

**RELATÓRIO N.º 51/06  
PROC. N.º 11/04 – AUDIT**



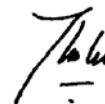
**Auditoria a investimentos da Força Aérea**

Tribunal de Contas  
Lisboa, 2006



## ÍNDICE

	<b>PONTOS</b>
<b>RELAÇÃO DE SIGLAS</b>	
<b>INTRODUÇÃO</b>	1 – 23
<b>FUNDAMENTO, OBJECTIVOS E ÂMBITO</b>	1 – 7
<b>ENQUADRAMENTO</b>	8 – 15
<b>IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS</b>	16
<b>METODOLOGIA E TÉCNICAS DE CONTROLO</b>	17 – 20
<b>CONDICIONANTES</b>	21 – 23
<b>CONTRADITÓRIO</b>	24 – 25
<b>OBSERVAÇÕES</b>	26 – 89
<b>AS AERONAVES F16 E F16 MLU</b>	26 - 36
1. <sup>a</sup> <b>ESQUADRA</b>	28 - 29
2. <sup>a</sup> <b>ESQUADRA</b>	30 – 31
<b>MODIFICAÇÃO DAS AERONAVES DA 2.<sup>a</sup> ESQUADRA</b>	32 - 36
<b>PLANEAMENTO DO INVESTIMENTO</b>	37 – 42
<b>ACOMPANHAMENTO</b>	43 – 49
<b>RECURSOS FINANCEIROS UTILIZADOS</b>	50 – 54
<b>OUTROS RECURSOS</b>	55 – 57
<b>LEGALIDADE E REGULARIDADE</b>	58 – 68
<b>PROCEDIMENTOS DE AQUISIÇÃO E PAGAMENTO NO ÂMBITO DO TASMO</b>	58 – 62
<b>CONTRATOS DE MODERNIZAÇÃO DOS F16 CELEBRADOS COM A OGMA</b>	63 – 68
<b>EXECUÇÃO FÍSICA</b>	69 – 81
<b>ACOMPANHAMENTO DAS ACÇÕES DE MODIFICAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DAS AERONAVES F16</b>	69– 79
<b>EXISTÊNCIAS DE MATERIAL</b>	80 – 81
<b>O PAPEL DOS ORGANISMOS DE CONTROLO INTERNO</b>	82 – 88
<b>CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES</b>	89 – 97
<b>DECISÃO</b>	98
<b>ANEXOS</b>	
Anexo I	Relação dos responsáveis
Anexo II	Investimentos previstos na LPM (agregados relevantes)
Anexo III	Execução da LPM (FAP + SGMDN)
Anexo IV	Pagamentos no âmbito das LOA relativas ao TASMO
Anexo V	Pagamentos à OGMA no quadro da LPM
Anexo VI	Divergências apuradas nas verificações físicas realizadas
Anexo VII	Respostas fornecidas no âmbito do contraditório



## RELAÇÃO DE SIGLAS

<b>SIGLAS</b>	<b>DESIGNAÇÃO</b>
AMARC	<i>Aerospace Maintenance And Regeneration Center</i>
AR	Assembleia da República
BA 11	Base Aérea n.º 11 em Beja
BA 5	Base Aérea n.º 5 em Monte Real
CEMFA	Chefe do Estado-Maior da Força Aérea
CLAFA	Comando Logístico e Administrativo da Força Aérea
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CRP	Constituição da República Portuguesa
DFAS	<i>Defense Finance and Accounting Service</i>
DGAED	Direcção-Geral de Armamento e Equipamentos de Defesa
EDA	<i>Excess Defense Articles</i>
EMFA	Estado-Maior da Força Aérea
EMGFA	Estado-Maior-General das Forças Armadas
EUA	Estados Unidos da América
FA	Forças Armadas
FAP	Força Aérea Portuguesa
FMS	<i>Foreign Military Sales</i>
IGDN	Inspeção-Geral da Defesa Nacional
IGFA	Inspeção-Geral da Força Aérea
LDNFA	Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas
LMAero	<i>Lockheed Martin Aeronautics Company</i>
LOA	<i>Letter of Offer and Acceptance</i>
LPM	Lei de Programação Militar
LTF	<i>Lead The Fleet</i>
M€	Milhões de euros
m€	Milhares de euros
Mc	Milhões de contos
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MLU	<i>Mid Life Update</i>
MNFP	<i>Multinational Fighter Program</i>



---

NATO	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OE	Orçamento do Estado
OGMA	Indústria Aeronáutica de Portugal, S.A. (ex – Oficinas Gerais de Material Aeronáutico)
PAD	Pedido de Autorização de Despesa
POLO	<i>Portuguese Liaison Office</i>
POT	Preparação, Operações e Treino de Forças
SFN	Sistema de Forças Nacional
SGMDN	Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional
SIG	Sistema Integrado de Gestão
SIGMA	Sistema de Informação e Gestão de Manutenção e Abastecimento
TASMO	(programa) Capacidade de defesa aérea e TASMO
<i>TASMO</i>	<i>Tactical Air Support for Maritime Operations</i>
TC	Tribunal de Contas
TCTO	<i>Time Compliance Technical Orders</i>
USAF	<i>United States Air Force</i>
USD	Dólares americanos





## INTRODUÇÃO

### FUNDAMENTO, OBJECTIVOS E ÂMBITO

1. A auditoria cujos resultados se relatam incidiu sobre os investimentos da Força Aérea e enquadra-se no exame aos programas de investimento das Forças Armadas no âmbito da LPM – Lei de Programação Militar, inscrito no Plano Trienal de 2005-2007 do TC – Tribunal de Contas.
2. Na LPM que entrou em vigor em 2003<sup>1</sup>, estão inscritos 11 programas para a Força Aérea. Os respectivos investimentos, a realizar até 2026, totalizam 2.118 M€ – Milhões de Euros (39,7% do total da LPM) Anexo II.
3. Entre os programas em execução destaca-se o TASMO – “*Tactical Air Support for Maritime Operations*”<sup>2</sup> que absorverá 226 M€<sup>3</sup> destinado ao melhoramento das capacidades de Luta Aérea, de realização de Operações Aéreas Anti-Superfície em ambiente terrestre e de prestação de Apoio Aéreo Tático a Operações Marítimas e de Reconhecimento Aéreo. Em concreto, os investimentos visam a modernização e a operacionalização de 40 aeronaves F16.
4. Aos serviços centrais do MDN – Ministério da Defesa Nacional, no âmbito do programa “Modernização da informação industrial e da base técnica de defesa” cabe a execução, no mesmo período, do subprograma “OGMA”, envolvendo 29 M€, visando a modificação das referidas 40 aeronaves.
5. O investimento total (inicial) previsto desde 1998 para a reparação e modificação das aeronaves (configuração MLU – “*Mid Life Update*”<sup>4</sup>), considerando os valores constantes das LPM<sup>5</sup> inscritos na Força Aérea (programa TASMO) e serviços centrais do MDN (subprograma “OGMA”), ascende a cerca de 470 M€.
6. O exame efectuado ao programa TASMO e a actividades e programas conexos visou verificar:
  - a) a fiabilidade dos sistemas de gestão e de controlo implementados para a realização dos investimentos financiados pela LPM, mediante a realização de um conjunto de testes;

<sup>1</sup> Lei Orgânica n.º 1/2003, de 13 de Maio que alterou a Lei Orgânica n.º 5/2001, de 14 de Novembro [revogadas pela Lei Orgânica n.º 4/2006, de 29 de Agosto].

<sup>2</sup> Programa designado como “*Capacidade de defesa aérea e TASMO*” na Lei Orgânica n.º 1/2003 e como “*Capacidade de Defesa Aérea e Operações Aéreas Antisuperfície em ambiente Marítimo e Terrestre*” na Lei Orgânica n.º 4/2006. Note-se que na Lei Orgânica n.º 4/2006, passou a utilizar-se a terminologia “medida” ao invés de “programa” como até aí.

<sup>3</sup> Cerca de 11% dos investimentos da Força Aérea até 2026.

<sup>4</sup> Modernização a meio da vida da aeronave.

<sup>5</sup> Lei n.º 50/98, de 17 Agosto, Lei Orgânica n.º 5/2001 e Lei Orgânica n.º 1/2003.



- b) a realização dos objectivos de reequipamento fixados, em conformidade com a programação física e no respeito das previsões financeiras;
  - c) a legalidade e a regularidade de uma amostra das despesas realizadas.
7. O âmbito temporal da auditoria, estabelecido para o período de 2003 a 2005, decorre na vigência da LPM aprovada pela Lei Orgânica n.º 1/2003, de 13 de Maio tendo-se tomado especialmente em conta as deficiências que, pela sua natureza ou carácter sistemático, se pudessem projectar, de algum modo, na execução das LPM que se lhe seguirem. O exame a transacções incidiu sobre as realizadas em 2003 em virtude deste primeiro ano de vigência daquela Lei absorver uma parte importante dos recursos disponíveis no triénio. Dado o período alargado em que se inscrevem as sucessivas fases do planeamento, da concretização da execução, da entrada em funcionamento e da avaliação do impacto sobre a força que caracteriza os grandes investimentos militares, a auditoria extravasou, sempre que necessário, o período de referência acima indicado recuando até 1998 e avançando até Junho de 2006.

#### **ENQUADRAMENTO**

8. Compete às FA – Forças Armadas a defesa militar da República e, nesse âmbito, satisfazer os compromissos internacionais do Estado Português participando em missões humanitárias e de paz das organizações internacionais de que Portugal faça parte<sup>6</sup>.
9. A previsão das despesas militares a efectuar no reequipamento das FA e nas infra-estruturas de defesa deve ser, nos termos da lei, objecto de planeamento a médio prazo, sendo os respectivos planos de investimento aprovados mediante leis de programação militar<sup>7</sup>.
10. As LPM indicam, assim, os concretos programas de investimento a realizar pelas FA em equipamento, armamento e infra-estruturas. Tais programas visam atingir os “objectivos de força” nacionais, aprovados no âmbito do ciclo bienal de planeamento de forças<sup>8</sup>. O orçamento anual do MDN [integrado no OE – Orçamento do Estado] inclui as dotações necessárias para corresponder ao estabelecido pela LPM<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Cfr. art.º 275.º da CRP – Constituição da República Portuguesa.

<sup>7</sup> Cfr. art.º 26.º da LDNFA – Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro, alterada pelas Leis n.º 41/83, de 21 de Dezembro, n.º 111/91, de 29 de Agosto, e n.º 18/95, de 13 de Julho, e pelas Leis Orgânicas n.º 3/99, de 18 de Setembro e n.º 4/2001, de 30 de Agosto).

<sup>8</sup> Cfr. n.º 1 do art.º 2.º da Lei Orgânica n.º 1/2003. Cfr. Livro Branco da Defesa Nacional 2001, pag. 30, “A obtenção e manutenção das capacidades militares das Forças Armadas (...), devem partir de um ciclo bienal de planeamento de forças flexível, baseado em uma perspectiva de longo prazo, que permita visualizar, no mínimo, o ciclo de vida dos sistemas de armas que as irão equipar”.

<sup>9</sup> Cfr. n.º 3 do art.º 4.º da Lei Orgânica n.º 1/2003 e n.º 1 do art.º 10.º da Lei Orgânica n.º 4/2006.



11. As aquisições devem processar-se no quadro do regime jurídico da realização de despesas públicas<sup>10</sup>. Por outro lado, há substanciais aquisições efectuadas através de acordos celebrados entre o Governo português e o Governo norte-americano (acordos FMS – “*Foreign Military Sales*”), formalizados em LOA – “*Letter of Offer and Acceptance*”<sup>11</sup>. No âmbito dessas LOA, os pagamentos efectuam-se antes do fornecimento do material e os encargos inicialmente previstos podem ser renegociados, designadamente em função de ajustamentos no material a entregar, sendo o seu valor final determinado, apenas, aquando do encerramento da LOA. Este procedimento a que os Ramos das FA recorrem com frequência foi recentemente examinado pelo Tribunal no seu Relatório n.º 08/05 – 2.ª S (Auditoria aos Programas BAI (Brigada Aerotransportada Independente) e GALE (Grupo de Aviação Ligeira do Exército), financiados no âmbito da 3.ª LPM).
12. Compete a cada Ramo das FA executar os programas de investimento que lhe correspondem. Aos serviços centrais do MDN cabe, essencialmente, acompanhar a sua execução, com base em informação prestada pelo Núcleo de Acompanhamento da LPM<sup>12</sup>. Esse Núcleo elabora, ainda, o Relatório Anual de Execução remetido à AR – Assembleia da República.
13. Os investimentos relativos a cada Ramo não se esgotam, porém, na respectiva quota-parte de programas inscritos na LPM cabendo, designadamente, aos serviços centrais do MDN, em especial à SGMDN – Secretaria-Geral do MDN, a gestão de outros programas, igualmente inscritos na LPM, ou de actividades com dotações contidas no Orçamento de Funcionamento do MDN que, de uma forma articulada, complementem investimentos dos vários Ramos.
14. No caso da Força Aérea, as principais entidades competentes para a execução dos programas de investimento são – para além da SGMDN – o EMFA – Estado-Maior da Força Aérea, o CLAFA – Comando Logístico e Administrativo da Força

<sup>10</sup> DL n.º 197/99, de 8 de Junho e DL n.º 33/99, de 5 de Fevereiro.

<sup>11</sup> LOA – documento redigido em língua inglesa utilizado pelo Governo dos EUA para “propor” a venda de material e equipamento de defesa a países estrangeiros ou organizações internacionais. No seu articulado os preços de aquisição de material de defesa não se encontram fixados, sendo apenas estimado o seu valor. Por seu turno, da LOA não decorrem obrigações no que toca à aquisição do material de defesa, nem quanto ao seu fornecimento.

“A cada LOA corresponde um FMS case” e “de entre as diversas LOA, nem todas originam despesa orçamental, designadamente, as formalizadas no âmbito dos Military Assistance Programs (MAP) e/ou Case FMS Credit, que derivam de acordos de cooperação que se traduzem na oferta de bens e serviços específicos ou em fornecimentos não reembolsáveis, até determinado montante de crédito” (Cfr. ofício n.º 11588/DSPC, de 31.05.2004, da SGMDN – Secretaria-Geral do MDN).

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

<sup>12</sup> Núcleo de Acompanhamento da LPM, previsto no Despacho do MDN n.º 18.513, publicado no DR, II Série, n.º 247, de 26 de Outubro de 1998 (entretanto revogado pelo Despacho do MDN n.º 5408/2004, publicado no DR, II Série, n.º 67, de 19 de Março de 2004) e composto pelo Director-Geral de Armamento, que preside, pelo Secretário-Geral-Adjunto do MDN, pelo Subdirector-Geral de Infra-Estruturas, por um representante do EMGFA – Estado Maior - General das Forças Armadas e por representantes dos Ramos.



Aérea<sup>13</sup>, o POLO – “*Portuguese Liaison Office*”<sup>14</sup> colocado no AFSAC/FLO – Portugal (AFMC – *Air Force Materiel Command*) OHIO – EUA e o “Grupo de Trabalho para o Programa 2.<sup>a</sup> Esquadra F16/MLU”<sup>15</sup>.

15. O controlo interno (2.<sup>o</sup> nível) está a cargo da IGDN – Inspeção-Geral da Defesa Nacional<sup>16</sup> e da IGFA – Inspeção-Geral da Força Aérea<sup>17</sup>.

## IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

16. Os membros das entidades responsáveis pela execução dos programas, entre 2003 e 2005, referidas no ponto 14, constam da relação nominal no Anexo I.

## METODOLOGIA

17. Procedeu-se ao exame da informação constante dos dossiês permanente e corrente existentes no TC bem como da recolhida junto dos serviços centrais do MDN e do EMFA.

18. Para exame dos sistemas de gestão e de controlo seleccionou-se o programa TASMO, recorrendo a uma análise de risco multicritério<sup>18</sup>.

<sup>13</sup> Cfr. Decreto Regulamentar n.º 52/94, de 3 de Setembro o CLAFa é o órgão central de administração e direcção que, na dependência directa do Chefe do Estado-Maior da Força Aérea, é responsável pela administração dos recursos materiais e financeiros da Força Aérea.

<sup>14</sup> Nos termos do n.º 5 do art.º 25.º do Decreto Regulamentar n.º 52/94, de 3 de Setembro, compete ao POLO (Representação Portuguesa junto do *Air Force Materiel Command* – USAF – *United States Air Force*) manter relações, no âmbito da aquisição e reparação de materiais e equipamentos, com a indústria e sectores logísticos das Forças Armadas dos EUA.

<sup>15</sup> Grupo criado pelo Despacho n.º 33/98/A, do CEMFA – Chefe do Estado-Maior da Força Aérea, de 15 de Maio de 1998, com a missão de planear, dirigir e coordenar as acções necessárias à execução do TASMO. Aquele despacho foi substituído, sucessivamente, pelos Despachos do CEMFA n.º 05/01/A, de 2 de Fevereiro de 2001, n.º 45/03/A, de 19 de Novembro de 2003 e n.º 24/05/A, de 9 de Junho de 2005.

<sup>16</sup> Serviço central de inspecção, auditoria e fiscalização que controla a utilização dos recursos humanos, materiais e financeiros postos à disposição das FA (cfr. revisão orgânica operada pelo Decreto-Lei n.º 72/2001, de 26 de Fevereiro).

<sup>17</sup> À IGFA compete, em especial, realizar os estudos, análises e inspecções necessárias à avaliação do cumprimento das leis e regulamentos em vigor, eficácia, pertinência e eficiência da acção da Força Aérea; elaborar os relatórios das inspecções por si realizadas, apreciar os relatórios das inspecções executadas pelos comandos funcionais e outros órgãos, acompanhar as acções correctivas tomadas e pronunciar-se sobre a sua eficácia; realizar as inspecções e investigações específicas determinadas pelo CEMFA e informá-lo sobre o resultado de todas as inspecções, aconselhando-o sobre a resolução das deficiências mais pertinentes que afectem a eficiência da Força Aérea. (cfr. orgânica aprovada pelo Decreto Regulamentar n.º 54/94, de 3 de Setembro).

<sup>18</sup> A selecção do programa TASMO resultou da respectiva priorização entre os programas de investimento inscritos na LPM, efectuada com recurso a um modelo de risco que ponderou, essencialmente, os factores seguintes: orçamento (financiamento total de cada programa); pagamentos (volume de pagamentos efectuados por programa); n.º de processos de visto (n.º de recusas de visto e de vistos tácitos); impacto da auditoria (impacto da realização da auditoria ao programa); risco associado à natureza dos equipamentos a adquirir e risco do executor (Risco de Controlo e Risco Inerente atribuído a cada um dos executores) tendo por base a fórmula seguinte:  $Risco = 0,251 \times PAGO + 0,231 \times ORÇ + 0,259 \times REXEC + 0,076 \times VISTO + 0,055 \times REQUIP + 0,129 \times IMPACTO$ .





19. Por outro lado, procedeu-se ao exame de 55 transacções de uma amostra aleatória retirada do universo das despesas realizadas no âmbito da LPM - Força Aérea<sup>19</sup> – o qual comportou a verificação física de bens incluídos em processos de aquisição que correspondem a 50% da despesa total de 2003 – suficiente para extrair conclusões sobre a legalidade e regularidade das transacções e valores analisados e inferir quanto à fiabilidade dos sistemas de gestão e controlo – sobretudo na área financeira e contabilística – adoptados pela Força Aérea.
20. Em virtude da especial conexão com os objectivos de modificação e modernização das aeronaves F16 e da importância que estas assumem no programa TASMO<sup>20</sup> revelou-se necessário examinar, com maior detalhe, as aquisições de serviços contratadas com a OGMA – Indústria Aeronáutica de Portugal, S.A. e os pagamentos correspondentes, geridos directamente pela SGMDN.

## CONDICIONANTES

21. Pese embora o bom acolhimento dado aos auditores, cabe referir que a morosidade que marcou o fornecimento da informação requerida se repercutiu no andamento dos trabalhos. Detectou-se existir inconsistência na informação escrita e na documentação fornecida por uma mesma ou por diferentes entidades afectando aspectos factuais tais como o número de aeronaves concluídas em cada momento, a calendarização inicial e planos de recuperação de atrasos, o valor do investimento previsto, os desvios/atrasos verificados na modificação das aeronaves, etc.

Em sede de contraditório, o CEMFA invoca o fornecimento de respostas a pedidos formulados por escrito pelos auditores e a dinâmica dos processos face às inconsistências de informação referidas.

Ora, à alegada “dinâmica” deve corresponder um sistema de informação adequado, incluindo na perspectiva da auditoria externa. A solicitação, por escrito, de informação, excedeu o habitual e decorreu da insuficiência dos esclarecimentos obtidos através da documentação fornecida e dos elementos transmitidos no decorrer das entrevistas.

22. Constatou-se a impossibilidade de obter, junto dos serviços, informação relevante quanto ao grau de consecução dos objectivos de reequipamento (v.g. pontos 39 e 48) e, naturalmente, quanto à justificação dos desvios.
23. Os programas indicam as tarefas a realizar em determinado período (vg: 2003 a 2008) mas não em cada um dos anos. Apenas a programação financeira é anual (idêntica à da LPM) e passível de ser comparado o previsto com o realizado.

<sup>19</sup> Seleccionada pela técnica *Monetary Unit Sampling* e representativa de 88,8% do valor total pago em 2003.

<sup>20</sup> No âmbito do programa TASMO, os trabalhos de instalação de equipamentos e componentes de reconfiguração e modernização estão a ser efectuados em Portugal, recorrendo-se à cooperação Força Aérea/OGMA e LMAero – *Lockheed Martin Aeronautics Company*.



## CONTRADITÓRIO

24. Nos termos e para efeitos do disposto do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, foram notificados o Ministro da Defesa Nacional (desde 2002), o Chefe de Estado-Maior da Força Aérea (desde 2002), o Secretário-Geral do MDN (desde 2002), o Inspector-Geral da Defesa Nacional (actual), o Inspector-Geral da Força Aérea (actual), o Comandante do CLAFA (desde 2002), o Director de Programa F16 MLU (desde 1998), o Chefe da Representação do *Portuguese Liaison Office* (desde 2002) para se pronunciarem, querendo, sobre o teor do Relato correspondente aos resultados da acção realizada e, bem assim, a Administração da OGMA relativamente aos pontos relevantes do mesmo Relato, remetidos por extracto.
25. As respostas das citadas entidades constam, na íntegra, do Anexo VII ao presente Relatório. Cabe referir que o teor das respostas fornecidas não põe em causa a factualidade apurada tendo-se, porém, introduzido, sempre que necessário, os pertinentes acertos no texto do presente Relatório e figurando, nos pontos correspondentes, os comentários que suscitam.



