação da LPM pela AR_CDN, não é justificada a alteração da priorização por via do adiamento do projeto face a pagamentos distintos dos previstos, nem referidas as consequências na edificação das capacidades militares e na consecução dos objetivos de força nacionais.
179. Neste contexto, salienta-se que a informação associada à LPM não ilustra a concreta contribuição do subprojecto Regeneração C-130H e do projeto de Modernização C-130H para a edificação da capacidade que justifique a respetiva inclusão, como, aliás, decorre dos documentos estruturantes a que antes se aludiu. Acresce que não se dispõe de indicadores de resultados que permitam apreciar as consequências da execução de um projeto em detrimento de outro.
180. Por outro lado, e tendo em conta a pertinência da modernização das aeronaves decorridos cerca de 40 anos de serviço, também não foram fornecidos pareceres ou informações (incluindo análises custo-benefício), que sustentem a opção da regeneração *versus* modernização ou, até mesmo, aquisição. Não existe, pois, uma relação clara, explícita e articulada nem entre os dois projetos/subprojectos nem quanto à respetiva contribuição para a edificação da capacidade.

Em sede de contraditório, o CEMFA, “*no sentido de esclarecer a "(...) opção da regeneração versus modernização (...)"*”, vem referir que “*importa ter presente que a "regeneração" de aeronaves é uma atividade que decorre de forma permanente, tendo em vista o aprontamento da aeronave para o voo, sendo independente de qualquer atividade de modernização, cuja finalidade é a de contrariar ou obviar o obsolescimento (designadamente tecnológico) da aeronave*”.

No entanto, a RCM n.º 109/2017, de 27 de julho, autorizou o início das negociações com a Embraer, S.A., com vista a aquisição de cinco aeronaves KC-390 tendo, designadamente, determinado que o MDN avaliasse a suspensão da modernização das atuais aeronaves C-130H, nos termos aprovados através do Despacho n.º 7859/2016 (publicado no DR, 2.ª série, n.º 114, de 16 de junho), devendo as verbas previstas para a modernização garantir a sustentação destas aeronaves até ser atingida a Capacidade Operacional Final do KC-390 e a execução de outras capacidades da Força Aérea, previstas na LPM.

A sustentação das aeronaves através da regeneração está legitimada nos termos indicados na RCM para que as dotações possam continuar a ser utilizadas para os fins indicados. No entanto, as decisões relativas à opção por aquisição ou modernização deverão ser precedidas de estudos técnicos e análises custo-benefício inerentes às várias opções que assegurem quais as que são mais conformes aos princípios da economia, eficácia e eficiência, por forma a evitar que se repitam as insuficiências acima assinaladas no ponto 180.

Nestes termos, é convicção do TdC que é pertinente serem mandados elaborar pela Força Aérea pareceres, informações e estudos técnicos robustos (incluindo análises custo-benefício) que sustentem a opção modernização, suscetíveis de habilitar a melhor apreciação dos projetos/subprojectos e da respetiva contribuição para a edificação da capacidade e a comparação dos custos e vantagens de cada uma das opções. As entidades a quem caiba elaborar esses estudos e análises custo-benefício deverão ser independentes da indústria ou de potenciais fornecedores, em ordem a prevenir a existência de possíveis conflitos de interesse e decisões financeiras ou administrativas viciadas de desvio de poder.

¹²² Cfr. Despacho n.º 7859/2016, de 16 de junho (relativamente a 5 aeronaves, sendo que, posteriormente, em 11 de julho, 1 ficou destruída em acidente).



Tribunal de Contas

4.2.5 - Reporte

181. A informação orçamental sobre a LPM prestada pela DGO reporta-se unicamente aos códigos orçamentais de classificação orgânica, funcional e económica, não distinguindo a afetação das dotações orçamentais por capacidades, nem a vigência da LPM-2006 e da LPM-2015, em 2015, nem, tão pouco, o financiamento da LPM por via dos seus Anexos I ou II.
182. Assim, sem prejuízo da informação constante dos inúmeros Relatórios de Atividades e de Gestão das diversas entidades do universo do MDN, o RELPM-2015 é o único documento que reporta a execução à luz das especificidades da LPM.
183. Ora, como já referido, o ano de 2015 teve, no que respeita à vigência da LPM, a particularidade de a LPM-2006 ser vigente de 1 de janeiro a 18 de maio e a LPM-2015 de 19 de maio a 31 de dezembro. Contudo, constatou-se que o RELPM-2015 apresentado pelo Núcleo de Acompanhamento da LPM ao MDN e por este à AR, dá conta da execução da LPM no ano, sem distinguir a execução no âmbito da LPM-2006 e da LPM-2015.
184. Acresce que o Núcleo de Acompanhamento da LPM [presidido pelo Diretor-geral da DGRDN] não elaborou relatórios trimestrais de 2015 sobre execução da LPM como lhe competia¹²³, os quais se mostravam essenciais para a compreensão da execução da LPM na transição da LPM-2006 para a LPM-2015. Não o tendo feito, nem existindo quaisquer outros relatórios ou documentos informativos alternativos, não é possível apreciar a execução de cada uma das LPM *per se*, nem, tão pouco, o impacto da LPM-2015 na LPM-2006 em vigor até meio do ano (até 18 de maio).
185. O exame de subprojectos concretos também permitiu verificar que, independentemente da fonte de financiamento da LPM (e.g. dotações do OE, receitas próprias) e do seu enquadramento no “*Mapa Financeiro*” da LPM-2006, ou no Anexo -I ou no Anexo - II da LPM-2015, o reporte do RELPM-2015 não faz qualquer distinção entre essas fontes, agregando todas as verbas. Assim, independentemente da origem das verbas afetas à LPM e da respetiva aplicação prevista, no RELPM-2015 tudo se reporta, na prática, unicamente ao Anexo -I.
186. Do mesmo modo, a execução das capacidades não é apresentada no RELPM-2015 com referência a cada um daqueles anexos, não permitindo aferir, designadamente, se alguma capacidade foi executada [i.e. investimento efetuado] por conta da receita da alienação de armamento, equipamento e munições, como estabelece o Anexo - II.
187. Neste sentido, salienta-se que o RELPM-2015 apresenta o projeto designado por “Anexo - II da LPM” enquadrado nos Serviços Centrais, com execução / pagamentos de 54,5 M€, e com a indicação de “nada a referir” quanto à execução física, às ações desenvolvidas e às ações a desenvolver. Trata-se da única referência àquele Anexo no RELPM-2015. Além do referido reporte ser inconsistente e incongruente, o exame de um dos subprojeto da FAP permitiu verificar que foi executado com verbas provenientes de alienações (0,2 M€) transferidas daqueles serviços e, conseqüentemente, era suscetível de ser enquadrável no Anexo - II, como estabelecido pelo Despacho n.º 95/MDN/2015. Nessa medida, a execução apresentada, além de distorcida, é pouco rigorosa porquanto evidencia valores superiores aos efetivamente executados (cfr. também ponto 133).

¹²³ Cfr. Despacho n.º 5408/2004 - Diretiva ministerial para a execução da LPM (DR, 2.ª Série, de 19 de março).



188. Quanto ao detalhe de informação, em especial sobre a execução física, o RELPM-2015 progride até à execução ao nível de projeto e dá conta, no caso da FAP, das ações desenvolvidas/a desenvolver, embora, em outros casos, seja usual a referência “nada a referir”. No caso da Capacidade Transporte Aéreo e do Projeto “Transporte Aéreo Inter-teatro e Intra-teatro”, o RELPM-2015 detalha diversas ações levadas a cabo no âmbito da sua execução dos subprojetos Alienação C-212 e Regeneração C-130H examinados.
189. A LPM-2015 inclui projetos com encargos plurianuais (e.g. contratos de manutenção), mas o RELPM-2015 indica os compromissos assumidos do ano e não os dos anos seguintes.
190. Para colmatar a insuficiência do detalhe informativo do RELPM e facilitar o exame recorrente da LPM pelo TdC, a DGRDN remete regularmente ao TdC mapas semestrais que comportam a execução mais detalhada, designadamente, dos referidos subprojetos na Capacidade e Projeto indicados.
191. Quanto à fiabilidade e consistência da informação relativa à LPM, constataram-se certas deficiências, designadamente:
- a informação orçamental e financeira em geral, difere de fonte para fonte, em particular da DGO para o REPLM-2015, como o Anexo 9 ilustra. No entanto, no caso na FAP, não existem divergências a assinalar;
 - a informação também difere do [e no] Relatório de Atividades (RA) e do Relatório de Gestão (RG) da FAP designadamente no que respeita a transição de saldos de 2014¹²⁴ e dotação inicial¹²⁵ de 2015;
 - o RG da FAP de 2015 repete informação do RG de 2014¹²⁶, que não era relevante para o reporte;
 - no âmbito da execução de 9,3 M€ no projeto Modernização C-130H que, como antes se referiu, foram utilizados no projeto de manutenção do EH-101, o RELPM-2015 indica, como ações desenvolvidas, a elaboração de procedimentos administrativos conducentes à aquisição de bens e serviços para regeneração do potencial da aeronave C-130H, enquanto que o mapa semestral da DGRDN evidencia o pagamento de 9,3 M€ integralmente no âmbito do projeto Modernização C-130H. Ou seja, a informação apresentada não é concordante entre si nem corresponde à realidade, uma vez que as dotações do projeto Modernização C-130H não foram aplicadas na regeneração nem na modernização da aeronave mas, antes, na manutenção dos helicópteros EH-101.
192. Relativamente ao reporte sobre os resultados alcançados com a execução da LPM, designadamente apoiado em indicadores de economia, eficiência e eficácia, refere-se que no RELPM-2015 nada consta. Por outro lado, os Relatórios de Capacidades, previstos no Despacho n.º 11400/2014, suscetíveis de fornecer informação relevante, não foram elaborados/atualizados.
193. O Relatório da Execução do PO06-Defesa também não evidencia de forma detalhada e circunstanciada a execução da LPM nem os resultados alcançados, porquanto a análise é efetuada ao nível global do PO.

¹²⁴ O RA refere “saldos transitados de 2014 ...de 4.817.057,86” e na Tab. 19 indica 2,46 M€ (página 31), enquanto o RG refere 7,03 M€ (Quadro n.º 11).

¹²⁵ No RA a Tab. 15 indica 22,96 M€ e a Tab. 19 indica 63,53 M€, enquanto o RG refere 58,96 M€ (Quadro n.º 11).

¹²⁶ Cfr. quadro n.º 2 – Despesa efetuada nas Múltiplas Vertentes Logísticas (Fonte de Financiamento).



Tribunal de Contas

194. Finalmente, salienta-se que, já anteriormente, o TdC tinha recomendado que o RELPM, deveria apresentar com detalhe suficiente os graus de execução física (incluindo indisponibilidades operacionais) e financeira, incluindo os compromissos futuros (em todo o seu horizonte temporal), de cada projeto/subprojeto e os seus reflexos na consecução dos objetivos de forças nacionais que justificaram cada investimento¹²⁷.

4.3 - Sistemas de informação

195. O SIGDN, gerido pela SGMDN e utilizado pelas entidades do MDN, contém a informação financeira referente ao planeamento, execução, prestação de contas e compromissos¹²⁸. No entanto, não reflete a execução física dos projetos, ou seja, não regista nem permite o controlo de tarefas, materiais e serviços necessários e respetivo grau de execução.

196. Em 2011 teve início o projeto, gerido pela DGRDN, de expansão do EPM ao EMGFA, Ramos e SGMDN para planear, gerir e controlar a execução dos projetos da LPM que visa designadamente a: otimização da gestão do processo de planeamento e execução da LPM; implementação de uma metodologia de revisão da LPM; gestão mais eficiente dos meios; minimização de inconsistência e maior fiabilidade da informação¹²⁹. O estágio de implementação do EPM difere de entidade para entidade, sendo a Marinha a mais avançada e na FAP ainda não ocorreu.

197. No processo de revisão da LPM (e.g.: agregação das propostas dos Ramos, análise de portfólio) levado a cabo pelos Serviços Centrais foram utilizadas as funcionalidades do EPM.

198. Através de *interface*¹³⁰, é possível a associação automática entre a informação financeira do SIGDN e a execução física dos projetos do EPM (e.g. entregas e trabalhos executados), bem como o planeamento e a avaliação de desvios pelos gestores de projeto evidenciando os montantes programados, contratualizados, comprometidos e pagos.

199. Por seu turno, na FAP existem cerca de 70 aplicações atualmente em exploração (sistemas, módulos, plataformas), segundo identificação do Plano Diretor dos Sistemas de Informação da FAP (PDSI)¹³¹, de que se destacam:

- o SIGMA-ABAST para a gestão do circuito de abastecimento e controlo de material: controlo de artigos e substitutos; controlo de existências nas Unidades e no Depósito Geral de Material Aeronáutico em Alverca e sua localização; consumos por código de aplicação; controlo de encomendas de material por rececionar e de requisições que aguardam decisão do gestor;
- a Plataforma Única de Sistemas de Informação da Força Aérea¹³² que inclui, entre outros: i) o PLUS-MGM para a gestão e controlo de situações, configurações e potenciais de aeronaves e componentes (normalmente com n.º de série) e registo de

¹²⁷ Cfr. Relatório n.º 27/2012 – 2.ª S, de 12 de julho de 2012.

¹²⁸ A estrutura de dados no SIGDN, para o controlo da LPM, divide-se em duas áreas: planeamento orçamental que controla os valores por medidas; *Project System* que controla as medidas até ao nível do contrato.

¹²⁹ Cfr. “*Ponto de situação da atual utilização do EPM pelos Serviços Centrais e por cada um dos Ramos*” da DGRDN, de outubro de 2016, adiante designado apenas por “Ponto de situação do EPM”.

¹³⁰ Transmissão de dados de: dotação inicial e dotação corrigida da LPM; execução por projeto; documentos de faturação (cfr. SGMDN - Instrução Técnica 2013LOG05).

¹³¹ Aprovado pelo CEMFA, em 16 de setembro de 2015.

¹³² Plataforma agregadora de sistemas de informação da FAP, de *login* único e baseada em serviços *web*.



ações de manutenção; ii) a componente de inspeções programadas a aeronaves, com a abertura automática de cartas de trabalho.

200. Porém, no PDSI refere-se designadamente que: existe algum obsolescência nos sistemas e tecnologias de informação; os sistemas de suporte à logística são dispersos por diferentes plataformas e, em alguns casos, não respondem às solicitações; existe necessidade de aplicações ajustadas à atividade em áreas exclusivas e sensíveis.

