

Auditoria de Acompanhamento à Lei de Programação Militar

Período de 2019 a 2021

RELATÓRIO n.º 2/2023

2.ª SECÇÃO



TC
**TRIBUNAL DE
CONTAS**

PROCESSO N.º 18/2021 – AUDIT

ÍNDICE

	Pág.
SIGLAS.....	5
SUMÁRIO EXECUTIVO.....	7
CONCLUSÕES.....	7
OBSERVAÇÕES	8
RECOMENDAÇÕES.....	11
INTRODUÇÃO	13
Fundamento, Objetivos e Âmbito	13
Metodologia	14
Condicionantes	15
Exercício do Contraditório	15
ENQUADRAMENTO NORMATIVO	17
OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA.....	21
FINANCIAMENTO DA LPM - PERSPETIVA GLOBAL	21
SISTEMAS DE INFORMAÇÃO E DE GESTÃO	24
EXECUÇÃO ORÇAMENTAL (2019-2021)	28
IMPACTO DA EDIFICAÇÃO DAS CAPACIDADES E DOS RESPECTIVOS PROJETOS	32
CAPACIDADES CONJUNTAS – PROJETO AERONAVES C-295 (LOCAÇÃO)	35
CAPACIDADE TRANSPORTE AÉREO (TPT) ESTRATÉGICO, TÁTICO E ESPECIAL	41
EXECUÇÃO DO CONTRATO FISS AERONAVES C-295.....	42
EXECUÇÃO DA CARTA DE COMPROMISSO FISS.....	44
VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	48
DECISÃO	48
FICHA TÉCNICA	51
ANEXO 1 – METODOLOGIA	53
ANEXO 2 – EMOLUMENTOS	55
ANEXO 3 – ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A LPM-2015 E A LPM-2019	57
ANEXO 4 – EVOLUÇÃO DAS DOTAÇÕES INICIAIS LPM-2015/LPM-2019	65
ANEXO 5 – EXECUÇÃO FINANCEIRA DA LPM.....	67
ANEXO 6 – TAXA DE EXECUÇÃO DA LPM (2006 A 2021)	69
ANEXO 7 – NORMATIVOS E ORIENTAÇÕES TÉCNICAS REMETIDOS PELA DGRDN	71
ANEXO 8 – DASHBOARDS DISPONIBILIZADOS PELA DGRDN COM OBJETIVOS, METAS E INDICADORES NO ÂMBITO DA EXECUÇÃO DA LPM	73

ANEXO 9 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DOS PROJETOS RELATIVOS ÀS CAPACIDADES CONJUNTAS SERVIÇOS CENTRAIS (2019 A 2021).....	75
ANEXO 10 – CÁLCULO DAS RENDAS A PAGAR NO ÂMBITO DO CONTRATO DE LOCAÇÃO DAS AERONAVES C-295	77
ANEXO 11 – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.....	79

SIGLAS

AR	Assembleia da República
CCFISS	Carta de Compromisso FISS
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEMA	Chefe de Estado-Maior da Armada
CEME	Chefe de Estado-Maior do Exército
CEMFA	Chefe de Estado-Maior da Força Aérea
CGE	Conta Geral do Estado
CLC	Certificação Legal de Contas
CRP	Constituição da República Portuguesa
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGRDN	Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DL	Decreto-Lei
DN	Defesa Nacional
EMFA	Estado-Maior da Força Aérea
EMGFA	Estado-Maior General das Forças Armadas
EPM	Enterprise Project Management
FFAA	Forças Armadas
FAP	Força Aérea Portuguesa
FD	Fundos Disponíveis
FF	Fonte de Financiamento
FISS	Full In Service Support
HV	Horas de Voo
IGDN	Inspeção-Geral da Defesa Nacional
LDN	Lei de Defesa Nacional
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LOPTdC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LPM	Lei de Programação Militar
MAF	Missão de Acompanhamento e Fiscalização
MDN	Ministério da Defesa Nacional
m€	Milhares de euros
M€	Milhões de euros
NCP	Norma de Contabilidade Pública
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAP	Pedido de Autorização de Pagamento
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RELPM	Relatório da Execução da Lei de Programação Militar
RNAP	Reposição Não Abatida nos Pagamentos
SGMDN	Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional
SIGDN	Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional
SIGO	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
SNC	Sistema de Normalização Contabilística
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
TdC	Tribunal de Contas

SUMÁRIO EXECUTIVO

- (1) A Lei de Programação Militar (LPM), aprovada pela Lei Orgânica n.º 2/2019, de 17 de junho (LPM-2019), que sucedeu à aprovada em 2015, estabelece, no seu Anexo, a programação do investimento público das Forças Armadas (FFAA), de 2019 até 2030, em matéria de armamento e equipamento, concretizado através da edificação de capacidades.
- (2) Estabelece, pela primeira vez, que: os procedimentos de contratação no âmbito da execução da lei, referentes a projetos cuja dimensão financeira, transversalidade ou complexidade técnica o justifiquem, podem ser desenvolvidos de forma centralizada, mediante autorização do membro do Governo responsável pela área da defesa nacional; a competência do membro do Governo responsável pela área da defesa nacional abrange as alterações orçamentais relativas a aberturas de créditos especiais com origem em receita arrecadada.
- (3) Ao nível da execução financeira, merece referência que os Serviços Centrais devem apresentar ao membro do Governo responsável pela área da defesa nacional, até 31 de julho de cada ano económico, um relatório que reflita o grau de execução financeira e material das dotações respeitantes a cada capacidade.

Como se verificava na LPM-2015, o Governo submete à Assembleia da República (AR), até ao fim do mês de março do ano seguinte àquele a que diga respeito, um Relatório de Execução da LPM (RELPM), do qual conste a pormenorização das dotações respeitantes a cada projeto, dos contratos efetuados no ano anterior e das responsabilidades futuras deles resultantes, bem como toda a informação necessária ao controlo da execução da presente lei.

- (4) Neste contexto, examinou-se, em geral, a execução da LPM-2019, em 2019, 2020 e 2021, nas entidades do Ministério da Defesa Nacional (MDN) e, em particular, nos Serviços Centrais e na Força Aérea Portuguesa (FAP). Para o efeito, o exame apoiou-se nos projetos e subprojectos seguintes: Projeto LPM Aeronaves C-295 (Locação) – Capacidades Conjuntas (SC); Subprojeto – C-295 – FISS (*Full In Service Support*) – Projeto – Transporte Tático – Capacidade Especial Transporte Aéreo (TPT) Estratégico, Tático e Especial (FAP).

CONCLUSÕES

- (5) O exame do articulado da LPM-2019 e dos Relatórios de Execução da LPM (2019, 2020 e 2021), continuou a não evidenciar a adoção do modelo de planeamento por capacidades, nem o contributo das capacidades para concretizar os objetivos que as FFAA devem garantir, à luz de indicadores de economia, eficiência e eficácia, em linha com o já recomendado pelo Tribunal.
- (6) A DGRDN difundiu normativos e orientações técnicas para uniformização de procedimentos e de prestação de informação, embora não haja evidência de que incluam indicadores quantitativos e qualitativos dos resultados esperados na execução das capacidades e projetos

da LPM, apesar de a componente orçamental e financeira da LPM ser monitorizada e controlada através do SIGDN.

- (7) Ocorreu uma reduzida taxa de execução da LPM-2019, situação que se agravou progressivamente nos anos seguintes (2020 e 2021).

OBSERVAÇÕES

- (8) Das observações de auditoria destacam-se as constantes dos pontos seguintes:

- 1. Não se mostra realizada uma análise do cumprimento dos objetivos, nem do resultado da implementação das medidas que se pretendiam atingir pela LPM-2015, o que não favorece a análise do seu mérito e exequibilidade, dificultando novas leis mais adequadas às necessidades das FFAA**

Apesar da criação e aprovação da LPM ter presente as necessidades das forças, no final da vigência da mesma não é realizada uma avaliação dos resultados obtidos e se a sua execução, na totalidade dos quadriênios, foi de acordo com o esperado. Neste contexto, assinala-se que o MDN informou a adoção de novo Ciclo de Planeamento de Defesa que apresenta um Modelo de Planeamento de Defesa e prevê a elaboração de um Relatório de Capacidades do Sistema de Forças (SF), onde se identifica a evolução verificada em termos de desenvolvimento das capacidades.

- 2. O processo de transição de saldos da LPM 2015 para a LPM 2019, incluindo a afetação dos saldos às capacidades, revelou insuficiente fundamentação e robustez, fragilizando, no futuro, a análise dos impactos da edificação das capacidades e dos respetivos projetos**

A transição de saldos não foi acompanhada da avaliação do grau de execução da capacidade consagrada na LPM-2015, verificando-se ainda que não existe uma correspondência entre os reforços e as anulações resultantes da transição da LPM-2015 para a LPM-2019 e a informação enviada para aprovação do Ministro da Defesa Nacional.

- 3. O acompanhamento da execução material da LPM é efetuado no sistema EPM, encontrando-se por atingir o objetivo de desenvolvimento do SIGDN para obter automaticamente em EPM a informação orçamental e o RELPM**

Apesar da implementação da *interface* entre o SIGDN e o EPM, subsistem dificuldades quanto à associação automática dos dados relativos à execução financeira e material referentes à LPM.

- 4. Existe inconsistência entre o reporte de informação do SIGO, do SIGDN e dos RELPM**

A dotação inicial, a dotação corrigida e a execução financeira da LPM evidenciadas pelos registos no Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO) não se mostram coincidentes com os RELPM, em nenhum dos anos analisados. Regista-se, no entanto, uma evolução considerável nos elementos constantes do RELPM, onde consta, por projeto, uma

avaliação resumida do grau de realização dos objetivos face às metas estabelecidas. Mas, apesar de existir uma avaliação da execução financeira e material, esta tendo por base os entregáveis, não há uma análise ao impacto dos atrasos nos projetos face às capacidades que integram.

5. O valor disponível resultante das dotações corrigidas é superior ao estabelecido na LPM, devido à dotação corrigida exceder de modo sistemático a dotação inicial

A dotação corrigida sofreu um aumento significativo em relação à dotação inicial, no montante de 147 M€, em 2019, de 184 M€, em 2020, e de 185 m€, em 2021, resultantes da transição de saldos de anos anteriores, de reforços especiais e de reembolsos de IVA, que influenciam o valor disponível das capacidades e dos respetivos projetos.

6. A LPM, em 2019, 2020 e 2021, evidenciou redução na taxa de execução financeira, em relação ao previsto, acentuada em 2021 (apenas 54% da dotação corrigida), não obstante a gestão orçamental flexível e a transição de saldos consagrada na LPM

A execução financeira da LPM alcançou, em 2019, o montante de 349 M€ (79%), em 2020, 372 M€ (75%), e, em 2021, 279 M€ (54%), que corresponde a um decréscimo de execução de 21% (93 M€), relativamente ao ano anterior.