## OBSERVAÇÕES

### AS AERONAVES F16 E F16 MLU

26. Como indicado liminarmente no ponto 3, o programa TASMO respeita à modernização e operacionalização de 40 aeronaves F16 pelo que se torna essencial apreender os traços essenciais das intervenções a efectuar nas aeronaves adquiridas, em momentos diferentes, pelo Estado Português.
27. Por outro lado, importa ter presente que, entretanto, os compromissos assumidos por Portugal no âmbito da NATO envolvem aeronaves operacionais na configuração F16/MLU, ou seja, actualizadas e compatíveis com as aeronaves que equipam as Forças Aéreas dos Países Aliados<sup>21</sup>.

#### 1.ª Esquadra

28. Os F16 entraram em serviço na Força Aérea Portuguesa em 18 de Julho de 1994, tendo sido adquiridas 20 aeronaves novas no quadro do programa “*Peace Atlantis*” celebrado com os EUA<sup>22</sup>. A entrega oficial dos 2 primeiros aviões ocorreu, em Fevereiro de 1994, nas instalações da LMAero – *Lockheed Martin Aeronautics Company*<sup>23</sup>, após o que, em Julho de 1994, chegaram à BA 5 – Base Aérea n.º 5 em Monte Real as primeiras 4 aeronaves. Em Janeiro de 1995, todas as 16 aeronaves restantes tinham sido entregues.
29. O programa “*Peace Atlantis*” contemplou, também, o suporte logístico para o período inicial, designadamente documentação, sobressalentes, equipamento de apoio, instrução de pilotagem, instrução de manutenção, reparação de componentes, “*Kits*” para cumprimento de TCTO<sup>24</sup>, bem como as infra-estruturas para apoio à implementação do programa. Entre estas avultam os melhoramentos ao aquartelamento da BA 5 para receber mais 500 militares, um banco de ensaio para motores, carreira de tiro de harmonização, barreira de retenção e melhoria da pista e dos *taxiways*<sup>25</sup>.

<sup>21</sup> Cfr. Despacho n.º 201-B/MEDN/2002, de 30 de Novembro.

<sup>22</sup> O programa foi iniciado em 1990, tendo a LOA PT-D-SAG sido assinada pelo Ministro da Defesa Nacional em 27 de Dezembro de 1990. A esquadra de 20 aeronaves era constituída por 17 aeronaves F16-A (monolugar) e 3 aeronaves F16-B (bilugar).

<sup>23</sup> A LMAero é, no âmbito da LOA NMP, o principal fornecedor de artigos e serviços para o desenvolvimento do programa TASMO, competindo-lhe efectuar os estudos de engenharia para a modificação dos F16 e executar as modificações nas duas primeiras aeronaves (“*Lead-the-Fleet*”).

<sup>24</sup> TCTO – *Time Compliance Technical Order* [Programa de modificações, desenvolvido pela USAF e pelos países europeus que operam F16, com vista a proporcionar às aeronaves capacidades de combate acrescidas].

<sup>25</sup> Cfr. “*Perspectiva de evolução da Força Aérea*”, de 20 de Abril de 1999, pág. B-12-2.



## 2.ª Esquadra

30. A substituição, a partir de Junho de 1999<sup>26</sup>, das aeronaves A-7P<sup>27</sup> existentes na BA 5 por uma 2.ª esquadra de F16 ocorreu na sequência da cedência, pelos EUA, em Dezembro de 1997, de 25 aeronaves<sup>28</sup> na condição de “EDA – *Excess Defense Articles*”.
31. Essa substituição foi decidida no entendimento de que as aeronaves destinadas a equipar a 2.ª esquadra só iniciariam a sua operação na Força Aérea após serem modificadas com os programas *Falcon Up* [reforço estrutural da aeronave], MLU<sup>29</sup> e *upgrade* do motor.

## Modificação das aeronaves da 2.ª esquadra

32. O conjunto de modificações e melhoramentos a efectuar foi estruturado nas quatro fases sucessivas (docas) seguintes:
- Doca 1 (AMARC): desmontagem das aeronaves no AMARC – “*Aerospace Maintenance And Regeneration Center*” (Tucson, Arizona, EUA), de Março a Outubro 1999; aeronaves e grandes componentes embarcados para Portugal, asas e estabilizadores horizontais enviados para Ogden ALC [*Ogden Air Logistics Center*] e componentes do radar para Ogden ALC e *Northrop Grumman Corporation*; armazenamento das aeronaves na BA 11 – Base Aérea n.º 11 em Beja, até se iniciarem os trabalhos na BA 5.
  - Doca 2 (BA 5): desmontagem e inspecção de componentes e equipamentos e cumprimento de TCTO, entre Novembro de 1999 e Novembro de 2001, na BA 5; remoção e classificação de componentes (mais de 6 mil, classificados em: utilizável, reparável, necessita de teste, necessita de modificação);
  - Doca 3 (BA 5 e OGMA): trabalhos e integração de componentes relativos aos programas MLU, *Falcon Up* e outras modificações estruturais a decorrerem na OGMA, com gestão de material pela Força Aérea (consumíveis e material específico);

---

<sup>26</sup> Perspectivava-se então que a esquadra dedicada ao TASMO seria reactivada em 2003 ao receber os F16, após modificação (cfr. “Perspectiva de evolução da Força Aérea”, de 20 de Abril de 1999, pág. 23).

<sup>27</sup> Aeronave de ataque, subsónica e monomotor. Os primeiros 20 aviões chegaram a Portugal em 1981 formando a Esquadra 302 e, em 1984, foram recebidos os restantes 30 para a Esquadra 304.

<sup>28</sup> 21 aeronaves F16-A e 4 aeronaves F16-B, usadas, fabricadas no início da década de 80 e que após operaram nos EUA no início da década de 90 deram entrada no AMARC – “*Aerospace Maintenance And Regeneration Center*” entre finais de 94 e 96. Destas 25 aeronaves, 20 destinam-se à 2.ª Esquadra, 1 para substituição de um aparelho da 1.ª Esquadra destruído num acidente e as 4 restantes para peças.

<sup>29</sup> Esta decisão resultou de ter sido considerada mais vantajosa a execução simultânea do *Falcon-Up* e MLU (cfr. NP 401 – 15(A)).





- Doca 4 (BA 5): trabalhos de montagem de equipamentos e aeronave; aprontamento para voos de ensaio que decorrem na BA 5 (devido a atrasos na OGMA).
- 33. Paralelamente à modificação das aeronaves tem decorrido a modificação do motor<sup>30</sup>, em estrutura própria na BA 5, fazendo uso de capacidade técnica existente e com recurso a trabalho exterior em áreas de intervenção profunda.
- 34. Os trabalhos das docas 3 e 4 iniciaram-se em Janeiro de 2002 em duas aeronaves LTF – “*Lead the Fleet*”, e foram organizados e executados / supervisionados por técnicos da LMAero. Essas duas intervenções visaram, simultaneamente, assegurar “*on the job training*” ao pessoal da Força Aérea e da OGMA.
- 35. A primeira aeronave modificada foi oficialmente entregue à Força Aérea Portuguesa em Setembro de 2003. Até Junho de 2006 foram entregues 6 aeronaves (1 em 2003, 3 em 2004 e 2 em 2005, cfr. ponto 74) com significativo atraso relativamente ao calendário previsto (ainda que este tenha sido sujeito a sucessivos acertos diferindo-se no tempo a conclusão das entradas em serviço das aeronaves).
- 36. A conclusão das restantes 14 aeronaves estava prevista para Dezembro de 2006, o que não ocorreu com alegação de múltiplos problemas técnicos e de insuficiência do quantitativo de mão-de-obra afectado pela OGMA à realização dos trabalhos, com progressiva assunção de adicionais pela Força Aérea, nas suas instalações ou por recurso, mais intenso, a fornecedores externos.

#### **PLANEAMENTO DO INVESTIMENTO**

- 37. O EMFA tem por missão estudar, conceber e planejar a actividade da Força Aérea<sup>31</sup> sendo o planeamento de longo prazo formalizado em directivas de planeamento do CEMFA – Chefe do Estado-Maior da Força Aérea<sup>32</sup> que visam articular os objectivos essenciais da Força Aérea e as orientações genéricas para os atingir.
- 38. O desenvolvimento das actividades de planeamento e concepção para a definição de um sistema de forças dotado, nomeadamente, de uma frota de aeronaves F16 dividida em duas esquadras<sup>33</sup>, tem sido previsto nas sucessivas

<sup>30</sup> Da versão F100-PW-200C para a versão F100-PW-220E.

<sup>31</sup> Cfr. art.º 1.º do Decreto Regulamentar n.º 50/94, de 3 de Setembro.

<sup>32</sup> A Directiva de Planeamento de Longo Prazo n.º 03/99 do CEMFA, de 10 de Setembro, em vigor no período de 1999-2003, foi substituída pela Directiva n.º 01/04, de 23 de Abril, referente ao período 2004-2007, por sua vez actualizada em 26 de Abril de 2006.

<sup>33</sup> Tal como previsto no SFN97 – Sistema de Forças Nacional de 1997 e no DIF98 – Dispositivo de Forças de 1998. O CSDN – Conselho Superior de Defesa Nacional aprovou em 21 de Outubro de 2004 a proposta do Governo sobre as missões das Forças Armadas e seus sistemas de forças, na sequência das orientações constantes dos Conceitos Estratégicos aprovados em 2003 e 2004.



directivas de planeamento de longo prazo acima mencionadas as quais estabelecem orientações conducentes à modernização das capacidades da Força Aérea, designadamente, o prosseguimento do MLU do F16.

39. Os serviços responsáveis da Força Aérea não forneceram, nem por escrito nem por qualquer forma, elementos (v.g. relatórios, avaliações, etc.) quanto ao impacto dos investimentos projectados nos objectivos de força (cfr. ponto 45), incluindo documentos de planeamento e programação, aprovados no âmbito do ciclo bienal de planeamento de forças, que concretizem e sustentem os termos em que ocorreu a verificação da adequabilidade financeira das propostas do Ramo para efeito de elaboração da LPM e a articulação coerente de programas e actividades que comportem objectivos conexos.

Em sede de contraditório o CEMFA alega que forneceu aos auditores as Propostas que formulou no âmbito do ciclo bienal de planeamento de forças e que tais documentos foram elaborados com base em estudos, informações, avaliações, relatórios, memorandos, folhas de cálculo, etc....

Acontece que esses concretos documentos de base foram oportunamente solicitados (ofício n.º 20850, de 22.10.2004) mas não fornecidos. Aliás os documentos de base agora remetidos – por escolha do Ramo e a título de exemplo – também não respeitam ao programa TASMO que se auditou.

40. Também não foram fornecidos aos auditores os elementos que sustentaram a orçamentação dos custos do TASMO fundamentando, de forma lógica e consistente, a programação anual de investimentos, os montantes indicados na LPM e as dotações a inscrever, consequentemente, no OE.
41. Não foi possível obter, junto da SGMDN, as instruções e normas referentes ao controlo das LOA e aos procedimentos de gestão e controlo dos créditos FMS, as transferências entre “FMS Cases”/“Casos” e respectivos encerramentos.
42. Não foram fornecidos aos auditores elementos que evidenciem a existência de um calendário<sup>34</sup> (com as datas previstas para a conclusão de cada aeronave) aprovado pelas chefias do EMFA ou pelo “Grupo de Trabalho para o Programa 2.ª Esquadra F16/MLU”. Porém, de acordo com a calendarização acordada no âmbito do Protocolo de “Modificação e modernização das aeronaves F16 para a configuração MLU”, assinado entre a Força Aérea e a OGMA em 14 de Julho de 2004<sup>35</sup>, passou a prever-se a conclusão de 3 aeronaves F16 em 2004 e, a partir daí, 6 em cada ano, até 2010 (cfr. ponto 73).

<sup>34</sup> Cfr. ponto 403 do “Plano de Implementação do sistema de armas F16 MLU na Força Aérea”, de Junho de 2006, “o planeamento inicial aplicável apenas ao PAII previa que em Março de 2006 os 20 aviões da 1.ª Esquadra MLU estivessem modificados. O planeamento integrado do PAI com o PAII, adapta-se ao atraso do programa, prevendo-se que em Maio de 2006 estivessem modificados 10 aviões e o final do programa para os 40 aviões em meados de 2010. Mediante este planeamento corrigido e aplicável a toda a frota, conclui-se, tomando em consideração o aprontamento de seis aviões/ano, que o programa se encontra atrasado mais de um ano em relação ao planeamento corrigido e mais de dois anos em relação ao planeamento inicial”.

<sup>35</sup> Tendo por objecto “definir os procedimentos a observar pela OGMA e pela Força Aérea na modificação e modernização das aeronaves F16 na configuração MLU”.



No âmbito do contraditório, o CEMFA informa o cronograma actual estabelecido, em 2 de Outubro de 2006, para a concretização da modificação das aeronaves. A conclusão das aeronaves está, agora, prevista para finais de 2011.

## ACOMPANHAMENTO

43. Compete ao Ministro da Defesa Nacional a orientação e fiscalização da execução da LPM<sup>36</sup> devendo prestar informação anualmente sobre a execução de todos os programas à AR à qual deve ser remetido um Relatório Anual de Execução onde constam as dotações respeitantes a cada programa, os contratos celebrados no ano anterior e as responsabilidades futuras deles resultantes bem como toda a informação necessária ao controlo da sua execução<sup>37</sup>.
44. Nos termos da directiva sobre a execução da LPM<sup>38</sup>, o referido Relatório é elaborado pelo Núcleo de Acompanhamento da LPM ao qual compete propor, eventualmente, orientação específica e acompanhar, em permanência, a execução de cada programa e subprograma mantendo actualizada a informação sobre a respectiva execução, com recurso a uma aplicação informática através da qual são enviados mensalmente à DGAED – Direcção-Geral de Armamento e Equipamentos de Defesa “memorandos de actuação” e “pontos de situação” financeira e material por programa que reflectam a fase em que se encontram as respectivas aquisições.
45. Ora, os mencionados Relatórios de Execução não dão qualquer indicação quanto aos fornecimentos efectivamente concretizados, quanto à realização física dos programas e desvios relativamente ao programado nem quanto a eventuais orientações específicas do referido Núcleo de Acompanhamento relativas a cada programa e subprograma. Aliás, a informação com base na qual aqueles relatórios são elaborados (“memorandos de actuação” e “pontos de situação”) não é apresentada de modo a permitir uma visão integrada sobre a execução física dos programas e a consecução dos seus objectivos enfatizando, essencialmente, o desenvolvimento do processo de aquisição e o

<sup>36</sup> Cfr. n.º 1 do art.º 4.º da Lei Orgânica n.º 1/2003.

Na Lei Orgânica n.º 4/2006 consta que “*compete ao Governo promover a execução da presente lei, sob direcção e supervisão do Ministro da Defesa Nacional a qual é, tendencialmente, centralizada nos órgãos e serviços centrais do Ministério da Defesa Nacional, sem prejuízo da competência da Assembleia da República*” (cfr. art.º 18.º n.º 1)

<sup>37</sup> Cfr. art.º 5.º, n.º 1 da Lei Orgânica n.º 1/2003 e art.º 19.º, n.º 1 da Lei Orgânica n.º 4/2006.

<sup>38</sup> Cfr. Despacho do MDN n.º 5408/2004 (2.ª série) [Directiva sobre a execução da LPM], publicado no Diário da República, II Série, n.º 67, de 19 de Março de 2004 (que revogou o Despacho do MDN n.º 18.513, publicado no DR, II Série, n.º 247, de 26 de Outubro de 1998), no qual se prevêem, nomeadamente, “pontos de situação material e financeira das aquisições” e uma aplicação informática destinada à troca de informação. Os “memorandos de actuação” são também enviados à SGMDN (à qual são igualmente enviados “pontos de situação financeira”) e devem ser preenchidos sempre que seja tomada uma decisão relativamente a qualquer programa ou subprograma da LPM que determine uma alteração do memorando em causa, nomeadamente no que respeita a manifestação de necessidade, despacho de aprovação, elaboração e aprovação do programa de concurso, lançamento de procedimentos, envio de convite/anúncio, data da publicação do anúncio, data limite de entrega das propostas, liquidação de encargos e encerramento do processo.



acompanhamento da execução financeira de cada programa<sup>39</sup>. Por outro lado, os referidos Relatórios também não contêm, desde 2004, a informação que a lei exige relativa aos contratos efectuados no ano anterior e às correspondentes responsabilidades futuras.

46. Alegadamente, o acompanhamento da execução da LPM e a troca de informação, de forma permanente, actualizada e segura, preconizados na directiva sobre a execução da LPM mencionada no ponto 44 ficariam facilitados<sup>40/41</sup> com a implementação do SIG – Sistema Integrado de Gestão<sup>42</sup>. Neste contexto, a SGMDN refere que “o SIG entrou em exploração parcial no dia 2 de Janeiro de 2006, nas áreas da Contabilidade Patrimonial e Orçamental”, porém, falta, ainda, “a disponibilização de diversas funcionalidades que permitam dar resposta ao estabelecido” na citada directiva<sup>43</sup>.

47. Até 2004, ano em que foi adoptada a Directiva do CEMFA n.º 01/04<sup>44</sup>, não existiam instruções sistematizadas para o acompanhamento e controlo dos programas e para a elaboração no seio do EMFA de relatórios periódicos com informação consolidada sobre a sua execução. Ora, apesar da referida Directiva n.º 01/04 vir estabelecer, designadamente, a obrigatoriedade de serem feitas avaliações periódicas, verificou-se um agravamento progressivo no

---

<sup>39</sup> Cfr. Nota 4062/DGAED Proc.º 04.18 de 13.10.2004, relativa à remessa do Relatório de Execução da LPM (referido a 30.06.2004):

- “o relatório agora aprovado não melhorou em termos de informação substantiva sobre a execução material da Lei, continuando, sobretudo, a reflectir a evolução da execução financeira dos programas inscritos na LPM. Isto significa que os relatórios ainda não traduzem de forma clara, o resultado material dos investimentos provenientes da LPM na modernização das Forças Armadas, bem como, na consecução dos Objectivos de Forças definidos”;
- “só dispondo de informação completa e oportuna sobre a execução material da LPM, é que o Núcleo de Acompanhamento da Execução da LPM pode identificar e acompanhar efectivamente, a execução da Lei, propondo... as recomendações mais adequadas...”;
- “para que seja possível acompanhar, efectivamente, a execução da LPM durante um determinado ano, torna-se necessário que o Núcleo de Acompanhamento tenha conhecimento no início de cada ano, do plano de aquisições/investimentos que os Serviços Centrais, o EMGFA e os ramos das FA, pretendem levar a cabo ...”.

<sup>40</sup> Cfr. Relatórios de Execução da LPM referentes aos anos de 2004 e 2005.

<sup>41</sup> A Directiva sobre a execução da LPM prevê, designadamente:

- habilitar uma resposta adequada e oportuna na apreciação dos memorandos de actuação;
- gerar e harmonizar uma base de dados que constitua uma plataforma de referência para o desenvolvimento e implementação de um sistema de gestão integrada de informação referente aos programas e subprogramas inscritos na LPM;
- dar satisfação ao instituído pelo artigo 5.º da LPM.

<sup>42</sup> Pelo Despacho conjunto n.º 148/2005, publicado do DR, II Série, n.º 38, de 23 de Fevereiro de 2005, foi designada a equipa de projecto SIG e determinado que o MDN age na qualidade de entidade gestora do projecto de implementação de um sistema integrado de gestão no universo da Defesa Nacional.

<sup>43</sup> Cfr. ofício da SGMDN n.º 14085/2006, de 30 de Junho de 2006,

<sup>44</sup> A Directiva CEMFA n.º 01/04, actualizada em 26 de Abril de 2006, prevê avaliações periódicas que serão objecto de relatórios quadrimestrais para identificar as actividades concluídas e as não concluídas, com a respectiva justificação, constantes do Plano de Acção (o Plano de Acção inclui as actividades e tarefas a executar decorrentes das orientações estabelecidas na Directiva, assim como o respectivo calendário. Naquele plano a Actividade 1 da Orientação 4 b. (1) – “Completar 38 aeronaves com configuração MLU” tem uma duração prevista de 78 meses (até 2010)).





incumprimento dos prazos de execução não sendo alegadamente suficiente a informação justificativa apresentada pelos gestores responsáveis<sup>45</sup>.

48. Acresce que não foi possível obter, nem junto dos serviços gestores nem junto das entidades às quais está cometido o controlo interno no âmbito da Defesa Nacional, elementos quanto ao grau de consecução dos objectivos de reequipamento, incluindo o programa TASMO e seus subprogramas<sup>46</sup> relativamente ao impacto da operacionalidade dos F16 na capacidade que o programa visa implementar (“*Melhorar as capacidades de Luta Aérea, Operações Aéreas Anti-Superfície em ambiente terrestre...*”). A este propósito importa referir que a IGFA no âmbito da sua apreciação aos “pontos de situação” destacou, face ao impacto nas capacidades de defesa, a acumulação de atrasos nos trabalhos de modificação das aeronaves F16 em curso na OGMA e na BA5<sup>47</sup>.

49. Do mesmo modo, não foi possível obter informação circunstanciada ou documentação comprovativa das concretas acções realizadas pelos serviços gestores do MDN, em matéria de acompanhamento da execução de contratos geridos pela SGMDN<sup>48</sup> mas celebrados no quadro de outros programas e actividades relacionados com a modificação e modernização das aeronaves F16, mas não inscritos no Programa TASMO. Esse é o caso do contrato celebrado em 1999 com a OGMA (cfr. pontos 13 e 20).

Em sede de contraditório o Secretário-Geral do MDN reconhece que os sistemas de gestão contabilística e patrimonial são inadequados e informa que está em desenvolvimento um sistema de informação de gestão que responderá aos requisitos de qualidade de informação e relevará a realização física dos programas, os desvios na realização relativamente ao programado e o impacto dos investimentos nos objectivos de força.

---

<sup>45</sup> Cfr. apreciações da IGFA constantes nos “pontos de situação” apresentados desde o 3.º quadrimestre de 2004 até ao 2.º quadrimestre de 2006 (v.g.: relativamente ao 2.º quadrimestre de 2006 a IGFA refere que das 30 orientações definidas no Plano de Acção apenas 1 estava concluída, 2 decorriam dentro do prazo, 22 decorriam com os prazos ultrapassados e as restantes estariam suspensas ou sem actualização de informação).

<sup>46</sup> Cfr. ofícios n.ºs 4803, e 4805, de 08/04/2004, dirigidos, respectivamente à IGDN e à IGFA, e n.º 20850, de 22/10/2004, dirigido à SGMDN.

<sup>47</sup> Cfr. apreciação da IGFA constante, designadamente, no “ponto de situação” relativo ao 3.º quadrimestre de 2005.

<sup>48</sup> Cfr. Despacho do Secretário de Estado da Defesa Nacional, de 20 de Janeiro de 1999, exarado na Informação n.º 21/DGAED, de 20 de Janeiro de 1999.