201. Pese embora a referida panóplia de aplicações disponíveis, verificou-se que:

- não está concluída a implementação do SIGDN e do EPM em todas as entidades do MDN. Desde logo a FAP não usa o EPM para o acompanhamento e controlo dos projetos da LPM¹³³, nem o *interface* SIGDN–EPM¹³⁴, pelo que não existe ligação entre a execução financeira e a execução física dos projetos (e.g. planeamento, entregas, trabalhos executados) com consequências na avaliação de desvios pelos gestores de projeto;
- segundo o Plano de Atividades da FAP de 2015, está a ser implementado o módulo de gestão de projetos do EPM para melhorar o planeamento e controlo dos projetos da LPM e o acompanhamento da sua execução física e financeira;
- a FAP utiliza o SIGDN para o controlo dos processos de aquisição e da execução financeira das capacidades/projetos¹³⁵, mas recorre aos seus próprios sistemas (SIGMA e PLUS-MGM) para o controlo de inventário e para a gestão e controlo de situações, configurações e potenciais de aeronaves e componentes;
- não existe integração dos sistemas próprios da FAP com o SIGDN, nem com o EPM, o que, associado à insuficiente atualização de registos detetada pela auditoria¹³⁶ é fonte de desconformidades e, conseqüentemente, não assegura uma adequada gestão de bens pela FAP, de acordo com os critérios da economia, da eficácia e da eficiência previamente fixados pelas autoridades orçamentais e de planeamento e de gestão recursos¹³⁷.

202. Acresce que já anteriormente o TdC recomendara à SGMDN e à agora DGRDN que, em articulação com os Ramos, fosse concluído o modelo de gestão, assente no desenvolvimento extensivo e integrado do SIGDN e EPM¹³⁸. Contudo, segundo a DGRDN¹³⁹, não foi possível dar cumprimento ao recomendado em virtude do processo de revisão da LPM e da reestruturação no seio do MDN (e.g. fusão entre a Direção-geral de Pessoal e Recrutamento Militar e a DGAIED).

¹³³ Embora no processo de revisão da LPM os projetos tenham sido carregados no EPM e utilizada a funcionalidade de “análise de portfólio”.

¹³⁴ Os trabalhos para a ativação do *interface* na FAP encontram-se em curso (cfr. “Ponto de situação do EPM”).

¹³⁵ No SIGDN estão registadas as dotações dos projetos e subprojetos da LPM e identificado o elemento de ação. A FAP não utiliza o SIGDN para registo dos n.ºs de série dos itens, apesar de conter um campo próprio para o efeito.

¹³⁶ e.g.: informação registada no PLUS, no campo “Localização”, que não corresponde à efetiva localização dos itens; não atualização do SIGMA-ABAST e do PLUS-MGM, quando existe a criação ou alteração do *Part Number* pela entidade reparadora (OGMA).

¹³⁷ Decorrem ações na FAP com vista a permitir a gestão de inventário de material aeronáutico integralmente no SIGDN [mantendo-se a gestão dos equipamentos instalados nas aeronaves no PLUS-MGM]. No entanto, alegadamente, terão de ser ultrapassadas algumas dificuldades relacionadas, designadamente, com o facto de, no SIGDN, o dado mestre ser o NNA quando para um NNA podem existir vários *Part Number* (PN), correspondendo cada um a uma versão do mesmo equipamento.

¹³⁸ Cfr. Relatórios n.ºs 22/2012 e 02/2014 de Acompanhamento Permanente da LPM.

¹³⁹ Cfr. ofício n.º 9105 da DGRDN, de 30 de setembro de 2016.



5 - CONCLUSÕES

Articulado e conteúdo da LPM-2015

203. A nova LPM-2015 foi aprovada pela Lei Orgânica n.º 7/2015, de 18 de maio, e entrou em vigor a 19 de maio, em resultado do processo de revisão levado a cabo com base no modelo de planeamento por capacidades da OTAN, orientando o investimento para as capacidades necessárias ao cumprimento das missões prioritárias da defesa nacional atribuídas às FFAA (cfr. pontos 34 a 63).
204. Foi consagrada na LPM-2015 uma cláusula de aplicação da LPM-2006 (revogada) aos programas previstos, ou não, nesta, mas que, a final, não se mostra em prática, pois os programas foram integrados na LPM-2015 (cfr. pontos 64 e 65).
205. A programação do investimento público das FFAA está plasmada no Anexo - I da LPM-2015, enquanto um novo Anexo - II consagra a programação do investimento a efetuar por conta da receita de alienações. Não obstante, a programação pode vir a ser substancialmente diferente da prevista em virtude de eventuais cativações fixadas nas LOE e/ou de alterações orçamentais, transferências entre capacidades e projetos e criação de novas capacidades e projetos, determinadas pelo MDN. Essas alterações ou transferências entre capacidades e projetos e a criação de novas capacidades não são objeto de adequado reporte que permita assegurar a rastreabilidade, visibilidade e compreensibilidade da sua efetiva execução física e financeira e imputação das alterações ocorridas e a sua fundamentação técnica, económica e de apreciação dos impactos nas efetivas capacidades operacionais das FFAA (cfr. pontos 66 a 73 e 80 a 83).
206. Apesar da proposta de revisão da LPM conter fichas de capacidades e projetos com informação detalhada, esta não tem qualquer expressão nos Anexos I e II visto que não acrescenta compreensibilidade ao conteúdo das capacidades, listadas naqueles anexos, pouco explícitas e sem correspondência a projetos concretos em função de prioridades estabelecidas. Também não foram fixados indicadores de economia, eficiência e eficácia associados aos resultados esperados, como é usual noutros países (e.g. França), impedindo a apreciação e a formulação de um juízo sobre a execução da LPM e constituindo, por isso, uma verdadeira limitação de âmbito (cfr. pontos 74 a 83).

Planeamento da LPM-2015

207. Sendo certo que o modelo de planeamento por capacidades da OTAN seria suscetível de assegurar maior transparência e facilitar a explicação pública dos gastos com a defesa, a sua adoção não é evidente na LPM-2015 porquanto, da sua escassa informação não resulta, no concreto, a articulação harmoniosa das várias componentes das capacidades e o seu contributo para concretizar os objetivos que as FFAA devem garantir (cfr. pontos 84 a 102).



Execução da LPM-2015

208. A LOE contempla anualmente as dotações necessárias à execução da LPM, por classificação orçamental (orgânica, funcional e económica), mas sem as afetar às capacidades e projetos, aos períodos de vigência, em 2015, da LPM-2006 e da LPM-2015 e aos seus Anexos I e II. Também não existe qualquer articulação [e.g. tabela de equivalências] entre a informação vertida no OE e a registada nos sistemas locais do MDN, por capacidades, pelo que a DGO valida a execução da LPM apenas por classificação orçamental (cfr. pontos 10 a 33 e 103 a 110).
209. A aplicação recorrente de cativações, apontada como uma condicionante da execução da LPM, tem vindo a ser ultrapassada, anualmente, dado que as LOE para 2016 e 2017 corresponderam ao agora estabelecido na LPM-2015 quanto à isenção de cativações (na dependência da LOE), bem como às recomendações formuladas pelo TdC nesse sentido. Realça-se, no entanto, que tal possibilidade se mantém no futuro, atento o carácter anual da LOE. Porém, não existe informação financeira e operacional sobre o impacto das cativações na priorização dos investimentos programados e na edificação das capacidades, nem indicadores apropriados associados aos resultados esperados, limitando, por isso, a apreciação da execução da LPM (cfr. pontos 111 a 116).
210. No Anexo - I da LPM-2015, como no OE-2015, foi inscrito o montante 210,0 M€ para investimento pelas entidades do MDN (Serviços Centrais, EMGFA e Ramos), que veio a coincidir com a dotação da LPM-2006, para 2015, após a drástica redução resultante de cativações e reduções orçamentais. As alterações orçamentais e a aplicação de receitas próprias de alienações militares para suprir tal redução, colocaram, no final, a dotação corrigida 80% acima da inicial, alcançando 376,7 M€. Este montante inclui verbas de receitas próprias de alienações que, contudo, deveriam ter integrado o Anexo - II como previsto (cfr. pontos 117 a 124).
211. A execução da LPM alcançou o montante de 324,1 M€ (taxa de execução de 86%), situando-se cada entidade acima de 80%, com exceção do Exército com apenas cerca de 30%. Daquele montante, os Serviços Centrais concentram a execução de 50%, bem como a execução, em exclusivo, de 54,5 M€ no âmbito do Anexo - II que previsivelmente caberia também a outras entidades do MDN (cfr. pontos 125 a 127).
212. Relativamente à FAP, com uma dotação inicial de 21,0 M€ afetada de cativações e reduções orçamentais, viu a sua dotação final alcançar 73,3 M€ (aumento de cerca de 250%) em resultado de alterações orçamentais destinadas, essencialmente, a reforçar a Capacidade Luta Aérea Ofensiva e Defensiva. Também ocorreu o reforço de capacidades em que não se registou qualquer execução (cfr. pontos 128, 129 e 131).
213. Na execução de 66,7 M€ da FAP (taxa de execução de 91%) sobressai a referida Capacidade que, com 56,6 M€, absorve quase todo o investimento, logo seguida da Capacidade Transporte Aéreo com apenas 7,9 M€ (cfr. pontos 130, 132 e 133).
214. Quanto à execução física, constatou-se que os sistemas de gestão e de reporte não fornecem informação para esse efeito e inexistem indicadores suscetíveis de permitir o exame do respetivo grau de execução (cfr. pontos 134 a 137).
215. A Capacidade Transporte Aéreo previa incluir encargos financeiros associados às aeronaves C-295M mas veio a integrar também os relativos às aeronaves C-212 e C-130H através, respetivamente, do subprojeto Alienação C-212 e do subprojeto Regeneração C-130H (este com início previsto apenas para 2017) (cfr. pontos 138 a 140).



Tribunal de Contas

216. Os sistemas utilizados para a gestão e controlo da LPM-2015 não permitem, assim, a adequada apreciação da sua execução nas vertentes orçamental, financeira e material e dos respetivos desvios, não tendo sido estabelecidos indicadores que permitam medir o impacto da edificação das capacidades no SF nem implementados, em pleno, apropriados sistemas informáticos.

Subprojeto Alienação C-212

217. Em dezembro de 2014 foram alienadas 2 aeronaves C-212 à ROU ao abrigo de um Acordo de Cooperação em matéria de defesa entre Portugal e a ROU conforme ao processo de vinculação específico previsto para os “tratados solenes” (cfr. pontos 141 a 146).

218. O subprojeto Alienação C-212 comportou as despesas de 308,7 m€ com a recuperação para o estado de voo das aeronaves e o exame dos correspondentes processos de aquisição de bens e serviços evidenciou que foi recorrentemente utilizado o ajuste direto e a dispensa de contrato escrito, esta nem sempre apropriadamente fundamentada (cfr. pontos 147 a 151).

219. As aeronaves foram alienadas por 1.683,0 m€ (resultado positivo, face ao valor de venda previsto de 360,0 m€ e às despesas com a recuperação de 308,7 m€), montante que, como determinado pelo MDN, se destinava a suprir, prioritariamente, necessidades implícitas no Anexo - II. A FAP procedeu à sua distribuição pelas Capacidades, entre elas, a Capacidade Transporte Aéreo que, contudo, estava prevista somente no Anexo - I (cfr. pontos 152 a 154).

220. Foram também realizadas despesas de 76,9 m€ com a beneficiação de equipamentos e infraestruturas na Base Aérea n.º 6 que, no entanto, não eram elegíveis no quadro do subprojeto ou da LPM, afetando a sinceridade, a fiabilidade e a adequação da programação da LPM e o reporte por completa falta de aderência à realidade (cfr. ponto 148).

Subprojeto Regeneração C-130H

221. O subprojeto Regeneração C-130H comportou despesas com a aquisição de bens e serviços de manutenção e reparação com vista à regeneração das aeronaves no montante de 1,0 M€ proveniente de verbas da LPM afetas aos Serviços Centrais (0,8 M€) e da alienação das aeronaves C-212 (0,2 M€) (cfr. pontos 155 a 157).

222. A aquisição de bens e serviços realizou-se essencialmente ao abrigo de um contrato celebrado com a OGMA, para o triénio 2014-2016, abrangendo as aeronaves C-130H e outras que, atentos os interesses essenciais de segurança do Estado Português, foi excluído da aplicação do Decreto-Lei n.º 104/2011, de 6 de outubro. Em 2015, a execução do contrato, embora prevista no orçamento de funcionamento da FAP, decorreu no âmbito da LPM-2015 em desrespeito pela decisão judicial de concessão de visto. Foram ainda celebrados contratos com outros fornecedores ao abrigo do CCP (cfr. pontos 158 a 162).

223. O exame dos processos de aquisição evidenciou existirem deficiências e insuficiências nos sistemas de gestão e controlo relacionadas com a incorreta indicação de procedimentos que não afetaram, em substância, os contratos e com pagamentos sem correspondência a serviços faturados e prestados no âmbito do contrato com a OGMA embora, a final, tenham ocorrido compensações (cfr. pontos 163 a 169).



224. O exame do registo dos bens nas aplicações da FAP revelou a desatualização da informação e certas desconformidades relacionadas com a tipologia e localização dos bens, sinalizando não estar assegurada a adequada e eficiente gestão de existências (cfr. pontos 170 a 174).

Outros projetos conexos

225. Com recurso à gestão flexível da LPM, foram utilizados 9,3 M€ no projeto Helicópteros EH-101, alegadamente deficitário e com compromissos com os respetivos contratos de manutenção, que se destinavam ao projeto Modernização C-130H que, conseqüentemente foi adiado. Contudo, sendo este projeto uma das prioridades estabelecidas para a LPM-2015, não se encontra justificado o impacto do adiamento na edificação das capacidades nem existem indicadores associados aos resultados suscetíveis de permitir a respetiva apreciação (cfr. pontos 175 a 180).

Reporte de informação

226. Tendo em conta que a informação prestada pela DGO assenta apenas nos códigos de classificação orçamental, o RELPM-2015 constitui-se como o documento de referência e o único que reporta a execução da LPM à luz das suas especificidades (cfr. pontos 181 e 182).

227. O exame do RELPM-2015 evidenciou que não distingue a LPM-2006 da LPM-2015, nem o financiamento e execução dos investimentos por via do Anexo - I ou II, ou as respetivas fontes de financiamento (e.g. dotações do OE, receitas próprias). Os relatórios trimestrais, essenciais para a boa compreensão da execução na transição da LPM-2006 para a LPM-2015, não foram elaborados, contrariamente ao previsto (cfr. pontos 183 a 186).

228. Na prática, o RELPM-2015 reporta-se, unicamente, ao Anexo - I não permitindo deduzir as capacidades executadas ou os investimentos efetuados por conta da receita da alienação de armamento, equipamento e munições, como estabelece o Anexo - II e como seria expectável tendo em conta esta inovação introduzida pela LPM-2015 (cfr. ponto 185).

229. A execução apresenta-se sobrevalorizada por considerar, como execução, as transferências entre entidades do MDN. De facto, constatou-se que, pelo menos, o projeto “Anexo - II da LPM”, nos Serviços Centrais (aliás, a única referência ao Anexo - II), apresenta uma execução de 54,5 M€, quando este montante corresponde às receitas de alienação para aplicação em projetos mediante transferência daqueles serviços (e.g. 0,2 M€ no subprojeto Regeneração C-130H). Tal prática, distorce e avoluma a execução financeira da LPM (cfr. ponto 187).