7. A prática utilizada dos “autopagamentos”, que permite a transição dos saldos de um ano para outro, concretiza-se numa distorção orçamental a carecer de resolução

Os serviços do MDN e os Ramos, no final do ano, emitem faturas no valor dos saldos das quais são beneficiários por via do seu “autopagamento”. Tal prática possibilita que os valores entrem novamente nas contas bancárias dos serviços e, no início do ano, são entregues à DGO, sendo solicitada a sua utilização como saldos LPM. Este procedimento implica uma correção da despesa e da receita e provoca uma distorção orçamental.

8. As sucessivas alterações nos valores disponíveis nas diversas capacidades não permitem realizar uma planificação dos investimentos de modo cabal, o que é essencial para a concretização da lei, a qual constitui um verdadeiro plano plurianual de investimentos

Os valores constantes no Anexo à LPM são sistematicamente ultrapassados, o que se reflete nas capacidades. Como já referido no ponto 5, no que respeita à dotação corrigida verificaram-se aumentos significativos em relação à dotação inicial.

9. O acompanhamento da execução material da LPM é efetuado com base nos entregáveis sem priorização dos mesmos, o que não permite a avaliação da edificação de cada capacidade

Passaram a constar dos RELPM objetivos/indicadores/metasp associadas aos projetos aprovados na LPM-2019, que contribuem para proceder a uma avaliação da execução. No entanto, esta avaliação material dos projetos continua a concretizar-se através do registo de

“entregáveis”, ou seja, dos fornecimentos ocorridos, sem estabelecer uma ordem de importância e essencialidade na sua disponibilização para a operacionalidade das forças.

10. Os RELPM não revelam, com exatidão, a efetiva duração do projeto Aeronaves C-295 (Locação)

O RELPM de 2018 indica como data de início do projeto 17 de fevereiro de 2006 e data de fim 19 de janeiro de 2024, com uma dotação total de 308,7 M€, enquanto os RELPM de 2019, 2020 e 2021 passam a indicar como data de início deste mesmo projeto 1 de janeiro de 2019 e data de fim 31 de dezembro de 2024, sendo a dotação total de 179,9 M€.

11. Apesar da transferência dos direitos da EMPORDEF, SGPS, S.A. para a idD – Portugal Defence S.A., não existe evidência para que entidade foram transferidas as suas responsabilidades

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 50/2015, de 9 de julho, determinou, que, findo o prazo de liquidação da EMPORDEF, são transferidas para o Estado, através da Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTf), a universalidade de direitos e responsabilidades da EMPORDEF, devendo ser afetos ao MDN os meios aéreos detidos pela DEFAERLOC e os demais contratos operacionais associados.

12. Apesar de o pagamento das rendas referentes ao contrato de locação se encontrar a ser realizado pela DGRDN e as aeronaves se encontrarem na posse da FAP, nenhuma destas entidades realizou o registo contabilístico do contrato de locação e da dívida ao sindicato bancário

Em resultado da dissolução da DEFAERLOC, as aeronaves C-295 foram incorporadas no património da FAP, tendo sido registadas no seu Balanço de 2019, com o valor de 473.164 m€. Quanto ao pagamento das rendas relativas ao contrato de locação, passou a ser efetuado pelo MDN, através da DGRDN, sendo que se desconhece qual a entidade que registou nas suas demonstrações financeiras a dívida ao sindicato bancário.

13. A dotação da capacidade *Transporte Aéreo (TPT) Estratégico, Tático e Especial* para o ano de 2019 indicada no RELPM não é coincidente com a constante da LPM

A dotação inicial relativa a 2019 para esta capacidade foi de 24.598 m€, valor superior ao constante na LPM-2019, que era de 19.249 m€, devendo-se tal facto, segundo a DGRDN, a ter a FAP reportado uma previsão de receita de Fundos Europeus, no âmbito do Projeto europeu SESAR.

14. As verbas disponíveis na LPM para a capacidade *Transporte Aéreo (TPT) Estratégico, Tático e Especial*, onde se integra o contrato FISS, são insuficientes para o pagamento da manutenção contratada, facto que levou à redução de 1.060 HV contratadas

Aquando da renegociação do contrato FISS, a FAP constatou que as verbas disponíveis na LPM seriam insuficientes para a concretização do pagamento das 3.600 HV, pelo que optaram pelo cenário das 2.540 HV, de modo a acomodar os tetos financeiros impostos pela LPM.

15. Com a celebração da Adenda n.º 1 ao Contrato FISS ocorreu um aumento significativo do valor da hora de manutenção, que implicará previsivelmente um gasto superior às dotações constantes na LPM para aquela capacidade Transporte Aéreo (TPT) Estratégico, Tático e Especial

A alteração do contrato FISS implicou um aumento do valor de HV para um montante superior a 3.803 €, quando anteriormente o valor de HV era de 971 €, no caso da versão TAT, e de 1.517 €, no da versão VIMAR, apurando-se, assim, uma diferença anual na ordem dos 5,5 M€/ano.

16. Com a celebração da Adenda n.º 1 foi promovida a redução do número de HV contratualizadas, tendo sido fixado um número inferior ao utilizado nos anos anteriores

A alteração do contrato FISS implicou uma redução do número de HV contratualizadas, passando de 3.600 para 2.540 HV.

17. Apesar de ter sido celebrada a Carta de Compromisso FISS em maio de 2019, ainda não foi utilizado qualquer crédito decorrente deste acordo, sendo que o mesmo pode ser executado em 8 anos

O contrato pode ser executado em 8 anos, a contar de 16 de maio de 2019. No entanto, passados cerca de três anos ainda não foram utilizadas HV adicionais e a única dedução de crédito ocorreu no período inicial, não existindo qualquer contraprestação, pelo que o TdC regista com preocupação a indefinição quanto à utilização das verbas determinadas naquele entendimento, destacando-se que existe um limite temporal para a execução da CCFISS.

RECOMENDAÇÕES

No contexto da matéria exposta no presente relatório de auditoria e resumida nas observações de auditoria apresentadas, formulam-se as seguintes recomendações:

18. Ao Governo, através da Ministra da Defesa Nacional:

- a. Providenciar, aquando da revogação da LPM, a realização de uma avaliação dos resultados obtidos, no decurso da vigência da referida lei, identificando em que medida a mesma deu cumprimento integral ao previsto ou onde efetivamente são necessários aperfeiçoamentos, devendo constar de relatório (ou outro documento) indicação quanto ao grau de intervenção de todas as entidades beneficiárias de verbas inscritas na LPM.
- b. Providenciar pelo envio do Relatório de Capacidades do Sistema de Forças, previsto no Despacho n.º 25/MDN/2022, bem como pelo registo nos Relatórios de Execução da LPM

dos montantes referentes aos “autopagamentos”, discriminados por capacidade e desagregados por projeto e subprojeto.

- c. Providenciar, quando ocorra uma transição de saldos, pela avaliação do grau de execução das capacidades consagradas na LPM e pela adequada correspondência entre os reforços e as anulações resultantes da transição das diferentes LPM.
- d. Promover as medidas consideradas adequadas de modo a ser ultrapassada a sucessiva reduzida taxa de execução financeira da LPM.
- e. Efetuar diligências destinadas ao termo da prática utilizada dos “autopagamentos” e consequentes distorções orçamentais, de modo a obter um mais adequado cumprimento dos princípios e regras orçamentais.
- f. Identificar a entidade para a qual foram transferidas as responsabilidades da EMPORDEF, SGPS, S.A., e aquela que deve proceder ao registo contabilístico do contrato de locação e da dívida ao sindicato bancário.

19. Ao Diretor-Geral de Recursos de Defesa Nacional:

- a. Diligenciar pelo prosseguimento e aperfeiçoamento da implementação da *interface* entre o SIGDN e o EPM, visto que subsistem dificuldades quanto à associação automática dos dados relativos à execução financeira e material referentes à LPM.
- b. Providenciar no sentido de a informação financeira ter maior consistência, de forma a existir coincidência entre os dados constantes do SIGO e do RELPM.
- c. Efetuar a determinação da essencialidade e importância dos bens entregues, no âmbito da avaliação da execução material dos projetos, de modo a possibilitar uma melhor avaliação da edificação de cada capacidade.

20. Ao Chefe do Estado-Maior da Força Aérea:

- a. Desenvolver as diligências adequadas para ser utilizado o crédito resultante da celebração da Carta de Compromisso FISS, em maio de 2019.

INTRODUÇÃO

Fundamento, Objetivos e Âmbito

1. A Auditoria de Acompanhamento à Lei de Programação Militar (LPM-2019) consta do Programa Trienal da 2.ª Secção – 2020-2022, aprovado pelo Plenário da 2.ª Secção do Tribunal de Contas (TdC), através da Resolução n.º 1/2019-2.ª S, de 19 de dezembro¹.
2. A presente auditoria combinada² teve como objetivo examinar a execução orçamental, financeira e material da LPM-2019, à luz dos instrumentos legais aplicáveis, do modelo de planeamento adotado e dos sistemas de gestão e controlo existentes, de modo a formular uma opinião/juízo sobre a conformidade e o cumprimento do quadro legal, institucional, orgânico e funcional de planeamento e de execução integrada da LPM, no quadro do ciclo de planeamento de defesa militar³.
3. Tendo em conta a publicação de uma nova Lei de Programação Militar (LPM-2019), que entrou em vigor em 18 de junho de 2019⁴, estabeleceu-se como referência temporal os anos de 2019 e 2020, com extensão, sempre que necessário, a períodos anteriores e posteriores (2021). Complementarmente, examinou-se o grau de acolhimento das recomendações formuladas pelo TdC no Relatório n.º 21/2017 – 2.ª S (Auditoria de acompanhamento permanente da LPM: Execução da Lei de Programação Militar em 2015)⁵.
4. Para o efeito, formularam-se as questões seguintes:
 - a. A execução orçamental, financeira e material da LPM-2019 (respeitante aos anos de 2019 e 2020) encontra-se enquadrada de forma adequada no quadro do ciclo de planeamento de Defesa Militar?
 - b. O processo de transição da LPM-2015 para a LPM-2019 teve em consideração o estabelecido na norma transitória do artigo 19.º da LPM-2019?
 - c. A abordagem/concretização da execução financeira da LPM foi efetuada de forma apropriada pelas entidades competentes?
 - d. Os instrumentos de gestão e acompanhamento da execução financeira e material da LPM são adequados e funcionam corretamente?
 - e. O processo de execução permite obter informação fíável, completa, atualizada e compreensível que permita examinar, com precisão, a execução dos investimentos programados e emitir uma opinião/juízo de auditoria?

¹ Cfr. Ação plurianual inserida nos Programas de Fiscalização (PF) de 2020, de 2021 e 2022, aprovados pelas Resoluções n.º 5/19 – 2.ª S, n.º 1/2020 – 2.ª S e n.º 1/2021 – 2.ª S, de 19 de dezembro, de 3 de dezembro e 1 de dezembro, respetivamente.