Sublinha-se que o exame à documentação remetida revelou um insuficiente acompanhamento e controlo da execução, uma vez que:

- os “pareceres técnicos” (solicitados pela SGMDN previamente a cada autorização de pagamento, nos termos das alíneas f) e g) do art.º 2.º do Decreto Regulamentar n.º 12/95, de 23 de Maio), relativos ao enquadramento do material adquirido no clausulado do contrato, foram emitidos pela DGAED tendo apenas por base a verificação dos “documentos comprovativos das aquisições efectuadas pela OGMA” (cfr. alínea c) do ofício n.º 3347, de 28.07.2005, da DGAED remetido em anexo ao ofício n.º 16666, de 11.08.2005, da SGMDN);
- não foi efectuado qualquer controlo da execução física do contrato incluindo, designadamente, a confirmação da adequada instalação e utilização dos equipamentos adquiridos, correspondente efectivo aumento da capacidade de resposta da OGMA às necessidades das FA e prestação prioritária dos bens e serviços por estas requisitados (cfr. pontos 71 e 72).



### **RECURSOS FINANCEIROS UTILIZADOS**

50. Entre 1998 e 2005 a Força Aérea foi responsável pela gestão de cerca de 451 M€ utilizados na execução dos programas de investimento (incluindo 45 M€ aplicados na cobertura de encargos com POT – Preparação, Operações e Treino de Forças<sup>49</sup>), correspondendo a um grau de execução médio de 71%. Daquele montante, uma parte substancial (197 M€, correspondendo a 44%) foi utilizada no triénio 2003 a 2005, apesar de em 2003 apenas 4 programas<sup>50</sup> terem tido execução e 2005 ter registado um dos mais fracos graus de execução (57%) desde 1998 (Anexo III).

No contraditório o CEMFA refere que foram 6 os programas com execução em 2003. De facto, os programas “Capacidade de Comando e Controlo” e “Capacidade ASW, ASUW, ...” foram executados financeiramente em “encargos com POT” esgotando-se sem outra expressão no investimento.

51. Relativamente ao programa TASMO constatou-se que, entre 1998 e 2005, foram utilizados 354 M€, a que corresponde um grau de execução financeira médio de 78%, dos quais 133 M€ foram utilizados no triénio 2003 a 2005. O ano de 2003 destaca-se por ter absorvido concomitantemente 45% do montante utilizado no triénio e o maior volume de verbas aplicadas desde 1998 no programa TASMO (Anexo III).

52. Os serviços centrais do MDN – SGMDN – foram responsáveis pela gestão de 6 M€ no período de 2003 a 2005 no âmbito do subprograma “OGMA” tendo-se verificado que no primeiro ano de execução do citado subprograma (2003) foi aplicado 50% daquele montante (Anexo III).

53. Para além de despesas previstas no quadro dos programas TASMO e da contratação com a OGMA, constatou-se que o Orçamento de Despesas Correntes do MDN também financiou despesas relacionadas com a modificação e modernização das aeronaves F16. Neste contexto, foi solicitada informação documentada, por fonte de financiamento, relativa aos montantes contratualizados e utilizados na modificação e modernização das aeronaves F16 (v.g. contratos, acordos, protocolos) e mapas analisando, por aeronave, a execução física e financeira dos investimentos, tendo-se apurado que:

---

<sup>49</sup> A Lei do OE (cfr. n.º 1 do art.º 2.º e n.º 5 do art.º 5.º da Lei n.º Lei 32-B/2002, de 30 de Dezembro [OE 2003], n.º 1 do art.º 2.º e n.º 5 do art.º 6.º da Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro [OE 2004], n.º 10 do art.º 5.º da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro [OE 2005] e n.º 3 do Quadro I a que se refere o art.º 6.º da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro [OE 2006]) determina que uma parte do total das verbas afectas à LPM fique cativa e que, até 10% daquelas verbas, possa ser transferido para a cobertura de encargos com POT com vista “a suprir necessidades na área de regeneração e sustentação das frotas que a Força Aérea opera, cuja insuficiência afecta o seu grau de prontidão operacional” (cfr. anexos aos ofícios n.ºs 7227 e 13971 de, respectivamente, 9/06/2003 e 27/02/2002, do CEMFA).

<sup>50</sup> Cfr. Relatório Anual de Execução da LPM – 2003, apenas tiveram execução os programas “Capacidade de defesa aérea e TASMO”, “Capacidade de stocks de armamento”, “Capacidade de busca e salvamento” e “Capacidade de sobrevivência e mobilidade (STO)”.



- em 2004, o CLAFa foi autorizado a iniciar um “*procedimento tendente à celebração de um contrato para aquisição de bens e serviços para as aeronaves F16 até ao montante de € 11.636.718*”<sup>51</sup>. Porém, o EMFA não forneceu aos auditores qualquer documentação, designadamente os programas anuais de execução que precederam e sustentam a orçamentação das despesas em cada ano<sup>52</sup>, limitando-se a informar que “*o contrato de bens e serviços ... diz respeito a uma LOA estabelecida com o Governo dos EUA para a sustentação logística do sistema de armas F16... “ e que não está relacionada com Programas de Investimento no âmbito da LPM, sendo suportado pelo Orçamento de Despesas Correntes*”<sup>53</sup>;
- os documentos remetidos pelo EMFA<sup>54</sup> respeitam à totalidade do sistema de armas F16 mas, apenas, a contratos celebrados no âmbito da LPM Força Aérea e não abrangem o período entre Julho e Dezembro de 2005

Em sede de contraditório, o CEMFA remeteu a informação anteriormente solicitada<sup>55</sup>.

54. O referido no ponto anterior põe claramente em evidência a dificuldade em obter dos responsáveis pela execução dos programas de investimento, informação inequívoca, consistente e completa sobre os montantes contratualizados, comprometidos e pagos com a sustentação das aeronaves, como sobre o custo efectivo de modificação por aeronave.

Como referido no ponto anterior, a propósito do contraditório, só agora é remetida informação pertinente que deveria estar disponível aquando das entrevistas realizadas junto dos serviços do EMFA, ou imediatamente após estas, mas que não foi remetida mesmo após insistência escrita dos auditores.

## **OUTROS RECURSOS**

55. Como anteriormente referido, para a reparação e modificação das aeronaves concorrem ainda substanciais trabalhos da Força Aérea realizados para si própria<sup>56</sup>, de entre os quais se destacam:

- intervenção em motores (11 pessoas x 3834 h x 10 motores);
- Doca 4 – MLU (7 pessoas x 2808 h x 5 aeronaves);
- trabalhos na área de aviónicos (1067 h, por aeronave).

<sup>51</sup> Cfr. Portaria n.º 1101/2004 (2.ª série), de 16 de Outubro.

<sup>52</sup> Elaborados de acordo com as normas definidas pelo Ministério das Finanças e da Administração Pública, através da Direcção-Geral do Orçamento (cfr. art.º 5.º da Portaria n.º 1101/2004).

<sup>53</sup> Cfr. ofício do EMFA n.º 8952, de 19.07.2005.

<sup>54</sup> Ofícios do EMFA n.º 9491, de 01.08.2005 e n.º 9142 – Anexo F, de 30.06.2006.

<sup>55</sup> Cfr. Ofício n.º 8646, de 11.07.2005.

<sup>56</sup> Não foi fornecida informação quanto ao valor unitário das horas nem a estimativa dos trabalhos a realizar até ao apontamento das aeronaves.



56. Os F16 estão colocados na BA5 representando cerca de 80% da respectiva actividade. Como referido (ponto 29) houve que adaptar certas infra-estruturas e construir outras para assegurar o suporte logístico, a segurança e a manutenção das aeronaves. Houve, também, que providenciar à formação do pessoal técnico necessário à manutenção e à operação das aeronaves cabendo notar que o funcionamento da Base envolve cerca de 800 pessoas e um orçamento anual de funcionamento da ordem dos 29 M€.
57. Considerando que em 2005 foram voadas cerca de 3.500 horas em F16, deduz-se que o custo da hora de voo estimado pela Força Aérea (€2.998<sup>57</sup>) estará subestimado.

## **LEGALIDADE E REGULARIDADE**

### **Procedimentos de aquisição e pagamento no âmbito do TASMO**

58. Os pagamentos relativos às LOA são efectuados ao DFAS – “*Defense Finance and Accounting Service*”<sup>58</sup> pelo POLO o qual recebe as verbas necessárias do CLAFa [após recepção da respectiva facturação] mediante transferência bancária. Por seu turno, o POLO deve enviar ao CLAFa, mensalmente, balancetes e documentos comprovativos dos pagamentos efectuados. Do exame dos registos relativos a 2003 resultou que:
- a) o processo de despesa relativo à LOA NMP não contém documentos de quitação, emitidos pelo DFAS, comprovativos do pagamento efectuado pelo POLO, no montante de USD 32 milhões;
- No âmbito do contraditório, o CEMFA remete cópia do documento de quitação (*Billing Statement*) de que dispõe.
- b) é recorrente o procedimento de o POLO efectuar, primeiro, o pagamento de avultados montantes e, só posteriormente, receber do CLAFa a correspondente transferência de verbas da LPM<sup>59</sup>.
59. Questionadas no decurso da auditoria, as entidades competentes da Força Aérea não indicaram, nem remeteram ulteriormente, a legislação em que se apoiou o procedimento adoptado que, além do mais, é contrário ao previsto no designado “Regulamento provisório do POLO”<sup>60</sup>. Além disso, não forneceram aos

<sup>57</sup> Cfr. ofício do EMFA n.º 9142, de 30.06.2006, aquele custo foi apurado “com base no programa de cálculo de custos de hora de voo da Força Aérea”.

<sup>58</sup> Serviço do governo dos EUA responsável pelo controlo financeiro das LOA.

<sup>59</sup> Designadamente, o pagamento parcial (USD 3,8 milhões) do depósito inicial da LOA NAE (cfr. ofício 02-0836 do POLO para o CLAFa) e o pagamento de USD 0,215 milhões no âmbito da LOA QAI.

<sup>60</sup> Aprovado por Despacho do CEMFA de 20 de Setembro de 1999 e que prevê designadamente que “*Todos os pagamentos devem requerer do credor a emissão do correspondente recibo de quitação que se mostrar exigível e constituir suficiente prova de pagamento de acordo com a legislação americana*” e “*No que se prende com a gestão financeira dos FMS-Cases mantém-se o princípio de remeter para o POLO apenas os*





auditores documentação justificativa da constituição e existência dos elevados saldos que possibilitaram a concretização dos mencionados pagamentos.

60. Os pagamentos efectuados aos EUA no âmbito dos acordos FMS em favor do programa TASMO<sup>61</sup> (cfr. ponto 11 e Anexo IV) totalizando 53 M€ em 2003 (perfazendo em Junho de 2006 o montante de 295 M€) foram os seguintes:

- 290,9 M€ relativos à modificação das aeronaves da 2.<sup>a</sup> Esquadra de F16 (LOA NMP, de 1998), à adesão ao MNFP – “*Multi National Fighter Program*”, em Junho de 2000, e à aquisição do programa MLU para as aeronaves da 1.<sup>a</sup> esquadra (LOA NAE, de 2002);
- 3,9 M€ e 38,9 m€ – milhares de euros, respeitantes à aquisição, para as aeronaves F16/MLU, do software M4 (LOA QAI, de 2001) e do equipamento *M5 Phase1 Software Development F16* (LOA QAJ, de 2002);
- 171,5 m€ relativos ao pagamento da comparticipação nos custos decorrentes do apoio a prestar pela Força Aérea norte americana ao oficial em diligência no F16/SPO (*System Program Office*) e nos custos com o pessoal que naquela Força Aérea desempenha funções no âmbito do MNFP<sup>62</sup>, (LOA GZH, de 2001).

61. O exame efectuado aos processos de aquisição correspondentes às LOA referidas, não permitiu verificar o enquadramento legal dos procedimentos seguidos. Concretamente, revelou não ser possível estabelecer a conexão existente entre a LOA e qualquer acordo internacional (v.g. estabelecido no âmbito da utilização da Base das Lajes), susceptível de conferir legalidade aos fornecimentos contratados. A informação já anteriormente transmitida ao TC (no âmbito dos trabalhos referentes à LPM Exército – cfr. Relatório n.º 08/05 – 2.<sup>a</sup> S) não permite ultrapassar esta questão, cuja relevância para a auditoria decorre de aqueles acordos excluírem a abertura à concorrência.

No contraditório o CEMFA refere que pela natureza militar de alguns bens e serviços, a respectiva aquisição só é possível por via de LOA.

O titular da pasta da Defesa, reportando-se ao período que conhece e em que exerceu funções (Abril de 2002 a Março de 2005) defende esse ponto de vista sublinhando tratar-se de materiais e serviços para aeronaves já existentes não disponíveis salvo nos fabricantes do F16.

A observação do Tribunal, necessariamente holística, tem em conta que a aquisição dos F16, ainda que a título gratuito (últimos 25) só poderia ser decidida com a implícita aceitação da inevitável aquisição, sem abertura à concorrência, dos materiais e serviços necessários à respectiva reparação e modificação.

---

*montantes estritamente necessários para os pagamentos a efectuar trimestralmente às entidades americanas”.*

<sup>61</sup> Das 8 LOA em execução, 5 respeitavam ao programa TASMO representando, em 2003, 93% do total das transferências efectuadas para os EUA (USD 64,3 milhões – 58,1 M€).

<sup>62</sup> *Senior National Representative (SNR) support and program management for the Multi National Fighter Program.*



62. Relativamente a aquisições efectuadas fora do âmbito dos acordos FMS, no montante de 7,8 M€ em 2003, o exame da documentação relativa à amostra seleccionada no montante de 6,7 M€ (cfr. ponto 19) revelou que:

- a) foram adquiridos “Componentes acessórios e sobressalentes de célula (aeronaves)”<sup>63</sup> e serviços de “Revisão, reparação e modificação de grupos moto-propulsores de aeronaves”<sup>64</sup>, nos montantes de 125 m€ e 1,1 M€, respectivamente, com recurso a ajuste directo sem que tenha sido obtida, nos termos do n.º 2 do artigo 79.º do Decreto-Lei n.º 197/99, a aprovação prévia do Ministro de Estado e da Defesa Nacional. Os correspondentes processos de aquisição não contêm a menção à dispensa prevista no artigo 60.º do Decreto-Lei n.º 197/99 nem deles consta o contrato escrito a celebrar nos termos do art.º 59.º do mesmo diploma legal;

No contraditório, o CEMFA alegou que os procedimentos adoptados resultaram da necessidade premente de obtenção dos materiais em causa informando que esses procedimentos foram afastados nas aquisições ulteriores.

Quanto à “Revisão, reparação e modificação de grupos moto-propulsores de aeronaves”, o Despacho n.º 139/MEDN/2003 não identifica aquela concreta aquisição.

- b) os processos de aquisição de “Componentes acessórios e sobressalentes de célula (aeronaves)” e de “Outros equipamentos eléctricos e electrónicos para aeronaves”<sup>65</sup>, nos montantes de 60 m€ e 57 m€, respectivamente, não contêm a menção à dispensa prevista no artigo 60.º do Decreto-Lei n.º 197/99 nem deles consta o contrato escrito a celebrar nos termos do artigo 59.º do mesmo diploma legal.

As situações descritas neste ponto podem vir a ser configuradas como infracção financeira sancionatória nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

### **Contratos de modernização dos F16 celebrados com a OGMA**

63. Ao abrigo do Despacho n.º 201-B/MEDN/2002, de 30 de Novembro, que autorizou a adjudicação à OGMA, por ajuste directo sem consultas e com dispensa de contrato escrito<sup>66</sup>, da prestação dos serviços de modificação e modernização de 40 aeronaves da Força Aérea, com vista à actualização destas

<sup>63</sup> Aquisição de “PARKER SEALS F16” efectuada através do POLO/AFSAC à “UFC Aerospace Corp.” (PAD n.º 8239/DMA/2002).

<sup>64</sup> Serviços prestados pela OGMA (PAD – Pedido de Autorização de Despesa n.º 7466/DMA/2003).

<sup>65</sup> Aquisição de um “Kit P/N FTI-4088-1A para melhoramento da Zona Central da Fuselagem dos Aviões Pré-produção F16/MLU” à “FATIGUE TECHNOLOGY INC.” (PAD n.º 7042/DMA/2003) e de “04 UN FACE Kit Grupo A «FACE – Fatigue Analyzer & Autonomus Combat Evaluation» para as aeronaves pré-produção F16/MLU” (PAD n.º 8260/DMA/2002) à “FOKKER SERVICES B.V.”, respectivamente.

<sup>66</sup> Invocando-se para tanto, respectivamente, o disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 86.º e na alínea b) do n.º 1 e n.º 2 do artigo 60.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.



para a configuração MLU, foi efectuado o pagamento de 6,6 M€, entre 2003 e Junho de 2006, relativo ao subprograma “OGMA”<sup>67</sup> (cfr. Anexo V).

64. A não celebração de contrato escrito e a inexistência de documento contendo as condições essenciais do fornecimento de serviços – designadamente o seu objecto, preço, condições de pagamento, prazos de execução e de entrega e respectivas garantias – determinou que, ao arripio da lei, não tivessem sido acautelados os interesses da Força Aérea no que concerne à atempada e regular prestação dos serviços por parte da OGMA<sup>68/69</sup>.
65. Ademais, a fundamentação aduzida no aludido Despacho<sup>70</sup>, na qual se invocam motivos de urgência, segurança e defesa despoletados pelo perigo eminente do terrorismo internacional impunham a fixação, *ab initio*, daquelas condições, atenta a necessidade de obtenção de um rápido “*aprontamento*” das aeronaves. É, precisamente, o reduzido – mas impune – grau de execução dos serviços, reputados urgentes, por parte da OGMA face à inexistência de tais condições que terá imposto a necessidade de celebrar, em 2004, um protocolo entre a Força Aérea e a OGMA tendente a ultrapassar os substanciais atrasos existentes e não superados<sup>71</sup>.
66. Por outro lado, a fundamentação evocada não se afigura bastante para afastar a obrigação da realização de concurso público internacional<sup>72/73/74</sup> porquanto a

<sup>67</sup> Que, de acordo com os Relatórios Anuais de Execução da LPM de 2004 e 2005 visa a modificação das 40 aeronaves F16 para implementar a configuração MLU. Relativamente ao anos de 2005 e 2006 a SGMDN não remeteu as correspondentes cópias das informações e despachos de autorização de pagamento mas apenas cópias das facturas, das quais, oito relativas a 2005, não contêm evidência de terem sido “certificadas” pela Força Aérea.

<sup>68</sup> Note-se a este propósito que, por razões de segurança jurídica, o artigo 184.º do Código do Procedimento Administrativo, estabelece a exigência de forma escrita.

<sup>69</sup> Cfr. o n.º 3 do artigo 59.º do Decreto-Lei n.º 197/99.

<sup>70</sup> A fundamentação de facto subjacente à escolha daquele procedimento e razão da não celebração de contrato escrito apresentada pelo Ministro de Estado e da Defesa Nacional reside na urgência da prontidão dos F16/MLU motivada, em síntese, pelo seguinte:

- os novos desafios no âmbito da segurança e defesa [designadamente os acontecimentos de “11 de Setembro” e a actualização do documento *MC Concept of Nato Integrated Air Defense System* prevendo o emprego de meios de defesa aérea contra aeronaves civis consideradas hostis] tornam necessário e urgente dotar a Força Aérea com os meios de resposta adequada, nomeadamente, para a utilização no âmbito da NATO em cumprimento dos compromissos assumidos;
- a actual configuração das aeronaves F16 em operação na Força Aérea não se mostra adequada à prossecução daqueles objectivos, havendo que proceder à imediata actualização das suas capacidades operacionais para a versão “*Mid Life Update*” (MLU);
- a urgência da prontidão dos F16/MLU aconselha a que a contratação da aquisição dos serviços para a sua modificação e actualização seja efectuada através de um ajuste directo, uma vez que não se mostra possível cumprir os prazos e formalidades previstos na lei para os restantes procedimentos de realização de despesas públicas com a aquisição de bens e serviços.

<sup>71</sup> O Protocolo entre Força Aérea e OGMA celebrado a 14 de Julho de 2004 (cfr. ponto 42), considerou...“que se torna necessário definir e reajustar os procedimentos a observar, de modo a que as aeronaves sejam actualizadas nos prazos prévia e superiormente definidos e de acordo com as verbas destinadas a este programa”.

<sup>72</sup> O montante da aquisição dos serviços, superior a €200.000, referentes à modificação e modernização das 40 aeronaves F16 determinaria, por certo, a necessidade de realização de concurso público internacional (cfr. art.ºs 16.º, 191.º e 193.º do Decreto-Lei n.º 197/99 e Directiva 93/36/CEE do Conselho, de 14 de Junho de



excepção do recurso ao ajuste directo, quando a lei impõe a realização de concurso público internacional, só é aceitável verificados dois requisitos: o 1.º é que o ajuste directo se limite ao estritamente necessário, isto é, que a prestação dos serviços se confine à resolução do problema subjacente; o 2.º é que a “urgência imperiosa” torne imprescindível a realização da prestação dos serviços, ou seja a execução do contrato<sup>75</sup>. No caso presente tal não se verificou uma vez que, volvidos cerca de quatro anos, os fornecimentos ainda se encontram em curso evidenciando atrasos insuperáveis. Ainda que a OGMA tenha responsabilidades nos atrasos a inexistência de condições contratuais escritas referidas no ponto 64 e a não aplicação de penalidades por atrasos referidos no ponto 74 são, pelo menos, factores contribuintes para a situação verificada.

67. As situações descritas nos pontos 63 a 65 e 66 são, eventualmente, passíveis de configurar infracção financeira sancionatória nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º e da alínea e) do n.º 1 do artigo 66.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, por violarem, respectivamente, os artigos n.ºs 59.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, 184.º do CPA – Código do Procedimento Administrativo e os artigos n.ºs 80.º, n.º 1, 191.º, n.º 1, alínea a) e 193.º do Decreto-Lei n.º 197/99.

Relativamente às questões tratadas nos pontos 63 a 67, atinentes aos contratos com a OGMA, o CEMFA remete para a Tutela cuja orientação o Ramo seguiu sublinhando a intervenção directa do Ministro da Defesa Nacional para a resolução de problemas com a OGMA.

Por seu turno, o Secretário-Geral do MDN alega que a contratação da OGMA se enquadra no dever de tutela entre o Ministro da Defesa Nacional e a OGMA.

O titular da pasta da Defesa no período de Abril de 2002 a Março de 2005 alega que “a forma do contrato em nada influencia na responsabilidade obrigacional que advém do incumprimento dos termos acordados” pelas partes.

Desconhecendo-se, no caso, quais os “termos acordados” e nada tendo, de escrito e acordado sido facultado aos auditores, o Tribunal mantém o sentido das observações inicialmente formuladas.

68. Por outro lado, a inconsistência da informação recebida de diversas fontes não permite tomar como fiável o valor acima indicado como pago à OGMA (ponto 63). De facto, a propósito desse valor, constatou-se que os pagamentos indicados pelas diferentes entidades variam substancialmente como se ilustra seguidamente no caso, tomado como exemplo, de pagamentos no valor de 5,0 M€, com IVA (4,2 M€ sem IVA) entre 2003 e 2004:

---

1993, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos públicos de fornecimento - Jornal Oficial nº L 199 de 09/08/1993).