230. Quanto ao detalhe da informação no RELPM-2015, são reportados os compromissos apenas no ano sem atender à plurianualidade dos projetos e dos respetivos compromissos e é usual a referência “nada a referir” quanto à execução física e às ações desenvolvidas/a desenvolver. Para colmatar certas insuficiências a DGRDN tem remetido ao TdC mapas semestrais com informação mais pormenorizada. Atenta a limitada informação, bem como o seu carácter reservado, sublinha-se que em países como a França a informação além de detalhada é publicitada na Internet (cfr. pontos 188 a 190).

231. A informação prestada contém deficiências, como bem ilustra o caso do projeto Modernização C-130H cuja dotação não foi aplicada na regeneração nem na modernização da aeronave mas, antes, na manutenção dos helicópteros EH-101 e o reporte, quer do RELPM-2015 quer da DGRDN, omite a aplicação das verbas neste



Tribunal de Contas

projeto. A informação obtida através de fontes diferentes também apresenta deficiências, designadamente divergências entre o reporte da DGO e o RELPM-2015, bem como entre o Relatório de Atividades e o Relatório de Gestão de 2015 da FAP, sendo que este repete informação de 2014 (cfr. ponto 191).

232. Relativamente ao reporte sobre os resultados alcançados com a execução da LPM, designadamente ao nível da edificação das capacidades e o seu contributo para as missões atribuídas, o RELPM-2015 nada refere e os Relatórios de Capacidades, suscetíveis de fornecer essa informação, não foram elaborados (cfr. pontos 192 a 194).

Sistemas de informação

233. Os sistemas SIGDN e EPM em uso no MDN não estão implementados, em pleno, em todas as entidades, sendo que a FAP utiliza o SIGDN para o controlo dos processos de aquisição e da execução financeira das capacidades/projetos, mas não o EPM para o acompanhamento e controlo (físico, financeiro e análise de desvios) dos projetos, nem o *interface* SIGDN-EPM para a transmissão de dados financeiros (cfr. pontos 195 a 198).
234. A FAP recorre aos seus próprios sistemas (cerca de 70 aplicações entre sistemas, módulos, plataformas), alguns obsoletos e não integrados com o SIGDN nem com o EPM, designadamente ao SIGMA e PLUS-MGM para o controlo de inventário e para a gestão e controlo de situações, configurações e potenciais de aeronaves e componentes. O exame dos registos nestes sistemas evidenciou desconformidades decorrentes da sua insuficiente atualização (cfr. pontos 199 a 202).

Recomendações anteriores do TdC

235. Desde há cerca de uma década que o TdC tem vindo a recomendar que sejam tomadas medidas para: i) o adequado planeamento, execução, acompanhamento e controlo da LPM, nas vertentes, orçamental, financeira e física; ii) a apresentação do RELPM com detalhe suficiente dos graus de execução física e financeira, compromissos futuros por projeto/subprojeto e seus reflexos na consecução dos objetivos de forças nacionais que justificam cada investimento; iii) a conclusão do modelo de gestão, assente no desenvolvimento extensivo e integrado do SIGDN e EPM. Contudo, constata-se que permanecem as insuficiências já antes identificadas e que não só condicionam o acompanhamento e controlo físico e financeiro dos projetos e a adequada e eficiente gestão de bens como não permitem ao TdC formular um juízo sobre a execução da LPM (cfr. pontos 137, 194 e 202).
236. Em resumo, concluiu-se que:
- não existe correspondência, eventualmente assegurada através da integração dos sistemas de informação, entre a execução do PO06-Defesa, orçamental, e a da LPM, por capacidades;
 - a LPM-2015 não evidencia a adoção do modelo de planeamento, assente na edificação de capacidades à luz da matriz da OTAN, designadamente através da articulação das componentes das capacidades e do seu contributo para a concretização dos objetivos que as FFAA devem garantir;
 - a execução da LPM-2015 não decorreu em conformidade com a respetiva previsão nos seus Anexos I e II porquanto: inexistiu execução do Anexo - II, detalhada por entidades; as verbas disponibilizadas são substancialmente superiores ao previsto (80% em geral e 250% na FAP) fruto de reforços e diversas alterações sem correspondência, em certos casos, ao grau de execução;



- ao nível da execução detalhada de subprojetos, registaram-se diversas insuficiências e deficiências cuja ocorrência não foi atempada e adequadamente prevenida pelos sistemas de gestão e controlo;
 - com recurso à gestão flexível, foram aplicadas verbas em projetos/subprojetos que não estavam previstos, ou em despesas não enquadradas na LPM, e projetos previstos não foram executados;
 - o RELPM-2015 não fornece informação suscetível de compreender a execução da LPM-2015 à luz da Lei Orgânica n.º 7/2015, de 18 de maio, a que acresce um reporte com insuficiências, deficiências, distorções e omissões;
 - as limitações assinaladas seriam minimizadas se, no desenho da LPM, tivessem sido considerados modelos adotados por outros países (e.g. França), comportando objetivos claros e resultados esperados com a execução à luz de indicadores de economia, eficiência e eficácia previamente fixados.
237. Neste contexto, a documentação disponível para a apreciação da LPM-2015 e os respetivos sistemas de gestão e controlo não fornecem transparência ao processo de planeamento, execução, controlo e reporte e não conferem a consistência, a fiabilidade e a completude exigíveis à LPM enquanto elemento crítico na programação do investimento público das FFAA, impossibilitando o TdC de formular um juízo sobre a adequação do planeamento, execução, acompanhamento e controlo da LPM nas vertentes material, orçamental, financeira e de observância dos princípios de economia, de eficácia e de eficiência, o que constitui uma limitação de âmbito, tal como é entendido em auditoria.

6 – RECOMENDAÇÕES

238. Tendo presente que se encontra em curso a reforma da administração financeira do Estado (nova LEO: Lei n.º 151/2015; SNC-AP: Decreto-Lei n.º 192/2015), o TdC recomenda ao **Ministro da Defesa Nacional (Secretaria-geral do Ministério da Defesa Nacional, Direção-geral de Recursos da Defesa Nacional, Estado-Maior-General das Forças Armadas, Estado-Maior da Armada, Estado-Maior do Exército e Estado-Maior da Força Aérea)** para que providencie, em articulação com o **Ministro das Finanças (Unidade de Implementação da LEO)**:
- a) pela plena integração da LPM-2015 no sistema de programação orçamental plurianual previsto na nova LEO (artigo 35.º), aplicável ao exercício de 2019, suscetível de ser auditada através de indicadores de desempenho adequadamente desenhados e fixados pelas autoridades políticas e orçamentais competentes e por estas igualmente escrutináveis e suscetível de ser auditada, de forma integrada e sistemática, pelo TdC;
 - b) pela adequação dos sistemas de planeamento, execução, acompanhamento, controlo e reporte da LPM (e.g. SIGDN e EPM), nas vertentes, orçamental, financeira e física, por forma a fornecerem informação fiável, completa, atualizada e compreensível que permita examinar, com precisão, a execução dos investimentos programados, os seus reflexos na consecução dos objetivos de forças nacionais que os justificam, incluindo os seus impactos presentes e futuros (de acordo com as anteriores recomendações formuladas pelo TdC e com as necessárias adaptações decorrentes da implementação do SNC-AP);
 - c) pelo envio ao TdC, com periodicidade semestral, do ponto de situação dos trabalhos desenvolvidos no âmbito das alíneas anteriores.



Tribunal de Contas

239. O TdC recomenda ao Ministro da Defesa Nacional que diligencie para que a revisão da LPM-2015, prevista para 2018 com efeitos a partir de 2019, comporte designadamente os ajustamentos decorrentes do novo modelo de gestão orçamental centrada no desempenho e nos resultados.

7 - VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

240. Do projeto de Relatório abriu-se vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da LOPTdC, que emitiu parecer.

8 - DECISÃO

241. Em Subsecção da 2.ª Secção decidem os Juízes do TdC:

- a) Aprovar o presente Relatório;
- b) Determinar, nos termos da alínea d) do n.º 2 do artigo 78.º conjugado com a alínea c) do n.º 2 do artigo 12.º da LOPTdC, à Inspeção-geral da Defesa Nacional (IGDN) a realização, no prazo de 180 dias, de uma auditoria à execução do projeto “Anexo - II da LPM” no âmbito dos Serviços Centrais, com os objetivos constantes no Anexo 11, devendo o respetivo relatório ser remetido ao TdC;
- c) Ordenar que o Relatório e os seus Anexos (exceto o Anexo 11 que só será enviado ao Ministro da Defesa Nacional e ao Inspetor-geral da Defesa Nacional) sejam remetidos a:
 - Presidente da República;
 - Ministro das Finanças em funções em 2015 e atualmente;
 - Ministro da Defesa Nacional em funções em 2015 e atualmente;
 - Presidente da Comissão Parlamentar de Defesa Nacional;
 - Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas em funções em 2015 e atualmente;
 - Chefe do Estado-Maior da Armada em funções em 2015 e atualmente;
 - Chefe do Estado-Maior do Exército em funções em 2015 e atualmente;
 - Chefe do Estado-Maior da Força Aérea em funções em 2015 e atualmente;
 - Inspetor-geral da Defesa Nacional;
 - Secretário-geral do Ministério da Defesa Nacional em funções em 2015 e atualmente;
 - Diretor-geral de Recursos da Defesa Nacional em funções em 2015 e atualmente;
 - Diretora-geral do Orçamento em funções em 2015 e atualmente;
 - Coordenador da Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental;
 - Representante da Procuradora-geral da República junto do TdC, nos termos do n.º 4 do artigo 29.º da LOPTdC;
- d) Fixar o valor global dos emolumentos em 1.716,40 €¹⁴⁰;
- e) Divulgar o Relatório e seus Anexos (exceto o Anexo 11) no sítio eletrónico do TdC e junto da Comunicação Social.

¹⁴⁰ Cfr. artigos 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do TdC, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações subsequentes.



Tribunal de Contas

Tribunal de Contas, em sessão de 26 de outubro de 2017.

O CONSELHEIRO RELATOR,

(Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha)

OS CONSELHEIROS ADJUNTOS,

(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)

(António Augusto Pinto dos Santos Carvalho)

A Procuradora-geral Adjunta,



FICHA TÉCNICA

Coordenação Geral

Conceição Antunes

Auditora-Coordenadora

Coordenação operacional

Fernando Prego

Auditor-Chefe

Equipa de auditoria

Paulo Rodrigues

Técnico Verificador Superior Principal

Fernanda Cristo

Técnica Verificadora Superior de 1.^a Classe

Rute Serra

Técnica Verificadora Superior de 2.^a Classe

Colaboração

Lígia Neves

Técnica Verificadora Superior de 1.^a Classe

António Santos

Técnico Verificador Superior de 2.^a Classe

Claudia Coelho

Técnica Verificadora Superior de 2.^a Classe



ANEXO 1 – Metodologia

A auditoria foi desenvolvida em conformidade com as fases de planeamento, de execução e de relatório, descritas nos manuais de auditoria do TdC. A metodologia e os procedimentos são suportados por um sistema informatizado específico, baseado em fichas estandardizadas. As evidências de auditoria foram documentadas e as opiniões emitidas fundamentadas.

Os trabalhos realizados foram executados em conformidade com os princípios, as normas, os critérios e as metodologias acolhidos pelo TdC, tendo em conta o disposto no Regulamento da sua 2.ª Secção.

PLANEAMENTO

Estudos preliminares (EP)

Os EP incluíram a atualização da informação constante no “dossiê permanente” existente nos serviços do TdC e consubstanciaram-se no levantamento e estudo da legislação aplicável e enquadramento legal das entidades responsáveis pelo planeamento, execução e acompanhamento das medidas e projetos inscritos na LPM, nomeadamente o CEMGFA, CCEM, CEM dos Ramos, SGMDN e DGRDN.

No âmbito dos EP procedeu-se ainda ao exame dos relatórios do TdC relativos aos investimentos no âmbito da LPM¹⁴¹ e da informação recolhida, designadamente, junto da FAP e da DGRDN.

Plano Global de Auditoria

Com base nos EP, foi elaborado o PGA¹⁴², que comporta a orientação geral a seguir na auditoria e em que se estabeleceu: o âmbito da auditoria e os seus objetivos estratégicos; a identificação das áreas de potencial risco; a metodologia e os procedimentos, em geral; a constituição da equipa; a calendarização da ação, e o PA¹⁴³, que inclui o Quadro Metodológico em que se identificam, de forma detalhada, as áreas a auditar.

Considerando que a LPM-2015 estabelece a programação do investimento público das FFAA, de 2015 até 2026, em matéria de armamento e equipamento e, pela primeira vez, a programação do investimento a efetuar por conta da receita da alienação de armamento, equipamento e munições, o exame incidiu, em particular, sobre a execução da LPM na FAP que absorveu a maioria dos investimentos relacionados com as receitas de alienação e, em concreto, sobre os subprojetos “Alienação de aeronaves C-212” e “C-130H – Regeneração de potencial de aeronaves e motores”¹⁴⁴.

EXECUÇÃO DA AUDITORIA

Examinou-se a articulação do processo orçamental com o processo da programação militar (e.g. junto da DGO, da SGMDN, da DGRDN e da FAP), os procedimentos de aquisição de materiais/equipamento e de serviços de reparação/manutenção e correspondentes contratos de fornecimento (64 operações) e a informação sobre a execução da LPM-2015. Para o efeito, realizaram-se entrevistas e questionários e examinou-se diversa documentação fornecida (e.g. relatórios de execução da LPM, mapas semestrais de execução da LPM). As verificações efetuadas estão documentadas digitalmente¹⁴⁵ e os resultados substantivos alicerçaram as opiniões de auditoria constantes no Relato.

RELATO

Nos termos legais e regulamentares, o Juiz Conselheiro Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha aprovou o Relato a remeter para contraditório.

¹⁴¹ e.g.: Auditoria de Acompanhamento Permanente da LPM: VBR (PANDUR) – Relatório de Auditoria n.º 02/2014 – 2.ª S; Acompanhamento Permanente da LPM – Relatório de Auditoria n.º 22/2012 – 2.ª S; Auditoria à EMPORDEF/DEFLOC: Helicópteros EH-101 – Relatório de Auditoria n.º 27/2012 – 2.ª S.

¹⁴² Aprovados pelo Juiz Conselheiro João Ferreira Dias, em 18 de fevereiro de 2016 (cfr. Informação n.º 14/16-DAIV).

¹⁴³ Aprovado pelo Juiz Conselheiro Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha, em 21 de julho de 2016 (cfr. Informação n.º 41/16-DAIV).

¹⁴⁴ A alienação das aeronaves F-16 encontra-se em curso.

¹⁴⁵ Para efeitos de verificação física foram selecionados, de entre os itens adquiridos no âmbito dos processos examinados, com recurso aos registos das aplicações SIGMA-ABAST e PLUS-MGM, 18 bens (14 registados como encontrando-se em depósito na Base Aérea n.º 6 e 4 com registo de terem sido instalados em aeronaves). A seleção bens instalados em aeronaves foi limitada ao C-130H (designadamente, ao que se encontrava em ação de manutenção na BA 6, com o NC 16803), uma vez que as aeronaves C-212 (300) tinham já sido entregues à ROU.