² Auditoria de desempenho e auditoria de conformidade, sendo que, no âmbito do *INTOSAI Framework of Professional Pronouncements* (IFPP) se aplicam as ISSAI 100, ISSAI 300, ISSAI 400, ISSAI 3000, ISSAI 4000 e os GUID 3910, GUID 3920. Disponível em: <https://www.issai.org/professional-pronouncements/>

³ Cfr. Resolução n.º 1/2019- 2.ª S.

⁴ Lei Orgânica n.º 2/2019, de 17 de junho.

⁵ Relatório de Auditoria aprovado em 26 de outubro de 2017 e disponível em: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2017/rel021-2017-2s.pdf>

Metodologia

5. Nos trabalhos executados foram observados os métodos e as técnicas do Manual de Auditoria de Resultados do TdC, do Manual de Auditoria - Princípios Fundamentais e também as normas e métodos que decorrem do Regulamento do TdC⁶. A metodologia e os procedimentos adotados são sumariamente descritos no Anexo 1.
6. Atentas as áreas de atuação e as atividades relacionadas, considerou-se a informação prestada pelas entidades seguintes: Chefe de Estado-Maior da Força Aérea (CEMFA), Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional (SGMDN) e Direção-Geral de Recursos de Defesa Nacional (DGRDN)⁷.
7. Na auditoria teve-se como referência o(s) Relatório(s) da execução da LPM (RELPM) em 2019, em 2020 e 2021 (anuais e semestrais), que visam “(...) apresentar a informação relativa à edificação do vetor material das capacidades militares constantes na LPM, desagregada por projetos, pormenorizando as respetivas dotações e detalhando o grau de realização financeiro e físico dos mesmos, expondo eventuais desvios ocorridos face ao planeado, bem como as justificações para os mesmos e possíveis medidas corretivas a implementar”. Refira-se que tais relatórios reportam o estado da LPM para o período respetivo, globalmente e por projeto(s), de realização do(s) objetivo(s) face ao(s) indicador(es) e meta(s) fixada(s), a calendarização dos pagamentos, as entregas e as principais *milestones* alcançadas, refletidas na execução financeira e material, e identifica os riscos associados aos projetos e as medidas de mitigação de atrasos⁸.
8. O exame incidiu, em particular, sobre a execução da LPM na Força Aérea Portuguesa (FAP), em concreto sobre as capacidades militares seguintes: Capacidades Conjuntas/ Projeto Aeronaves C-295 (Locação), executado pelos Serviços Centrais do Ministério da Defesa Nacional (integrado pela SGMDN e DGRDN); Capacidade Transporte Aéreo (TPT) Estratégico, Tático e Especial/ Projeto Transporte Aéreo Tático e Especial/ Subprojeto C-295 – FISS (*Full in Service Support*), executado pela FAP⁹.
Complementarmente, recolheu-se informação e esclarecimentos relativos à execução orçamental junto da Direção-Geral do Orçamento (DGO).
9. Nos trabalhos realizados atribuiu-se uma particular importância aos relatórios de auditoria realizadas pela Inspeção-Geral da Defesa Nacional (IGDN) ao acompanhamento da LPM e da

⁶ Regulamento n.º 112/2018, aprovado pelo Plenário Geral, em reunião de 24 de janeiro, e publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 33, de 15 de fevereiro de 2018, designadamente o n.º 2 do seu artigo 22.º.

⁷ Cfr. e-mails do Secretário-Geral Adjunto da Defesa Nacional e da Direção-Geral de Recursos de Defesa Nacional, ambos de 8 de fevereiro de 2021, e do Gabinete do CEMFA, de 10 de fevereiro de 2021.

⁸ Informação constante da ficha de cada projeto inserida no relatório da LPM.

⁹ Atenta a circunstância de constar do PF/2022 a ação de “Apuramento de Responsabilidades” em matéria conexa, aproveitaram-se as sinergias decorrentes das observações de auditoria plasmadas no Relatório n.º 9/2020 – 2.ª S, bem como a Decisão da 1.ª Secção n.º 1017/2019, de 5 de dezembro, relativa à Adenda n.º 1 ao Contrato de Prestação de Serviços Logísticos Associados de Manutenção *Full in Service Support* (FISS) [Aeronaves Frota C-295M].

Lei de Infraestruturas Militares (LIM)¹⁰, tendo as observações apresentadas sido referenciadas e integradas no presente Relatório, sempre que pertinentes para a matéria sob análise.

10. Refira-se que parte dos trabalhos de auditoria foram realizados no decurso dos estados de calamidade e emergência, adotando-se, por isso, procedimentos de auditoria alternativos apropriados [auditoria remota], com recurso à utilização dos meios tecnológicos disponíveis, de modo a minimizar a necessidade de trabalho presencial. Consideraram-se os requisitos aplicáveis constantes das normas de auditoria, em especial os referentes à avaliação da relevância e confiabilidade das informações utilizadas como evidência de auditoria e à documentação dos procedimentos de auditoria.

Condicionantes

11. Regista-se o empenho e a colaboração dos serviços da FAP, do Ministério da Defesa Nacional (MDN), da SGMDN, da DGRDN, do Estado-Maior da Força Aérea (EMFA) e da DGO no fornecimento dos documentos e informações necessários.

Exercício do Contraditório

12. Em cumprimento do princípio do contraditório¹¹, o Juiz Conselheiro Relator determinou o envio do Relato à Ministra da Defesa Nacional, ao Ministro das Finanças, ao Chefe de Estado-Maior General das Forças Armadas (CEMGFA), ao Chefe do Estado-Maior da Força Aérea (CEMFA), ao Chefe do Estado-Maior do Exército (CEME), ao Chefe do Estado-Maior da Armada (CEMA), ao Diretor-Geral de Recursos da Defesa Nacional, ao Diretor-Geral do Orçamento e ao Diretor-Geral do Tesouro e Finanças para, querendo, se pronunciarem sobre o seu conteúdo.

As entidades referidas apresentaram os seus cometários ao Relato¹², que constam do Anexo 11¹³, tendo o CEMGFA, o CEME e a DGO entendido não emitir pronúncia. As alegações apresentadas, sempre que pertinentes, motivaram ajustamentos no texto ou foram introduzidas junto aos correspondentes pontos deste Relatório.

¹⁰ Relatórios de auditoria ao acompanhamento da execução da LPM e da LIM, na Marinha (Relatório n.º Al.06.05/2020), de março de 2021, no Estado-Maior General das Forças Armadas (Relatório n.º Al.06.02/2020), de março de 2021, no Exército (Relatório n.º Al.06.03/2020), de abril de 2021, e na Direção-Geral de Recursos de Defesa Nacional (Relatório n.º Al.06.01/2020), de fevereiro de 2022.

¹¹ Plasmado nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei de Organização e Processo do TdC (LOPTdC), aprovada pela Lei n.º 97/98, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes.

¹² Cfr. Ofícios n.º 114/CG, de 11 de janeiro de 2023, do Gabinete da Ministra da Defesa Nacional; n.º 59/2023, de 11 de janeiro de 2023, do Ministro das Finanças; n.º 390, de 11 de janeiro de 2023, do Gabinete do CEMFA; n.º 132, de 11 de janeiro de 2023, do Gabinete do CEMA; n.º SAI_DGTF/2023/153 – DSRF, de 10 de janeiro de 2023, do Diretor-Geral do Tesouro e Finanças; e Informação n.º 99, de 5 de janeiro de 2023, do Diretor-Geral de Recursos da Defesa Nacional (em anexo ao Ofício n.º 114/CG, do Gabinete da Ministra da Defesa Nacional).

¹³ Com exceção do Ofício n.º 114/CG, de 11 de janeiro de 2023, do Gabinete da Ministra da Defesa Nacional, pois o mesmo tem carácter “Confidencial”.

ENQUADRAMENTO NORMATIVO

13. Encontra-se consagrado na Constituição da República Portuguesa (CRP) que a defesa nacional tem por objetivos garantir a independência nacional, a integridade do território, a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas, incumbindo a defesa militar às FFAA¹⁴.
14. A política de defesa nacional integra os princípios, objetivos, orientações e prioridades definidos na CRP, na Lei de Defesa Nacional (LDN)¹⁵, no Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN)¹⁶ e nos programas de Governo. Para além da sua componente militar, a política de defesa nacional compreende as políticas setoriais do Estado cujo contributo é necessário para a realização do interesse estratégico de Portugal e cumprimento dos objetivos da defesa nacional¹⁷.
15. A LPM assume-se como um instrumento financeiro plurianual¹⁸ de materialização da estratégia militar, com o objetivo de programar o investimento público das FFAA, relativamente a: forças, equipamento, armamento e investigação e desenvolvimento com impacto direto na edificação de capacidades militares necessárias do Sistema de Forças.
16. A programação é realizada, tendo em consideração um lapso temporal, designadamente três quadriênios, consentâneo com o ciclo de planeamento da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), por 5 entidades executantes: Serviços Centrais, EMGFA, Marinha, Exército e FAP, responsáveis pela edificação das suas capacidades.
17. A Reforma “Defesa 2020”¹⁹ estabeleceu uma reforma estrutural da defesa nacional (DN) e das FFAA, implicando repercussões significativas na LPM.
18. Em momento anterior à aprovação da LPM, foram aprovados documentos estruturantes e reunidas as condições para o levantamento e manutenção das capacidades a edificar e prioridades associadas.

¹⁴ Cfr. artigos 273.º e 275.º da CRP.

¹⁵ Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho, alterada pela Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto, e alterada e republicada pela Lei Orgânica n.º 3/2021, de 9 de agosto.

¹⁶ Cfr. artigo 7.º da LDN: as grandes opções do CEDN são objeto de debate e aprovação na AR e o CEDN é aprovado por Resolução do Conselho de Ministros (RCM), ouvidos o Conselho Superior de Defesa Nacional (CSDN) e o Conselho de Chefes de Estado-Maior (CCEM).

¹⁷ Cfr. artigo 4.º da LDN.

¹⁸ Permite a contratualização de bens e serviços de obtenção complexa e dilatada no tempo.