<sup>73</sup> Não foi, relativamente à despesa em causa, remetido para fiscalização prévia qualquer documento, protocolo ou contrato (cfr. art.º 46.º da Lei n.º 98/97).

<sup>74</sup> Note-se que um dos principais objectivos prosseguidos pelo regime jurídico da contratação pública é a realização, o mais ampla possível, da concorrência e, a par deste princípio, os princípios da igualdade, da transparência e da imparcialidade. Estes princípios impõem-se na ordem jurídica nacional mais do que por exigência do Direito Comunitário, pela defesa do interesse público em geral e, em particular, para uma rigorosa gestão dos dinheiros públicos.

<sup>75</sup> Veja-se a este propósito o Recurso Ordinário n.º 1/2005, proferido no Processo 2054/04 – Acórdão n.º 5/05, 1 de Março – 1ª S/PL.



- 7,5 M€ (sem IVA), mencionado no MEMO n.º 01/05, de 07.01.2005, do Grupo de Trabalho F16/MLU, relativo às facturas apresentadas pela OGMA e até àquela data certificadas pela Força Aérea, das quais estariam por pagar 2 M€;
- 8,2 M€ (com IVA), referido no Relatório da IGFA relativo à “Inspeção de Programas e Sistemas ao MLU do F16”, como facturado até 15 de Janeiro de 2005, dos quais 5,7 M€ estariam pagos e 2,5 M€ estavam por liquidar;

Em sede de contraditório, o CEMFA confirmou o pagamento de 5,0 M€ acima referido

## **EXECUÇÃO FÍSICA**

### **Acompanhamento das acções de modificação e modernização das aeronaves F16**

69. A modificação dos F16 teve início, em Janeiro de 2002, na OGMA. Porém, logo em meados de 2003 foram identificados sérios problemas e atrasos importantes, tendo o CEMFA, em comunicação à OGMA, considerado que a *“situação em que se encontra o programa F16/MLU é extremamente preocupante (...) só um esforço excepcional e conjunto (Força Aérea/OGMA) permitirá recuperar o curso normal da sua execução”*<sup>76</sup>.

70. Tendo procurado obter evidência quanto às razões em que se fundamentou a decisão de confiar o trabalho da reparação / modificação (MLU) dos F16 à OGMA com o apoio de meios técnicos da própria Força Aérea, a auditoria apurou que:

- não foram remetidos pela SGMDN nem pelo EMFA, os estudos, as informações e as propostas que determinaram a selecção da OGMA para proceder à modificação dos F16 e pondo em relevo as vantagens dessa solução face a outras possibilidades consideradas;
- não foram remetidos os termos contratuais e/ou cópia do contrato celebrado;
- foi referido que em conformidade com o Despacho do MDN de 17 de Abril de 2001 (exarado no Memorando n.º 10/2001 do CEMFA sobre “Modificação dos F16/MLU – Localização dos trabalhos”) os trabalhos a efectuar nas Docas 3 e 4 seriam da responsabilidade da OGMA<sup>77</sup>;
- pelo Despacho n.º 201-B/MEDN/2002, de 30 de Novembro, foi autorizada a aquisição, por ajuste directo, à OGMA, dos serviços de modificação e

<sup>76</sup> Cfr. despacho do CEMFA, de 5 de Janeiro de 2004, exarado no MEMO n.º 53/03, de 23 de Dezembro, do Grupo de Trabalho F16 MLU, parte da modificação das aeronaves (Doca 4) passou, a partir daquela data, a ser realizada na BA5. Porém, cfr. ofício do EMFA n.º 9142, de 30.06.2006, aqueles trabalhos tiveram início efectivo na BA5 em 31.03.2004.

<sup>77</sup> Cfr. ofício do EMFA n.º 9142, de 30.06.2006 e ponto 401 do “PISA F16 MLU” – “Plano de Implementação do sistema de armas F16 MLU na Força Aérea”, de Junho de 2006.





modernização das 40 aeronaves F16 da Força Aérea, actualizando-as para a configuração MLU (cfr. ponto 63).

Também sobre este ponto o CEMFA refere, no contraditório, a intervenção do Ministro nas relações com a OGMA tendo-se o EMFA limitado a cumprir o Despacho Ministerial.

71. Neste contexto cabe ainda referir que, em 12 de Fevereiro de 1999, o MDN e a OGMA tinham celebrado um contrato relativo a um investimento designado por “Actualização e Desenvolvimento do Centro de Sustentação Aeronáutica”, inserido no programa “Modernização da Infra-Estrutura Industrial e da Base Tecnológica de Defesa” e tendo por objecto “*aumentar a capacidade de resposta da OGMA. às necessidades das Forças Armadas Portuguesas*”... importa ter presente que, nos termos contratuais, a OGMA:

- garantia a aquisição, até 31.12.2003, de equipamentos e serviços no valor de cerca de 20 M€;
- garantia a compensação dos montantes recebidos através de uma redução mínima, de 10%, no valor dos fornecimentos realizados;
- seria obrigada a indemnizar o Estado pelos prejuízos causados na eventualidade de não cumprir a prestação prioritária dos bens e serviços requisitados pelas FA, com a prontidão e qualidade requeridas.

No âmbito do contraditório, o CEMFA refere que o contrato em causa foi assinado entre o MDN e a OGMA, não sendo do conhecimento da Força Aérea que esteja directamente relacionado com os F16.

Sem prejuízo do alegado, afigura-se necessário o exame da execução dos contratos relativos aos F16 num contexto mais vasto em que se equacione a adjudicação directa feita a uma empresa, no caso examinado, destinatária de substancial financiamento público a vários títulos e com evocação formal das prestações de serviços à Força Aérea entre as quais as modificações ao F16 manifestamente se integram.

72. Tais garantias eram prestadas em contrapartida dos pagamentos que viriam a ser efectuados pela SGMDN com “*verbas inscritas na LPM 1999-2003*”. Ora, apesar de terem sido efectuados pagamentos à OGMA no montante contratualizado (20 M€) incluindo cerca de 3 M€ relativos a serviços de modificação e modernização das aeronaves F16<sup>78/79</sup>, não se vislumbra em que medida se alcançou o objectivo de aumentar a capacidade de resposta da OGMA com a consequente prestação prioritária dos bens e serviços requisitados pelas FA com a prontidão e qualidade requeridas, uma vez que se registaram atrasos na modificação e modernização das aeronaves F16 de que se dá conta detalhadamente nos pontos seguintes.

<sup>78</sup> Cfr. Relatórios Anuais de Execução da LPM mencionados na alínea b) do ofício n.º 3347, de 28.07.2005, da DGAED remetido em anexo ao ofício n.º 16666, de 11.08.2005, da SGMDN.

<sup>79</sup> A SGMDN remeteu documentação que comprova o pagamento à OGMA, em Novembro de 2003, de facturas no montante de € 3.040.967,72 relativas aos serviços de modificação e modernização das aeronaves F16 (ANEXO V).



73. Ora, o EMFA imputou os sucessivos atrasos que viriam a agravar-se desde 2003, por um lado ao deficiente planeamento da LMAero da modificação das aeronaves, especialmente no que respeita a lacunas das cartas de trabalho relacionadas com as tarefas a executar e, por outro, à insuficiência dos recursos humanos afectos pela OGMA aos trabalhos<sup>80</sup>. Em consequência, a Força Aérea decidiu introduzir alterações ao planeamento efectuado pela LMAero no sentido de colmatar as lacunas que detectou. A partir de 2004, as cartas de trabalho passaram a ser elaboradas pela OGMA e aprovadas pela Força Aérea, tal como estabelecido no mencionado Protocolo entre Força Aérea e OGMA entretanto celebrado<sup>81</sup>. De acordo com a calendarização acordada no âmbito do Protocolo passou a prever-se a conclusão de 3 aeronaves F16 em 2004 e, a partir daí, 6 em cada ano, até 2010<sup>82</sup> (cfr. ponto 42)

74. Apesar da inconsistência da informação<sup>83</sup> relativa ao número de aeronaves entregues pela OGMA poderá afirmar-se que, até Junho de 2006, terão sido entregues 6 aeronaves (1 em 2003, 3 em 2004 e 2 em 2005). Porém, perante os acentuados desvios apurados, nem o EMFA nem a SGMDN forneceram elementos que evidenciem a utilização consistente de um sistema de acompanhamento e de avaliação do grau de execução física do TASMO nem indicaram as decisões e medidas tomadas no seio da Força Aérea e do MDN, à luz das responsabilidades imputadas pelos atrasos, inclusive no que respeita ao accionamento, ou não, das cláusulas de compensação apropriadamente previstas no referido Protocolo de 2004<sup>84/85</sup>.

<sup>80</sup> Cfr. MEMO n.º 08/04, de 27 de Janeiro, do Grupo de Trabalho F16 MLU: “Em 27JAN04 o quantitativo de pessoal (...) a trabalhar no F16 na OGMA totalizava 27 pessoas o que é manifestamente insuficiente para o quantitativo (...) necessário para que a OGMA cumpra com a proposta que apresentou à FA de entregar 5 aeronaves até final de 2004 e é visto como um sinal factual da relevância que o Programa tem para a OGMA”.

<sup>81</sup> Cfr. ponto 3.a – Parte II do Relatório da IGFA relativo à “Inspeção de Programas e Sistemas ao MLU do F16”, “no início do programa MLU (Janeiro de 2002), na OGMA, não existia qualquer protocolo ou contrato com a OGMA, USAF ou LMAereo. À data da assinatura do Protocolo entre a Força Aérea e a OGMA (14 de Julho de 2004) ...a Força Aérea não tinha qualquer documento a que pudesse apelar no sentido de fazer exercer os seus direitos, muito especialmente quanto a custos e prazos de entrega”.

<sup>82</sup> Cfr. Relatório de Execução da LPM referente ao ano de 2005 que se reporta ao “Plano de Entrega de Aeronaves” previsto no protocolo de “Modificação e modernização das aeronaves F16 para a configuração Mid Life Update (MLU)”, assinado entre a Força Aérea e a OGMA em 14 de Julho de 2004”.

<sup>83</sup> No Relatório de Execução da LPM de 2005 é referido que “até ao final de 2005 foram entregues seis aeronaves” (pag. 31) e que “em 2005 foram entregues três aeronaves prontas, continuando os trabalhos de aprontamento da sétima aeronave... existe, em 31 de Dezembro de 2005, um atraso de três aeronaves”.

No ponto 1.3 Anexo ao ofício do EMFA n.º 9142, de 30.06.2006 (pag.2), quanto ao “Grau de execução física actual do programa MLU” é referido “4 aeronaves entregues e 1 em fase de teste final”. Na pág. 3 do mesmo documento, relativamente ao “Grau de consecução dos objectivos de reequipamento” reporta-se a “entrega até ao final de 2005 de 6 aeronaves”.

Cfr. ponto 3 da INFO 18.586, de 26 de Junho de 2006, da Repartição de Operações – 3.ª Divisão do EMFA sobre “Organização do programa F16 MLU” (Anexo A) “a OGMA estabeleceu um protocolo com a Força Aérea no qual se compromete a modificar seis aviões/ano. No entanto, em 2005 modificou dois aviões e [em 2006] até esta data ainda não modificou nenhum”.

<sup>84</sup> Cfr. Secção X do Protocolo e ofício n.º 8646, de 11.07.2005: “caso a OGMA não efectue a entrega das aeronaves de acordo com o calendário ... incorre na obrigatoriedade de, passados 30 dias de atraso, compensar a Força Aérea”.



75. Não obstante a Força Aérea reconhecer, desde 2003, a existência de atrasos na execução do programa TASMO derivados da insuficiência de recursos humanos que na OGMA estiveram afectos aos trabalhos de modificação das aeronaves (cfr. pontos 69, 73) e o CEMFA ter concluído, em 2005, que *“a situação é preocupante e com tendência de evolução algo indefinida ... com perspectivas de progressivo agravamento nos anos seguintes”*<sup>86</sup>, a SGMDN não forneceu aos auditores a análise efectuada aos desvios de realização face aos prazos contratuais.
76. Em meados de 2006 foi concluída a elaboração de um “Plano de recuperação do Programa MLU”<sup>87</sup> iniciada em Agosto de 2005. De acordo com EMFA, o Plano está, actualmente, “em fase de aprofundamento e implementação” e envolve a Força Aérea, a USAF e a LMAero mas, também, a OGMA que *“vai efectuar os trabalhos nas aeronaves com aumento de meios humanos atribuídos ao projecto de forma a permitir efectuar os trabalhos em maior número de aeronaves e a recuperar os atrasos verificados”* ficando *“comprometida com o cumprimento do acordo incluindo a recuperação do calendário de entregas”*<sup>88</sup>.
77. Por outro lado, a partir de 31 de Março de 2004 uma parte maior da modificação das aeronaves (Doca 4) passou a ser realizada na BA5<sup>89</sup> ainda que não tenha sido remetida cópia do despacho ministerial<sup>90</sup> (e documentação de suporte) que sancionou aquela decisão. Como referido no ponto 33 é igualmente da responsabilidade da BA5, desde 2002, todo o trabalho de transformação dos motores das aeronaves<sup>91</sup>.
78. Deste modo, o aprontamento final das aeronaves só ocorre depois de concluídos os referidos trabalhos na BA5<sup>92</sup> na qual *“a produção de aeronaves em Doca 4 é*

<sup>85</sup> Cfr. Cláusula Oitava do contrato *“No caso de a OGMA, SA não cumprir a obrigação constante na alínea b) do número dois da Cláusula Primeira [“A prestação prioritária dos bens e serviços que forem requisitados pelas Forças Armadas, com a prontidão, eficácia e qualidade requeridas”]... será obrigada a indemnizar o Estado pelos prejuízos causados”*.

<sup>86</sup> Cfr. Memorando 02/05, de 21 de Janeiro, dirigido ao Ministro de Estado e da Defesa Nacional, sobre o Programa F16 MLU (com referência ao Protocolo entre a Força Aérea e a OGMA de 14 de Julho de 2004).

<sup>87</sup> Na sequência da reunião *“Peace Atlantis Program Management Review #9”* que teve lugar em Lisboa em 26.02.2006 – cfr. ofício do Grupo de Trabalho F16 MLU n.º 26567, de 22.05.2006, dirigido à OGMA.

<sup>88</sup> Cfr. ponto 3.4 do ofício do EMFA n.º 9142, de 30.06.2006.

<sup>89</sup> Cfr. ponto 3.1.3 do ofício do EMFA n.º 9142, de 30.06.2006.

<sup>90</sup> Cfr. Parecer do Director de Programa F16 MLU exarado no MEMO n.º 08/04, de 27.01.2004 *“é presente a despacho a Informação para sancionamento ministerial da realização da Doca 5 na BA5”*.

<sup>91</sup> Cfr. Despacho CEMFA, de 27.06.2006, exarado na INFO n.º 18586 da 3.ª DIV/EMFA, de 26.06.2006.

Cfr. ponto 607 do “PISA F16 MLU” – Plano de Implementação do Sistema de armas F16MLU na Força Aérea (Junho de 2006) *“para assegurar a sustentação do sistema de armas conforme com uma prontidão alvo de 70% identifica-se, desde já, um sério problema na capacidade para regenerar potencial de motor”*.

Cfr. relatório da IGFA relativo à “Inspeção de Programas e Sistemas ao MLU do F16” *“considerando o actual grau de execução do PTM [Programa de Transformação de Motores] não é expectável que a sua conclusão ocorra antes de finais de 2008”*. Porém, *“uma significativa parte dos recursos destinados ao PTM está a ser consumida na sustentação dos motores da 1.ª Esquadra (cerca de 2,2 M€)”*. *“Verifica-se que as limitações financeiras aliadas aos problemas de sustentação de motores F100 e à sua gestão conjunta com o PTM constituem de facto um risco para a conclusão do Programa”*.

<sup>92</sup> Após o que a aeronave ainda volta à OGMA para acabamentos de pintura.



*muito baixa, devido ao desdobramento do pessoal noutras tarefas, sendo necessário definir a organização e atribuir os recursos para desenvolver as actividades nas metas estabelecidas*<sup>93</sup>. “Sem a resolução desta situação e, caso a OGMA passe a cumprir com o ritmo de entregas previsto, os aviões ficarão progressivamente em trabalhos parados na Doca 4”<sup>94</sup>.

79. Estes atrasos significativos<sup>95</sup> – de dois anos relativamente ao objectivo inicial de aprontamento operacional<sup>96</sup> – estão em vias de inviabilizar uma atempada consecução dos objectivos do programa TASMO<sup>97</sup> que, como referido no ponto 3, consistem em melhorar as capacidades de Luta Aérea, de realização de Operações Aéreas Anti-Superfície em ambiente terrestre e de prestação de Apoio Aéreo Tático a Operações Marítimas e de Reconhecimento Aéreo, através de uma frota de 40 aeronaves F16.

<sup>93</sup> Cfr. parecer do Inspector-Geral da Força Aérea exarado no Relatório da IGFA relativo à “Inspeção de Programas e Sistemas ao MLU do F16”.

<sup>94</sup> Cfr. ponto 11 b. da INFO 18.586, de 26 de Junho de 2006, da Repartição de Operações – 3.ª Divisão do EMFA sobre “Organização do programa F16 MLU”

<sup>95</sup> Cfr. ofício do EMFA n.º 9142, de 30.06.2006, o plano de modificação das aeronaves da 1.ª Esquadra “encontra-se dentro do prazo previsto, não se verificando atrasos até à data” tendo-se iniciado a doca 2 na BA 5 em 04.05.2005 e a doca 3, na OGMA, em 16.03.2006. Porém, de acordo com o ponto 48 d) do referido MEMO n.º 08/04 o início da modificação da 1.ª esquadra estaria previsto para Junho de 2004. Cfr. Ponto 3 do ofício do CEMFA n.º 14269, de 06.11.2003, para a OGMA e cfr. MEMO n.º 01/05, de 17 de Janeiro “*é suficiente que tudo se mantenha como está para que ... a situação se agrave cada vez mais e a execução do programa se estenda inevitavelmente, ultrapassando 2010 e podendo chegar, ou ultrapassar mesmo 2017*”. Cfr. ponto 27 c) da INFO do EMFA 3.ª DIV n.º 17520, de 16.05.2005, A FOC – *Final Operational Capability* da Esq. 201 corresponde ao final do programa de transformação de F16MLU (Outubro de 2010). Enquanto que se admite, face ao atraso no aprontamento de aviões, a possibilidade das datas relativas ao BOC – *Basic Operational Capability*, IOC – *Initial Operational Capability* e FOC da Esq. 301 resvalarem, o mesmo não deve acontecer para a FOC final da capacidade MLU. “*Qualquer resvalar deste programa para além de 2010 representará um fracasso no cumprimento do objectivo de dotar a FA de um meio de combate actualizado e ao nível dos nossos parceiros da NATO. Os outros países da EPAF – European Participating Air Forces já terminaram o seu programa de actualização para o padrão MLU, encontrando-se no processo de decisão para o substituto do F16. Se a FA ainda estiver a receber aviões MLU a partir de 2010, estes entrarão ao serviço poucos anos antes dos outros países estarem a ser dotados do seu substituto*”.

<sup>96</sup> Cfr. ofício do EMFA n.º 9142, de 30.06.2006, a IOC inicialmente prevista para Outubro de 2005 passou, no planeamento anual revisto, para Outubro de 2007 o que representa um atraso de “*dois anos na atribuição de HRF – High Readiness Forces à NATO*”.

“*Ainda nos âmbitos NATO e internacional o atraso do programa tem originado a incapacidade para que Portugal se faça representar com poder aéreo, elemento crucial de qualquer operação moderna, quer em missões de imposição/apoio/preservação da paz, quer para atribuição às NATO Response Forces (NRF), expoente máximo da componente operacional desta organização*”.

“*No que concerne à componente nacional de forças, o envolvimento operacional do F16MLU adquire maior relevância no âmbito da Defesa Aérea (policiamento aéreo) do território nacional*”. “*Ainda na componente meramente nacional releva-se o facto do F16MLU englobar a capacidade necessária para exercer cabalmente a missão TASMO (Tactical Air Support for Maritime Operations)*”.

“*O facto do F16MLU ainda não estar a desenvolver estas missões, tal como inicialmente previsto, obriga a que estas tarefas continuem a ser atribuídas aos F16 do PAI [1.ª Esquadra], com o conseqüente decréscimo de eficácia e de exposição ao risco*”.

<sup>97</sup> Cfr. ponto 1 da INFO 18.586, de 26 de Junho de 2006, da Repartição de Operações – 3.ª Divisão do EMFA sobre “Organização do programa F16 MLU”, “*registar-se um atraso no programa superior a dois anos relativamente às previsões iniciais e superior a um ano relativamente às previsões corrigidas. Este atraso está em vias de pôr em causa os objectivos operacionais estabelecidos por despacho do CEMFA (BOC, IOC e FOC)*” em 11 de Novembro de 2005.



### **Existências de material**

80.A Força Aérea dispõe de um SIGMA – Sistema de Informação e Gestão de Manutenção e Abastecimento para o controlo das necessidades, consumos e existências (e correspondente localização) de material.

81.A auditoria não logrou confirmar a fiabilidade dos sistemas criados pelo EMFA para acompanhar os fornecimentos e os serviços prestados no âmbito das LOA. Por outro lado, os testes efectuados no âmbito da auditoria permitiram constatar insuficiências na gestão das existências de material feita através do SIGMA. De facto, relativamente a 6 itens<sup>98</sup> dos 61 examinados, constatou-se que os equipamentos efectivamente existentes eram inferiores às quantidades registadas naquele sistema<sup>99</sup>. As diferenças apuradas totalizam 29 unidades no valor de USD 142.826,44 (Anexo VI).

Em sede de contraditório, o CEMFA alega que existe um controlo rigoroso das LOA realizado com base em ferramentas informáticas.

Ora, essas ferramentas correspondem a acessos a aplicações informáticas das autoridades americanas, não alimentadas, portanto, pela própria Força Aérea.

No que respeita às diferenças apuradas nas existências registadas no SIGMA, o CEMFA vem indicar o destino dado aos materiais em falta confirmando não ter sido feito o oportuno registo no SIGMA.

### **O PAPEL DOS ORGANISMOS DE CONTROLO INTERNO**

82. Para além das concretas insuficiências dos sistemas de gestão e de controlo que o exame dos sistemas e das despesas evidenciou, cabe referir o constatado quanto à intervenção das entidades a quem está confiado o controlo interno no seio do MDN e da Força Aérea em matéria dos investimentos TASMO.

83.A IGDN informou que as acções inspectivas realizadas à Força Aérea não abrangeram especificamente os programas inscritos na LPM, não constando dos relatórios que elaboraram matéria relevante naquele âmbito.

84.A SGMDN informou que *“as acções inspectivas realizadas pela IGDN à Força Aérea e aos serviços centrais do MDN, desde 2004 até à presente data, não abrangeram especificamente os programas inscritos na LPM”*<sup>100</sup>.