ANEXO 2 – Principais entidades intervenientes

Os órgãos diretamente responsáveis em matéria de DN e respetivas competências são:

Presidente da República (PR) - exercer as funções de Comandante Supremo das FFAA; declarar o estado de sítio e o estado de emergência; ratificar os tratados relativos a responsabilidades internacionais no domínio da defesa;

Assembleia da República (AR) - apreciar as orientações da política de DN; aprovar as grandes opções do CEDN; legislar sobre a organização da DN e as bases gerais da organização, funcionamento, reequipamento e disciplina das FFAA; fiscalizar a ação do Governo no âmbito da DN e das FFAA;

Comissão de Defesa Nacional (AR_CDN) - apreciar e emitir parecer sobre propostas de lei e tratados; fornecer à AR elementos para apreciação dos atos do Governo; verificar o cumprimento da legislação pelo Governo e pelas FFAA;

Governo - aprovar as orientações da política de DN e assegurar a sua execução; aprovar o CEDN; orientar e fiscalizar a execução do orçamento da DN e da LPM, bem como a respetiva gestão patrimonial; supervisionar o exercício das competências dos Chefes de Estado-Maior em matéria de administração financeira; garantir a capacidade, os meios e a prontidão das FFAA para o cumprimento das missões;

Ministro da Defesa Nacional (MDN) - dirigir, assegurar e fiscalizar a administração das FFAA e dos serviços e organismos integrados no ministério; aprovar o CEM; orientar a elaboração do orçamento da DN e da LPM e fiscalizar a respetiva execução e gestão patrimonial; aprovar o DIF; elaborar e dirigir a política nacional de armamento e de equipamentos da DN;

Conselho Superior de Defesa Nacional (CSDN) – órgão de consulta para os assuntos da defesa nacional e das FFAA presidido pelo Presidente da República competindo-lhe: confirmar o CEM, aprovar as MIFA e o SF, e emitir parecer sobre os projetos e propostas de lei relativos à política de defesa nacional, à organização, funcionamento e disciplina das FFAA, ao CEDN e à LPM.



ANEXO 3 – Planeamento Estratégico da Defesa

Documentos estruturantes

Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN)¹⁴⁶

O novo CEDN pressupõe uma estratégia nacional, reconhecida e capaz de mobilizar os portugueses, definindo os aspetos fundamentais da estratégia global a adotar pelo Estado para a consecução dos objetivos da política de segurança e DN, para a qual concorrem todas as instâncias do Estado e da sociedade, com valores e interesses definidos na Constituição e na LDN.

A estratégia nacional define as missões prioritárias das FFAA, a escala geopolítica das prioridades do seu emprego e as capacidades necessárias, bem como as medidas de racionalização que garantam maior eficiência na aplicação dos seus meios. O primeiro dos três vetores de ação em que se desenvolve a estratégia nacional¹⁴⁷ respeita diretamente às FFAA e consiste em “exercer a soberania nacional, neutralizar ameaças e riscos à segurança nacional”.

Neste quadro, as FFAA devem estar preparadas para cumprir missões de: defesa integrada do território nacional; resposta a crises internacionais ou conflitos armados; apoio à paz e auxílio humanitário; cooperação técnico-militar; interesse público (desenvolvimento sustentado, bem-estar da população, apoio à proteção civil); cooperação com as forças e serviços de segurança.

Consequentemente, as missões prioritárias são consideradas na estrutura de forças e no seu dispositivo, dimensionados de acordo com o nível de ambição (definido pelo poder político) e as capacidades militares são otimizadas para uma maior resposta e prontidão. Considera-se prioritária a consolidação das FFAA como organização modular, flexível e moderna, adequando-as quer ao novo ambiente de segurança quer ao novo ambiente financeiro.

Todo o planeamento de capacidades é, assim, orientado para esse nível de ambição, com recurso à implementação da metodologia de planeamento por capacidades, sendo o investimento orientado para as capacidades necessárias ao cumprimento das missões prioritárias da defesa nacional.

Conceito Estratégico Militar (CEM)

Em linha com as prioridades e orientações contidas no CEDN, o CEM, atualizado e aprovado em 2014 (CEM 2014)¹⁴⁸, é o documento central da ação estratégico-militar para a definição da estratégia operacional, orientando a constituição de um instrumento militar para resposta às necessidades, interesses e responsabilidades de âmbito nacional.

Para o efeito, o CEM 2014 estabelece cenários do emprego da força militar¹⁴⁹, bem como o Conceito de Ação Militar (CAM) e as orientações específicas de definição das MIFA, do SF e do DIF, tendo em vista contribuir para o refinamento do pensamento estratégico e apoiar a tomada de decisão relativa ao levantamento ou sustentação de capacidades.

O CAM caracteriza a atuação das FFAA, ao nível estratégico-militar, nos empenhamentos em tempo de paz, exceção/ crise e guerra, respeitando os cenários identificados. Nesta ótica, deve estar garantida a transição da situação de paz para a situação de exceção/ crise ou guerra, incluindo um núcleo de capacidades em caso de evolução desfavorável do ambiente estratégico, o que determina que se disponha, em permanência e com aptidão para operar, de estruturas de comando e controlo, estruturas de informações, forças de operações especiais e forças e unidades navais, terrestres e aéreas.

¹⁴⁶ Aprovado pela RCM n.º 19/2013, de 5 de abril.

¹⁴⁷ Os outros dois são “ultrapassar os principais constrangimentos e vulnerabilidades nacionais” e “potenciar os recursos nacionais e explorar as oportunidades existentes”.

¹⁴⁸ Aprovado pelo MDN e confirmado pelo CSDN em 22 e 30 de julho de 2014, respetivamente.

¹⁴⁹ Os cenários gerais são: segurança e defesa do território nacional e dos cidadãos; defesa coletiva; exercício da soberania, jurisdição e responsabilidades nacionais; segurança cooperativa; apoio ao desenvolvimento e bem-estar; cooperação e assistência militar. Destes cenários, decorrem subcenários estabelecidos em função da natureza dos objetivos e interesses que o Estado pretende atingir e salvaguardar.



Tribunal de Contas

Missões das Forças Armadas (MIFA)

Neste contexto, as MIFA 2014¹⁵⁰ decorrem dos cenários de emprego das FFAA, do CAM e das orientações específicas, definidos no CEM 2014. No documento MIFA 2014 são, então, identificadas as missões de nível estratégico-militar cometidas às FFAA, cuja execução respeita as prioridades e orientações contidas no CEDN e CEM, designadamente: atenção devida à ação das ameaças persistentes e emergentes para dentro das nossas fronteiras; não deixar que se materializem vazios estratégicos nas áreas de interesse nacional; necessidade de projetar e manter a imagem de Portugal, enquanto “produtor de segurança”; papel vital da OTAN para a defesa coletiva.

Sistema de forças (SF)

O SF define o conjunto de capacidades que devem existir para o cumprimento das MIFA, identificando os tipos e quantitativos de forças e meios, tendo em conta a sua adequada complementaridade operacional. O SF é constituído por uma componente operacional (conjunto de forças e meios relacionados entre si numa perspetiva de emprego operacional integrado) e uma componente fixa (conjunto de comandos, unidades, estabelecimentos, órgãos e serviços essenciais à organização e apoio das FFAA).

O SF a edificar enquadra as capacidades dos Ramos numa estrutura baseada em áreas de capacidades de natureza conjunta, tendo por base os cenários identificados no CEM e de acordo com as prioridades de emprego. O SF é único e permanente, cobrindo as situações de paz, de exceção/crise ou de guerra, com a indispensável capacidade de crescimento e de adaptação, constituindo-se como o referencial para o levantamento de capacidades (planeamento de forças), suportado pela programação militar e correspondentes instrumentos financeiros.

Para o efeito, privilegia-se, na edificação de capacidades e com base na orientação política, um modelo de organização que contemple três conjuntos de forças e meios, referidos no nível de ambição constante da “Defesa 2020”, com a seguinte ordem de prioridade:

- uma Força de Reação Imediata (FRI) - para missões de evacuação de cidadãos nacionais em áreas de crise ou conflito e de resposta nacional autónoma em situações de emergência complexas;
- um conjunto de Forças Permanentes em Ação de Soberania (FPAS) – para missões, designadamente, de defesa aérea, patrulhamento, vigilância e fiscalização marítima e aérea, vigilância terrestre, busca e salvamento, defesa nuclear biológica química e radiológica, outras de interesse público e de resposta a catástrofes;
- um Conjunto Modular de Forças – para resposta a compromissos internacionais nos quadros da defesa coletiva e da segurança cooperativa (FND), por períodos de seis meses, para empenhamento até três operações simultâneas de pequena dimensão ou numa operação de grande dimensão.

Dispositivo de forças (DIF)

O DIF 2014¹⁵¹ estabelece a relação entre os comandos operacionais, forças, unidades e meios da componente operacional do SF 2014 com as infraestruturas ou elementos da sua componente fixa que lhes dão suporte, e materializa a organização e resposta às capacidades elencadas no SF 2014, visando o cumprimento das MIFA 2014.

No que respeita à implantação territorial dos órgãos de Comando e Controlo e das forças, unidades e meios, o DIF atende à estrutura e tipologia de forças previamente estabelecidas, para a otimização da resposta das FFAA no cumprimento das missões que lhe estão atribuídas.

¹⁵⁰ Aprovado em CSDN de 30 de julho de 2014.

¹⁵¹ Aprovado pelo Despacho n.º 145/MDN/2014, de 24 de outubro.



ANEXO 4 – Ciclo de Planeamento de Defesa Militar

Passo I - Elaboração da orientação política [ano par até ao fim do 1.º trimestre]

A Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar (DM_PDM) - elaborada de quatro em quatro anos e desejavelmente sincronizada com a aprovação da orientação política da OTAN - constitui a base que orienta o processo em cada ciclo, transmitindo os objetivos a alcançar e definindo o que as FFAA devem estar preparadas para fazer, referindo, em geral, as capacidades necessárias e as prioridades.

A DM_PDM deve então refletir, designadamente: a análise do ambiente estratégico; os fatores de natureza política, militar, económica, jurídica e tecnológica, que influenciem o desenvolvimento das capacidades necessárias; as orientações definidas no CEDN; o conteúdo dos documentos da OTAN e da UE relativos ao planeamento de defesa; a quantidade, escala e natureza das operações que Portugal deverá estar em condições de efetuar, de forma autónoma, e no quadro da OTAN e da UE (normalmente referido como nível de ambição); os requisitos qualitativos das capacidades necessárias para apoiar o nível de ambição, como forma de orientar o esforço de desenvolvimento de capacidades.

Passo II - Definição dos requisitos de capacidades e identificação de lacunas [ano par + 30 meses]

Este passo tem em vista a rigorosa identificação das capacidades militares necessárias para habilitar as FFAA na prossecução dos objetivos a alcançar anteriormente definidos, partindo da DM_PDM, CEM, MIFA, SF e DIF. A determinação completa dos requisitos é efetuada, em regra, de quatro em quatro anos, desejavelmente articulada com a definição dos Requisitos Mínimos de Capacidades da OTAN.

O processo de definição dos requisitos inicia-se com a Diretiva de Planeamento de Forças (DPF) do CEMGFA, que inclui os critérios, orientações e prioridades para a edificação de capacidades militares. De acordo com a DPF, os Chefes do Estado-Maior elaboram propostas sobre as necessidades específicas dos Ramos. O EMGFA compara os requisitos de capacidades com as capacidades existentes e planeadas, identifica as lacunas que impeçam alcançar o nível de ambição e ordena-as, por prioridades, em função do risco associado.

Passo III - Definição de objetivos de capacidades [2.º ano par até junho do último ano ímpar]

Identificadas, antes, as lacunas das capacidades necessárias, neste passo são priorizadas as propostas de forças, organizadas por capacidades, do EMGFA e dos Ramos, seguindo-se a análise da adequabilidade militar, pelo CEMGFA, e de exequibilidade em termos financeiros, de pessoal, de material e infraestruturas, pela SG/MDN e DGRDN.

O CEMGFA elabora então o Projeto de Propostas Nacionais (incluindo compromissos internacionais), por capacidades, e a respetiva análise de risco, o qual é submetido a parecer do CCEM e à aceitabilidade política do MDN e serve de base à reunião bilateral com a OTAN. Na sequência desta reunião, o projeto e a análise de risco são confirmados ou ajustados, e submetidos à validação do MDN como primeiro projeto de Objetivo de Forças. Este projeto serve de base à reunião multilateral com a OTAN, na sequência da qual o projeto é aprovado pelo MDN.

Segue-se então a elaboração de planos de implementação, para as diferentes áreas funcionais que compõem uma capacidade e das LPM e LPIM. Este passo é efetuado de quatro em quatro anos.

Passo IV – Implementação [durante todo o ciclo]

Este passo tem por objetivo implementar os planos e executar as leis de programação, contribuindo para alcançar os objetivos definidos, sendo essencial que todas as entidades envolvidas sejam dotadas dos meios tecnológicos para, em permanência, visualizar a implementação.

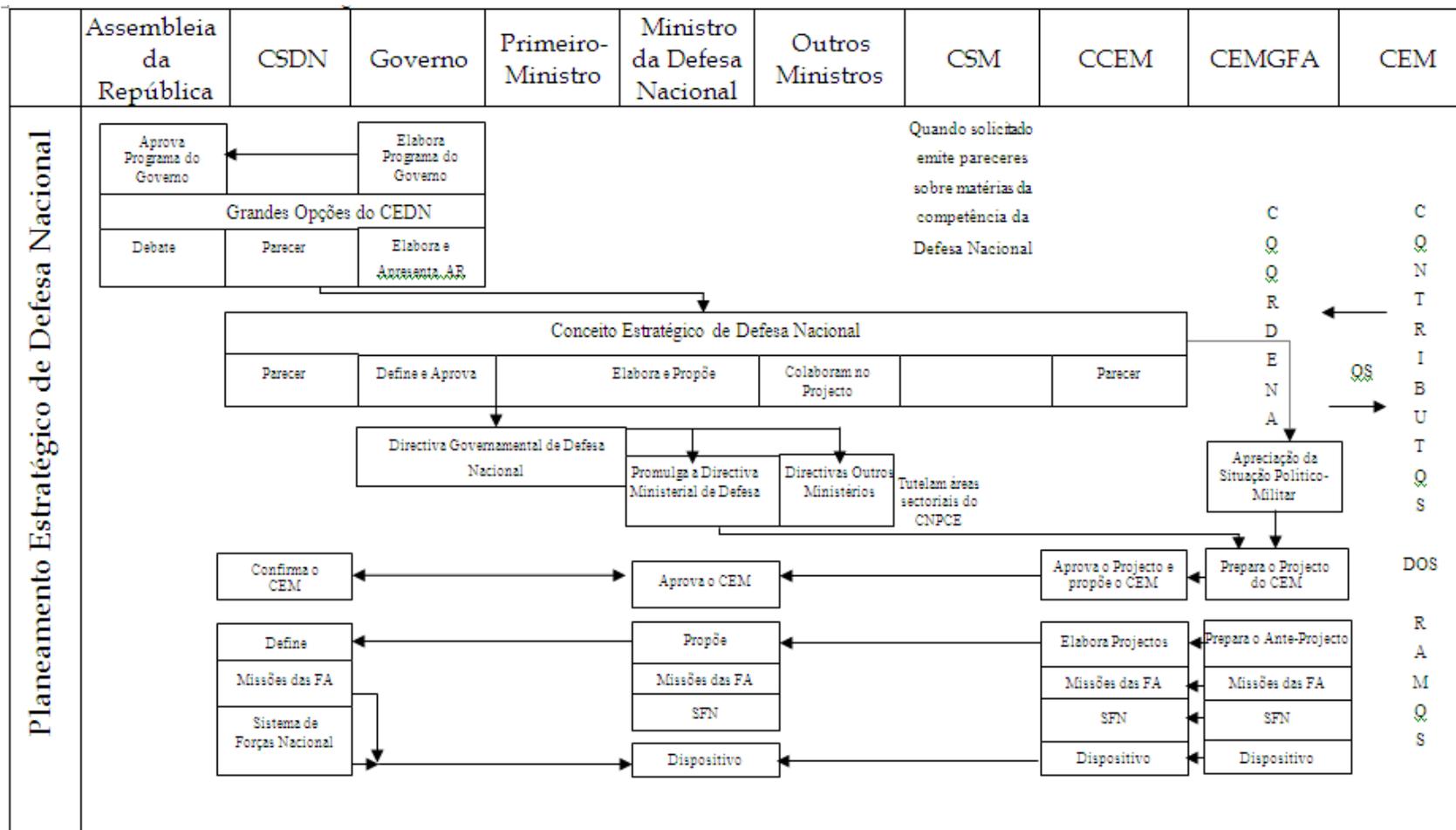
Passo V - Revisão dos resultados [no último trimestre de cada ano ímpar]

A revisão dos resultados constitui um instrumento fundamental de controlo e tem início com a auditoria às capacidades do SF, sendo recolhida informação sobre as forças e capacidades existentes e planeadas, o planeamento financeiro associado e avaliada a capacidade do SF em responder às missões autónomas e aos compromissos para com a OTAN e EU.