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

19. No período entre 19 maio de 2015 e 17 de junho de 2019, vigorou a LPM-2015²⁰, revogada pela Lei Orgânica n.º 2/2019, de 17 de junho (LPM-2019), que estabelece a programação do investimento público das FFAA, de 2019 até 2030.
20. Cabe ao Governo promover a execução da LPM, tendencialmente centralizada nos Serviços Centrais, que se concretiza mediante a assunção dos compromissos necessários para a implementação das capacidades previstas. Para efeito de acompanhamento, o Governo submete à Assembleia da República (AR), em março de cada ano, um relatório com a pormenorização das dotações respeitantes a cada capacidade, dos contratos efetuados no ano anterior e das responsabilidades futuras deles resultantes, bem como toda a informação necessária ao controlo da execução da LPM.
21. Ao nível do controlo da execução financeira, os Serviços Centrais devem apresentar ao Ministro da Defesa Nacional, até ao dia 31 de julho de cada ano económico, um relatório que reflita o grau de execução financeira e material das dotações respeitantes a cada capacidade, dos contratos efetuados e de toda a informação necessária ao controlo da execução, incluindo os valores das dotações que se preveja que não vão ser executadas, referindo os motivos da sua não execução, bem como os efeitos que advenham para a futura execução²¹.
22. A LPM-2019 fixa as capacidades e as respetivas dotações orçamentais e o seu Anexo comporta a “*Programação do investimento público das FFAA em matéria de armamento e equipamento*”, resultando da sua aplicação que os saldos apurados na execução da LPM-2015:
- Transitam para o orçamento de 2019, para reforço das dotações das mesmas capacidades, mediante autorização do membro do Governo responsável pela área da defesa nacional;
 - Transitam para o orçamento de 2019, para reforço das dotações determinadas por despacho de autorização do membro do Governo responsável pela área da defesa nacional, os relativos a capacidades que não constam da lei em vigor.
23. As sucessivas LPM mantêm traços comuns, no articulado e no conteúdo, mas também têm certos aspetos distintivos e inovadores, que se ilustram, no caso da LPM-2019 relativamente à LPM-2015, nos pontos seguintes (Anexo 3):
- Foi consagrada a possibilidade de ser adotado um procedimento de contratação conjunto para a execução relativa a mais do que uma capacidade, ainda que previstas em capítulos diferentes²²;
 - Relativamente a projetos cuja dimensão financeira, transversalidade ou complexidade técnica o justifiquem, podem ser desenvolvidos procedimentos de contratação de forma centralizada²³;

²⁰ Aprovada pela Lei Orgânica n.º 7/2015, de 18 de maio.

²¹ Cfr. artigo 9.º da LPM-2019.

²² Cfr. artigo 5.º da LPM-2019.

²³ Cfr. artigo 6.º da LPM-2019: os procedimentos de contratação são desenvolvidos pela entidade dos Serviços Centrais do Ministério da Defesa Nacional, em articulação e com a participação das entidades executantes da LPM.

- c) Passaram a ser da competência do membro do Governo responsável pela área da defesa nacional as alterações orçamentais relativas a aberturas de créditos especiais com origem em receita arrecadada²⁴.
24. A LPM consagra o duplo uso das capacidades militares, permitindo responder a necessidades no âmbito de missões civis, e procura potenciar o investimento na economia nacional, através das indústrias da defesa, do apoio à inovação e ao desenvolvimento, deixando ainda de existir o Anexo II, que estabelecia a programação do investimento por conta da receita da alienação de armamento.
25. O Núcleo de Acompanhamento da LPM (NAELPM)²⁵ tem como competência a apresentação, até 31 de julho, de um relatório de execução financeira e material, reportado a 30 de junho, o qual deverá ser submetido ao membro do Governo responsável pela área da Defesa Nacional, conforme disposto no n.º 1 do artigo 9.º da LPM.

²⁴ Cfr. artigo 11.º da LPM-2019.

²⁵ Cfr. Despacho n.º 7355/2020, do Ministro da Defesa Nacional, de 14 de julho, publicado em Diário da República, 2.ª Série, n.º 142, de 23 de julho de 2020.

OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

FINANCIAMENTO DA LPM - PERSPETIVA GLOBAL

1. Não se mostra realizada uma análise do cumprimento dos objetivos, nem do resultado de implementação das medidas que se pretendiam atingir pela LPM-2015, o que não favorece a análise do seu mérito e exequibilidade, dificultando a criação de novas leis mais adequadas às necessidades das FFAA

26. A lei que aprova o Orçamento do Estado (LOE)²⁶ contempla anualmente as dotações necessárias²⁷ à edificação das capacidades previstas na LPM. O financiamento pode ser reforçado mediante a afetação de receitas especificamente consignadas²⁸, encontrando-se claramente identificado que o reforço pode ser efetuado com verbas provenientes de processos de restituição do imposto sobre o valor acrescentado e das que resultem da alienação de armamento, equipamento e munições²⁹.
27. Às capacidades inscritas na LPM, em tudo aquilo que não as contrariem, aplicam-se, supletivamente, as regras orçamentais dos programas plurianuais, estando consagrada a possibilidade de o encargo anual relativo a cada capacidade poder ser excedido sob condições e mediante aprovação do membro do Governo responsável pela área da defesa.
28. Mantém-se a possibilidade de os saldos transitarem³⁰ para o orçamento do ano seguinte, para reforço das dotações das mesmas capacidades até à sua completa execução, através de abertura de créditos especiais³¹.
29. À semelhança do que já anteriormente acontecia, a LPM-2019 vem indicar que, sem prejuízo do disposto na LOE, as dotações constantes daquela Lei estão excluídas de cativações orçamentais, o que se consubstancia num fator positivo de estabilidade e previsibilidade do nível de execução da lei.
30. Do exposto em matéria de disposições orçamentais, verifica-se, em resumo, que, apesar de a LPM-2019 estabelecer dotações anuais, precisas, por capacidades, o correspondente investimento é suscetível de ser alterado em resultado de:
- Alterações orçamentais entre capítulos, transferências de dotações entre capacidades/projetos e criação de novas capacidades/projetos;
 - Abertura de créditos especiais com origem em receita arrecadada.

²⁶ OE/2019 (Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro); OE/2020 (Lei n.º 2/2020, de 31 de março); OE/2021 (Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro).

²⁷ Mediante aprovação do membro do Governo responsável pela área da defesa nacional, os encargos relativos a cada capacidade podem ser excedidos, desde que: não ultrapasse o valor global previsto para a mesma capacidade; ou o acréscimo seja compensado por redução das dotações de outras capacidades.

²⁸ Cfr. n.º 2 do artigo 8.º da Lei Orgânica n.º 2/2019.

²⁹ O financiamento proveniente de Receitas Gerais e de Receitas Próprias atingiu, respetivamente: em 2019, cerca de 284 M€ e 65 M€; em 2020, cerca de 283 M€ e 89 M€; em 2021, cerca de 194 M€ e 85 M€ (cfr. RELPM de 2019, 2020 e 2021).

³⁰ Cfr. n.º 4 do artigo 8.º da Lei Orgânica n.º 2/2019.

³¹ Autorizados pelo Ministro da Defesa Nacional.



31. No exame efetuado, constatou-se que a programação dos investimentos das FFAA da LPM-2019, à semelhança do que se verificou anteriormente, sofreu nos anos em análise muitas alterações relativamente à dotação inicialmente aprovada, decorrente da transição de saldos e da priorização dos investimentos, influenciando os investimentos por capacidades, mas também a calendarização da execução.
32. Verificou-se a inexistência de informação documentada em relatório, que evidencie o resultado da execução da LPM-2015, quer seja na sua globalidade, quer seja por capacidades e por projetos. Deste modo, não se encontra assegurada informação financeira e material no período de vigência da lei, designadamente a sua evolução cronológica, o que impede a análise das diversas componentes e a identificação de eventuais riscos, para mitigação dos efeitos que possam afetar o seu desenvolvimento, bem como o impacto em cada capacidade e projeto.

Em sede de contraditório, a Ministra da Defesa Nacional informou que a elaboração do relatório de capacidades constitui o último passo do ciclo de planeamento da defesa, que se concretiza na elaboração, pelo Grupo de Articulação do Planeamento de Defesa (GAPD), do Relatório de Capacidades do Sistema de Forças (cfr. Despacho n.º 25/MDN/2022). Sobre esta matéria, a DGRDN, refere que: “(...) a recente *Diretiva Ministerial Orientadora do Ciclo de Planeamento de Defesa, de 23JUN22* (...) apresenta um Modelo de Planeamento de Defesa assente em cinco passos (...). Este prevê a elaboração de um Relatório de Capacidades do Sistema de Forças (SF), onde se identifica a evolução verificada em termos de desenvolvimento das capacidades, com os contributos de todas as entidades participantes no processo de Planeamento de Defesa, no âmbito do Grupo de Articulação do Planeamento de Defesa (...)”.

O TdC toma boa nota da informação prestada, sendo relevante e indispensável que esse Relatório seja remetido ao Tribunal para que a apreciação dos resultados se concretize em sede de acompanhamento de recomendações.

2. O processo de transição de saldos, da LPM-2015 para a LPM-2019, incluindo a afetação dos saldos às capacidades, revelou insuficiente fundamentação e robustez, fragilizando, no futuro, a análise dos impactos da edificação das capacidades e dos respetivos projetos

33. O processo de revisão da LPM³² teve como principal objetivo a adequação dos recursos financeiros à edificação e sustentação das capacidades do Sistema de Forças, centrando o investimento nas áreas de desenvolvimento de capacidades identificadas³³ como prioritárias para as FFAA.
34. Para cumprimento do estabelecido no artigo 19.º da LPM-2019, foram submetidas³⁴ à consideração superior as alterações orçamentais necessárias para serem efetuados os respetivos ajustamentos. As mesmas foram autorizadas pelo Ministro da Defesa Nacional a 19 de julho de 2019.

³² Decorreu entre 2018 e 2019, concretizando-se em junho de 2019 a transição entre a Lei Orgânica n.º 7/2015, de 18 de maio, e a Lei Orgânica n.º 2/2019, de 17 de junho.

³³ Os Serviços Centrais, o EMGFA, a Marinha, o Exército e a FA identificaram a lista dos projetos prioritários com base em critérios de seleção fixados e aprovados pelo Conselho de Chefes do Estado-Maior.

³⁴ Informação de Serviço n.º 2019/1119, de 17 de julho de 2019, elaborada pela SGMDN e despacho autorizador do MDN, de 19 de julho de 2019.

35. Com a publicação da LPM-2019 surgiu a necessidade de ajustamentos de dotações orçamentais entre Serviços e Capacidades. Assim, os Serviços Centrais, o Estado-Maior General das Forças Armadas (EMGFA) e a FAP viram reforçados os seus orçamentos, enquanto no Exército e na Marinha as dotações diminuíram, conforme evidencia o quadro seguinte e o Anexo 4.

Quadro 1 - Evolução das dotações iniciais da LPM-2015/LPM-2019³⁵

Unid: m€

Serviços	Ano 2019		Diferença
	LPM 2015	LPM 2019	
Serviços Centrais	72 347	102 960	30 613
EMGFA	7 550	7 820	270
Ramos			
Força Aérea	59 623	60 432	809
Exército	62 290	59 451	- 2 839
Marinha	73 191	64 337	- 8 854
Total	275 001	295 000	19 999

Fonte: Anexo das Leis Orgânicas n.º 7/2015 e n.º 2/2019.