<sup>98</sup> 3 Gasket (PAD n.º 8239/DMA/02); 1 Receiver, 1 Analyzer e 1 MIU (PAD n.º 001/GT/00).

<sup>99</sup> Cfr. ponto 11.k – Parte II do Relatório da IGFA relativo à “Inspeção de Programas e Sistemas ao MLU do F16”, *“é necessário recuperar dos atrasos nos registos e actualizações do SIGMA – Abastecimento, a fim de que os saldos nesse sistema passem a corresponder à realidade”*.

<sup>100</sup> Cfr. ofício da IGDN n.º 202, de 27/04/2004 e ofício da SGMDN n.º 14085, de 30.06.2006.





85. A Direcção-Geral do Orçamento não realizou qualquer intervenção tendo como objecto programas de investimento contemplados na LPM (designadamente, ao abrigo das Leis Orgânicas n.º 5/2001, de 14 de Novembro e n.º 1/2003, de 13 de Maio)<sup>101</sup>.
86. Como referido no ponto 77, a IGFA efectuou, em 2005, uma Inspeção de programas e sistemas ao MLU do F16 com a finalidade de avaliar o “*programa de extensão de vida e modernização do F16, diagnosticar as insuficiências e vulnerabilidades existentes e recomendar as soluções para mitigar os riscos daí inerentes*”<sup>102</sup>.
87. Face às constatações e recomendações da IGFA e à evidência da acumulação dos problemas existentes na modificação e modernização dos F16 e dos consequentes atrasos de aprontamento das aeronaves os auditores foram informados de que no seio do EMFA foi elaborado (em 2006) um conjunto de documentos<sup>103</sup> tendentes a estabelecer o quadro organizativo, programático e metodológico para a configuração do F16 MLU<sup>104</sup>, estabelecendo, *inter alia*, termos de referência mais precisos para o Grupo de Trabalho encarregue de dirigir o programa F16 MLU. São estabelecidas tarefas e responsabilidades individuais, metodologia de trabalho e mecanismos de acompanhamento e controlo do programa.
88. Sem prejuízo da repercussão das medidas correctivas entretanto tomadas pelo EMFA cujo impacto haverá que apreciar no futuro acompanhamento – face à importância e natureza estratégica dos investimentos financiados pela LPM, aos montantes envolvidos (recorde-se que à Força Aérea foram afectos 40% dos recursos para investimentos previstos na LPM em vigor em 2003) e às recorrentes dificuldades e atrasos na concretização material dos investimentos programados – é necessário e urgente rever o sistema de controlo interno que deverá incidir tanto ao nível do acompanhamento da execução como ao da avaliação da eficácia de programas e, ainda, a montante, ao nível anterior, do planeamento.

<sup>101</sup> Cfr. Ofício n.º 055/DSAud/2004, de 15/04/2004.

<sup>102</sup> Cfr. ponto 1 da Parte I do Relatório da inspecção.

<sup>103</sup> Cfr. INFO n.º 18586 da 3.ª DIV/EMFA, de 26.06.2006 com Despacho CEMFA, de 27.06.2006.

<sup>104</sup> Cfr. ponto 11 da referida INFO n.º 18586 “mas não dão resposta a necessidades objectivas identificadas no PISA F16 MLU, as quais extravasam o âmbito do Grupo de Trabalho por se inserirem na definição de prioridades gerais da Força Aérea”.



## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

89. A Força Aérea não forneceu nem documentos de planeamento e programação que concretizem a verificação da adequabilidade financeira das suas propostas e que fundamentem, de forma consistente, as dotações anuais relativas ao programa TASMO inscritas na LPM, nem elementos que evidenciem a utilização consistente de um sistema de avaliação do grau de execução física daquele programa e análise de desvios (cfr. pontos 37 a 42).
90. Não foi possível obter, junto dos serviços centrais do MDN, instruções e normas referentes ao controlo das LOA. Não foi, igualmente, possível obter, nem junto dos serviços gestores, nem junto das entidades às quais está cometido o controlo interno no âmbito da Defesa Nacional, elementos quanto ao grau de consecução dos objectivos de reequipamento, incluindo o programa TASMO e seus subprogramas e elementos que demonstrem, relativamente a cada ano, os equipamentos fornecidos e os serviços prestados à Força Aérea no âmbito das LOA (cfr. pontos 39 a 41, 48 e 49).
91. Os Relatórios de Execução da LPM dos anos de 1998 a 2005 não fornecem elementos quanto aos fornecimentos efectivamente concretizados nem quanto à realização física dos programas e desvios relativamente ao programado e a respectiva informação de base não permite uma visão integrada sobre a execução física dos programas e a consecução dos seus objectivos nem estão disponíveis avaliações do impacto dos investimentos realizados nos objectivos de força visados (cfr. pontos 43 a 49).
92. O exame do programa TASMO – o qual absorveu 354 M€ correspondendo a 78% das despesas realizadas pela Força Aérea entre 1998 e 2005 – revelou que a execução financeira no triénio 2003 a 2005 se situou em 79% (133 M€) (cfr. pontos 50 e 51).
93. Porém, outras entidades do MDN (designadamente a SGMDN) têm vindo a efectuar despesas relacionadas com a modificação e modernização das aeronaves F16, suportadas quer por verbas inscritas na LPM [contrato celebrado com a OGMA, relativo ao projecto de investimento “Actualização e Desenvolvimento do Centro de Sustentação Aeronáutica” (20 M€) e programa “Modernização da informação industrial e da base técnica de defesa” (6 M€) quer pelo Orçamento de Despesas Correntes [contrato para aquisição de bens e serviços para as aeronaves F16 (12 M€) e funcionamento da BA5 (29 M€)] (cfr. pontos 52 a 57 e 71).
94. Apurou-se que se registaram atrasos significativos na execução física do programa TASMO com marcado reflexo na conclusão das aeronaves estando, no final de 2005, concluídas apenas 6 das 9 previstas ainda que a entrega destas tenha sido sucessivamente diferida na programação (cfr. pontos 69 a 79).
95. A SGMDN não forneceu informação sobre as concretas acções de acompanhamento, pelos serviços gestores do MDN, da execução do contrato



celebrado com a OGMA e, apesar dos mencionados atrasos na execução do programa TASMO não forneceu, igualmente, a análise dos eventuais desvios de realização face aos prazos contratuais evidenciando as decisões e medidas tomadas no seio da Força Aérea e do MDN à luz das responsabilidades imputadas pelos atrasos, inclusive no que respeita ao accionamento, ou não, da cláusula contratual de responsabilidade civil por incumprimento (cfr. pontos 49, 71 a 75).

96. O exame, por amostragem, das despesas e do inventário dos bens adquiridos, revelou a existência de um conjunto de erros e irregularidades, indiciadores das insuficiências dos sistemas de gestão e controlo instituídos pela Força Aérea (cfr. pontos 58 a 68, 80 e 81).

97. Em resumo:

- as estruturas formais às quais compete a gestão e o controlo da execução dos programas não criaram sistemas eficazes, capazes de minimizar – ou evitar – o conjunto de erros, irregularidades e insuficiências na materialização dos investimentos programados, detectados pela auditoria (cfr. pontos 82 a 88);
- em consequência, face à importância e natureza estratégica dos investimentos financiados pela LPM, aos montantes envolvidos e às recorrentes dificuldades e atrasos de concretização material dos investimentos programados, afigura-se necessário e urgente que os sistemas de gestão e de controlo interno da execução das LPM pela Força Aérea sejam objecto de exame detalhado e de reforma com incidência ao nível dos procedimentos do planeamento, da execução e da avaliação da eficácia dos programas. A informação relativa ao acompanhamento da execução dos programas deve comportar elementos relevantes relativos ao progresso na realização física e ao impacto sobre os objectivos de força;
- as relações da Força Aérea com a OGMA e os demais fornecedores devem inscrever-se no quadro de um apelo amplo à concorrência previsto na lei e em que se dê plena aplicação às cláusulas contratuais penais em caso de incumprimento (cfr. pontos 63 a 67 e 74) .



## DECISÃO

98. Pelo exposto, os Juizes do Tribunal de Contas, em subsecção da 2.<sup>a</sup> Secção e nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 78.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, decidem:

- a) Aprovar o presente Relatório;
- b) Ordenar que exemplares deste Relatório sejam remetidos:
  - ao Presidente da República;
  - ao Ministro da Defesa Nacional;
  - ao Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas;
  - ao Chefe do Estado-Maior da Força Aérea;
  - ao Secretário-Geral do Ministério da Defesa Nacional;
  - ao Inspector-Geral da Defesa Nacional;
  - ao Inspector-Geral da Força Aérea;
  - ao Comandante do CLAFA;
  - ao Director de Programa F16 MLU;
  - ao Chefe da Representação do Portuguese Liaison Office;
  - à Administração da OGMA;
- c) Um exemplar do presente Relatório deverá ser remetido ao Procurador-Geral Adjunto, neste Tribunal, nos termos do disposto nos artigos 29.º, n.º 4, e 54.º, n.º 4, este último aplicável por força do artigo 55.º, n.º 2 e 57.º, n.º 1 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada na Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto;
- d) Determinar que, no prazo de 120 dias, os responsáveis pelos serviços da Força Aérea e da Secretaria-Geral do MDN transmitam a este Tribunal informação documentada no sentido de ultrapassar as insuficiências e evitar os erros referidos no presente relatório;
- e) Fixar, nos termos do artigo 10.º, n.ºs 1 e 2 e do artigo 11.º, n.ºs 1 e 2 do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, em € 1.609,60 os emolumentos a pagar pelo Estado-Maior da Força Aérea;
- f) Que após cumprimento das diligências que antecedem, se proceda à divulgação do Relatório na Internet acompanhado das respostas recebidas no âmbito do contraditório.



# Tribunal de Contas

---

Tribunal de Contas, aprovado em 21 de Dezembro de 2006

**O CONSELHEIRO RELATOR,**



*José de Castro de Mira Mendes*

(Dr. José de Castro de Mira Mendes)

**OS CONSELHEIROS ADJUNTOS,**



*João Pinto Ribeiro*

(Dr. João Pinto Ribeiro)



*Carlos Manuel Botelho Moreno*

(Dr. Carlos Manuel Botelho Moreno)

Fui Presente







## **Anexo I – Relação dos responsáveis**

<b>Período</b>		<b>Responsável</b>
<b>CEMFA</b>		
01-01-2002 a 13-11-2003	General	António José Vaz Afonso
Desde 16-12-2003	General	Manuel José Taveira Martins
<b>SGMDN</b>		
01-01-2002 a 16-09-2002	Secretário-Geral	Dr. Rogério Pereira Rodrigues
17-09-2002 a 13-10-2005	Secretário-Geral	Dr. Bernardo Marques Carnall
Desde 14-10-2005	Secretário-Geral	GEN Luís Augusto Sequeira
<b>CLAFA</b>		
01-01-2002 a 31-12-2002	TGEN/PILAV	Rolando da Cunha Moreira Santos
01-01-2003 a 15-12-2003	TGEN/PILAV	Manuel José Taveira Martins
16-01-2004 a 28-04-2006	TGEN/PILAV	Carlos Alberto Pires Castanheira
Desde 23-05-2006	TGEN/PILAV	António Martins de Matos
<b>POLO</b>		
01-01-2002 a 06-10-2002	COR/ENGAER	João Manuel Fernandes Alves de Melo
07.10.2002 a 06.10.2005	COR/ENGAER	Humberto Feio Nunes Gonçalo
Desde 07-10-2005	COR/ADMAER	Carlos Jorge Cardoso Nascimento
<b>Grupo de Trabalho para o Programa 2ª Esquadra F16/MLU”</b>		
15-05-1998 a 01-02-2001	BRIG/PILAV	Fernando de Sousa Rodrigues
02-02-2001 a 18-11-2003	MGEN/ENGAER	José António Maia Mendes Andrade
Desde 19-11-2003	COR/ENGAER	Manuel de Matos Gravilha Chambel



**Anexo II – Investimentos previstos na LPM (agregados relevantes)**

(milhões de euros)

	Leis anteriores	Lei n.º 1/2003					Total	Lei n.º 4/2006
	1998-2002	2003	2004	2005	2003-2005	2003-2026	1998-2026	2006-2029
LPM	882,393	217,270	278,529	294,768	790,568	5.340,809	6.223,202	5.450,697
FAP	277,531	86,820	91,158	96,728	274,706	2.117,978	2.395,509	1.012,097
Programa TASMO	214,737	58,370	48,103	34,773	141,247	226,050	440,787	87,260
Subprograma OGMA	0,000	2,100	2,240	2,240	6,580	29,030	29,030	34,151
TASMO + OGMA	214,737	60,470	50,343	37,013	147,827	255,080	469,817	121,411

Fontes: Relatórios de Execução Anual da Lei de Programação Militar de 1998 a 2005, Lei Orgânica n.º 4/2006, de 29 de Agosto e Anexo N do ofício do EMFA n.º 9142, de 30.06.2006.



**Anexo III – Execução da LPM (FAP + SGMDN)**

(milhões de euros)

		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2003-2005	1998-2005
DOTAÇÃO	FAP	53,418	57,867	80,297	73,711	88,635	92,943	91,295	88,870		
EFECTIVA	Programa TASMO	47,830	43,544	62,821	56,939	72,530	70,677	58,403	33,234		
	Subprograma OGMA						2,100	2,240	2,240		
	TASMO + OGMA	47,830	43,544	62,821	56,939	72,530	72,777	60,643	35,474		
EXECUÇÃO	FAP	44,074	23,625	53,653	67,485	65,149	72,898	73,405	50,722	197,025	451,011
	POT			8,010	7,371	4,570	6,918	9,018	9,527	25,464	45,415
	Programa TASMO	43,895	20,470	41,324	56,126	58,984	60,378	51,511	21,278	133,167	353,967
	Subprograma OGMA						3,041	1,979	1,292	6,312	6,312
	TASMO + OGMA	43,895	20,470	41,324	56,126	58,984	63,419	53,491	22,570	139,479	360,279
GRAU DE EXECUÇÃO	FAP	82,5%	40,8%	66,8%	91,6%	73,5%	78,4%	80,4%	57,1%	72,0%	71,4%
	Programa TASMO	91,8%	47,0%	65,8%	98,6%	81,3%	85,4%	88,2%	64,0%	79,2%	77,8%
	Subprograma OGMA						144,8%	88,4%	57,7%	96,9%	96,9%
	TASMO + OGMA	91,8%	47,0%	65,8%	98,6%	81,3%	87,1%	88,2%	63,6%	79,7%	77,9%

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

Obs.: Relativamente aos períodos 2003-2005 e 1998-2005 foram calculadas as médias do grau de execução dos anos considerados.

POT - Preparação, Operações e Treino de Forças



**Anexo IV – Pagamentos no âmbito das LOA relativas ao TASMO**

(milhares de euros)

Programa TASMO				Valor Total Previsto	Pagamentos em 2003	Pagamentos até 30 Jun 2005	Pagamentos em 2006 (até 30 Jun)	Pagamentos até 30 Jun 2006 (1)
PAD	LOA	Início	Objecto					
01/GT/99	NMP	30.11.1998	MODIFICAÇÃO DE AERONAVES FMS NMP	202.600,9	25.811,9	189.400,7	178,9	189.579,7
01/GT/99	NAE	30.09.2002	MODIFICAÇÃO DE AERONAVES FMS NAE	171.580,7	26.547,8	99.011,1	2.315,8	101.326,9
<b>Subtotal</b>				<b>374.181,6</b>	<b>52.359,7</b>	<b>288.411,8</b>	<b>2.494,8</b>	<b>290.906,6</b>
07/GT/01	QAI	12.06.2001	FMS QAI	4.978,8	692,4	2.663,7	1.250,0	3.913,7
18/GT/01	QAJ	04.01.2002	AQ. EQUIP. "M5 PHASE 1 SOFTW. DEVE. F16"	62,5	6,0	35,9	2,9	38,9
06/GT/01	GZH	08.06.2001	FMS GZH	328,9	72,6	168,2	3,3	171,5
<b>Total</b>				<b>379.551,8</b>	<b>53.130,6</b>	<b>291.279,6</b>	<b>3.751,0</b>	<b>295.030,6</b>

Fontes:

- LOA em execução no ano de 2003, correspondentes PAD e esclarecimentos prestados pelo EMFA;

- Ofícios do EMFA n.º 9491, de 01.08.2005 - Quadro síntese reportado a 30.06.2005 e n.º 9142, de 30.06.2006 - Anexo F - Mapa de controlo da execução - LPM - TASMO.

(1) Excluindo Julho a Dezembro de 2005.



## **Anexo V – Pagamentos à OGMA no quadro da LPM**

**Programa "Modernização da informação industrial e da base técnica de defesa"**  
**Subprograma OGMA – Actualização e desenvolvimento da indústria aeronáutica**

(Euros)

<b>Ano</b>	<b>Valor sem IVA</b>	<b>Valor do IVA</b>	<b>Valor Total</b>
2003	2.555.435,06	485.532,66	3.040.967,72
2004	1.663.333,66	316.033,40	1.979.367,06
<b>Subtotal</b>	<b>4.218.768,72</b>	<b>801.566,06</b>	<b>5.020.334,78</b>
2005	1.076.239,76	215.392,44	1.291.632,20
<b>Subtotal</b>	<b>5.295.008,48</b>	<b>1.016.958,50</b>	<b>6.311.966,98</b>
2006 (até 30 de Junho)	228.544,25	47.994,30	276.538,55
<b>Total</b>	<b>5.523.552,73</b>	<b>1.064.952,80</b>	<b>6.588.505,53</b>

Fonte: Ofício da SGMDN n.º 14085/2006, de 30.06.2006 - Apêndice 2





**Anexo VI – Divergências apuradas nas verificações físicas realizadas**

PAD	Número nacional de abastecimento (NNA)	Referência de Fabricante (P/N)	Designação	Preço (USD)	Existências	Quantidades registadas no SIGMA	Diferença	Valor (USD)
8239/DMA/02	5330-01-465-2181 - Item 0001	988043	GASKET	86,73	80	88	-8	693,84
	5330-01-465-2568 - Item 0004	988049		107,14	36	46	-10	1.071,40
	5330-01-475-1127 - Item 0009	998063		132,65	80	88	-8	1.061,20
001/GT/00 <sup>1</sup>	5826FA9653749	1293F000-01	RECEIVER	35.000,00	2	3	-1	35.000,00
	4920FA9653748	1292P000-01	ANALYZER	50.000,00	2	3	-1	50.000,00
	7025FA9653752	1297F000-01	MIU	55.000,00	2	3	-1	55.000,00
<b>Total</b>					<b>202</b>	<b>231</b>	<b>-29</b>	<b>142.826,44</b>

<sup>1</sup> Conforme documentação recolhida pela auditoria, 1 unidade de cada item já tinha sido incorporada nos F16 (a 23 de Junho, 15 e 16 de Outubro de 2004) não tendo, porém, sido actualizado o SIGMA.



## FICHA TÉCNICA

### Coordenação e Supervisão

Conceição Antunes  
António Sousa

Auditora-Coordenadora  
Auditor-Chefe

### Equipa Técnica

Fernando Prego  
Hélder Travado  
Francisco Machado  
Ana Cristina Dias  
Diogo Freitas

Auditor  
Técnico Verificador Superior Principal  
Técnico Verificador Superior de 1.<sup>a</sup> Cl.  
Técnica Verificadora Superior de 2.<sup>a</sup> Cl.  
Técnico Verificador Superior de 2.<sup>a</sup> Cl.

### Colaboração na verificação documental

Manuela Menezes  
Maria do Céu Gonçalves

Técnica Verificadora Superior de 1.<sup>a</sup> Cl.  
Técnica Verificadora Especialista Principal



## ***ANEXO VII***

### ***RESPOSTAS FORNECIDAS NO ÂMBITO DO CONTRADITÓRIO***

N.B.: Os documentos anexos aos ofícios constam do processo de auditoria

Lisboa, 20 de Dezembro de 2006

Exm<sup>o</sup>. Senhor  
Dr José Tavares  
Dig.mo Director-Geral do Tribunal de Contas

*Senhor Director-Geral,*

Em resposta ao V.Ofício n<sup>o</sup> 15481 P<sup>o</sup> n<sup>o</sup> 11/04 - AUDIT DA IV, de 6 de Dezembro de 2006, cumpre-me informar que, tendo tomado posse em 03.07.2006 não participei pessoalmente nos actos abrangidos pelo período de Auditoria.

Sem prejuízo do exposto, e pese embora a certeza de que os órgãos próprios da Defesa Nacional terão prestado a melhor colaboração aos trabalhos do Tribunal, retive as seguintes preocupações essenciais:

- As limitações, cujo diagnóstico é conhecido e que estão em processo de serem sanadas, quanto ao controlo interno de gestão do MDN;
- A apreciação que é feita do enquadramento das relações entre o Ministério da Defesa Nacional e as OGMA, S.A.;
- A ausência, até à data, de intervenção dos órgãos de inspecção do Ministério.

Neste contexto, e no âmbito das competências que me estão atribuídas, diligenciarei no sentido de serem suscitadas a intervenção da Inspeção-Geral da Defesa Nacional para realização de uma acção de inspecção ao programa e do Auditor Jurídico do Ministério da Defesa Nacional para apreciação do complexo quadro jurídico-contratual que regula actualmente as relações entre o Ministério da Defesa Nacional e as OGMA, S.A..

Com os melhores cumprimentos *e estima pessoal*

O MINISTRO DA DEFESA NACIONAL

*Nuno Severiano Teixeira*

NUNO SEVERIANO TEIXEIRA

Proc.n. ° 11/04 - Audit  
Ref .ª: V/of 16487 de 6/12/2006 e  
V/Fax de 15/12/2006

V. Exa.  
Justiça em direito, impune  
puedes no âmbito do  
Constituição dando - Um  
idiotico e inapropiado,  
as leis da

M.I. Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas  
Dr. Carlos Moreno

Assunto: Relatório da auditoria a investimentos da Força Aérea.

Na sequência da recepção do ofício de V. Exa., sobre o relatório acima mencionado, considero ser de referir o seguinte:

A) O processo aquisição de serviços de Modernização e modificação de 40 aeronaves da Força Aérea, na configuração F-16 MLU, encontrava-se em curso a 12 de Março de 2005, data em que assumi as funções de Ministro da Defesa Nacional.

B) É minha convicção que todo o desenvolvimento dos processos relativos à contratação dos meios a que se refere o presente relatório, na execução daquele programa, designadamente, em matéria financeira, foi efectuado na observância de todas as formalidades legais e adequada instrução dos respectivos processos, sustentado numa hierarquia que se considera responsável e que detém as capacidades técnicas para o desempenho de uma gestão de qualidade, pese embora as necessidades de implementação de um mais eficaz sistema de informação à gestão que permita obter um efectivo controlo interno e acompanhamento físico e respectivo impacto sobre os objectivos da força.