Após a reunião multilateral com a OTAN, a avaliação é confirmada ou ajustada, elaborada a avaliação do risco pelo CCEM e preparado o Relatório de Capacidades do SF contendo o grau de satisfação quanto à orientação política e ao nível de ambição alcançado. Este Relatório (elaborado de quatro em quatro anos e atualizado em cada dois anos) é desenvolvido no âmbito do Grupo de Acompanhamento do Planeamento de Defesa, apreciado pelo CCEM e aprovado pelo MDN.



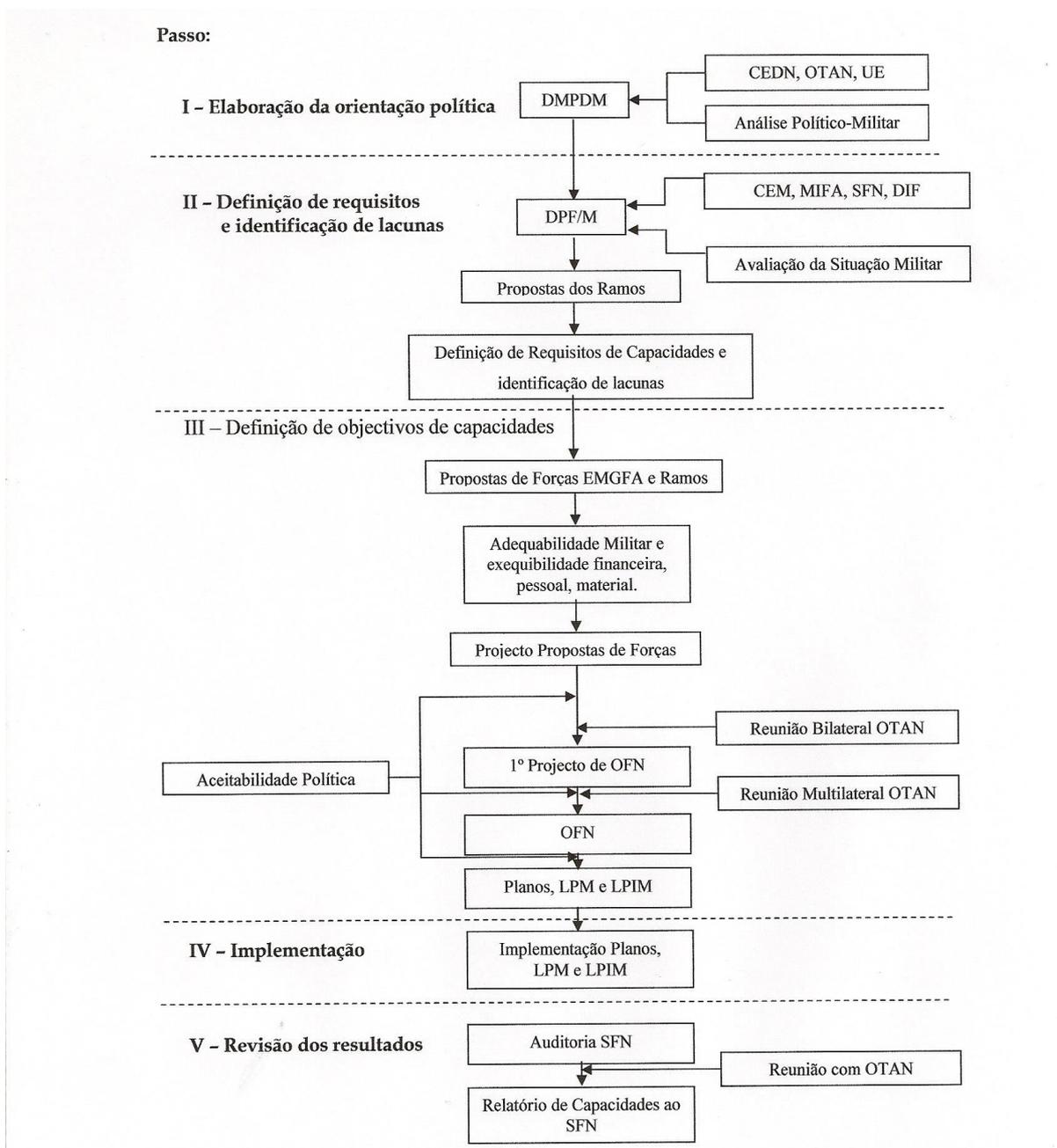
ANEXO 4 – Figura 1 - Modelo de Planeamento Estratégico de Defesa Nacional



Fonte: MDN-2011



ANEXO 4- Figura 2 - Modelo de Planeamento de Defesa Militar



Fonte: MDN-2011



ANEXO 5 – Processo de revisão da LPM

Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar (DM_PDM)¹⁵²

A DM_PDM estabelece a orientação política para o planeamento de defesa para o quadriénio 2014-2018 tendo em conta a aprovação dos principais documentos estruturantes do planeamento estratégico militar (CEM, MIFA e SF) e a concretização de tarefas relativas a passos do C_PDM (I e II), em conjugação com as orientações relevantes do planeamento da OTAN e da UE. A revisão e atualização da LPM-2006 justificava-se face ao seu longo período de vigência (2006-2023), às alterações ocorridas, incluindo a conjuntura económico-financeira, ao nível dos programas inscritos e à recente aprovação, antes referida, de todo o edifício conceptual que a sustenta.

A DM_PDM estabeleceu orientações, designadamente as seguintes:

- no âmbito da Diretiva de Planeamento de Forças (DPF), cabe aos CEM dos Ramos elaborar propostas sobre as necessidades específicas e a alienação de material no sentido de os recursos financeiros serem dirigidos para as capacidades prioritárias;
- no âmbito da LPM: em resultado da identificação das prioridades, as capacidades são desenvolvidas num determinado período temporal, delimitando de imediato os projetos com interesse para Portugal para inscrição na LPM com vista ao seu financiamento;
- no planeamento de recursos financeiros, cabe à SGMDN: i) determinar o impacto orçamental da edificação das capacidades; ii) assegurar a sustentação financeira do processo, através da LPM;
- à DGRDN cabe: i) proceder à avaliação contínua e sistemática do ponto de situação da edificação da componente material prevista na LPM; ii) determinar os requisitos tecnológicos e industriais necessários para edificar as capacidades; iii) coordenar a formulação do Plano de Armamento; iv) promover, coordenar e executar, com o EMGFA e Ramos, os processos de aquisição e manutenção do armamento e equipamento.

Diretiva para a revisão da LPM (DR_LPM)¹⁵³

Face à necessidade de revisão da LPM, foi emitida a DR_LPM em conformidade com as orientações contidas nos documentos estruturantes aprovados e nas diretivas emanadas. Concretamente, a DR_LPM estabeleceu que o projeto da LPM deve ser elaborado para a programação do investimento para um período máximo de doze anos, em que o 1.º quadriénio inclua os compromissos a assumir, o 2.º quadriénio, com carácter indicativo, contemple a prospetiva de despesa, e ainda, excepcionalmente, um 3.º quadriénio para o caso de sistemas/equipamentos que justifiquem uma programação financeira mais alargada, com pressupostos e condições a definir.

Apreciação pela Assembleia da República (AR)

Decorrido todo o processo estabelecido, o Governo, após aprovação em Conselho de Ministros, apresentou à AR a proposta de revisão da LPM. Da apreciação levada a cabo pela AR_CDN destacam-se certos aspetos resumidos nos pontos seguintes.

No seu parecer a AR_CDN¹⁵⁴ considerou: i) a análise comparativa entre a LPM-2006 e a LPM projetada; ii) os aspetos relacionados designadamente com a possibilidade de o encargo anual de cada capacidade poder ser excedido, a exclusão de cativações orçamentais, a eliminação das referências a contratos de locação, a vigência da LPM e o aditamento de um Anexo - II relativo ao investimento a efetuar em resultado de alienações; iii) a legislação comparada de Espanha e França no âmbito do enquadramento internacional, elencando as peças legais relevantes.

Do debate parlamentar sobre a proposta de LPM, na generalidade, destaca-se ¹⁵⁵: i) o MDN referiu a análise rigorosa dos programas de aquisição em curso e no novo quadro conceptual, indicou as prioridades (dois navios de patrulha oceânicos, substituição da arma ligeira e as aeronaves C-130) e a nova modalidade de consideração das alienações no financiamento de novas aquisições; ii) os grupos parlamentares, por seu turno, manifestaram designadamente reservas quanto à confidencialidade das fichas dos programas, ao carácter vago das capacidades e programas, à fixação das dotações orçamentais e à exclusão de cativações quando podem ser alteradas pela LEO e pelo Governo e à aplicação da LPM revogada.

¹⁵² Aprovada pelo Despacho n.º 11400/2014, de 11 de setembro, do MDN.

¹⁵³ Despacho n.º 11399/2014, de 11 de setembro de 2014.

¹⁵⁴ Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 270/XII/4.ª (GOV), de 20 de janeiro de 2015.

¹⁵⁵ Cfr. Documento da Reunião Plenária de 22 de janeiro de 2015, disponível em <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/01/12/04/041/2015-01-22/54?pgs=42-60&org=PLC&plcdf=true>.



Tribunal de Contas

Anexo 6 – Anexo - I da LPM-2015

Programação do investimento público das FFAA em matéria de armamento e equipamento

Unidade: milhares de euro

	1.º quadrante – Período de 2015 a 2018					2.º quadrante – Período de 2019 a 2022					3.º quadrante – Período de 2023 a 2026					Total
	2015	2016	2017	2018	Total	2019	2020	2021	2022	Total	2023	2024	2025	2026	Total	
SERVIÇOS CENTRAIS																
Capacidades Conjuntas	100 000	95 138	94 812	94 664	384 615	63 847	104 432	35 609	35 578	239 465	32 624	16 288	0	0	48 912	672 993
Transporte Aéreo (IPT) Estratégico, Tático e Especial	10 000		4 500	7 000	21 500	8 500	3 500	2 500	2 000	16 500	1 000				1 000	39 000
EMGFA																
Comando e Controlo	4 050	8 531	6 421	5 801	24 803	5 722	7 172	5 322	5 372	23 588	6 522	6 322	4 872	6 422	24 138	72 529
Ciberdefesa	900	1 100	1 100	1 500	4 600	1 350	1 350	1 750	1 350	5 800	800	1 200	800	800	3 600	14 000
Informações Militares (INTEL)	0	16	2	2	20	2	2	152	102	258	102	102	102	102	408	686
Segurança Militar e Contra-Inteligência	0	19	46	27	92	11	5	12	35	63	5	0	2	2	8	163
Apoio Sanitário	0	0	156	604	760	465	165	115	165	910	65	65	65	65	260	1 930
MARINHA																
Comando e Controlo Naval	1 011	1 023	1 071	1 050	4 154	1 025	1 025	1 050	1 150	4 250	1 000	4 500	4 500	4 600	14 600	23 004
Oceânica de Superfície	44 605	46 089	52 732	46 426	189 852	61 964	50 316	68 891	59 431	240 601	53 835	57 884	98 378	52 025	262 123	692 576
Submarinos	7 024	3 837	5 469	20 197	36 526	7 302	4 379	19 934	17 539	49 154	33 335	31 066	19 322	22 945	106 667	192 347
Projeção de Força	50	100	100	100	350	100	100	8 903	1 100	10 203	300	300	373	302	1 276	11 829
Guerra de Minas	50	100	100	100	350	100	100	100	100	400	100	100	100	100	400	1 150
Patrulha e Fiscalização	0	30 000	29 000	6 500	65 500	500	500	500	500	2 000	500	500	500	500	2 000	69 500
Oceanográfica e Hidrográfica	100	300	300	300	1 000	400	300	300	300	1 300	300	300	5 000	5 000	10 600	12 900
Apoio à Autoridade Marítima Nacional	290	405	405	400	1 500	300	405	500	500	1 705	505	500	500	505	2 010	5 215
Reservas de Guerra	200	1 200	500	1 200	3 100	1 500	1 800	500	500	4 300	500	500	500	500	2 000	9 400
EXÉRCITO																
Comando e Controlo Terrestre	1 935	6 000	6 800	9 500	24 235	12 290	12 290	12 290	11 448	48 318	11 748	2 448	2 448	2 448	19 092	91 645
Forças Leveiras	406	12 000	11 500	11 700	35 606	18 800	11 200	2 000	4 500	36 500	1 000	0	2 000	0	3 000	75 106
Forças Médias	23	600	0	0	623	0	0	0	0	0	1 500	1 500	0	5 000	8 000	8 623
Forças Pesadas	463	0	500	1 500	2 463	5 500	4 000	4 000	7 000	20 500	9 200	6 000	17 500	17 500	50 200	73 163
Defesa Imediata dos Arquipélagos	0	0	0	0	0	1 000	0	0	0	1 000	0	0	0	0	1 000	1 000
Operações Especiais	0	1 400	1 000	1 300	3 700	1 000	1 000	1 790	3 000	6 790	0	0	0	0	0	10 490
Informações, Vigilância, Aquisição de Objetivos e Reconhecimento Terrestre	0	1 600	1 500	2 600	5 700	4 100	1 900	7 120	7 000	20 120	3 600	2 800	100	100	6 600	32 420
Transporte Terrestre	400	0	0	0	400	400	400	100	2 000	2 900	1 000	1 000	1 000	1 000	4 000	7 300
Proteção e Sobrevivência da Força Terrestre	828	410	1 790	5 740	8 768	5 100	4 290	5 290	15 358	30 038	19 500	32 500	25 500	28 900	106 400	145 206
Sustentação Logística da Força Terrestre	13 205	6 272	5 176	7 758	32 411	14 100	11 580	22 420	30 260	78 360	29 900	27 500	14 720	19 120	91 240	202 011
Apoio Militar de Emergência	0	0	0	3 000	3 000	0	1 000	0	1 710	2 710	0	0	0	0	0	5 710
Cooperação e Assistência Militar	0	100	0	0	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	100
Reservas de Guerra	1 500	0	0	2 000	3 500	0	2 000	2 000	0	4 000	2 000	0	0	0	2 000	9 500
FORÇA AÉREA																
Comando e Controlo Aéreo	1 550	2 940	3 580	3 830	11 900	2 713	1 193	4 963	3 963	12 832	2 300	3 413	2 650	3 050	11 413	36 145
Vigilância, Detecção, Identificação (VDD) e Intervenção (QRA-I) no Espaço Aéreo	0	0	1 100	1 650	2 750	750	600	1 100	0	2 450	0	0	5 000	18 000	23 000	28 200
Luta Aérea Ofensiva e Defensiva	10 267	6 400	7 480	19 370	43 517	15 300	8 900	21 350	20 950	66 500	18 000	29 100	18 683	30 000	95 783	205 800
Operações Aéreas de Vigilância, Reconhecimento e Patrulhamento (VRP) Terrestre e Marítimo	510	1 000	2 000	2 700	6 210	3 000	1 000	4 000	4 000	12 000	5 000	6 000	8 000	10 813	29 813	48 023
Transporte Aéreo (IPT) Estratégico, Tático e Especial	7 600	2 920	7 610	7 831	25 961	8 110	8 346	8 589	8 839	33 884	9 097	9 362	9 635	9 951	38 045	97 890
Bosca e Salvamento (SAR)	0	0	0	0	0	20 000	20 000	20 000	20 000	80 000	20 000	20 000	20 000	20 000	80 000	160 000
Projeção, Proteção, Operacionalidade e Sustentação (FPPOS) da Força	0	0	0	0	0	500	500	500	0	1 500	0	0	1 500	2 000	3 500	5 000
Instrução de Pilotagem e Navegação Aérea	0	0	250	250	500	5 250	5 250	7 250	7 250	25 000	7 250	7 250	6 250	6 250	27 000	52 500
Reservas de Guerra	3 033	500	3 000	3 400	9 933	4 000	4 000	4 100	2 000	14 100	2 413	6 500	5 000	7 000	20 913	44 946
Total	210 000	230 000	250 000	270 000	960 000	275 000	275 000	275 000	275 000	1 100 000	275 000	275 000	275 000	275 000	1 100 001	3 160 000