36. Constatou-se ainda que as dotações iniciais correspondem ao definido na LPM-2019. No entanto, não existe uma correspondência entre os reforços e as anulações resultantes da transição da LPM-2015 para a LPM-2019 e a informação enviada para aprovação do Ministro da Defesa Nacional³⁶.
37. Os saldos das dotações de capacidades da LPM-2015, que não integraram a LPM-2019, reforçaram outras capacidades, por despacho de autorização do membro do Governo responsável pela área da defesa nacional, não tendo sido apresentada informação documentada que fundamente a opção tomada³⁷.
38. Assim, na LPM-2019 deixaram de existir quatro Capacidades: nos Serviços Centrais foi anulada a capacidade *Transporte Aéreo (TPT) Estratégico, Tático e Especial*, passando esta a fazer parte unicamente das capacidades da FAP; no EMGFA foram anuladas 2 capacidades, *Informações Militares (INTEL)* e *Segurança Militar e Contrainformação*; no Exército foi anulada a capacidade *Defesa Imediata dos Arquipélagos* (Anexo 5).
39. Verificou-se a transição de saldos de capacidades da LPM-2015 para as capacidades da LPM-2019, destacando-se que:
- No EMGFA, na Capacidade *Informações Militares (INTEL)*, houve um saldo de 13 m€ que foi aplicado na Capacidade *Apoio Sanitário*, enquanto que na Capacidade *Segurança*

³⁵ O valor parcelar atribuído à Marinha (Anexo I da LPM-2015) perfaz 73.191 m€ pelo que seapura um valor total de 275.001 m€, distinto do que consta daquela Lei (275.000 m€).

³⁶ E.g. Capacidade FAP – Busca e Salvamento; Aeronaves C-295 (Locação) – Informação de Serviço n.º 2019/1119, de 17 de julho de 2019, elaborada pela SGMDN, e despacho autorizador do MDN, de 19 de julho de 2019.

³⁷ Cfr. e-mail da DGRDN, de 27 de agosto de 2021.

Militar e Contrainformação, do saldo de 68 m€, cerca de 64 m€ foram para o projeto *Sistema de Atividades de Contra-Intormação nas Forças Armadas*, sendo que o remanescente de 4 m€ foi aplicado na *Capacidade Apoio Sanitário*;

- No Exército, a *Capacidade Defesa Imediata dos Arquipélagos* (Exército), com dotação inicial, prevista na LPM- 2015, de 1 m€, não teve qualquer execução;
- Nos Serviços Centrais, a *Capacidade Transporte Aéreo (TPT) Estratégico, Tático e Especial*, com dotação inicial, prevista na LPM-2015, de 9 m€, não teve qualquer execução, sendo que *“as verbas inscritas foram transferidas para a mesma capacidade da Força Aérea”*³⁸, inexistindo no RELPM de 2018 qualquer informação que fundamente a não execução do projeto *“C-130H - Regeneração de potencial de aeronaves e motores”* (data de início: 1/01/2016; data de conclusão: 31/12/2023) e do projeto *“C-130H – Programa de Modernização da Capacidade”* (data de início: 1/01/2017; data de conclusão: 31/12/2020).

40. Constatase, assim, que os saldos transitados das capacidades extintas (LPM-2015) integraram a dotação corrigida das capacidades da LPM-2019, facto que evidencia que a gestão das verbas disponíveis é concretizada de modo flexível e que incluem saldos acumulados de anos anteriores, não sendo, no entanto, possível determinar com exatidão a que projetos concretos foram os saldos atribuídos.

41. Neste contexto, os Relatórios da IGDN referem que *“no processo de transição de saldos foram realizados ajustamentos entre capacidades/projetos, não transitando o total dos saldos finais (...) para reforço das dotações das mesmas capacidades até à sua completa execução (...)”* e acrescentam, ainda, a *“(...) insuficiente fundamentação para as alterações e/ou modificações orçamentais propostas, não assegurando para memória futura a sua justificação, o que dificulta a análise dos impactos na execução das respetivas capacidades”*.

42. Apesar da norma transitória consagrada no art.º 19 da LPM-2019, a FAP já sabia no início daquele ano qual o valor de financiamento que lhe seria atribuído, tendo procedido ao carregamento desses valores no Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional (SIGDN) com base em documentos previsionais³⁹ e sendo certo que o novo valor do investimento público consagrado na LPM-2019 já era do conhecimento do MDN no início daquele ano.

SISTEMAS DE INFORMAÇÃO E DE GESTÃO

3. O acompanhamento da execução material da LPM é efetuado no sistema EPM, encontrando-se por atingir o objetivo de desenvolvimento do SIGDN para obter automaticamente em EPM a informação orçamental e o RELPM

43. Os sistemas de informação utilizados para a gestão e controlo financeiro e material da LPM são o SIGDN e o *Enterprise Project Management (EPM)*. Os sistemas de informação de suporte à gestão dos projetos são essenciais para a consecução dos objetivos de força nacionais. Desde 2002 tem sido implementado o SIGDN. Posteriormente, em 2008, como

³⁸ Cfr. RELPM de 2018.

³⁹ Cfr. *P1_2019_2030_Revisão LPM Consolidada* remetido por e-mail FAP de 12 de maio de 2021.

forma de complementar a informação financeira com a de planeamento e execução material e assim efetuar uma gestão centralizada de projetos, foi adquirida a plataforma informática centralizada *MS Project Server* (que evoluiu para a ferramenta MS EPM – *Enterprise Project Management*)⁴⁰.

O Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional

44. A evolução e reforma dos sistemas de informação da defesa nacional, designadamente do SIGDN (gerido pela SGMDN e utilizado pelas entidades do MDN), foram amplamente descritas nos relatórios das auditorias efetuadas pelo TdC desde 2005⁴¹. O SIGDN contém a informação financeira referente ao planeamento, execução e prestação de contas, embora não reflita a execução material dos projetos, pois não regista, nem permite o controlo de tarefas, materiais e serviços necessários e respetivo grau de execução⁴².
45. De acordo com o RELPM de 2020, está a ser implementada uma adaptação funcional do SIGDN em todas as suas áreas (financeira, logística, recursos humanos, planeamento e gestão da informação)⁴³.

O Enterprise Project Management

46. O EPM visa dar suporte à definição de requisitos, de capacidades, à identificação de lacunas, à definição dos objetivos, à execução dos projetos que contribuem para a sua implementação e à revisão dos resultados, sendo que existe uma interface entre o SIGDN e este sistema de informação.

A integração do EPM com o SIGDN

47. O EPM, conjuntamente com o SIGDN, visa planear, gerir e controlar de forma integrada a execução dos projetos da LPM⁴⁴, nas vertentes orçamental, financeira e material, possibilitando às entidades intervenientes no processo de gestão da LPM o acesso a toda a informação através de uma única plataforma⁴⁵.

⁴⁰ Cfr. Relatório de Auditoria n.º 22/2012 – 2.ª S.

⁴¹ Relatórios de Auditoria disponíveis em:

<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Pages/RelatoriosAuditoria.aspx>

⁴² Cfr. Relatório de Auditoria n.º 21/2017 – 2.ª S. A estrutura de dados no SIGDN, para o controlo da LPM, divide-se em duas áreas: planeamento orçamental, que controla os valores por medidas; e *Project System*, que controla as medidas até ao nível do contrato.

⁴³ Inclui a integração em sistema das regras financeiras e de contratação pública impostas por lei no âmbito da pandemia COVID-19, bem como do orçamento transitório e Orçamento do Estado, viabilizando a execução orçamental da Defesa Nacional (cfr. RELPM de 2020).

⁴⁴ Este projeto visava o seguinte: otimização da gestão do processo de planeamento e execução da LPM; implementação de uma metodologia de revisão da LPM; gestão mais eficiente dos meios; minimização de inconsistência e maior fiabilidade da informação (cfr. Relatórios de Auditoria n.º 22/2012 – 2.ª S e n.º 21/2017 – 2.ª S, e RELPM de 2011).

⁴⁵ O Relatório de Auditoria n.º 22/2012 – 2.ª S referia que o modelo integrado de gestão (apoiado nas ferramentas EPM e SIGO), que permitiria apoiar o processo de decisão quanto à gestão dos projetos e medidas da LPM, ainda não se encontrava disponível para os Ramos e, por esse motivo, não era possível ter acesso a toda a informação referente à LPM através de uma única plataforma.



48. Desta forma, através da *interface* entre o SIGDN e o EPM, é possível a associação automática entre a informação financeira do SIGDN e a execução material dos projetos do EPM (entregas e trabalhos executados), bem como o planeamento e a avaliação de desvios pelos gestores de projeto, evidenciando os montantes programados, contratualizados, comprometidos e pagos⁴⁶.
49. No entanto, tal como é referido no Relatório n.º 31/2017 do TdC, e é realçado pela IGDN, mostra-se necessário dar continuidade à “(...) *integração do MS EPM e do SIGDN, por forma a corrigir as limitações que persistem na respetiva interoperabilidade, para produção de informação fiável e de qualidade para a tomada de decisão*”, de modo a ultrapassar as “*deficiências de interoperabilidade entre o MS EPM e o SIGDN, que favorecem a prevalência de erros na migração e associação de dados de execução*”.

Em sede de contraditório, a DGRDN veio complementar a informação referindo que “*Têm vindo a ser implementadas medidas que visam uma avaliação mais robusta e consistente dos resultados obtidos, de forma a permitir (...) aperfeiçoar os processos orçamentais e financeiros (...) bem como garantir a transparência e rigor da informação prestada e o cumprimento dos objetivos traçados. (...) estão em curso processos de melhoria e atualização dos sistemas de informação que dão suporte ao processo de planeamento de defesa, nomeadamente o Sistema Integrado da Gestão da Defesa Nacional (SIGDN) e o Microsoft Enterprise Project Management (...)*”.

4. Existe inconsistência entre o reporte de informação do SIGO, do SIGDN e dos RELPM

Reporte de informação nos RELPM

50. A dotação inicial, a dotação corrigida e a execução financeira da LPM evidenciadas pelos registos no Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO) não se mostram coincidentes com os RELPM, relativamente a 2019, 2020 e 2021 (Anexo 5). Acresce que os dados constantes do SIGDN não se mostram coincidentes com os valores das dotações corrigidas constantes no RELPM relativamente a 2019⁴⁷, 2020 e 2021.
51. Refira-se que as divergências de valores da dotação inicial e da dotação corrigida, designadamente entre os constantes no quadro Distribuição por capítulos e no quadro

⁴⁶ Cfr. e-mails de 8 de fevereiro de 2021: “A SGMDN utiliza o EPM para controlo material/físico e financeiro da execução do projeto, sendo que a execução financeira é alimentada (enviada para o EPM) pelo SIGDN”; por sua vez, a DGRDN referiu que o SIGDN é utilizado para a execução financeira, interagindo por via de *interface* com o EPM. Por e-mail de 10 de fevereiro de 2021, a FAP informou que: “Existe um *interface de ligação* entre o SIGDN e o EPM que transmite, diariamente e de modo unidirecional, a informação financeira do 1ª para o 2ª. Este processo é possível através de codificação dos subprojetos em execução nas duas plataformas.”.