C) Por último, cabe referir que no âmbito da revisão da Lei n.º 1/2003 (Lei de Programação Militar – LPM), de 13 de Maio, foi reequacionado o programa em análise, no contexto do sistema de armas, do qual foi projectada a redução do número de aeronaves F-16, pelo que a actual LPM (Lei n.º 5/2006, de 31 de Agosto), contempla, pela 1.ª vez, a inscrição de um Programa de Alienação de Equipamento Militar.

Com os melhores cumprimentos, *de estima e consideração*

  
Luis Amado

*20/2/06*





FORÇA AÉREA PORTUGUESA  
CHEFE DO ESTADO-MAIOR

Alfragide, 15 de Dezembro de 2006

016964 15-12-06

Exmo. Senhor

Director-Geral do Tribunal de Contas

Assunto: **AUDITORIA A INVESTIMENTOS DA FORÇA AÉREA – RELATO DO TRIBUNAL DE CONTAS PROC. N.º 11/04 - AUDIT**

Ref.<sup>a</sup>: V/Ofício n.º 15483, de 06DEZ06.

Na sequência da recepção do v/ofício em referência, através do qual fui notificado, na qualidade de Chefe do Estado-Maior da Força Aérea e de Comandante Logístico e Administrativo da Força Aérea, para me pronunciar, querendo, sobre o assunto em epígrafe, junto remeter a V. Ex.<sup>a</sup>, em anexo à presente carta, a minha posição sobre as diversas questões abordadas no Relato desse Tribunal.

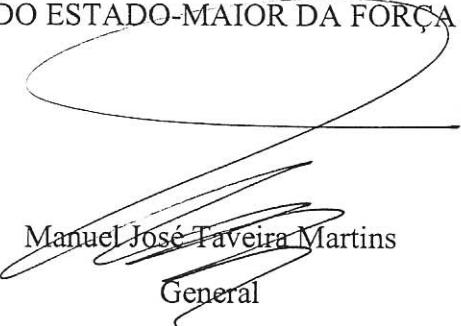
Sem prejuízo da análise mais detalhada e fundamentada constante do referido anexo, gostaria de aproveitar esta oportunidade para transmitir a V. Ex.<sup>a</sup>, enquanto representante máximo da Força Aérea, que todas as pessoas que trabalham nesta Instituição e dão o seu melhor no cumprimento da missão, nomeadamente todos os responsáveis pela aquisição de bens e serviços no âmbito do programa F-16 MLU, procuram sempre actuar dentro do estrito cumprimento da legalidade embora, como se verifica no caso presente, possam existir algumas imperfeições ou incorrecções que, sempre que identificadas, são objecto de uma pronta análise e correcção dos procedimentos.



FORÇA AÉREA PORTUGUESA  
CHEFE DO ESTADO-MAIOR

No caso vertente do Programa F-16 MLU, para além das referidas preocupações com o cumprimento do quadro legal vigente, a Força Aérea norteou toda a sua actuação no sentido do cumprimento atempado dos objectivos superiormente traçados, em termos de modificação e modernização das referidas aeronaves, na medida em que a citada modernização permitirá atingir níveis superiores de operacionalidade, permitindo, deste modo, cumprir, cada vez com mais eficiência, todas as missões que lhe estão legalmente atribuídas, nomeadamente a defesa aérea do espaço nacional, componente fundamental da defesa militar da República.

O CHEFE DO ESTADO-MAIOR DA FORÇA AÉREA

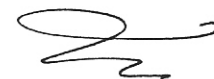


Manuel José Taveira Martins  
General

**DETC 18 12'06 23988**

Em Anexo:

- Resposta ao Relato do Tribunal de Contas, Proc. n.º 11/04 – AUDIT - Auditoria a investimentos da Força Aérea.



**RESPOSTA AO RELATO DO TC “PROC. Nº 11/04 – AUDIT –  
Auditoria a investimentos da Força Aérea”**

*Documento recebido em anexo ao vosso ofício 15483 de 06DEC06*

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

**RELAÇÃO DE SIGLAS**

Correcção para BA11 Base Aérea n.º11 em Beja (pág. 3)

**CONDICIONANTES**

21. Relativamente à questão da morosidade do fornecimento da informação não podemos concordar com esta alegação, uma vez que foram cumpridos os prazos quando especificados nas comunicações do TC. Por outro lado da análise das listagens “pedidos de informação solicitados” subscritas pela equipa de auditoria, verificamos que a maioria era fornecida de imediato, ou aquando da visita seguinte às nossas instalações. Acresce que alguma da informação solicitada teve de ser preparada face às exigências da equipa de auditoria, mantendo-se em paralelo o regular funcionamento dos serviços.

Quanto à inconsistência da informação a mesma também não se verifica, tratando-se de informação em diferentes períodos de tempo, evoluindo necessariamente face à dinâmica dos processos e representando a cada momento realidades diferentes, devendo ser identificada a informação fornecida nestes precisos termos.

Os objectivos de reequipamento são um fim em si mesmo e traduzem-se na aquisição e exploração operacional dos meios adquiridos, estando materializados nas diversas capacidades inscritas na LPM.

## OBSERVAÇÕES

### PLANEAMENTO DO INVESTIMENTO

37. Foram pela Força Aérea fornecidos aos auditores as diversas Propostas de Forças apresentadas no âmbito do CBPF, conducentes à Revisão da LPM. Estes documentos (Propostas de Forças e respectivas fichas dos programas) foram elaborados com base em estudos, informações, avaliações, relatórios, memorandos, folhas de cálculo, etc. Em alguns dos programas verificou-se inclusive a realização de RFI (Request For Information), RFP (Request For Proposal) e RFQ (Request For Quotation) a diversas entidades para obtenção de informação e grandeza dos valores dos materiais e equipamentos necessários. Para verificação a título de exemplo junta-se cópia da informação N.º 26471 de 01OUT04 do EMFA/3ª DIV – a qual estuda os requisitos operacionais e estimativa de custos de um subprograma do CC (DCDAU).

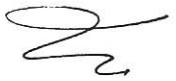
Anexa-se de igual modo as folhas de cálculo preparadas para avaliar as necessidades financeiras para o programa “Capacidade de Busca e Salvamento” – trabalhos preparatórios da revisão da lei N.º 5/2001.

Juntam-se outros dois estudos que deram origem à identificação da necessidade e respectivos investimentos de dois programas incluídos na LPM (“Capacidade de Transporte Estratégico” e “Capacidade de Formação Avançada de Pilotos – (AEJPT)”).

Como referido, para todos os programas (Capacidades) foram realizados os estudos adequados, pelo que se considera inadequado o constante no respectivo parágrafo. Se a equipa de auditoria não analisou a referida informação poderá fazê-lo nas instalações do EMFA, assim que o entender.

***Deverá ser corrigido, alterado o ponto 88 das “Conclusões e Recomendações”.***

38. De igual modo este parágrafo é desadequado uma vez que a metodologia de planeamento e programação contempla a elaboração de todos os trabalhos prévios à identificação dos valores anualmente necessários. Junta-se cópia das folhas de cálculo utilizadas e resumos efectuados relativamente “Capacidade de Defesa Aérea e Tasmó”.



*Deverá ser corrigido, alterado o ponto 88 das “Conclusões e Recomendações”.*

40. Para completo esclarecimento das datas de início e fim dos trabalhos de modificação de cada aeronave, e já acordado com todas as entidades envolvidas, remete-se o respectivo cronograma de realização das modificações. Nesta conformidade solicita-se a correcção adequada, relativamente ao conteúdo do parágrafo.

*Deverá ser corrigido, alterado o ponto 88 das “Conclusões e Recomendações”.*

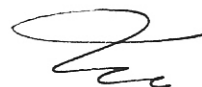
#### **ACOMPANHAMENTO**

44. Corrigir “Neste contexto, a SGMDN”.

#### **RECURSOS FINANCEIROS UTILIZADOS**

48. Verificamos que não se compara coisas comparáveis, uma vez que em relação ao ano de 2003 se refere a execução física de quatro programas, sendo que no ano de 2003 mais dois programas tiveram execução financeira (“Capacidade de Comando e Controlo” – 2.945.600,00 € e “Capacidade ASW, ASUW,...- 4.000.000,00 €) e em 2005 se apresenta o grau de execução financeira. Este modo de acção induz a vícios de análise e interpretação.

50. Para o programa TASMO, não se verifica qualquer insuficiência nas verbas previstas como referido no parágrafo. No anexo F do nosso ofício n.º 9142, de 30.06.2006, as cinco primeiras linhas do quadro (LOAS) estão transcritas em dólares (61.771,70 Milhares de USD), pelo que o contravalor em euros se traduz num total aproximado de 51.476,40 m€. Deste modo o valor dos compromissos reflectidos no quadro totaliza em Euros 90.554,30 m€. Por outro lado não foi considerada a transição de saldos de 2005 para 2006 a qual ascende 11.955.906,00 €. Nesta conformidade deverá ser corrigido o conteúdo do parágrafo, por não reflectir a realidade objectiva dos valores envolvidos.



*Deverá ser corrigido, alterado o ponto 91 das “Conclusões e Recomendações”.*

52. Relativamente ao exposto no parágrafo do relatório, esclarece-se:

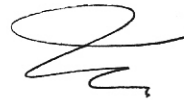
A LOA QAK estabelecida em 2004 com o Governo Americano, através da USAF, é o seguimento de outras LOAs iniciadas em 1994. Esta LOA enquadra e é a “espinha dorsal” do apoio da USAF à sustentação logística do sistema de armas F-16. Cobre várias áreas da sustentação e operação do F-16, das quais se destacam: actualização de publicações operacionais e técnicas; aquisição de sobressalentes, reparações, apoio técnico e estudos relativos à aeronave e seus sistemas, gestão e actualização de guerra electrónica; calibração dos equipamentos; sustentação de “software”; participação em estudos e programas de actualização e fiabilidade de equipamento.

A efectivação deste apoio é reflectida na LOA através de várias linhas, com prazos para execução e valores estimados para cada uma delas. É igualmente estabelecido um calendário de pagamentos. Durante a execução do FMS Case, são necessários ajustamentos, face às expectativas iniciais e ao que efectivamente é contratualizado. Nesse sentido foi estabelecido em 09 Agosto de 2005, o “Amendment1” (AMD1), tendo o valor total da LOA sido reduzido de \$13,731,327 para \$12,711,011.

Durante a PMR9 (Program Management Review) realizada em Portugal em 23 Jan 2006, foi solicitado à USAF, o levantamento financeiro de todas as linhas deste FMS Case, de modo a garantir que o mesmo pudesse cobrir todas as despesas previstas. No seguimento desta acção foi assinado em 14 Julho 2006 o AMD2, o qual teve a redução das linhas 7,16,18,20,21,27 e 32 e aumento das linhas 03,06,26 e 30.

O pagamento desta LOA foi totalmente financiado por verbas do ODC, através do Pedido de Autorização de Despesa, PAD 8337/DMA/2003, na Rubrica Orçamental 14D14, Sub Rubrica 408, Elemento de Programa 202A623, para o código de Aplicação A24 (1ª Esquadra).





De modo a exemplificar o controlo desta LOA, envia-se em anexo um resumo dos dados considerados importantes para este FMS Case e uma análise mais pormenorizada de uma linha deste FMS Case – linha 3 – A/C Comp, Parts, Accessories. Estes dados são fornecidos no “Billing Statement” (BS) para todas as linhas, e são enviados trimestralmente pela USAF.

Nestes “Billings” constam:

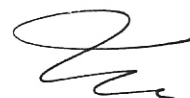
- a. As verbas previstas para cada linha - campo 7;
- b. As verbas relativas ao trimestre anterior - campo 8;
- c. As verbas relativas ao trimestre corrente campo 9;
- d. As verbas acumuladas do semestre anterior e actual e serviços/material em curso - campo 10;
- e. As verbas previstas – campo 11;
- f. Os requisitos totais financeiros – campo 12;
- g. Os pagamentos recebidos – campo 13;
- h. Pagamento a efectuar no trimestre – campo 14.

Os BS, contêm igualmente o pormenor sobre os bens e serviços fornecidos no trimestre.

Para cada linha é descrito:

- a. Número Nacional Abastecimento (Stock Number);
- b. Unidade de fornecimento (Unit Issue);
- c. Quantidade Enviada (Quant Ship);
- d. Documento de envio (Document Number);
- e. Morada para onde é enviado o material de acordo com a LOA – despachante nos EUA (Supl Adrs);
- f. Data de envio (Date Ship);
- g. Preço Unitário (Unit Price);
- h. Preço Total (Extended Price).

Quando é iniciado o processo de aquisição, a FAP recebe informação via electrónica ou manual da situação de cada requisição, o que permite que sejam criados os créditos no



nosso sistema informático. Estes dados servem para fazer o acompanhamento do “status” da requisição, do transporte etc. Posteriormente, durante a recepção do material no DGMFA (Depósito Geral de Material da Força Aérea), os dados existentes para cada requisição são confrontados com o material efectivamente recebido. Quando existem discrepâncias, a LOA estabelece os mecanismos de submissão de SDR (Supply Discrepance Report), os quais são submetidos à USAF e poderão ter várias acções – devolução do artigo à USAF, reembolso parcial devido às quantidades solicitadas e recebidas não estarem de acordo, anomalias no material etc. (daí aparecerem créditos em algumas das requisições).

Quanto à metodologia para a estimativa dos valores anuais, a mesma é baseada no histórico dos consumos realizados nos últimos anos, nas mesmas linhas de fornecimento de Bens e Serviços.

Anexa-se:

Ofício 16324 de 29.12.2003 do Gab CEMFA (anexos Info 226, Projecto PEE e Memória Justificativa);

Portaria 1101/2004

Informação de cabimento (PAD 8337/DMA/2003)

Billing Statment para Dez06 (como exemplo)

FMS Case PT-D-QAK Amd 2

*Deverá ser corrigido, alterado o ponto 92 das “Conclusões e Recomendações”, por pretender relacionar aspectos diferenciados.*

## **LEGALIDADE E REGULARIDADE**

57. a) Os pagamentos acumulados do CASE PT-D-NMP passam de 120.203.960,00 no BS 03-03NA (Março), para 161.478.902,00 no BS 03-06PA (Junho). A diferença de 41.274.942,00, resulta de dois pagamentos, um de 9.274.942,00 e outro de 32.000.000,00. O DFAS não emite recibos, mas sim Billing Statements, onde se poderá verificar o valor acumulado dos pagamentos. De igual modo junta-se documento do



DFAS, que comprova o recebimento do valor (USD 32 milhões). *Nesta conformidade deverá proceder-se à respectiva correcção.*


60. Relativamente a alguns dos Bens e Serviços adquiridos por via das LOAs, constata-se que dada a sua natureza militar, só é possível por esta via. Por outro lado, este procedimento traduz-se na obtenção de custos de aquisição substancialmente mais baixos, uma vez que o “procurement” beneficia do “efeito escala”, das Forças Armadas Americanas e outras Forças Aliadas, que utilizam o mesmo procedimento.

61. Quanto aos processos de aquisição suportados pelo PAD 8239/DMA/2002 e 7042/DMA/2003 mencionados, entende a Força Aérea dever referir, desde logo, que muito se lamenta da ocorrência das faltas indicadas nos respectivos processos. Com efeito, é convicção deste Ramo que as mesmas se ficaram a dever, em parte, a algumas imperfeições ao nível da coordenação e fiscalização dos múltiplos procedimentos de carácter administrativo, nos quais intervêm diversas áreas funcionais deste Ramo, de modo a assegurar o estrito cumprimento da lei no que toca à aquisição de bens e serviços por parte da Força Aérea, como tem sido seu apanágio.

61. a. Relativamente à aquisição suportada pelo PAD 8239/DMA/2002, via POLO/AFSAC, verificamos que o procedimento resultou de uma necessidade premente, face ao desenrolar dos trabalhos de modificação que estavam em curso, tendo sido salvaguardados os interesses do Estado, pela consulta realizada a várias empresas, confirmando-se que a adjudicação se realizou à empresa que melhores condições de preço apresentou.

Quanto à aquisição suportada pelo PAD 7466/DMA/2003, verificamos que a mesma é efectuada com base no Despacho n.º 139/MEDN/2003, pelo que foram cumpridos os diversos preceitos legais.

61.b. *Torna-se necessário proceder à correcção do montante indicado, quanto ao PAD 7042/DMA/2003, o qual orçou em 60.459,00 € (60 m€).* Quanto a esta aquisição verificou-se uma premência do material, por motivo da realização dos trabalhos em Doca,



verificando-se que o procedimento foi alterado nas aquisições subsequentes, as quais foram objecto de contrato (Aquisições complementares PAD 38223/DMA/2004).

Relativamente à aquisição efectuada com base no PAD 8260/DMA/2002, os procedimentos resultaram da situação de necessidade urgente para os trabalhos em DOCA, como já anteriormente referido. Em relação às aquisições subsequentes foi corrigido o respectivo procedimento e elaborado contrato.

62. a 66. Relativamente aos parágrafos indicados considera-se que não podem ser imputadas quaisquer responsabilidades à Força Aérea, tendo em especial consideração que este Ramo se limitou a cumprir o disposto num Despacho da Tutela, no estrito cumprimento do comando constitucional e legal da subordinação aos órgãos de soberania, previsto nos artigos 275., n.º 3 da Constituição da República Portuguesa, art.º 19.º da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas<sup>1</sup> e 1.º, n.º 1 da Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (Lei n.º 11/91, de 29 de Agosto).

63. Quanto à salvaguarda dos interesses da Força Aérea, questão suscitada neste, importa salientar que a relação existente entre este Ramo e a OGMA não pode ser analisada numa perspectiva meramente comercial, tendo em especial consideração a natureza e missão de ambas as entidades, em defesa do Interesse Nacional, à semelhança de outros países comunitários.

Assim sendo, e tal como decorre da legislação aplicável, nomeadamente do previsto no n.º 3 do art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 42/94, de 14 de Fevereiro (na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 99/2004, 3 de Maio), sempre foi entendido pelas partes envolvidas (MDN, Força Aérea e OGMA), e tem sido prática corrente, que a resolução dos eventuais problemas existentes quanto à manutenção, pela OGMA, das aeronaves da Força Aérea, nomeadamente daqueles que assumam especial importância, como é o caso dos referentes ao programa F-16 MLU, passa por uma intervenção, do Ministério da Defesa Nacional.

---

<sup>1</sup> Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro, alterada pelas Lei n.º 41/83, de 21 de Dezembro, Lei n.º 111/91, de 29 de Agosto, Lei n.º 113/91, de 29 de Agosto, Lei n.º 18/95, de 13 de Julho, Lei Orgânica n.º 3/99, de 18 de Setembro e Lei Orgânica n.º 4/2001, de 30 de Agosto.



Nesta conformidade, a Força Aérea sempre informou, de uma forma permanente e atempada, a respectiva tutela sobre os problemas existentes na execução do programa F-16 MLU, de que são exemplo os diversos documentos – mais de 20 - (Memorandos do CEMFA, Ofícios, etc.) enviados, nos quais foram devidamente identificados os diversos problemas existentes quanto à modificação e modernização das aeronaves.

67. Quanto aos valores pagos no ano de 2003 e 2004, no que concerne ao programa de modificação das aeronaves, os mesmos são os já indicados no nosso ofício n.º 9142 de 30.06.2006, ou seja em 2003 – 3.040.967,72 € e em 2004 – 1,979.367,06 €.

### EXECUÇÃO FÍSICA

69. Tratou-se do cumprimento de Despacho Ministerial, baseado em proposta do Ramo.

70. Quanto ao contrato referido “Actualização e Desenvolvimento do Centro de Sustentação Aeronáutica”, assinado entre o MDN e OGMA, não é do conhecimento da Força Aérea que esteja directamente relacionado com o programa de modificação das aeronaves F-16, *pelo que não deverá constar de relatório que trata “Assunto: Auditoria a investimentos da Força Aérea”.*

*Deverá ser corrigido, alterado o ponto 92 das “Conclusões e Recomendações”, por pretender relacionar aspectos diferenciados.*

80. Relativamente às LOAs verifica-se um rigoroso controlo, com o conhecimento dos fornecimentos em cada um dos anos, não tendo qualquer justificação o conteúdo do parágrafo neste âmbito.

O controlo das encomendas FMS, ou seja os FMS Cases, desde a negociação, passando pela implementação e execução, até ao encerramento são alvo de um controlo rigoroso por parte da FAP.



O material fornecido e os serviços prestados ao abrigo dos FMS Cases são controlados logística e financeiramente através de várias ferramentas que se encontram ao dispor da FAP:

- a) STARR, permite o controlo da situação financeira (anexo 1) por linha (anexo 2) e por FMS Case (anexo 3), bem como o controle do preço unitário de cada artigo fornecido e a quantidade fornecida por Case, por linha e por período (anexo 4). No âmbito logístico este controlo é possível desde o pedido até à chegada à FAP, passando por todas as alterações sofridas pela encomenda, a saída dos armazéns do USG, a entrega no nosso transitário e o seu envio para Portugal (anexo 5).
- b) AFSAC Online permite um controlo semelhante ao STARR, contudo é limitado aos FMS Cases implementados pela USAF.
- c) ICP permite o controlo dos FMS Cases implementados pela NAVY. A informação disponibilizada é mais limitada que a do STARR e apenas diz respeito a material ainda não fornecido.
- d) Billing Statement, documento em formato digital enviado pelo USG trimestralmente, onde vem reflectida a situação financeira (anexo 6), bem como a justificação de todos os montantes lançados nas diversas linhas dos FMS Cases (anexo 7).

Eventuais anomalias na matéria ou material que não chegou à FAP, esta mantém um controlo rígido para que não seja suportado pelo Estado Português qualquer encargo com material que recebeu danificado ou que nem sequer chegou a receber, pelo que, nestas situações elabora um SDR (anexo 7), que é seguido todos os seus passos até ao crédito, no respectivo FMS Case, das quantias cobradas (anexo 8).

Todo este controlo foi explicado aos elementos do Tribunal de Contas, contudo o número de transacções e a codificação variada utilizada pelos sistemas disponíveis, é de uma quantidade tão elevada, o que poderá ter originado alguma falha na transmissão de informação ou problema de interpretação relativamente ao controlo eficiente e permanente que a FAP detém sobre todos os FMS Cases, bem como do respectivo material e serviços adquiridos ao abrigo dos FMS Cases.





### Abreviaturas

- FAP – Força Aérea Portuguesa
- FMS – Foreign Military Sales
- STARR – Supply Tracking And Repair Return
- USAF - United States Air Force
- ICP – International Programs eBusiness Suite
- USG – United States Government
- SDR – Supply Discrepancy Report

Quanto à verificação material das existências, através do SIGMA, não existe qualquer divergência, pelo que o anexo não deve constar no relatório devendo ser retirado. A evidência documental e que traduz de igual modo a situação material das existências relativamente aos artigos incluídos no anexo VI é a que abaixo se apresenta.