Tribunal de Contas

Anexo 7 – Anexo - II da LPM-2015

Programação do investimento a efetuar por conta da receita da alienação de armamento, equipamento e munições

Unidade: milhares de euros

	1.º quadriénio — Período de 2015 a 2018				Total
	2015 (a)	2016	2017	2018	
SERVIÇOS CENTRAIS					
Transporte Aéreo (TPT) Estratégico, Tático e Especial	2 000	6 480	0	0	8 480
MARINHA					
Oceânica de superfície	8 000	7 000	3 000	0	18 000
EXÉRCITO					
Comando e controlo terrestre		3 000	3 000	0	6 000
FORÇA AÉREA					
Luta Aérea Ofensiva e Defensiva (b)	29 000	18 600	2 700	0	50 300
Luta Aérea Ofensiva e Defensiva	13 000	3 500	4 550	0	21 050
Operações Aéreas de Vigilância, Reconhecimento e Patrulhamento (VRP) Terrestre e Marítimo	1 000	0	0	0	1 000
Projeção, Proteção, Operacionalidade e Sustentação (PPOS) da Força	3 000	4 000	2 000	0	9 000
Instrução de pilotagem e navegação aérea	70	100	0	0	170
<i>Total</i>	56 070	42 680	15 250	0	114 000

(a) Inclui 24 000 000 € a transitar de 2014, resultante de saldos de alienação de equipamento militar.

(b) Conforme previsto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2013, de 21 de agosto.



Tribunal de Contas

Anexo 8 – Evolução na afetação de verbas à LPM

Unid: m€

Capítulos	SalDOS de 2014	2015						Receitas próprias e outras	Total de receitas	Alterações Orçamentais	Dotação Corrigida	Pagamentos a)	SalDOS de 2015
		(Receitas gerais)											
		LPM-2006	Redução-33,34%	LOE-2015	Cativação 15%		Dotação						
					(5)		Após cativ.						
(1)	(2)	(3)	(4)	Agrup. 02	15%	(6)=(4)-(5)	(7)	(8)=(6)+(7)	(9)	(10)=(1)+(8)+(9)	(11)	(12)=(10)-(11)	
Serviços Centrais	41 178	104 367	5 633	110 000	88 222	13 233	96 767	32 170	128 937	-4 514	165 601	158 540	7 061
EMGFA	4 091		4 950	4 950	895	134	4 816		4 816	0	8 907	7 499	1 408
Marinha	163	111 105	-57 775	53 330	15 083	2 262	51 068		51 068	39 001	90 232	73 715	16 517
Exército	19 386	49 559	-30 799	18 760	8 144	1 222	17 538	1 500	19 038	250	38 674	12 620	26 054
Força Aérea	6 586	49 998	-27 038	22 960	13 183	1 977	20 983		20 983	45 709	73 278	66 681	6 597
TOTAL	71 405	315 029	-105 029	210 000	125 527	18 829	191 171	33 670	224 841	80 445	376 692	319 053	57 638

Fonte: DGO - Ficheiros: 1B_SIGO_DE; 5_Cópia de SalDOS Transitados de 2014_LPM; 5_SalDOS Transitados de 2015_LPM; 5_CE_Aplicação em despesa_Comunicações_2015; 5_CE_Aplicação em despesa_Comunicações_2016; a) – Não inclui salDOS.

Anexo 9 – Verbas afetas à LPM: DGO e RELPM-2015

Unid: m€

Capítulos	SalDOS de 2014		Orçamento Inicial		Cativações		Alterações Orçamentais		Dotação Corrigida		Pagamentos		SalDOS de 2015	
	DGO	RELPM 2015	DGO	RELPM 2015	DGO	RELPM 2015	DGO	RELPM 2015	DGO	RELPM 2015	DGO a)	RELPM 2015	DGO	RELPM 2015
Serviços Centrais	41 178	0	142 170	142 070	13 233	13 233	-4 514	36 764	165 601	165 601	158 540	163 574	7 061	2 027
EMGFA	4 091	4 091	4 950	4 950	134	134	0	0	8 907	8 907	7 499	7 492	1 408	1 415
Marinha	163	163	53 330	53 330	2 262	2 262	39 001	39 001	90 232	90 232	73 715	73 715	16 517	16 517
Exército	19 386	19 386	20 260	18 760	1 222	1 222	250	1 750	38 674	38 674	12 620	12 617	26 054	26 057
Força Aérea	6 586	6 586	22 960	22 960	1 977	1 977	45 709	45 709	73 278	73 278	66 681	66 681	6 597	6 597
TOTAL	71 405	30 226	243 670	242 070	18 829	18 828	80 445	123 224	376 692	376 692	319 053	324 079	57 638	52 613

Fonte: DGO - Ficheiros: 1B_SIGO_DE; 5_Cópia de SalDOS Transitados de 2014_LPM; 5_SalDOS Transitados de 2015_LPM; 5_CE_Aplicação em despesa_Comunicações_2015; 5_CE_Aplicação em despesa_Comunicações_2016 e RELPM 2015; a) – Não inclui salDOS.



Anexo 10 – O procedimento de alienação de aeronaves C-212

No DIF-2007, foi estabelecida a desativação, a partir do ano de 2008, do sistema de armas C-212.

Em setembro de 2011, após parecer favorável do CCEM à alienação, foi determinado pelo CEMFA a desativação operacional do sistema de armas C-212. Em resultado da matriz de condição das aeronaves, consideraram-se 17 a alienar¹⁵⁶, das quais 10 como sucata.

Foi autorizada a abertura de procedimento para alienação das 15 aeronaves C-212 (100), em curso (cfr. Despacho n.º 6191/2014 – DR, II Série, n.º 91, de 13 de maio).

Em novembro de 2013, foi autorizado o início de negociações, a fim de ser estabelecido um acordo em forma de contrato, que englobasse a alienação de 2 aeronaves C-212 (300)¹⁵⁷.

No final de 2013, foi conhecida a intenção da República Oriental do Uruguai (ROU) de adquirir aquelas aeronaves¹⁵⁸.

Em março de 2014, foi autorizada a alienação das aeronaves, por parte do governo de Espanha¹⁵⁹.

Ainda em março de 2014, em cumprimento da legislação aplicável¹⁶⁰ foram consultadas a Empresa Portuguesa de Defesa SGPS S.A. (EMPORDEF)¹⁶¹ e o MAI¹⁶².

Em julho de 2014, foi assinada uma “Carta de Intenções” entre o MDN e o Ministério da Defesa Nacional da ROU com vista à celebração de contrato de alienação das referidas aeronaves, um conjunto de sobresselentes e trabalhos de manutenção¹⁶³.

Em agosto de 2014¹⁶⁴, o MDN aprovou a minuta do contrato de alienação e a transferência de 400 m€ para a FAP com vista à regeneração das aeronaves para a condição de voo.

Em dezembro de 2014, foi assinado o contrato de alienação, tendo os certificados de transferência de propriedade das aeronaves sido emitidos a 14 e 15 de setembro de 2015.

Entre janeiro e dezembro de 2015, a FAP emitiu 3 faturas correspondentes aos trabalhos efetuados e a ROU efetuou os correspondentes pagamentos.

¹⁵⁶ De um total de 24.

¹⁵⁷ Cfr. Despacho do MDN, de 15 de novembro de 2013, exarado na informação da DGAIED n.º 1020.

¹⁵⁸ Cfr. ofício n.º 6714/2013/DGPE/DAS, de 25 de novembro de 2013, e ofício n.º 1808, de 2 de dezembro de 2013 da DGPDN.

¹⁵⁹ Cfr. ofício n.º 877, de 11 de março de 2014, do *Ministerio de Economía y Competitividad*.

¹⁶⁰ Cfr. alínea b) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 48/89, de 22 de fevereiro.

¹⁶¹ Cfr. ofício n.º 4720, de 29 de novembro de 2012, da DGAIED.

¹⁶² Cfr. ofício n.º 135/CG, de 11 de janeiro de 2013, do Gabinete do MDN.

¹⁶³ Cfr. “*Letter of Intent*”, de 25 de julho de 2014.

¹⁶⁴ Cfr. Despacho do MDN, de 6 de agosto de 2014, exarado na informação da DGAIED n.º 900.



Tribunal de Contas

Anexo 12 – Respostas remetidas em sede de contraditório



08.SET.17 01522

- 1. AODA IV para serviços que acabat...
Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
- 2. Conhecimento ao Senhor Conselheiro Zé Almeida e Senhor Assessor da Coordenadora Zoutra Ana Tereza

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
21602/2017 Proc. n.º D6/16-Audit DA IV		ENT. 4160/2017 PROC. N.º: 12.1	
3- O DA IV refero aforismal para todos os responsáveis	Auditoria à Execução da Lei de Programação Militar em 2015 - audição dos responsáveis	adiciona ao DA I 12.9.2017	

No âmbito da auditoria mencionada em epigrafe consta no projeto de recomendações o seguinte:
 "Tendo presente que se encontra em curso a reforma da administração financeira do Estado (nova LEO: Lei n.º 151/2015; SNC-AP: Decreto-Lei n.º 192/2015), o TdC recomenda ao Ministro da Defesa Nacional (Secretaria-Geral Ministério da Defesa Nacional, Direcção-Geral de Recursos da Defesa Nacional, Estado - Maior General das Forças Armadas, Estado-Maior da Armada, Estado-Maior do exercicio e Estado-Maior da Força Aérea) para que providencie, em articulação com o Ministro das Finanças (Unidade de Implementação da LEO):

- a) Pela plena integração da LPM-2015 no sistema de programação orçamental plurianual prevista na nova LEO, aplicável ao exercicio de 2019 (...)
- b) Pela adequação dos sistemas de planeamento, execução, acompanhamento, controlo e reporte da LPM (...) de acordo com as anteriores recomendações formuladas pelo TdC e com as necessárias adaptações decorrentes da implementação do SNC-AP
- c) Pelo envio ao TdC, com periodicidade semestral, do ponto de situação dos trabalhos desenvolvidos no âmbito das alíneas anteriores "

Face ao exposto, encarrega-me S.E. o Ministro das Finanças de remeter a seguinte informação transmitida pela Unidade de Implementação da Lei de enquadramento Orçamental (UniLEO):

A Unidade de Implementação da Lei de enquadramento Orçamental (UniLEO) reuniu com a Secretaria-Geral do MDN no dia 28 de junho de 2017.





1. Foram transmitidas à UniLEO as dificuldades de transição para o SNC-AP, as quais se focavam essencialmente nas dificuldades de adaptação dos sistemas de informação. Nesse ponto, foram discutidos os interfaces que seriam necessários desenvolver entre o sistema de informação de suporte à aplicação do SNC-AP (SIGDN reformulado) e os sistemas centrais tradicionais da DGO. Foi referido que em 2018 se prevê um cenário em que, do ponto de vista local dos sistemas de informação, vigorará o SNC-AP (com o envio do relato orçamental e financeiro ao S3CP), mas, simultaneamente, os sistemas de informação locais de suporte ao SNC-AP também devem dialogar com os sistemas tradicionais da DGO, de que é exemplo o SIGO-SCC.
2. A reformulação do interface SIGDN para o SIGO-SCC não chegou a ser discutida, uma vez que foi frisado que o subsetor da Defesa não conseguiria aplicar o SNC-AP em 2018 por dificuldade de adaptação do SIGDN em tempo útil. Face a esta dificuldade, a UniLEC sugeriu uma articulação com a eSPap, uma vez que esta entidade encontrou dificuldades similares na adaptação do Gerfip, o qual está já em fase de resolução. Tanto quanto é conhecimento da UniLEO, a SGMDN chegou a encetar contactos com a eSPap no sentido de colher da experiência desta entidade.
3. A nova Lei de Enquadramento Orçamental entrará em vigor em Setembro de 2018, sendo aplicável à elaboração do Orçamento do Estado para 2019. O processo de implementação deste novo normativo procurará dar resposta, genericamente, a necessidades de planeamento, execução, controlo e reporte no âmbito da gestão financeira pública incluindo no setor da Defesa.

Com os melhores cumprimentos, *devido estar a com. dy*

O Chefe de Gabinete

André Caldas

C/C.: SEO

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas,
Dr. Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

Ap. J. J. J.