⁴⁷ E.g., o exame dos mapas de execução orçamental da FAP evidencia que, em 2019, a dotação corrigida era de 112.609 m€ e o grau de execução de 81,8%; no RELPM de 2019, a dotação corrigida é de 112.537 m€ e o grau de execução de 71,7%. A FAP vem justificar o valor superior de dotação corrigida, indicando que ao orçamento inicial de 2020 acresceu o orçamento da alienação do F-16, no montante de 40.000 m€, conforme RCM n.º 174/2019; o saldo de 2019 para 2020 foi influenciado pelo montante de previsão de Fundos Europeus que não foi cobrado, de 6.259.958,18 €, e pelo montante de 17,84 €, que não foi incluído no “autopagamento” (cfr. e-mail da FAP, de 12 de maio de 2021).

Resumo da execução financeira da LPM, afetam o apuramento do grau de execução global e evidenciam fragilidades no reporte de informação entre os vários sistemas⁴⁸.

52. Relativamente a 2019 e 2020, a DGRDN, entidade que integra e apoia o Núcleo de Acompanhamento da LPM e recolhe os dados com vista à elaboração do RELPM, não apresentou informação documentada que esclareça as divergências de registos no RELPM e no SIGO, nas dotações corrigidas e nas dotações iniciais⁴⁹. Por sua vez, as divergências nos pagamentos ocorrem devido aos “*autopagamentos*”, que, segundo refere a DGRDN, é um “*procedimento necessário para garantir a transição dos saldos de Receitas de Impostos*”.
53. Salienta-se que o Despacho n.º 7355/2020, de 14 de julho, do Ministro da Defesa Nacional⁵⁰, determina que “*seja dada continuidade à utilização pelos SC do MDN, pelo EMGFA e pelos Ramos das FA, no âmbito das suas competências, do sistema de informação de Gestão de Projetos implementado na esfera da Defesa Nacional para efeitos de planeamento, execução, acompanhamento, controle e reporte da LPM, por forma a fornecer informação fiável, completa, atualizada e suscetível de ser auditada*”.
54. Destaca-se, no entanto, a existência de uma evolução considerável nos elementos constantes no RELPM, onde consta, por projeto, uma avaliação resumida do grau de realização dos objetivos face à meta estabelecida. Contudo, apesar de existir uma avaliação da execução financeira e material, esta tendo por base os entregáveis, não é efetuada uma análise ao impacto dos atrasos nos projetos face às capacidades que integram, tal como refere a IGDN⁵¹.
55. Assim, no que diz respeito à recomendação formulada pelo TdC no Relatório n.º 21/2017-2.^aS⁵² sobre os sistemas de informação, considera-se **acolhida parcialmente** pois, apesar dos avanços no sentido de concretizar o *upgrade* do sistema EPM, encontra-se por atingir, entre outros aspetos, o objetivo de desenvolvimento em SIGDN para obter automaticamente em EPM a informação orçamental por fonte de financiamento e classificação económica, bem como a automatização do relatório da LPM via EPM⁵³.

⁴⁸ Neste contexto, os Relatórios da IGDN evidenciam a “*permanência de deficiências na interoperabilidade entre o Microsoft Enterprise Project Management (MS EPM) e o Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional (SIGDN) que originam erros na migração e associação de dados de execução*” (cfr. Auditoria à LPM e LIM na DGRDN – AI.06.01/2020, de fevereiro de 2022).

⁴⁹ Cfr. e-mail remetido pela DGRDN, em 27 de agosto de 2021: a Marinha não considera as FF “Receitas Próprias” (9.539.818 €) e “Outras” (683.595 €).

⁵⁰ Assunto: Normas e procedimentos no âmbito da gestão integrada dos programas de investimento previstos na Lei de Programação Militar — revogação do Despacho n.º 5408/2004, de 22 de dezembro de 2003.

⁵¹ Relatório da IGDN – Auditoria ao Acompanhamento da execução da LPM e da LIM no Exército, de abril de 2021.

⁵² “O TdC recomenda ao Ministro da Defesa Nacional (*Secretaria-geral do Ministério da Defesa Nacional, Direção-geral de Recursos da Defesa Nacional, Estado-Maior-General das Forças Armadas, Estado-Maior da Armada, Estado-Maior do Exército e Estado-Maior da Força Aérea*) para que providencie, em articulação com o Ministro das Finanças (*Unidade de Implementação da LEO*): (...) pela adequação dos sistemas de planeamento, execução, acompanhamento, controlo e reporte da LPM (e.g. SIGDN e EPM), nas vertentes orçamental, financeira e física, por forma a fornecerem informação fiável, completa, atualizada e compreensível que permita examinar, com precisão, a execução dos investimentos programados, os seus reflexos na consecução dos objetivos de forças nacionais que os justificam, incluindo os seus impactos presentes e futuros (de acordo com as anteriores recomendações formuladas pelo TdC e com as necessárias adaptações decorrentes da implementação do SNC-AP)”.

⁵³ Cfr. documentação remetida por e-mail do Gabinete do CEMFA, de 10 de fevereiro de 2021.

EXECUÇÃO ORÇAMENTAL (2019-2021)

5. O valor disponível resultante das dotações corrigidas é superior ao estabelecido na LPM, devido à dotação corrigida exceder de modo sistemático a dotação inicial

56. Tendo em consideração a entrada em vigor da nova lei orgânica, em 2019, o financiamento da LPM divide-se em duas fases distintas:

- De 1 de janeiro a 17 de junho de 2019, período em que vigorou a Lei Orgânica n.º 7/2015, de 18 de maio;
- após 18 de junho de 2019, data em que entrou em vigor a Lei Orgânica n.º 2/2019, de 17 de junho.

57. A LPM-2019 define, para 2019, 2020 e 2021, como dotação global, respetivamente 295.000 m€⁵⁴, 315.000 m€ e 335.000 m€, distribuídos pelos Serviços Centrais, EMGFA, Exército, Marinha e FAP (Figura 1).

Figura 1 – Investimento programado LPM 2015/LPM 2019



Fonte: Lei Orgânica n.º 7/2015, de 18 de maio e Lei Orgânica n.º 2/2019, de 17 de junho.

58. A LPM-2019 viu reforçada, essencialmente, a dotação inicial dos Serviços Centrais prevista para financiamento das capacidades conjuntas, relativamente à LPM-2015, em 2019, 2020 e 2021, em cerca de 31 M€, 63 M€ e 106 M€, respetivamente.

59. No que respeita à dotação corrigida, verificaram-se aumentos significativos, em relação à dotação inicial, no montante de 147 M€, em 2019, cerca de 184 M€, em 2020, e 185 m€, em 2021, resultantes da transição de saldos de anos anteriores, de reforços especiais e de reembolsos de IVA, que influenciam o valor disponível das capacidades e dos respetivos projetos (Quadro 2).

⁵⁴ Na LPM-2015 as dotações iniciais totalizavam anualmente 275.000 m€ (2019, 2020 e 2021).

Quadro 2 – Diferença entre a dotação inicial e a dotação corrigida

Unid: m€

Capítulo	2019			2020			2021		
	Dotação Corrigida	Dotação Inicial	Diferença	Dotação Corrigida	Dotação Inicial	Diferença	Dotação Corrigida	Dotação Inicial	Diferença
Serviços Centrais	144 769	102 960	40 809	219 521	171 009	48 512	135 579	144 114	-8 535
EMGFA	15 679	78 20	7 859	15 325	8 717	6 608	20 663	8 351	12 312
Marinha	99 356	64 337	35 019	62 855	47 302	15 553	91 184	72 934	18 250
Exército	71 330	59 451	11 879	56 255	41 183	15 072	54 142	41 330	12 812
Força Aérea	112 609	60 432	52 177	144 801	46 789	98 012	218 293	68 271	150 022
Total	442 743	295 000	147 743	498 757	315 000	183 757	519 861	335 000	184 861

Fonte: SIGO de 2019, 2020 e 2021 e Anexo à LPM-2019.

60. Refira-se que a morosidade na tramitação processual dos saldos tem sido apontada, nomeadamente nos RELPM, como um dos fatores que condiciona a boa execução financeira e material da LPM, uma vez que reduz os montantes financeiros disponíveis, impedindo a concretização atempada das aquisições programadas e comprometendo o planeamento e a execução de projetos, com consequente recalendarização e adiamento de compromissos⁵⁵. Sobre esta matéria, os Relatórios da IGDN referem que essa situação tem condicionado “a execução dos projetos no primeiro terço do ano e determina ajustamentos entre fontes de financiamento (FF) para acomodação dos compromissos assumidos.”⁵⁶.

6. A LPM em 2019, 2020 e 2021 evidenciou uma redução na taxa de execução financeira em relação ao previsto, acentuada em 2021 (apenas 54% da dotação corrigida), não obstante a gestão orçamental flexível e a transição de saldos consagrada na LPM

61. A execução financeira (pagamentos) da LPM-2019, no que se refere ao triénio 2019-2021, alcançou, em 2019, o montante de 349 M€, em 2020, de 372 M€ e, em 2021, de 279 M€, o que, neste último ano, corresponde a um decréscimo de execução de 21% (93 M€), relativamente ao ano anterior. Assinala-se que o montante de execução em 2021 foi inferior à execução financeira verificada nos últimos 8 anos, uma das mais baixas (Quadro 3 e Anexo 6).

62. Relativamente à execução orçamental da LPM-2019, constatou-se que, ao longo do triénio 2019/2021, sofreu uma redução sistemática (Quadro 3 e Figura 2). Com efeito, em 2019, 2020 e 2021, alcançou-se, respetivamente, uma taxa de execução financeira de cerca de 79% (349 M€)⁵⁷, 75% (372 M€) e 54% (279 M€). Refira-se que mesmo sendo a LPM um instrumento financeiro plurianual, os dados apresentados, nomeadamente em 2021, em que os pagamentos do ano integram compromissos assumidos em anos anteriores (financiados com saldos transitados), indiciam dificuldades na materialização e edificação das capacidades e dos projetos nos prazos previstos.

63. Neste contexto, o RELPM de 2021 indica que “(...) de um total de 69 projetos LPM em execução, existem 25 com atrasos passíveis de recuperação até final do prazo planeado e seis

⁵⁵ O RELPM de 2021 refere que: “Durante o ano de 2021 os saldos transitados com origem em Receitas Próprias ficaram disponíveis entre meados de março e meados de maio (consoante as Entidades) e os saldos com origem em Receitas de impostos entre meados de maio e início de junho”.

⁵⁶ Relatório da IGDN – Auditoria ao Acompanhamento da execução da LPM e da LIM no Exército, de abril de 2021.

⁵⁷ Estes valores refletem a antiga e a nova Lei de Programação Militar.

com atrasos ao nível do respetivo caminho crítico, significando que terminarão para além do inicialmente planeado”. Assim, apenas 38 projetos (55% do total) estavam a ser executados dentro do planeado.