### *Divergências apuradas nas verificações físicas realizadas*

#### **PAD**

**8239/DMA/02 ( GTF16/0029/2002):**

#### ***Correcção ao anexo VI:***

- Onde se lê N°. de série, deve ler-se Referência de Fabricante (P/N)
- A Referência de Fabricante: 988043, corresponde ao NNA: 5330 01 465 2181
- A Referência de Fabricante: 988049, corresponde ao NNA: 5330 01 465 2568
- A Referência de Fabricante: 998063, corresponde ao NNA: 5330 01 475 1127

#### ***Resposta:***

##### **1. Movimentos após adjudicação do material:**

- a) P/N: 988043 = NNA: 5330 01 465 2181, Gasket :
  - Abertura de Créditos (C09 – linha 5 do Anexo I) Depósito Geral de Material da Força Aérea (DGMFA), a coberto da E/M: 42A3200291, Item 0001 para 88 unidades (EA) em 06Dez.2002;



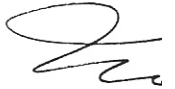
- Recepção de Material (E05 – Linha 8 do Anexo I) no DGMFA, a coberto do Auto de Recepção N° 3007871( 42EA) e Auto de Recepção N° 3015330 (46EA), em 18Fev.2002 e 08Abr.2003, respectivamente;
- Certificação de facturas em 10Mar2003 ( 42EA) e 11Abr.2003 (46EA), respectivamente (Anexos II e III);
- Satisfação das necessidades da OGMA/H6 e recepção de material 42EA e 46EA (G35 – Linhas 11 e 12 do Anexo I) em 15Abr.2003 e 07Maio2003, respectivamente;
- Em cada aeronave são aplicados 2 Gaskets, (final da DOCA 3). À data de 28Jul2004 foram instalados em 4 aeronaves, o que faz um total de 8EA instaladas (Conforme Carta de Trabalho Anexo XII).

**Conclusão:**

- Estes artigos são de consumo, ou seja, quando aplicados em aeronaves ou equipamentos, são abatidos à Corrente Geral do Abastecimento (CGA) no Sistema Integrado de Gestão e Manutenção (SIGMA).
- Neste caso estes artigos já tinham sido instalados em 4 aeronaves, o que corresponde ao diferencial apresentado de 8EA;
- Por se tratar de um processo em fase de primeiras instalações, sujeito a ajustes e a decorrer numa área de trabalho muito próxima da área de controlo de material, era conhecida a sua situação, onde e quantos estavam a ser aplicados, controlados pela carta de trabalho (ANEXO XII) , razão pela qual ainda não tinha sido feito o seu registo final no SIGMA.

b) P/N: 988049 = NNA: 5330 01 465 2568, Gasket :

- Abertura de Créditos (C09 – linha 5 do Anexo IV) Depósito Geral de Material da Força Aérea (DGMFA), a coberto da E/M: 42A3200291, Item 0004 para 46EA em 06Dez.2002;
- Recepção de Material (E05 – Linha 8 do Anexo IV) no DGMFA, a coberto do Auto de Recepção N° 3015332( 46EA) em 08Abr.2003;
- Certificação de factura em 11Abr.2003 (46EA, Anexo V);



- Satisfação das necessidades da OGMA/H6 e recepção de material 46EA (G35 – Linha 9 do Anexo IV) em 07Maio2003;
- Em cada aeronave são aplicados 2 Gaskets, (final da DOCA 3). À data de 28Jul2004 foram instalados em 4 aeronaves, o que faz um total de 8EA instaladas. (Conforme Carta de Trabalho Anexo XII). O diferencial de 2EA deve-se ao facto destas terem sido danificadas/rejeitadas durante a instalação na primeira aeronave.

**Conclusão:**

- Estes artigos são de consumo, ou seja, quando aplicados em aeronaves ou equipamentos, são abatidos à Corrente Geral do Abastecimento (CGA) no Sistema Integrado de Gestão e Manutenção (SIGMA).
  - Neste caso estes artigos já tinham sido instalados em 4 aeronaves, o que corresponde ao diferencial apresentado de 8EA, mais 2EA que foram danificadas durante a primeira instalação;
  - Por se tratar de um processo em fase de primeiras instalações, sujeito a ajustes e a decorrer numa área de trabalho muito próxima da área de controlo de material, era conhecida a sua situação, onde e quantos estavam a ser aplicados, controlados pela carta de trabalho (ANEXO XII), razão pela qual ainda não tinha sido feito o seu registo final no SIGMA.
- c) P/N: 998063 = NNA: 5330 01 475 1127, Gasket :
- Abertura de Créditos (C09 – linha 5 do Anexo VI) Depósito Geral de Material da Força Aérea (DGMFA), a coberto da E/M: 42A3200291, Item 0009 para 88EA em 06Dez.2002;
  - Recepção de Material (E05 – Linha 8 do Anexo VI) no DGMFA, a coberto do Auto de Recepção N° 3007876( 88EA) em 18Fev.2003;
  - Certificação de factura em 10Mar.2003 (88EA, Anexo VII);
  - Satisfação das necessidades da OGMA/H6 e recepção de material 88EA (G35 – Linha 9 do Anexo VI) em 15Abr.2003;
  - Em cada aeronave são aplicados 2 Gaskets, (final da DOCA 3). À data de 28Jul2004 foram instalados em 4 aeronaves, o que faz um total de 8EA instaladas (Conforme Carta de Trabalho Anexo XII).



**Conclusão:**

- Estes artigos são de consumo, ou seja, quando aplicados em aeronaves ou equipamentos, são abatidos à Corrente Geral do Abastecimento (CGA) no Sistema Integrado de Gestão e Manutenção (SIGMA).
- Neste caso estes artigos já tinham sido instalados em 4 aeronaves, o que corresponde ao diferencial apresentado de 8EA;
- Por se tratar de um processo em fase de primeiras instalações, sujeito a ajustes e a decorrer numa área de trabalho muito próxima da área de controlo de material, era conhecida a sua situação, onde e quantos estavam a ser aplicados, controlados pela carta de trabalho (ANEXO XII), razão pela qual ainda não tinha sido feito o seu registo final no SIGMA.

**PAD**

**Contrato Nº 001/GT/00 (SPS1000V5) com a ELISRA:**

**Resposta:**

2. Movimentos após adjudicação do material:
  - a) **Artigo de Categoria S (Substituição)** P/N: 1293F000-01 = NNA: 5826 FA 965 3749, Receiver :
    - Abertura de Créditos (C09 – Linhas 31 e 36, do Anexo VIII) Depósito Geral de Material da Força Aérea (DGMFA), a coberto das E/M's: GTF16E4147 Item 0002, e GTF16EILIS0002, no total de 4EA em 28Maio2004 e 13Ago2004;
    - Recepção de Material (E05 – Linhas 34 e 39 do Anexo VIII) no DGMFA, a coberto dos Autos de Recepção Nº 4020557( 2EA) e Nº 4029613 ( 2EA) em 03Jun.2004 e 20Ago2004;
    - Distribuição à OGMA/H6 e recepção de material 4EA (G35 – Linhas 35 e 40 do Anexo VIII) em 06Jul2004 e 31Ago2004;



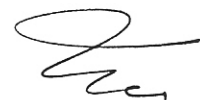
- Transferência de material ( N05 – Linha 41 do Anexo VIII) para a Base Aérea N°5 de 1EA em 01Set.2004, de acordo com o fax nº 2538 do Grupo de Trabalho F-16/MLU (Anexo XI);

**Conclusão:**

- Estes artigos são de substituição, ou seja, são controlados na Corrente Geral de Abastecimento (CGA) e no Sistema Integrado de Gestão e Manutenção (SIGMA), deixando de o ser quando abatidos, em virtude de não terem reparação possível ou por directiva emanada pelas entidades competentes.
- No período de Junho de 2004 a Outubro de 2004, foram recebidas e distribuídas à OGMA/H6 a quantidade de 4 unidades (EA), verificando-se nessa altura:
  - 1EA instalada na aeronave;
  - 1EA transferida para a Base Aérea N°5;
  - 2EA fisicamente na OGMA/H6;
  - Face ao exposto, as existências físicas, estão de acordo com os movimentos SIGMA.

b) *Artigo de Categoria S (Substituição)* P/N: 1292P000-01 = NNA: 4920 FA 965 3748, Analyzer :

- Abertura de Créditos (C09 – Linhas 31 e 36, do Anexo IX) Depósito Geral de Material da Força Aérea (DGMFA), a coberto das E/M's: GTF16E4147 Item 0003, e GTF16EILIS0003, no total de 4EA em 28Maio2004 e 13Ago2004;
- Recepção de Material (E05 – Linhas 34 e 39 do Anexo IX) no DGMFA, a coberto dos Autos de Recepção N° 4020555( 2EA) e N° 4029611 ( 2EA) em 03Jun.2004 e 20Ago2004;
- Distribuição à OGMA/H6 e recepção de material 4EA (G35 – Linhas 35 e 40 do Anexo VIII) em 06Jul2004 e 31Ago2004;
- Transferência de material ( N05 – Linha 41 do Anexo IX) para a Base Aérea N°5 de 1EA em 01Set.2004, de acordo com o fax nº 2538 do Grupo de Trabalho F-16/MLU (Anexo XI);



**Conclusão:**

- Estes artigos são de substituição, ou seja, são controlados na Corrente Geral de Abastecimento (CGA) e no Sistema Integrado de Gestão e Manutenção (SIGMA), deixando de o ser quando abatidos, em virtude de não terem reparação possível ou por directiva emanada pelas entidades competentes.
- No período de Junho de 2004 a Outubro de 2004, foram recebidas e distribuídas à OGMA/H6 a quantidade de 4 unidades (EA), verificando-se nessa altura:
  - 1EA instalada na aeronave;
  - 1EA transferida para a Base Aérea N°5;
  - 2EA fisicamente na OGMA/H6;
  - Face ao exposto, as existências físicas, estão de acordo com os movimentos SIGMA.

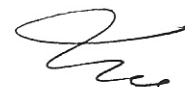
c) *Artigo de Categoria S (Substituição)* P/N: 1297F000-01 = NNA: 7025 FA 965 3752, MIU :

- Abertura de Créditos (C09 – linhas 30 e 36, do Anexo X) Depósito Geral de Material da Força Aérea (DGMFA), a coberto das E/M's: GTF16E4147 Item 0004, e GTF16EILIS0004, no total de 4EA em 28Maio2004 e 13Ago2004;
- Recepção de Material (E05 – Linhas 33 e 39 do Anexo X) no DGMFA, a coberto dos Autos de Recepção N° 4020560 ( 2EA) e N° 4029624 ( 2EA) em 03Jun.2004 e 20Ago2004;
- Distribuição à OGMA/H6 e recepção de material 4EA (G35 – Linhas 34 e 40 do Anexo X) em 06Jul2004 e 31Ago2004;
- Transferência de material ( N05 – Linha 41 do Anexo X) para a Base Aérea N°5 de 1EA em 01Set.2004, de acordo com o fax n° 2538 do Grupo de Trabalho F-16/MLU (Anexo XI);

**Conclusão:**

- Estes artigos são de substituição, ou seja, são controlados na Corrente Geral de Abastecimento (CGA) e no Sistema Integrado de Gestão e Manutenção





(SIGMA), deixando de o ser quando abatidos, em virtude de não terem reparação possível ou por directiva emanada pelas entidades competentes.

- No período de Junho de 2004 a Outubro de 2004, foram recebidas e distribuídas à OGMA/H6 a quantidade de 4 unidades (EA), verificando-se nessa altura:
  - 1EA instalada na aeronave;
  - 1EA transferida para a Base Aérea N°5;
  - 2EA fisicamente na OGMA/H6;
  - Face ao exposto, as existências físicas, estão de acordo com os movimentos SIGMA.

*Deverá ser corrigido, alterado o ponto 95 das “Conclusões e Recomendações”.*

81. Face à evidência material e formal dos elementos atrás apresentados, à documentação remetida, verificamos ser desadequado a classificação como insuficientes os Sistemas de Gestão e Controlo, implementados pela Força Aérea.

## **CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

Face ao que precede, consideramos desajustadas, menos próprias, algumas vezes infundadas e também reveladoras da não percepção total do conjunto dos Sistemas de Informação, procedimentos de gestão e sistemas de controlo interno que a Força Aérea têm implementados e em vigor, *pelo que entendemos deverem ser reanalisadas e alteradas as respectivas conclusões e recomendações, nomeadamente o ponto 96.*

*Paulo Sacadura Cabral Portas*

*Deputado*

Excelentissimo  
Senhor Director-Geral  
do Tribunal de Contas  
Dr. José F.F.Tavares  
Avenida Barbosa du Bocage, n°61  
1069-045 LISBOA

**ASSUNTO: Auditoria a investimentos de Força Aérea Portuguesa.**

1.Em cumprimento do despacho exarado pelo Excelentissimo Conselheiro Relator, venho exercer a pronuncia que me é solicitada, nos termos e para os efeitos do artigo 13º,da Lei 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto.

Agradeço a amabilidade desse douto Tribunal, permitindo o prazo suplementar que requeri, por motivo de ausência do país e necessidade de alguns dias para poder reunir alguma informação relevante que, eventualmente, contribua para um melhor entendimento de algumas matérias em apreço.

Nesta pronúncia, naturalmente, sou condicionado por dois factores. O primeiro é relativo à distância temporal entre os factos apreciados e o momento em que escrevo; não estou na posse da documentação pertinente e alguns dos dirigentes, no Ministério e no ramo, já não exercem as mesmas funções.

A segunda condicionante parece-me igualmente lógica: devo pronunciar-me sobre questões de politica global, que incidem sobre o programa TASMO, e não sobre outras que, técnica e funcionalmente, não se encontravam sobre a égide

A

dos titulares do Ministério, mas sim, de acordo com a divisão de competências, no ramo ou no sector industrial.

Assim sendo, das matérias constantes do relatório que me foi enviado, e com as limitações referidas, penso ser de interesse reflectir, junto desse douto Tribunal, sobre os seguintes pontos:

- dos relatórios de execução e do acompanhamento da Lei de Programação Militar (referência aos vossos pontos 41 a 43);
- do sistema do controlo de gestão no Ministério da Defesa Nacional, situação encontrada em 2002 e planificação até Março de 2005, o período em que exerci funções e conheço (referência ao vosso ponto 44);
- do enquadramento internacional e jurídico das LOA (referência ao vosso ponto 60);
- e da regularidade e suficiência das opções tomadas, na relação entre a Força Aérea Portuguesa e as OGMA (Oficinas Gerais de Material Aeronáutico), no âmbito do programa TASMO, no período referenciado (ref. aos vossos pontos 62 a 65).

2. Relativamente aos relatórios de Execução de Lei de Programação Militar, convém assinalar, junto desse douto Tribunal que, uma vez aprovada a revisão bienal daquela Lei, procurei, em colaboração com o Director Geral de Armamento e Equipamentos de Defesa, institucionalizar mudanças. Na verdade, os objectivos de melhor e maior execução dos programas previstos na Lei (conseguidos e verificáveis), deviam ter correspondência em mais informação e maior escrutínio (objectivada e em implementação a partir de 2004).

A

Daí resultou que, revogando-se o despacho 18.513, publicado no D.R., II Série, n° 247, de 26/10/98, o núcleo de acompanhamento de execução de Lei de Programação Militar foi substancialmente alargado e, sobretudo, garantiu-se uma melhor articulação entre Ministério, EMGFA e ramos.

Na verdade, o referido núcleo de acompanhamento deixou de ser composto, unicamente, pelo DGAED, pelo Secretário-Geral Adjunto do MDN e pelo subdirector geral de Infra-estruturas; dele passaram a fazer parte um representante da EMGFA, um da Marinha, um do Exército e um da Força Aérea. O objectivo era, naturalmente, um reforço de coordenação.

Por outro lado, a consulta, comparativa, entre os relatórios anteriores a 2004, e o relatório relativo a 2004, revela significativas diferenças de densidade e análise na informação produzida. Tratando-se de um novo método, não se ignora que há, ainda, imperfeições a rectificar (conforme a vossa nota de rodapé n° 39 assinala).

Acresce que os relatórios de execução da LPM são públicos, mas incidem sobre matérias que, por vezes, apresentam elevada sensibilidade, na medida em que reflectem o estado do equipamento militar de um país soberano. Daí alguma prudência que sempre caracterizará esses textos.

Por isso, permito-me sublinhar junto desse douto Tribunal que, em procedimento complementar, os termos do relatório são analisados em detalhe pela Comissão de Defesa da Assembleia da Republica, sendo exaustivamente ouvidos, o Ministro da Defesa, o DGAED e os Chefes Militares, ramo a ramo; cada programa foi escrutinado nos seus vários aspectos, incluindo “os fornecimentos efectivamente concretizados, a realização física dos programas e desvios relativamente ao programado”. Isto, verificou-se, concretamente, em relação ao programa TASMO.

Sublinho, novamente, a especial delicadeza que reveste a abordagem do estado do equipamento militar de um país soberano. E anoto que só a boa e saudável tradição da Comissão de Defesa – funcionamento à porta fechada – permitiu um efectivo, e seguro, escrutínio dos aspectos referidos.

Para devidamente balizar os factos, permito-me ainda reforçar dois aspectos. Primeiro: a melhoria da qualidade de informação e análise no acompanhamento da LPM só seria – só será – possível, completa e satisfatoriamente, a partir da implementação do Sistema Integrado de Gestão (SIG) do MDN.

Segundo aspecto: se destaquei, comparativamente, o Relatório de 2004, isso deve-se ao facto de os de 2003 e 2002, embora já comigo no Ministério, obedecerem, ainda, ao citado despacho 18.513, de 1998; quanto ao de 2005, só seria elaborado e entregue quando já não me encontrava em funções.

3 – Ao iniciar funções como MEDN, ganhei consciência da escassa visibilidade sobre a organização garantida pelos instrumentos de gestão tradicionais. Essa escassa visibilidade prejudica qualquer governo e qualquer programa.

Pareceu-me, por isso, absolutamente prioritário lançar o projecto do SIG – Sistema Integrado de Gestão. Esse projecto veio a ter, pela primeira vez, consagração na LPM de 2003 e implicou um enorme esforço de empenhamento e coordenação do Ministro, do Secretário-Geral e dos Chefes Militares. Por outro lado, esse projecto não poderia avançar solidamente sem a colaboração do Ministério das Finanças, que se obteve e reconhece.

Não tenho, por isso, qualquer duvida em considerar ajustado o que se refere no vosso ponto 44. A implementação do SIG é um projecto plurianual, extremamente complexo do ponto de vista técnico, e só a sua entrada – completa - em funções permitirá alterar, na substância, o modo de gestão das Forças Armadas, com indiscutíveis ganhos de eficiência e transparência.

Não tenho informação sobre o que sucedeu ao projecto SIG após Março de 2005. Mas estou certo que, para resolver, estruturalmente, algumas das preocupações do vosso douto Tribunal, só o pleno funcionamento das dimensões financeira, patrimonial e logística do SIG do MDN dará uma solução cabal.

Parte das matérias em apreço - no período que conheço - ocorreu quando o projecto SIG estava, ainda, na sua fase inicial de preparação e desenvolvimento. Não tenho quaisquer dúvidas sobre a preciosa ajuda que o SIG - caso seja implementado - dará, no futuro, para melhorar, e muito, os processos de gestão do MDN.

Para melhor compreensão desse douto Tribunal, envio, em anexo, o ultimo relatório que recebi, sobre o ponto de situação do SIG, pouco tempo antes de deixar funções (o relatório é de Janeiro de 2005).

4. A propósito da referência feita pelo Tribunal de Contas às LOA's (*letters of offer and acceptance*) celebradas pelo Estado Português ao abrigo do programa de modernização das esquadras dos F-16 (*Mid life Upgrade*), importa esclarecer as dúvidas manifestadas relativamente ao enquadramento legal da celebração das mesmas e, bem assim, elucidar o Tribunal em relação ao processo tendente à sua conclusão, esclarecimento este que permitirá dissolver alguns equívocos que constam do relatório apresentado.

A figura da *"Letter of Offer and Acceptance"* ("LOA") enquadra-se num programa designado *Foreign Military Sales* ("FMS"), que é definido como um método de venda "Estado-a-Estado" criado e implementado nos Estados Unidos da América, mediante o qual são transaccionados equipamentos militares, serviços e treino. O programa das *"Foreign Military Sales"* caracteriza-se por ser um sistema no qual o Estado adquirente do material ou serviço militar não se relaciona directamente com as empresas norte-americanas que fornecem ou prestam o serviço oferecido pelo governo norte-americano ("USG"). Ao invés, é o *"Defense Department"* do USG que estabelece relações com o Estado adquirente, recebe as informações relativas às pretensões

específicas do mesmo, e, posteriormente, intervém na qualidade de intermediário entre Estado e os produtores ou prestadores de serviços norte-americanos, designadamente para efeitos de condução de procedimentos de consulta ao mercado, bem como para efeitos de logísticos, de entrega do produto e oferta de treino<sup>1</sup>.

No contexto das *Foreign Military Sales*, releva destacar o procedimento seguido até à celebração de uma "*Letter of Offer and Acceptance*". Este procedimento é iniciado pelo USG, o qual, através de pessoal militar instalado nas embaixadas dos Estados Unidos (as designadas "*Security Assistance Organizations*" — SAO's), oferece e promove a venda do material produzido pelos Estados Unidos. Assim, após a oferta ("*offer*") desencadeada pelos Estados Unidos, inicia-se um possível "*FMS Case*" quando o governo do Estado interessado na compra formaliza um pedido de "*price and availability data*" ("*P&A data*") relativamente ao material que é oferecido. Depois da análise sobre o preenchimento dos requisitos previstos na lei federal norte-americana<sup>2</sup>, o "*State Department*" do USG aprova o potencial adquirente e disponibiliza os *P&A data* ao governo adquirente, que, então, decide se pretende aderir à oferta ("*acceptance*") e, dessa forma, adquirir o material ou serviço militar através do programa das *Foreign Military Sales*. Compete, subsequentemente, às agências encarregues de implementar os *foreign military sales* (*U.S. Army, Navy, Air Force, ou Defense Logistics Agency*) negociar os termos da venda.

Alcançado o acordo, os Estados assinam a "*Letter of Offer and Acceptance*", que é um contrato-tipo de aquisição de equipamentos e/ou serviços militares no âmbito do *Foreign Military Sales*, estandardizado no domínio da defesa, e que formaliza o "*FMS case*". As LOA's são regidas por cláusulas contratuais gerais ("*letter of offer and acceptance standard terms and conditions*" e "*letter of offer and acceptance information*") e estabelecem como lei aplicável a *US Federal Procurement Law*. A assinatura da LOA, desencadeia um procedimento interno,

<sup>1</sup> Esta é a principal característica que permite distinguir a figura das "*Foreign Military Sales*" do programa designado "*Direct Commercial Sales*" ("*DCS*"), que também é, por definição, um sistema norte-americano de venda a estados estrangeiros, mas que se distingue do primeiro porquanto neste se estabelece uma relação directa entre o Estado adquirente e empresa privada que oferece o produto ou o serviço.