7.9.2017

S/REF:

S/COM:

N/REF:

P. 1186/90(1d4);

9784/94(2)

Nº **3459** /CG

Lisboa, 07 SET 2017

ASS: AUDITORIA À LEI DE PROGRAMAÇÃO MILITAR - AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

Ref: V/Ofício nº 21617, de 30 de junho de 2017

Meritíssimo,

Encarrega-me Sua Excelência o Ministro da Defesa Nacional de transmitir a V. Exa. que, da análise do relatório de auditoria, não foram encontradas inexatidões no que às observações referentes ao responsável citado Ministro da Defesa Nacional dizem respeito, nem tão pouco foram identificados constrangimentos ao projeto de recomendações constantes no relato de auditoria.

Com os melhores cumprimentos *e elevada consideração,*

O Chefe do Gabinete

António Martins Pereira

(António Martins Pereira)

S.  R.

**MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL
MARINHA**

GABINETE DO CHEFE DO ESTADO-MAIOR DA ARMADA

TRIBUNAL DE CONTAS

E 12687/2017
2017/8/3



N.º 4837-01 Processo: 000.55.01

Assunto: AUDITORIA À EXECUÇÃO DA LPM EM 2015 – AUDIÇÃO DOS INTERESSADOS.

Referência: V/Ofício n.º 21609, de 30 de junho de 2017.

ADDIV
P.S. 2017
[Signature]

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas

DR. ENRIQUE LUIS ROSA LAMARCA DA CUNHA

Correspondendo ao solicitado no documento em referência, encarrega-me Sua Excelência o Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada e Autoridade Marítima Nacional de remeter a V. Ex.ª, a audição pessoal do Almirante CEMA em funções em 2015, Almirante Luís Macieira Fragoso, e do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada e Autoridade Marítima Nacional em funções desde 10 de dezembro de 2016, Almirante António Silva Ribeiro

Com os melhores cumprimentos e devida consideração

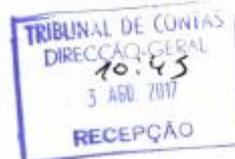
Del' O CHEFE DO GABINETE,

02. AGO. 2017

João Luís Rodrigues Dores Aresta
Contra-almirante

[Signature]

MIGUEL XAVIER C. O. J. PARGANA
CFRAN





ALMIRANTE

DESPACHO

Assunto: **Auditoria à Execução da Lei de Programação Militar em 2015 – Relato de Auditoria.**

Correspondendo ao solicitado cumpre-me informar V. Ex.^a que o Relato da Auditoria à Execução da Lei de Programação Militar em 2015 não me suscita comentários.

Lisboa, 02,08,2017

Luís Macieira Fragoso

Almirante

(Chefe do Estado-Maior da Armada no período 9 de dezembro de 2013 a 9 de dezembro de 2016)



CHEFE
DO
ESTADO-MAIOR DA ARMADA
E
AUTORIDADE MARÍTIMA NACIONAL

DESPACHO

Assunto: **Auditoria à Execução da Lei de Programação Militar em 2015 – Relato de Auditoria.**

Correspondendo ao solicitado cumpre-me informar V. Ex.^a que o Relato da Auditoria à Execução da Lei de Programação Militar em 2015 não me suscita comentários.

Lisboa, 31. 7. 2017

O CHEFE DO ESTADO-MAIOR DA ARMADA E
AUTORIDADE MARÍTIMA NACIONAL,

António Silva Ribeiro
Almirante

TRIBUNAL DE CONTAS

E 14083/2017
2017/9/B



Recibido
Luz de
7/15
2017
João
2017

Exmo Senhor

Juiz Conselheiro Dr. Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha

Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

Assunto: **PROCESSO N.º 06/2016-AUDIT - AUDITORIA À EXECUÇÃO DA
LEI DE PROGRAMAÇÃO MILITAR EM 2015**

Em resposta ao solicitado no ofício n.º 21592/2017, de 30 de junho de 2017, o signatário, General Piloto-Aviador José António de Magalhães Araújo Pinheiro, Chefe do Estado-Maior da Força Aérea em funções no ano 2015, vem exercer, nos termos legais aplicáveis, o exercício do direito ao contraditório sobre o teor do relato da auditoria em epígrafe, o que faz nos seguintes termos:

1. O signatário exerceu as funções de Chefe do Estado-Maior da Força Aérea no ano 2015, assumindo por inerência a responsabilidade máxima e última pela gerência deste ramo das Forças Armadas e por todos os atos praticados.
2. Especificamente quanto à execução da Lei de Programação Militar em 2015, a Força Aérea sempre adotou o maior rigor na concretização das diversas necessidades aquisitivas, escolhendo os procedimentos e praticando os atos que melhor assegurassem a prossecução do interesse público, num contexto de constrangimentos administrativo-financeiros.
3. Estes constrangimentos são públicos e de todos conhecidos, obrigando a uma permanente articulação com diversas entidades do Ministério da Defesa Nacional e do Ministério das Finanças, todas com tempos de resposta distintos e com diferentes graus de percepção e compreensão das necessidades operacionais.

4. Julgo importante referir que, no caso da Força Aérea, sendo o domínio aeronáutico marcado por uma constante inovação tecnológica, o período em que decorreu a revisão da LPM, a que devemos acrescentar os subsequentes prazos para concretizar os procedimentos pré-contratuais, acarretaram que as avaliações iniciais das necessidades e prioridades fossem, em alguns casos, ultrapassadas por esse decurso do tempo.

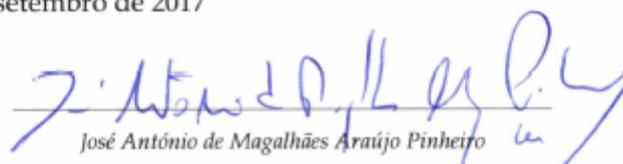
5. Destas circunstâncias, entre outras, decorre a necessidade da gestão flexível na LPM, de forma a concretizar em tempo as capacidades e projetos inscritos ou aqueles que, entretanto, se revelaram necessários.

6. A Força Aérea sempre se preocupou em assegurar a contratação daqueles bens e serviços que, em cada momento, são avaliados como os mais adequados ou imprescindíveis para o cumprimento da missão que lhe está atribuída, porquanto enquanto Chefe do Estado-Maior da Força Aérea estive especialmente vinculado pelo dever de tutela de disponibilizar aos militares sob o meu comando todos os meios possíveis para esse efeito, com especial destaque no aprontamento das aeronaves.

7. Este é um desiderato inalienável por qualquer comandante, que norteou as diversas decisões de execução da LPM, podendo daqui ter decorrido alguns dos aspetos suscitados pelo Vº Tribunal de Contas.

8. Contudo, em todos os procedimentos os diversos intervenientes da Força Aérea sempre exerceram as suas competências com o maior rigor e correção dentro do quadro legal vigente, na salvaguarda do interesse público, procurando a melhor eficiência e eficácia da despesa pública, sem prejuízo de poderem ser ocasionalmente praticados alguns lapsos, que pela sua reduzida expressão poderão ser relevados.

Com o melhor cumprimento,
Lisboa, 6 de setembro de 2017


José António de Magalhães Araújo Pinheiro
General


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

Em resposta

refira: 2017-09-08 - 10492

Para: Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro José Tavares
Digmo. Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61
1069-045 Lisboa

Ap. J. A. U.
hora amarela
com
o meu
chamar
11.9.2017
P.º: 157/17

TRIBUNAL DE CONTAS

 14095/2017
2017/9/8



Assunto: **AUDITORIA À EXECUÇÃO DA LEI DE PROGRAMAÇÃO MILITAR EM 2015**
- AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

Ref.º: V/ Ofício n.º 21614/2017, de 30JUN2017, Proc. n.º 06/16 AUDIT DA IV.

Exmo. Sr. Juiz Conselheiro José TAVARES,

Encarrega-me S. Ex.ª o Chefe do Estado-Maior da Força Aérea, no exercício de funções em suplência, de remeter a V. Ex.ª, em anexo, a resposta para efeitos de exercício do direito ao contraditório, nos termos do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, pelo Chefe do Estado-Maior da Força Aérea, no exercício de funções em suplência, ao teor do Relato de Auditoria à Execução da Lei de Programação Militar (LPM) em 2015, anexo ao douto Despacho Judicial de Contraditório, remetido pelo V/ Ofício em referência.

Com os melhores cumprimentos *E CONSIDERAÇÃO*

Ø CHEFE DO GABINETE

1
João Guilherme Rosado Cartaxo Alves
Major-General Piloto Aviador

Em Anexo:

- Exercício do direito ao contraditório.





FORÇA AÉREA PORTUGUESA
CHEFE DO ESTADO-MAIOR

AUDITORIA À EXECUÇÃO DA LEI DE PROGRAMAÇÃO MILITAR EM 2015 EXERCÍCIO DO DIREITO DE CONTRADITÓRIO

Exmo. Senhor

Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas,

Dr. Ernesto Luis Rosa Laurentino da Cunha

Para efeitos de exercício do direito ao contraditório, nos termos do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, vem o Tenente-General João José Carvalho Lopes da Silva, na qualidade de Chefe do Estado-Maior da Força Aérea, no exercício de funções em suplência, apresentar os esclarecimentos que se seguem sobre o teor do Relato de Auditoria à Execução da Lei de Programação Militar (LPM) em 2015, anexo ao Despacho Judicial de Contraditório, remetida à Força Aérea pelo Ofício n.º 21614/2017, de 30 de junho de 2017, o que faz nos seguintes termos:

1. Cumpre enunciar, de forma expressa e primordial, que a Força Aérea norteia toda a sua atividade no sentido de cumprir as missões que lhe estão conferidas pela Constituição e pela lei, no incondicional respeito pelo princípio da legalidade. Razão pela qual é com muito apreço que se verifica, em vários pontos do identificado Relato respeitantes a este Ramo das Forças Armadas, o reconhecimento desse objetivo, sem escamotear que se possam identificar fragilidades ou deficiências em alguns dos seus processos internos.

2. No que respeita à execução da LPM, a Força Aérea considera que a solução legislativa constante da referida Lei Orgânica confere ferramentas de gestão do investimento programado nas Forças Armadas, tendo em vista possibilitar a rápida adequação das opções de investimento às necessidades que a cada momento se colocam à Defesa Nacional, o que determina e justifica a existência de mecanismos que constituam



FORÇA AÉREA PORTUGUESA
CHEFE DO ESTADO-MAIOR

ferramentas de gestão flexível, no sentido de permitirem a alteração da priorização anteriormente definida, a curto ou médio prazo.

3. Especificamente no que se refere aos parágrafos 111. a 116. do Relato de Auditoria do Venerando Tribunal de Contas, ora em análise, importa referir que, apesar das leis de orçamento do Estado para os anos 2016 e 2017 contemplarem a isenção de cativações na LPM, tal não reverteu a situação dos anos anteriores, apenas colocando um fim ao uso de cativações na LPM. Neste sentido, poderá ser ponderada a substituição da expressão, constante do parágrafo 114., “(...) *revertendo uma situação recorrente em anos anteriores*”, por uma outra que considere o acima expendido.

4. Relativamente ao parágrafo 131. do Relato em apreço, sobre “(...) *o alcance do reforço de 1,4M€ efetuado (...)*” na Capacidade “*Projeção, Proteção, Operacionalidade e Sustentação da Força*”, refere-se o seguinte:

- a. A LPM prevê no seu Anexo II a dotação de 9M€, na referida Capacidade, com a seguinte distribuição: 3M€, 4M€ e 2M€, respetivamente, em 2015, 2016 e 2017.
- b. Em 2015, na sequência do Despacho n.º 95/MDN/2015, de 29 de junho, de S. Exa. o Ministro da Defesa Nacional, a Força Aérea iniciou a edificação da referida capacidade, com recurso a verbas de receitas gerais (1.250.000,00€), de saldos transitados de outras capacidades da anterior LPM (1.090.000,00€) e de transferência de receitas próprias entre organismos (187.958,00€), por forma a permitir o lançamento do procedimento pré-contratual conducente à empreitada de obra pública para a construção do alojamento de praças, na Unidade da Força Aérea, designada por Comando Aéreo, em Monsanto, Lisboa.
- c. A transição de saldo de 2.527.958,00€ deve-se ao facto de, apesar do contrato de empreitada de obra pública decorrente do referido procedimento ainda ter sido celebrado em 2015, o mesmo não teve, nesse ano, execução suscetível de faturação.



FORÇA AÉREA PORTUGUESA
CHEFE DO ESTADO-MAIOR

- d. Afigurando-se justificada a necessidade de verba, bem como do alcance do reforço de 1,4M€ e o consequente saldo transitado.
5. Relativamente ao parágrafo 133. do Relato, sobre a indicada inexistência de informação relativamente ao Anexo II da LPM, no “Quadro 5 – Execução da LPM – FAP”, refere-se que a execução da LPM constante no referido “Quadro 5” do Relato em apreço, reporta-se à execução da LPM no seu todo, ocorrida em 2015. Ou seja, as verbas inscritas no referido quadro foram financiadas por receitas gerais (Anexo I da LPM), saldos transitados e transferência de receitas próprias entre organismos (Anexo II da LPM), pelo que não se afigura correto o teor do parágrafo 133.
6. Relativamente ao parágrafo 134. do Relato, sobre a utilização dos sistemas de gestão e controlo aí identificados, informa-se que já se encontra em fase de implementação neste Ramo, a plataforma *Enterprise Project Management* (EPM).
7. Relativamente aos parágrafos 139. e 140. do Relato, sobre a indicada execução da LPM para a capacidade de “Transporte Aéreo” e da sua contribuição para as missões das Forças Armadas, decorrente da execução dos subprojetos “Alienação C-212” e “Regeneração C-130”, refere-se o seguinte:
 - a. A exemplo do supra mencionado no parágrafo 2., a integração dos subprojetos “Alienação C-212” e “Regeneração C-130H” no projeto “Transporte Aéreo Interteatro e Intrateatro”, referente à capacidade “Transporte Aéreo”, constituem, respetivamente, casos demonstrativos da necessária flexibilidade que a LPM deve conter, no sentido de responder, em cada momento, às necessidades de investimento nos equipamentos militares, incluindo o investimento necessário para efetivar oportunidades da sua alienação, capazes de gerarem receitas para o Estado.
 - b. Acresce referir que, em ambos os casos, foi criado o respetivo subprojeto, incluindo os elementos PEP, que indexam a despesa ao subprojeto, projeto e Capacidade, o que permitiu rastrear, identificar e possibilitar a sua auditoria, constante do Relato em apreço, o que se julga demonstrativo da



FORÇA AÉREA PORTUGUESA
CHEFE DO ESTADO-MAIOR

preocupação em executar com transparência as verbas atribuídas no âmbito da LPM.