64. O Quadro 3 resume a execução da LPM, por capítulos, onde sobressaem as taxas de execução de cada um dos capítulos, sendo que, em 2019 e 2020, se situaram acima dos 60%, com exceção do EMGFA, que registou, em 2020, apenas 34%. Em 2021, a taxa de execução de 54% decresceu acentuadamente em todos os capítulos, com exceção do Exército (88%), situando-se nos Serviços Centrais, no EMGFA e na FAP, que concentram a maioria dos financiamentos, em apenas 36%, 27% e 53%, respetivamente. Os RELPM de 2020 e 2021 apresentam como fatores que influenciaram a execução dos projetos a natureza, complexidade e morosidade dos processos aquisitivos, a tramitação processual da transição de saldos (complexa e demorada) e repercussões da COVID-19, cujo impacto não foi devidamente apurado.

Quadro 3 - Execução orçamental da LPM (2019 a 2021)

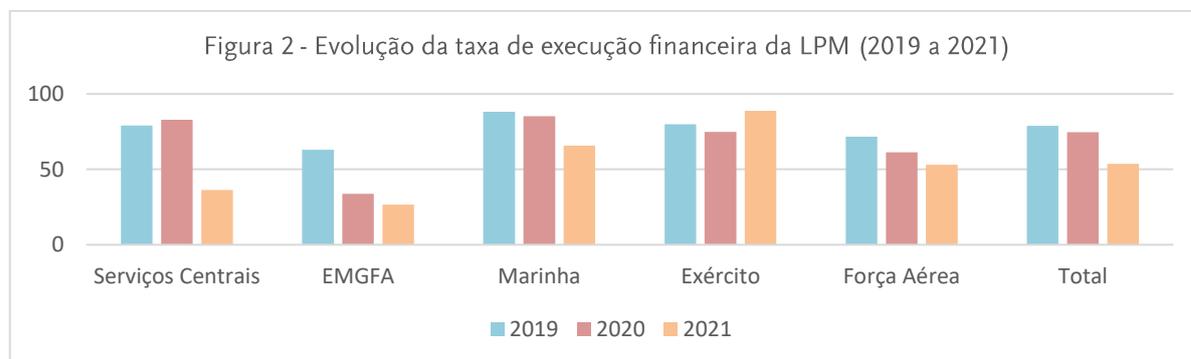
Unid: m€

Capítulo	2019			2020			2021		
	Dotação corrigida	Pagamentos	Exec (%)	Dotação corrigida	Pagamentos	Exec (%)	Dotação corrigida	Pagamentos	Exec (%)
Serviços Centrais	143 769	113 694	79,1	219 521	182 133	83,0	135 579	49 297	36,4
EMGFA	15 679	9 888	63,1	15 325	5 182	33,8	20 663	5 503	26,6
Marinha	99 356	87 530	88,1	62 855	53 619	85,3	91 184	59 908	65,7
Exército	71 330	57 008	79,9	56 255	42 104	74,8	54 142	48 122	88,9
Força Aérea	112 609	80 696	71,7	144 801	88 863	61,4	218 293	115 874	53,1
Total	442 743	348 816	78,8	498 757	371 901	74,6	519 861	278 704	53,6

Nota: Pagamentos expurgados dos “autopagamentos”.

Fonte: SIGO e RELPM de 2019, 2020 e 2021.

65. Nos Ramos, para além da reduzida taxa de execução na FAP, que decresceu de 72% em 2019 para 61% em 2020 e para 53% em 2021, também a Marinha apresenta uma execução decrescente atingindo em 2019 88%, em 2020 85% e em 2021 apenas 66%, ao mesmo tempo que o Exército contrariou a tendência decrescente de anos anteriores, tendo apresentado uma execução financeira superior à de 2019 e de 2020.



Fonte: SIGO de 2019, 2020 e 2021.

66. Assim, pode concluir-se que os valores constantes do orçamento corrigido não foram integralmente executados, o que tem ocorrido de modo sistemático e demonstra que as dotações constantes na LPM têm sido suficientes para os objetivos traçados de investimento.

Em sede de contraditório, a Ministra da Defesa Nacional, à semelhança do indicado pela DGRDN, veio complementar a informação referindo que o Despacho do Secretário de Estado da DN n.º 22/SEDN/2022, de 21 de julho, estabeleceu normas e procedimentos no âmbito da gestão integrada dos programas de investimento previstos na LPM, de forma a otimizar a sua execução, o que já se repercutiu no aumento da taxa de execução verificado em 2022, face a 2021.

7. A prática utilizada dos “autopagamentos”, que permite a transição dos saldos de um ano para outro, concretiza-se numa distorção orçamental a carecer de resolução

67. Os serviços do Ministério da Defesa Nacional, que utilizam verbas da LPM, para transitar os saldos da FF 111 de um ano para o outro adotam o método do “*autopagamento*”. No final do ano, os Ramos emitem faturas no valor dos saldos, nas quais são simultaneamente beneficiários, e procedem posteriormente ao seu “*autopagamento*”; assim, os valores entram novamente nas contas bancárias dos serviços e são, no início do ano, entregues à DGO como RNAP⁵⁸, sendo solicitada a sua utilização como saldos LPM.
68. A calendarização dos projetos plurianuais da LPM é, regra geral, objeto de ajustamentos face ao programado, o que origina apuramento de saldos a transitar. A garantia da transição integral dos saldos pode gerar suborçamentação nos anos subsequentes, na medida em que esses saldos vão reforçar os respetivos projetos em montantes decorrentes de não concretização de pagamentos no ano anterior⁵⁹.
69. No período em análise, as verbas referentes aos “autopagamentos” aumentaram em todos os anos e capítulos, sendo que, em 2021, atingiram cerca de 133 M€. Nos Serviços Centrais e na FAP atingiram o valor de 54 M€ e 49 M€, respetivamente, o que corresponde a 109% e 42% dos pagamentos efetivos⁶⁰.

Quadro 4 – Evolução dos “autopagamentos” (2019 a 2021)

Unid: M€

Capítulo	Evolução dos autopagamentos		
	2019	2020	2021
Serviços Centrais	10	15	54
EMGFA	3	4	6
Marinha	0,3	5	20
Exército	7	4	5
Força Aérea	11	15	49
Total	31	43	133

Nota: O apuramento do valor dos Autopagamentos foi efetuado através de cálculos baseados nos dados constantes dos RELPM e nos registos do SIGO.

Fonte: Registos do SIGO, RELPM e Relatórios de Gestão (2019, 2020 e 2021).

⁵⁸ Empolamento da receita no ano seguinte.

⁵⁹ Cfr. RELPM 2019, 2020 e 2021.

⁶⁰ Nos Serviços Centrais 49 M€ e na FAP 116 M€.

70. A prática utilizada concretiza-se numa distorção orçamental a carecer de resolução, sublinhando-se a necessidade de *“revisão das regras que permitam a transição de dotações para o ano económico seguinte de forma a não afetar a correção da despesa e da receita”*, como consta de recomendação dirigida ao Ministro das Finanças⁶¹.
71. Sobre esta matéria, a Marinha veio, no Anexo às Demonstrações Financeiras de 2020, referir o seguinte: *“De modo a dar cumprimento ao exposto da FAQ 41 da Comissão de Normalização Contabilística (CNC) encontra-se em estudo a alteração do procedimento inerente à Transição de Saldos da LPM. A situação em apreço irá permitir o controlo do empolamento de gastos, proveitos e dos valores das subvenções subjacentes ao pagamento dos montantes da Transição de Saldos da LPM no Pedido de Libertação de Créditos.”*⁶².

Em sede de contraditório, o CEMA veio complementar a informação referindo que *“(...) decorre do cumprimento pela Marinha, enquanto serviço integrado, dos termos estritos do normativo técnico estabelecido pela Direção-Geral do Orçamento (...)”*.

Pesem embora os esclarecimentos prestados, o TdC reitera, como reconhecido no expediente remetido em sede de auditoria, que o procedimento adotado leva a *“(...) uma sobreavaliação da despesa do Estado (...)”*, facto que deve ser ultrapassado.

IMPACTO DA EDIFICAÇÃO DAS CAPACIDADES E DOS RESPETIVOS PROJETOS

8. As sucessivas alterações nos valores disponíveis das capacidades não permitem realizar uma planificação dos investimentos, de modo cabal, o que é essencial para a concretização da lei, a qual constitui um verdadeiro plano plurianual de investimentos

72. Verificou-se que na LPM-2015, tal como na LPM-2019, não foi integrada qualquer informação que permita *“conferir, pelo menos, alguma compreensibilidade à listagem das capacidades constante do seu Anexo, designadamente quanto ao conteúdo, aos objetivos e aos resultados esperados com a execução das capacidades, de acordo com indicadores de economia, de eficiência e de eficácia que permitam examinar os resultados alcançados, tanto mais que a programação orçamental, a execução e a realização de despesas no âmbito da execução da LPM estão sujeitas aos requisitos previstos na Lei de Enquadramento Orçamental”*. Neste contexto, assinala-se que a LPM *“constitui-se como o principal instrumento financeiro plurianual para materialização e edificação do vetor material das capacidades militares do Sistema de Forças, ao permitir a contratualização de bens e serviços de obtenção complexa e dilatada no tempo”*⁶³.
73. Tais insuficiências continuam a não permitir ao TdC formular um juízo de auditoria sobre a adequação do planeamento, execução, acompanhamento e controlo da LPM, alicerçado numa análise orçamental, financeira, material e robusta da implementação e do desenvolvimento das capacidades e dos recursos orçamentais a elas afetos e sobre a adequação aos resultados

⁶¹ Cfr. Parecer sobre a CGE 2018, pontos I.3.2.3.5., p. 69, e I.4.2.3.19., p. 188.

⁶² Cfr. Ofício n.º 1988, de 16 julho de 2021, do CEMA.

⁶³ Cfr. RELPM 2019, 2020 e 2021.

esperados (observância dos princípios de economia, eficácia e eficiência), de acordo com indicadores previamente fixados.

74. Sobre esta matéria, os Relatórios da IGDN referem, no mesmo sentido, que “a LPM é um instrumento de financiamento de médio/longo prazo, coerente aliás, com o prazo associado à edificação das capacidades, importaria que da informação produzida resultasse o conhecimento sobre o estado da edificação (...)”, acrescentando que “se não é medida de forma sistemática, a edificação das capacidades, não é possível aferir se a execução deste instrumento de investimento, ainda que conforme e regular, é eficiente e eficaz”.
75. Realça-se que a DGRDN difundiu normativos e orientações técnicas para uniformização de procedimentos e de prestação de informação⁶⁴ (Anexo 7). No entanto, não há evidência de que aqueles incluam indicadores quantitativos e qualitativos dos resultados esperados na execução dos projetos constantes na LPM⁶⁵, apesar de a componente financeira/orçamental da LPM ser monitorizada e controlada através do SIGDN, o qual já se encontra adaptado às necessidades de acompanhamento do programa, garantindo inclusivamente o reporte automatizado para o EPM da execução financeira de cada projeto LPM⁶⁶.