<sup>2</sup> Note-se, igualmente, que o programa norte-americano das *Foreign Military Sales* é regulado lei federal norte-americana aplicável no domínio da defesa ("*Arms Export Control Act*") e que, nessa medida, tratando-se de um sistema de venda instituído e controlado na sua plenitude pelos Estados Unidos da América, os Estados que pretendam adquirir armamento ou serviços militares através de um "*FMS case*" terão de preencher todos os critérios de elegibilidade ("*eligibility requirements*") estabelecidos no "*Foreign Assistance Act*" e no "*Arms Export Control Act*".



no qual o "Defense Security Cooperation Agency ("DSCA") — que é uma agência do "Defense Department" norte-americano que supervisiona os programas de assistência à segurança — adquire os bens ou serviços contratualizados aos fornecedores e prestadores de bens e serviços norte-americanos, através dos canais logísticos e procedimentais do "Defense Department" norte-americano.

Relativamente ao procedimento de escolha dos fornecedores e prestadores de serviços norte-americanos que é feita pelo USG ao abrigo das LOA's celebradas, merece destaque a possibilidade que é oferecida aos Estados adquirentes de, mediante declaração expressa e sob reserva de aceitação dos Estados Unidos, declararem que pretendem receber os bens ou os serviços de uma ou algumas determinadas entidades. Está aqui em causa aquilo a que se designa "*sole source procurement*", o que limite o USG na escolha dos produtores e prestadores de serviços tendentes a satisfazer as necessidades dos Estados que aceitaram o programa FMS.

Ora, após este enquadramento, refira-se, então, que as obrigações relativas ao fornecimento de equipamento e serviços no âmbito dos programas *Mid Life Upgrade* dos F—16 constam, efectivamente, de duas *Letter of Offer and Acceptance* celebradas com os Estados Unidos:

- a) A LOA PT-D-NMP, assinada pelo Estado Português a 30 de Novembro de 1998, tendo por objecto o Programa MLU da 2.ª Esquadra dos aviões F—16; e
- b) A LOA PT-D-NAE, assinada pelo Estado Português a 30 de Setembro de 2002, tendo por objecto o Programa "MLU" da 1.ª Esquadra dos aviões F—16.

Assim, facilmente se compreende, em face do que se expôs, que as aquisições efectuadas no âmbito dos MLU's dos F—16 não têm por base um acordo internacional, mas foram antes directamente acordadas com os Estados Unidos da América, via programa *Foreign Military Sales* e seguiram o seu procedimento, regulado pela lei de contratação norte-americana. Esta circunstância não permite, *de per se*, concluir que, em virtude do recurso ao programa FMS dos Estados Unidos, o Estado Português terá desrespeitado qualquer norma protectora da livre concorrência no mercado comum da União Europeia. E é precisamente a respeito da justificação da celebração das LOA's que releva destacar que o facto de Estado Português requerer um "*sole source procurement*".

Com efeito, o Estado Português solicitou aos Estados Unidos que determinados fornecedores (*Lockheed Martin Technical Aircraft Systems, Northrop-Grumman Corporation e Pratt-Whitney*) fossem a fonte única dos equipamentos que pretendeu adquirir via *FMS case*. E a justificação para tal pedido revela-se bastante simples: tratando-se de uma modernização de material existente (e não da aquisição de novo equipamento militar) e sendo as aeronaves as F—16 equipamentos militares produzidos por uma empresa norte—americana (são equipamentos registados pela *Lockheed Martin*) que integram equipamentos fornecidos por outras empresas norte-americanas, os quais são objecto, igualmente, de melhoramentos e actualizações, importava respeitar os direitos de propriedade intelectual detidos sobre os bens em causa. Neste contexto, a modernização dos equipamentos já existentes apenas poderia ser efectuada pelas empresas que detinham os direitos de autor sobre o material em causa, não existindo margem para abrir a modificação das aeronaves e materiais nela integrados ao mercado concorrencial.

Sendo esta a razão pela qual a escolha dos fornecedores dos equipamentos modernizados se encontrava bastante restringida, impõe-se destacar o motivo que presidiu à adesão à oferta dos Estados Unidos e se recorreu a um *FMS case*, o qual é, igualmente, simples e legitimador: estando em causa material com um potencial militar elevadíssimo (as aeronaves F—16) e que integra os planos estratégicos do Estado Português ao nível da segurança interna e para cumprimentos dos seus compromissos internacionais, a contratação Estado-a-Estado foi a via mais segura de combinar os objectivos de modernização e salvaguardar informação sensível no domínio da defesa nacional.

Encontra-se, por conseguinte, justificada a opção seguida pelo Estado Português. Não obstante, para finalizar o esclarecimento do ponto 60. do Relatório do Tribunal de Contas, duas notas a sublinhar sobre esta matéria.

A primeira serve para realçar a ideia fundamental a reter no que concerne às aquisições de equipamento e material militar: a *específica natureza dos bens* objecto do procedimento de contratação aqui em causa — **bens militares**. Este facto — absolutamente fulcral — tem consequências jurídicas do ponto de vista das sujeições do Estado Português ao nível da contratação pública, uma vez que, respeitando os mesmos ao domínio da defesa nacional e estando em causa, por conseguinte, a aquisição de material de guerra (material de defesa para a modernização de aeronaves para fins militares), o parâmetro norteador a tomar em devida linha de conta para efeitos de selecção do

procedimento a adoptar para os referidos fins é o disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 296.º do Tratado das Comunidades Europeias (o "Tratado CE") (anterior artigo 223.º do Tratado de Roma).

Ora, de acordo com este preceito, "*qualquer Estado-Membro pode tomar as medidas que considere necessárias à protecção de interesses essenciais da sua segurança e que estejam relacionados com (...) o comércio de (...) material de guerra*". Ao prescrever esta regra, o próprio Tratado CE admite derrogações ao princípio da concorrência, permitindo que, no limite, tratando-se de produtos destinados a fins especificamente militares (como sucede no caso vertente), os Estados-Membros salvaguardem os interesses nacionais que sempre subjazem à aquisição do material desta natureza mediante a decisão de subtraírem o comércio destes equipamentos à livre concorrência.

Mas mais: prescreve adicionalmente o artigo 296.º do Tratado CE que as medidas que os Estados-Membros *considerem necessárias* à salvaguarda da sua segurança "*não devem alterar as condições de concorrência no mercado comum no que diz respeito aos produtos não destinados a fins especificamente militares*". Pois bem, em virtude do que se expôs relativamente ao objecto das LOA's — o equipamento tendente à modernização dos F—16 — intuitivamente se percebe que está em causa a aquisição de bens para fins militares, a integrar em aeronaves também elas militares, sendo que, quanto a este material, se o mesmo requisito se aplicasse, sempre se diria que a aquisição dos bens em nada alterou as condições de concorrência no interior do mercado comum, porquanto nenhum fornecedor nacional de um Estado-Membro ou com o seu estabelecimento principal nele situado poderia, em abstracto, fornecer o material em causa.

Assim, perante a flexibilização comunitária relativamente a procedimentos de aquisição de bens com as especificidades intrínsecas e conexas com o material militar, devem as dúvidas manifestadas pelo Tribunal de Contas e agora esclarecidas ser vistas à luz da transcrita disposição do Tratado CE.

Contudo, regressando ao aspecto acima realçado relativamente à circunstância de existir apenas um número devidamente identificado de potenciais fornecedores do material tendente à modernização das aeronaves F—16, importa ir um pouco mais adiante e deixar, então, a segunda nota anunciada, com a qual se pretende demonstrar que não faz sentido a afirmação de que a "*relevância para a auditoria* [dos processos de aquisição correspondentes às LOA] *decorre de [estes] acordos excluírem a abertura à concorrência*".

Esta segunda nota prende-se, afinal, com a demonstração de que, por aplicação das regras da contratação pública constantes do Decreto-Lei n.º 33/99, de 5 de Fevereiro, e, subsidiariamente, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, estariam reunidas as circunstâncias que permitiriam optar por um procedimento de ajuste directo e contratar, directamente, as entidades indicadas para fornecerem o material para a modernização dos F—16, sem recurso, portanto, às *Foreign Military Sales*.

Enquadrando, então, a actuação do Estado Português nas regras de contratação pública aplicáveis ao domínio de defesa (Decreto-Lei n.º 33/99, de 5 de Fevereiro, e, subsidiariamente, as do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho), verifica-se, com efeito, que a escolha dos fornecedores dos equipamentos inicialmente integrados nos F—16 para o fornecimento dos mesmos equipamentos mas numa versão mais actualizada, mediante ajuste directo, teria suficiente base normativa e não mereceria censura, designadamente, à luz do princípio da concorrência, senão veja-se:

- Por um lado, no que respeita à contratação efectuada ao abrigo das duas LOA's, importa destacar que, de acordo com a alínea d) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, aplicável por força do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 33/99, de 5 de Fevereiro, se encontra fundamento para o ajuste directo naqueles casos em que, "*por motivos (...) relativos à protecção de direitos exclusivos ou de direitos de autor, (...) o fornecimento dos bens (...) apenas possa ser [feito] por um (...) fornecedor determinado*". Ora, em face do exposto e sem necessidade de mais delongas, conclui-se que se verificaria, *in casu*, fundamento para adjudicar o fornecimento aos fornecedores do material que iria ser modernizado ao abrigo dos programas dos MLU's.

- Por outro lado, é público e notório que a escolha dos produtores norte-americanos ao abrigo da segunda LOA, celebrada em 30 de Setembro de 2002, ocorreu num momento de "*grave tensão internacional*", que se instalou na ordem internacional a seguir ao 11 de Setembro de 2001, e que gerou que as responsabilidades assumidas pelo Estado Português ao abrigo de tratados e protocolos internacionais (como é o caso da Organização do Tratado do Atlântico Norte — "NATO") impusessem a contratação de material militar moderno e adequado às novas exigências. Neste contexto, tendo em conta a integração do Estado Português à NATO e a comunhão de princípios e objectivos com os demais países que à mesma pertencem, e ainda a natureza e finalidade do material que o Estado Português pretendeu modernizar, justifica-se, pois, que as entidades fornecedoras dos equipamentos

modernizados para as aeronaves F—16 tenham sido escolhidas de acordo com um procedimento expedito (o que permitiu a célere e atempada programação dos termos da futura utilização das aeronaves) e que garante o cumprimento das exigências internacionais. Assim, **justifica-se ainda o recurso ao ajuste directo relativamente ao fornecimento objecto da segunda LOA por força do disposto no n.º 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 33/99, de 5 de Fevereiro, o qual admite a selecção deste procedimento “nos contratos (...) cuja execução deva ser acompanhada de medidas especiais de segurança, ou quando a protecção dos interesses essenciais de segurança do Estado Português o exigir, ou ainda em momentos de grave tensão internacional”.**

Em suma, salvo melhor opinião, encontra-se plena e inquestionavelmente justificada a escolha, mediante ajuste directo, das entidades fornecedoras dos equipamentos tendentes à modernização dos F—16, não se vislumbrando, em especial, qualquer ofensa do princípio da concorrência (aliás, derogável no domínio em apreço, por força da permissão contida no artigo 296.º, n.º 1, alínea b), do Tratado CE).

5. No que respeita aos contratos de modernização dos F—16 celebrados com a OGMA, refere o Tribunal de Contas que *“a fundamentação aduzida no [Despacho n.º 201-B/MEDN/2002, de 30 de Novembro], na qual se invocam motivos de urgência, segurança e defesa despoletados pelo perigo eminente do terrorismo impunham, a fixação, ab initio, [das condições de pagamento, prazos de execução e de entrega e respectivas garantias], atenta a necessidade de obtenção de um rápido «aprontamento» das aeronaves”,* o que, no entendimento do Tribunal de Contas, não terá sucedido, tendo, por conseguinte, *“imposto a necessidade de celebrar, em 2004, um protocolo entre a Força Aérea e a OGMA tendente a ultrapassar os atrasos existentes e não superados”.* Afirma ainda o Tribunal de Contas que *“a fundamentação evocada [no referido despacho] não se [afiguraria] bastante para afastar a obrigação de realização de concurso público internacional (...) [porquanto] volvidos cerca de quatro anos, os fornecimentos ainda se encontram em curso evidenciando atrasos insuperáveis”.* Ora, perante as ilações descritas cumpre apresentar os esclarecimentos que se seguem.

Começando pelo segundo aspecto avançado pelo Tribunal de Contas, em contraste com a posição por este manifestada, cumpre chamar a atenção para o facto de ser essencial e imprescindível ter presente que, na verificação do preenchimento dos pressupostos que permitem o recurso ao procedimento de ajusto directo, importa atender às **circunstâncias conhecidas e cognoscíveis à**

**data da escolha do procedimento, a estas apenas.** Efectivamente, para que se possa optar pelo procedimento que melhor se ajusta às necessidade e situação concretas há que considerar e avaliar aqueles factos cuja percepção é acessível e possível, o que não é o caso dos factos futuros e incertos (tais como o incumprimento contratual).

Nesta medida, o argumento apresentado pelo Tribunal de Contas para questionar a adequada fundamentação do Despacho n.º 201-B/MEDN/2002, de 30 de Novembro, segundo o qual, no caso concreto não se verificariam os pressupostos da urgência imperiosa, porquanto, *“volvidos cerca de quatro anos, os fornecimentos ainda se encontram em curso evidenciando atrasos insuperáveis”*, não tem, salvo o devido respeito, a potencialidade de afectar a fundamentação apresentada. É que se, a um tempo, se pode dizer que, perante uma situação de imperiosa urgência, a entidade adjudicante pode tomar medidas que lhe permitam dar uma resposta rápida às necessidades detectadas, designadamente através do recurso ao ajuste directo (cfr. alínea c) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, aplicável por força do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 33/99, de 5 de Fevereiro), já se considera inadmissível que, a outro tempo, se impute à entidade adjudicante o facto de a entidade contratada não ter conseguido acompanhar com total satisfação aquela, na celeridade requerida, como seria expectável.

Como é evidente, o facto de a execução do programa visado pelo acto contido no Despacho n.º 201-B/MEDN/2002, de 30 de Novembro, não ter sido totalmente efectivada com a devida celeridade não pode significar que a prossecução das finalidades do referido programa e, conseqüentemente, a emissão do acto não revestissem e não tivessem sido motivadas, respectivamente, por razões de imperiosa urgência. Asserções que desconsiderem esta realidade, permitem, desrazoávelmente, que se aponte ao acto que nasce perfeito um vício “superveniente”, quando, para mais, o controlo sobre a ocorrência do facto superveniente gerador do pretensão vício não está do lado da entidade que emitiu o mesmo.

Em suma, não me parece razoável que se avalie a validade dos pressupostos do acto contido no Despacho n.º 201-B/MEDN/2002, de 30 de Novembro, à luz de circunstâncias que ocorreram quatro anos depois da emissão do mesmo.

Acresce ao facto de o Despacho n.º 201-B/MEDN/2002, de 30 de Novembro, não poder ser considerado viciado em virtude de factos que lhe são



supervenientes, a circunstância de o mesmo não padecer do vício de falta ou desadequada fundamentação.

Na verdade, os motivos que permitiram o recurso ao procedimento de ajuste directo constam todos do referido despacho. São eles:

- Os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001, que geraram um clima de tensão internacional, espelhada na potencialidade de qualquer aeronave civil poder ser convertida em arma contra alvos de visibilidade nacional;

- A revisão e actualização do documento *MC Concept of Nato Integrated Air Defense Sistem*, que passou a prever o emprego de meios de defesa aérea contra aeronaves civis consideradas hostis e que criou a necessidade de adaptar e modernizar os F-16 (os únicos meios de combate aéreo ajustados às necessidades) para que estivessem em condições de fazer frente aos novos perigos, com a brevidade que a delicadeza e a real perigosidade das novas ameaças recomendavam;

- Os compromissos assumidos por Portugal no âmbito da NATO com RRP (*Rapid Reaction Forces*) e IRF (*Immediate Reaction Forces*), os quais requerem aeronaves operacionais na configuração F-16MLU, as quais justificavam uma intervenção célere; e

- A falta de adequação das capacidades operacionais dos F-16 ao serviço da Força Aérea Portuguesa, em face das recentes exigências surgidas no contexto do clima de insegurança internacional e das necessidades urgentes de obtenção de meios idóneos a acções de defesa rápidas e adequadas, os quais passaram a ser uma exigência ao nível de acordos internacionais.

Ora, todas estas motivações, devidamente avançadas Despacho n.º 201-B/MEDN/2002, de 30 de Novembro, permitem configurar a verificação dos pressupostos do recurso ao procedimento de ajuste directo, tanto ao abrigo do n.º 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 33/99, de 5 de Fevereiro, como por força do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, aplicável *ex vi* do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 33/99, de 5 de Fevereiro.

Por fim, resta apenas salientar que a conexão feita entre a ausência de formalização do contrato celebrado com a OGMA para a modernização dos F-16 propriedade do Estado Português e o incumprimento contratual, merece, salvo melhor opinião, as maiores reservas.

É que, importa não esquecer que (i) a forma escrita é uma formalidade, que não se confunde, muito menos se sobrepõe, à substância dos termos



A

acordados entre as partes. Mais: (ii) a formalização por escrito conhece limitações legais, as quais foram devidamente respeitadas, não se tendo dispensado a forma escrita do contrato à revelia de qualquer disposição legal e não, estando, por conseguinte, o contrato celebrado viciado por falta de forma (cfr. artigo 60.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, aplicável *ex vi* do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 33/99, de 5 de Fevereiro). Por último, (iii) a forma do contrato **em nada influencia na responsabilidade obrigacional que advém do incumprimento dos termos acordados por qualquer uma das partes.**

Nestes termos, tal como é, aliás, reconhecido no protocolo celebrado entre a OGMA e a Força Aérea, onde se refere que se pretende que "*as aeronaves sejam actualizadas nos prazos prévia e superiormente definidos*", o facto de o grau de execução dos serviços reputados urgentes não ter sido totalmente satisfatório em nada é imputável à falta de forma escrita, como também não é devido, nos moldes acima assinalados, à eventual falta de urgência que existiria à data da contratualização dos mesmos.

Assim, em discordância com a posição assumida enunciada no vosso douto relatório, sublinhe-se que a actuação do Estado Português relativamente à modernização das aeronaves F—16 pautou-se sempre pela necessidade de dar satisfação aos interesses de segurança interna e internacional, sem nunca se ter desacautelado os interesses da Força Aérea Portuguesa, cuja essencialidade e imprescindibilidade foi devidamente manifestada através da atempada actuação na preservação dos seus interesses.

Permita-me esse douto Tribunal duas indicações finais.

A primeira sobre o grau de realização dos trabalhos pretendidos no MLU dos F-16. O programa de modernização destas aeronaves sofreu atrasos bem anteriores a 2002. A tal ponto que, em Novembro de 2002, - momento do citado despacho - o numero de aeronaves modernizadas era de 0 (zero). Se hoje estão modernizadas 6 (seis) aeronaves, ao impulso desse programa e dessa decisão o devemos. E sublinho que, como a audição técnica dos responsáveis poderá confirmar, o MLU dos F 16 portugueses é considerado, em termos tecnológicos, o mais avançado de sempre; fazê-lo implica uma superior capacidade tecnológica que, - orgulho-me disso - ficou residente em Portugal; e talvez

explique, tal a complexidade do programa, algum diferencial na celeridade das modernizações previstas.

A segunda sobre as duvidas apresentadas por esse Tribunal quanto à escolha das OGMA. Não aduzirei argumentos políticos, referentes ao cuidado que um Estado soberano tem de ter, na modernização do seu material militar, e no desenvolvimento estratégico das suas indústrias de defesa.

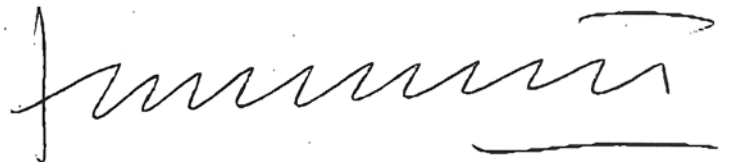
A fundamentação jurídica que precede, salvo melhor opinião, é suficiente. Acrescento, no entanto, isto : o que assinei em Novembro de 2002, com motivos – para mim, evidentes – de segurança e urgência, é a continuação do que o Ministro da Defesa Nacional já tinha assinado, creio que em 17 de Abril de 2001, indicando claramente as OGMA como base para proceder à modernização dos F 16 da FAP. Esse despacho incide sobre uma proposta do então CEMFA, e há-de estar disponível no Ministério.

Mas repito: os motivos invocados no despacho 201-B/MEDN/2002 são, a meu ver, bastantes e inteiramente justificados.

\*\*\*

Apresento a Vossa Excelência os meus melhores cumprimentos,

Lisboa, 20 de Dezembro de 2006



Paulo Sacadura Cabral Portas



MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL

SECRETARIA - GERAL

Ex.MO SENHOR  
Dr José Tavares  
Dig.mo Director-Geral do Tribunal de Contas

C/CONHECIMENTO

Chefe do Gabinete de Sua Excelência o  
Ministro da Defesa Nacional

S/REF:  
Pº nº 11/04 - AUDIT DA IV  
V/Ofício nº 15481 de 06DEZ06

N/REF:  
Proc. N.º 6 /2006  
N.º 26.496 /2006

Lisboa, 13-12-2006

ASSUNTO: AUDITORIA A INVESTIMENTOS DA FORÇA AÉREA.

Nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, informo o seguinte:

1. Estão diagnosticados os problemas e disfunções do sistema de controlo interno do MDN, nomeadamente ao nível do acompanhamento da realização física e concretização material dos investimentos programados em sede de LPM, que residem fundamentalmente na inadequação dos sistemas de gestão contabilística e patrimonial actualmente utilizados pelos Ramos das Forças Armadas para produzir os "outputs" exigíveis para a tomada de decisões de qualidade.
2. Nesta sequência, está em desenvolvimento e aplicação no MDN um sistema de informação de gestão que responderá aos quesitos de qualidade da informação, bem como relevará a realização física dos



MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL

SECRETARIA - GERAL

- programas, os desvios apurados relativamente ao programado e o impacto dos investimentos realizados nos objectivos de força planeados.
3. A negociação e adjudicação por ajuste directo sem consulta e com dispensa de contrato escrito às OGMA, da prestação de serviços de modernização e modificação de 40 aeronaves da Força Aérea objectivando a actualização destas para a configuração MLU, foi efectuada ao abrigo do Despacho nº 201-B/MEDN/2002, de 30 de Novembro e enquadrada pelo dever de tutela existente entre o Ministro da Defesa Nacional e as OGMA.
  4. As despesas efectuadas e contabilizadas no Capítulo 01, Divisão 02 - Secretaria Geral do ODN relativas ao programa em apreço respeitam integralmente os requisitos legais para a autorização das despesas previstos no art. 22º do Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de Julho, nomeadamente os requisitos da conformidade legal e da regularidade financeira, uma vez que estas facturas somente são pagas após a certificação pela Força Aérea dos serviços realizados.

Com os melhores cumprimentos, *e elevada consideração pessoal*

O SECRETÁRIO-GERAL

LUÍS AUGUSTO SEQUEIRA