8. Relativamente ao parágrafo 150. do Relato, sobre a utilização de “(...) sistemas de informação para o registo dos itens adquiridos/reparados no âmbito da alienação dos C-212(...)”, no que respeita material que já tinha sido objeto de abate, importa clarificar o seguinte:

- a. Apesar do material objeto de alienação não se encontrar registado no sistema de informação SIGMA-ABAST, por não se encontrar na situação de ativo, esse material estava registado e controlado noutra sistema de informação, o SIGMA-MCR, que controla todos os artigos abatidos e que aguardam alienação.
- b. Assim, importa que não resulte do parágrafo 150. do Relato, em apreço, a ideia de que o material visado não estaria devidamente inventariado. De facto, o referido material abatido foi efetivamente registado e controlado no SIGMA-MCR, designadamente nos aspetos relacionados com a sua identificação, localização, quantidade, condição, incluindo a respetiva valorização (quer contemplando o preço de aquisição, quer o valor atualizado).

9. Relativamente ao parágrafo 169. do Relato, sobre a “(...) comprovação da situação contributiva das entidades adjudicatárias perante a Segurança Social e a Autoridade Tributária”, consultados os processos identificados no Relato em apreço (Nota 113), importa esclarecer o seguinte:

- a. No que respeita ao NPD 5015028903, com o valor de 2.323,66€, verificou-se que, por lapso, em vez de se identificar o procedimento pré-contratual de ajuste direto “simplificado”, nos termos previstos no artigo 128.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), foi identificado o de ajuste direto nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP.



FORÇA AÉREA PORTUGUESA
CHEFE DO ESTADO-MAIOR

- b. Sobre o processo com o NPD 5015028970, com o valor de 4.850,00€, foi identificado o n.º 1 do artigo 128.º do CCP.
- c. Nestes pressupostos, aplicando-se o “regime simplificado” previsto no referido artigo 128.º do CCP, na formação de um contrato de aquisição ou locação de bens móveis ou de aquisição de serviços cujo preço contratual não seja superior a 5.000,00€, a adjudicação é feita pelo órgão competente para a decisão de contratar, diretamente sobre uma fatura ou um documento equivalente apresentado pela entidade convidada, encontrando-se dispensadas quaisquer outras formalidades previstas no CCP.
- d. Neste enquadramento, não se afigura exigível a apresentação de documentos de habilitação destinados à comprovação da situação contributiva das entidades adjudicatárias perante a Segurança Social e a Autoridade Tributária referida no mencionado parágrafo 169. do Relato em apreço.

10. Relativamente ao parágrafo 180. do Relato, no sentido de esclarecer a “(...) opção da regeneração versus modernização (...)”, importa ter presente que a “regeneração” de aeronaves é uma atividade que decorre de forma permanente, tendo em vista o aprontamento da aeronave para o voo, sendo independente de qualquer atividade de modernização, cuja finalidade é a de contrariar ou obviar o obsolescimento (designadamente tecnológico) da aeronave.

11. Finalmente importa salientar que, como referido no início da presente pronúncia, a Força Aérea já se encontra a identificar formas de corrigir as deficiências e fragilidades apontadas no Relato em apreço, o que constitui um enorme desafio, atenta a presente conjuntura económico-financeira, donde se destaca a permanente mutação de procedimentos administrativo-financeiros aplicáveis à despesa, a aplicação da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso com impacto no valor dos fundos disponíveis e a imprevisibilidade da disponibilidade das fontes de financiamento, que dificultam as premissas da previsão da despesa.



FORÇA AÉREA PORTUGUESA
CHEFE DO ESTADO-MAIOR

12. Estes são os considerandos que, ao abrigo do princípio do contraditório o Chefe do Estado-Maior da Força Aérea releva prestar, mais se aguardando o que for tido por conveniente por esse Venerando Tribunal.

Alfragide, 7 de setembro de 2017

O CHEFE DO ESTADO-MAIOR DA FORÇA AÉREA, no exercício de funções em
suplência

João José Carvalho Lopes da Silva

Tenente-General



Exmo. Senhor.
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas
Dr. Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045-Lisboa

TRIBUNAL DE CONTAS

E 13859/2017
2017/9/4



*USV
A03410
para fazer a...
6.9.2017*

SUA REFERÊNCIA
Proc. n.º 06/16-AUDIT
DA IV

SUA COMUNICAÇÃO DE

NOSSA REFERÊNCIA
N.º: E-SGMDN/2017/5126
S. SG 4202/2017/2421
Processo N.º:

DATA 01/09/2017

SERVIÇO
SG

ASSUNTO: Auditoria à Execução da Lei de Programação Militar em 2015 - Audição dos Responsáveis

Exmo. Sr. Juiz Conselheiro Dr. Ernesto L. Cunha,

Na sequência do teor do relato de auditoria do Tribunal de Contas constante do processo n.º 6/2016-AUDIT, relativo à execução da Lei de Programação Militar em 2015, cumpre-nos reportar a V. Exa., em sede de contraditório, na dupla vertente de "Secretário-Geral do Ministério da Defesa Nacional em funções em 2015 e atualmente", em linha com o âmbito, termos e moldes sugeridos, o seguinte:

No ponto 8, pág. 5 do relato em apreço, regista-se a colaboração desta Secretaria-geral no fornecimento de informações e prestação de esclarecimentos, salientando-se, no entanto, uma certa morosidade no fornecimento de alguns dados, muitas vezes insuficientes e/ou inconsistentes carecendo de verificação e harmonização, com reflexo no calendário de execução da auditoria. Assim, a este respeito importa sobretudo realçar que, na pesquisa efetuada, não foram encontradas pedidos formuladas a esta Secretaria-geral por parte do Tribunal de Contas, em relativo à LPM2015, pelo que, sendo a afirmação constante genérica e abstrata, é passível de interpretações incorretas.

No ponto 21, pág. 7 do relato é referido que a Entidade Coordenadora (EC) do PO06-Defesa é a SGMDN, tendo essa função, em concreto, sido adstrita à Direção de Serviços de Planeamento e Coordenação. Quanto a esta questão esclarece-se que de fato a EC do PO06-Defesa está a cargo da SGMDN, não estando, contudo, adstrita especificamente a uma Unidade Orgânica tal responsabilidade.

No ponto 104, págs. 23 do relato, é referido que o OE-2015 integra o PO06-Defesa que, por sua vez, integra a LPM, e que de acordo com a DGO, a SGMDN enquanto EC do PO06-Defesa procedeu em conformidade com o previsto para as EC, embora na informação prestada não exista detalhe ao nível da capacidade/projeto/subprojecto. Assim, esclarece-se que a SGMDN enquanto EC não tem a incumbência de proceder ao reporte nos termos sugeridos, nem os próprios sistemas da DGO não estão preparados para a recolha da informação desagregada nos moldes evidenciados.

No ponto 109, págs. 24 do relato, é patenteado que nos termos estabelecidos no Decreto-lei de Execução do OE-2015, a DGO comunicou mensalmente à SGMDN o limite máximo a considerar na determinação dos FD com base em receitas gerais e esta geriu e validou os FD das entidades que integram o PO06-Defesa, no âmbito de aplicação da LCPA, e procedeu à distribuição, por essas entidades, do limite dos FD, cabendo à DGO a verificação dos compromissos assumidos não ultrapassarem os FD, muito embora se tivesse constatado, não existir detalhe ao nível de capacidades/projetos da LPM. Quanto a este ponto esclarece-se à SGMDN compete efetuar a distribuição dos Fundos cumprindo para o efeito estabelecido na LCPA. Em complemento será de referir que os sistemas da DGO não permitem a identificação do destino dos Fundos que cada entidade aplica, pelo que, na distribuição de fundos disponíveis, não são definidos montantes distintos entre dotações.

No ponto 134, refere-se que os sistemas de gestão e controlo, designadamente, SIGDN e EPM, em uso no MDN, suscetíveis de fornecer informação sobre a execução da LPM e, em especial, sobre a execução física, não são ainda utilizados, em pleno, por todas as entidades, sendo que o SIGDN não regista nem permite o controlo de tarefas materiais e serviços necessários e respetivo grau de execução, e o EPM, dedicado ao acompanhamento e controlo da execução física dos projetos e avaliação de desvios, não é utilizado pela FAP.

Relativamente ao exposto neste ponto, importa referir que:

a) o SIGDN, visa o acompanhamento dos projetos (i.e os montantes programados, contratualizados, comprometidos e pagos)



b) A implementação do SIGDN não foi desenhada para reportar informação relativa à execução física de projetos (atentos às notas reportadas tivemos a oportunidade de junto da eSPap comprovar o que sistema desta entidade está desenhado em moldes similares aos do SIGDN).

c) Assim, conforme mencionado no ponto 198, foi desenvolvido um interface que possibilita a associação automática entre a informação do SIGDN (a título de exemplo no orçamento da despesa o interface envia informação relativa à dotação inicial, dotação corrigida, execução orçamental) e a execução física dos projetos do EPM (e.g. entregas e trabalhos executados), bem como o planeamento e a avaliação de desvios pelos gestores de projeto.

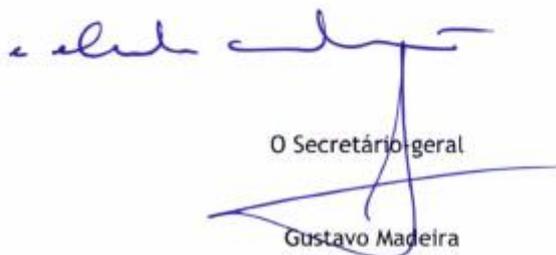
No ponto 169, págs. 38 do relato, menciona-se que do exame da documentação revelou-se a inexistência da comprovação da situação contributiva das entidades adjudicatárias perante a Segurança Social e a Autoridade Tributária.

No que alude a este ponto, informa-se que a aplicação SIGDN, na tramitação do processo de despesa, obriga à inserção em sistema da certidão da Segurança Social das entidades adjudicatárias e, muito embora tal obrigatoriedade, não esteja ainda configurada para a certidão da Autoridade Tributária.

No ponto 193, pág. 42, refere-se que o Relatório da Execução do PO06-Defesa também não evidencia de forma detalhada e circunstanciada a execução da LPM nem os resultados alcançados pelo que a análise é efetuada ao nível global do PO.

No que a esta matéria diz respeito salientamos que a LPM tem reportes próprios, designadamente, aqueles dirigidos à Assembleia da República por parte do Membro do Governo responsável pela área da defesa nacional com o detalhe e circunscrição que a lei lhe atribui, bem assim, relatórios trimestrais de acompanhamento e relatórios anuais por parte da entidade gestora da LPM. O relatório de execução do PO06-Defesa, efetivamente não evidencia a execução da LPM, porque se trata de um relatório de análise ao nível macro. Tendo sido entendido, que as dotações específicas, nas quais se inclui a LPM são reportadas em termos globais, remetendo-se a análise de outras dotações específicas (v.g. LIM, FND/MHP, etc) para reportes específicos, quando aplicáveis.

Com os melhores cumprimentos,



O Secretário-geral
Gustavo Madeira



Exmo. Senhor

Juiz Conselheiro
Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

A JATO

7.9.2017

SUA REFERÊNCIA

NOSSA REFERÊNCIA
N.º: 7446
PROC. N.º:

DATA: 05 de Setembro de
2017
SERVIÇO: DSAE

ASSUNTO: Auditoria à Lei de Programação Militar - Audição dos responsáveis

REFERÊNCIA (S): Ofício n.º 21622/2017, do Tribunal de Contas, de 30 de junho de 2017.

Senhor Juiz Conselheiro Dr. Ernesto da Cunha,

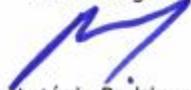
Através do documento indicado em referência, o Tribunal de Contas remeteu cópia do despacho judicial de contraditório do Excelentíssimo Juiz Conselheiro Relator, para o Diretor-geral de Recursos da Defesa Nacional em funções em 2015 e atualmente, se prenunciar no âmbito do relato de auditoria relativa à execução Lei de Programação Militar em 2015.

A referida denuncia, permitirá o exercício do contraditório e avaliar a aceitação e exequibilidade dos projetos de recomendações.

Nesse sentido, da análise ao referido relato, não foram encontradas inexatidões no que às observações relativas ao responsável citado dizem respeito, nem tão pouco foram identificados significativos constrangimentos à exequibilidade do projeto de recomendações constantes no referido relato de auditoria.

Com os melhores cumprimentos,

O Diretor-geral



Alberto António Rodrigues Coelho

Handwritten notes:
AODX III
pelo vs. fub
vid. p. 100

Exm.º Senhor
Dr. Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

REFERÊNCIA ORIGEM	DATA ORIGEM	NOSSA REFERÊNCIA	Data: 3 ago 2017
Ofício nº21604/2017	30 Jun 2017	Ofício n.º 464/GEPO/DIRC/2017 Processo SGD: P7009/2017 Tematica: Execução Orçamental - Respostas ao TC e outras entidades de controlo	Ref.º Emissor:

Handwritten notes:
na c. 100

Handwritten notes:
ca. 100 p. 100 do anexo 9 do Relatório do Relato

Assunto: Auditoria à Lei de Programação Militar – Audição dos responsáveis

Handwritten notes:
6.9.2017

No que respeita ao solicitado por esse Digníssimo Tribunal, através de ofício em referência e sobre o assunto identificado em epígrafe, transmitimos pelo presente que esta Direção-Geral não tem nada a acrescentar ao Processo, cabendo apenas alertar para algumas referências contidas no relato:

Pág.24 – Outros instrumentos orçamentais - Nota 40 apensa ao ponto 109

Onde se lê: SCEP, deverá ler-se: SOL;

Pág.63 – Anexo 9 – Verbas afetas à LPM: DGO e REPLM – 2015

O valor total dos Pagamentos DGO que figura no Anexo 9 do Relato não corresponde ao valor total do ficheiro "1B_SIGO_DE.xlsx" (€355 354 418,14) disponibilizado por esta Direção – Geral, em abril 2017, a esse Tribunal no âmbito da Auditoria em causa (reenvio em anexo).

Com os melhores cumprimentos, *em nome pessoal,*

Em substituição da Diretora-Geral,

O Subdiretor-Geral,

Mário Leal Monteiro

Anexo: 1B_SIGO_DE.xlsx (vd. janela DE_2015)

/PQ

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada

Mensagem original

Email : Paula.Quelhas@dgo.gov.pt
Data/hora : 2017-08-04 11:39:55

Registo n° : 12827/2017
Data/hora : 2017-08-07 11:54:26
Serviço : DAIV
Email : daiv@tcontas.pt
N. Anexos : 4
Anexos : image001.png;image002.png;Oficio DGO 464 GEPO DIRC 2017.pdf;1B_SIGO_DE.xlsx

Bom dia,

Junto se envia o ofício e respetivo anexo do Senhor Subdiretor- Geral sobre o processo em referência.

Cumprimentos.

Paula QLA Santos



*Gabinete de Estudos do Processo Orçamental
Divisão de Estudos do Processo Orçamental
Chefe de Divisão
Mail: Paula.Quelhas@dgo.pt
Tel. 218846485/ ext. 13170*

Aviso!

Nos termos da RCM N. 34/2016, de 16 de junho, o domínio **dgo.pt** foi substituído por **dgo.gov.pt**.

Os contactos da DGO passaram a ser os seguintes:

- **Site institucional:** <http://www.dgo.gov.pt>

- **Formato dos emails:** nomeutilizador@dgo.gov.pt