9. O acompanhamento da execução material da LPM é efetuado com base nos entregáveis sem priorização dos mesmos, o que não permite a avaliação da edificação de cada capacidade

76. Refira-se que nos RELPM de 2019, 2020 e 2021 já foram fixados nos projetos objetivos associados a indicadores e metas, o que consubstancia uma melhoria em relação à LPM 2015, não resultando dos documentos produzidos (Relatórios anuais e Relatórios de progresso dos projetos) evidência do estado concreto de edificação das capacidades. A avaliação da execução material dos projetos continua a concretizar-se através do registo de “entregáveis”, ou seja, dos fornecimentos ocorridos, sem, no entanto, estabelecer uma ordem de importância e essencialidade na sua disponibilização para a operacionalidade das forças.

⁶⁴ Cfr. Despacho n.º 7355/2020, de 14 de julho, do Ministro da Defesa Nacional, que estabelece as normas e procedimentos no âmbito da gestão integrada dos programas de investimento previstos na LPM. Salientam-se os seguintes aspetos: “Considerando que o articulado da atual LPM trouxe algumas novidades em relação ao antecedente, nomeadamente quanto aos procedimentos de contratação conjuntos e cooperativos, à centralização de procedimentos de contratação e a um novo relatório de execução financeira e material a enviar à tutela até 31 de julho; 1 – Seja dada continuidade à utilização pelos SC do MDN, pelo EMGFA e pelos Ramos das FA, no âmbito das suas competências, do sistema de informação de Gestão de Projetos implementado na esfera da Defesa Nacional para efeitos de planeamento, execução, acompanhamento, controle e reporte da LPM, por forma a fornecer informação fiável, completa, atualizada e suscetível de ser auditada. (...) 4 – O acompanhamento da execução da LPM é assegurado por um núcleo de acompanhamento (...) 5 – O núcleo de acompanhamento é apoiado, permanentemente, por uma equipa técnica (...)”.

⁶⁵ Cfr. n.º 3 do Despacho n.º 7355/2020: “A Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional (DGRDN), enquanto entidade responsável pelo sistema de informação de Gestão de Projetos implementado na Defesa Nacional e pela coordenação dos trabalhos de manutenção evolutiva desta plataforma, difunda os normativos e orientações técnicas necessárias à uniformização de procedimentos e de prestação de informação, a qual deverá incluir indicadores quantitativos e qualitativos dos resultados esperados na execução dos projetos constantes na LPM”.

⁶⁶ Cfr. e-mail da SGMDN, de 8 de fevereiro de 2021.

77. Neste sentido, a IGDN concluiu que, não obstante os objetivos/indicadores/metapas associados aos projetos aprovados na LPM-2019 constituírem um contributo válido para a apreciação da respetiva execução, existe margem de melhoria para a definição de indicadores para a medição dos efeitos na edificação das capacidades, destacando o papel da DGRDN neste processo⁶⁷.
78. Encontra-se também prevista a figura de *Gestor de Projeto* – responsável pelo cumprimento do orçamento e dos prazos, pela afetação de recursos e entrega de bens e serviços, e pela garantia de qualidade e de comunicação com os *stakeholders*.
79. No caso da FAP, esta já utiliza o EPM para o acompanhamento da execução material da LPM, possibilitando a visualização dos encargos financeiros associados à manutenção das aeronaves C-295M, e realizando a associação das faturas relativas ao projeto, que considera na execução material o número de horas voadas⁶⁸, enquanto utiliza o SIGDN para o controlo dos processos de aquisição e da execução financeira das capacidades/projetos.
80. De referir que, numa fase inicial de planeamento do processo de revisão da LPM-2019, foram utilizadas as funcionalidades do EPM, designadamente, a nível de agregação das propostas dos Ramos, avaliação do mérito dos projetos e de análise de portfólio (e.g. justificar, selecionar e priorizar os programas/projetos que maximizam os objetivos estratégicos definidos), considerando os *drivers*/critérios aprovados em sede militar e as restrições financeiras anuais determinadas pelo Ministério das Finanças⁶⁹.
81. Relativamente à recomendação formulada pelo TdC no Relatório n.º 21/2017 - 2.ª S^{70/71}, no sentido de assegurar a “*plena integração da LPM-2015 no sistema de programação orçamental plurianual previsto na nova LEO (artigo 35.º), aplicável ao exercício de 2019, suscetível de ser auditada através de indicadores de desempenho adequadamente desenhados e fixados pelas autoridades políticas e orçamentais competentes e por estas igualmente escrutináveis e suscetível de ser auditada, de forma integrada e sistemática*”, considera-se que a mesma se encontra **acolhida parcialmente**, pois constatou-se a evolução dos relatórios e dos quadros sinóticos (*dashboards*) criados (Anexo 8). No entanto, o acompanhamento da execução material da LPM é efetuado no EPM com base nos entregáveis, sem priorização das entregas

⁶⁷ Cfr. Relatório de auditoria ao acompanhamento da execução da LPM no EMGFA (Relatório n.º Al.02/2020): em sede de contraditório, o EMGFA referiu que “(...) concorda em absoluto com a asserção efetuada, tendo para esse efeito solicitado à DGRDN a revisão e introdução de indicadores adicionais nas fichas de projeto”.

⁶⁸ Cfr. Foto de Suporte resposta 2 e 3 – EPM C-295-FISS-Compromissos assumidos – FAP – Plano de Projeto, constante do ficheiro *Pedido 07_FAP_20211012_atualizado*.

⁶⁹ Cfr. documentação remetida por e-mail da DGRDN, de 8 de fevereiro de 2021, e e-mail do Gabinete do CEMFA, de 10 de fevereiro de 2021.

⁷⁰ Auditoria de acompanhamento permanente da LPM: Execução da Lei de Programação Militar em 2015 – Relatório de Auditoria, aprovado em 26 de outubro de 2017 e disponível em: <https://www.tcontas.pt/pt-ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2017/rel021-2017-2s.pdf>

⁷¹ Das quatro recomendações formuladas naquele relatório de auditoria, duas foram consideradas *parcialmente acolhidas* [Rec. (1.1) e (1.2)] e duas *sem efeito* [Rec. (1.3): *Pelo envio ao TdC, com periodicidade semestral, do ponto de situação dos trabalhos desenvolvidos no âmbito das alíneas anteriores*; e Rec. (2): *Que o Ministro da Defesa Nacional diligencie para que a revisão da LPM-2015, prevista para 2018 com efeitos a partir de 2019, comporte designadamente os ajustamentos decorrentes do novo modelo de gestão orçamental centrada no desempenho e nos resultados*].

realizadas⁷², sistema gerido pela DGRDN na sua qualidade de responsável do Núcleo de Acompanhamento da Execução da LPM⁷³.

Em sede de contraditório, a DGRDN refere que: *“A determinação da essencialidade e importância dos bens entregues, no âmbito da avaliação da execução material dos projetos, requer o desenvolvimento e aplicação de uma nova metodologia de avaliação da execução material dos projetos, que vai mais além do conceito aplicado na gestão de projetos. Dada a complexidade do tema, estima-se o cumprimento da referida recomendação no médio prazo.”*

Sobre esta matéria, o CEMA vem complementar a informação referindo que *“(…) está em curso o desenvolvimento de uma ferramenta informática, no âmbito do Grupo de Acompanhamento do Planeamento de Defesa (GAPD)(…), que prevê métricas, comum aos Ramos, para a monitorização de todos os elementos de uma capacidade, alinhada com a execução da LPM. Pretende-se deste modo ter, a qualquer momento, uma imagem real do estado de edificação das capacidades militares através de indicadores e métricas (…).”*

O TdC regista a informação prestada, situação a ser seguida em sede de acompanhamento de recomendações.

CAPACIDADES CONJUNTAS – PROJETO AERONAVES C-295 (LOCAÇÃO)

82. Em 2019, 2020 e 2021, os Serviços Centrais executaram 13, 10 e 9 projetos, respetivamente, contribuindo para colmatar as lacunas das Capacidades Conjuntas (Anexo 9) *“destinadas a suportar a execução de vários projetos no âmbito da edificação de capacidades relevantes para a operacionalidade e intervenção conjunta das várias componentes do Sistema de Forças, designadamente associados ao programa dos helicópteros EH-101 e aeronaves C-295. Estão, igualmente previstos montantes para o desenvolvimento e operacionalização do Sistema Integrado de Gestão, que permite normalizar os processos e atividades desenvolvidas no âmbito financeiro, pessoal e logístico para todo o universo da Defesa Nacional”*.
83. De acordo com o RELPM de 2021, dos 9 projetos em execução, sete encontram-se a decorrer conforme planeado, e os restantes dois [*Full in Service Support (FISS)* Helicópteros EH-101 (manutenção) e *Projetos Cooperativos*] apresentam atrasos face ao planeado, muito embora sem comprometer o respetivo caminho crítico, sendo, portanto, passíveis de recuperação até final dos mesmos.

⁷² A IGDN, no seu relatório de auditoria ao acompanhamento da execução da LPM no EMGFA (Relatório n.º AI.02/2020), observou que a avaliação da estratégia se baseia na avaliação dos Planos de Iniciativas Estratégicas, densificados num conjunto de 'entregáveis' que concretizam cada iniciativa estratégica, ao invés do determinado na Diretiva Estratégica do EMGFA 2018-2021, que previu a definição de indicadores para aferição do grau de concretização dos OE relativamente às metas definidas. Ademais, concluiu que não resultou evidenciado durante a ação a avaliação do impacto do grau de concretização alcançado (que resulta da conjugação das taxas de concretização de todos os 'entregáveis' considerados em cada período) na colmatação das lacunas e no robustecimento das capacidades operacionais.

⁷³ Cfr. documentação remetida por e-mail da SGMDN, de 8 de fevereiro de 2021.

10. Os RELPM não revelam com exatidão a efetiva duração do projeto *Aeronaves C-295 (Locação)*

84. A LPM permite que a aquisição de capacidades, quer financeira, quer operacional, possa resultar de contratos de locação. Para este fim, foram criadas sociedades-veículo integradas na EMPORDEF – Empresa Portuguesa de Defesa, SGPS, S.A.⁷⁴, designadamente a DEFAERLOC – Locação de Aeronaves Militares, S.A.⁷⁵. As aeronaves C-295 foram adquiridas em 2006, tendo sido celebrados diversos contratos⁷⁶, sendo que para a realização da presente auditoria apenas se reveste de interesse a execução do contrato de locação das aeronaves C-295⁷⁷, do contrato de prestação de serviços logísticos associados de manutenção (FISS) e do contrato de cessão de créditos⁷⁸.
85. Constatou-se que a aquisição e locação da frota de 12 aeronaves C-295 se concretizou através de uma forma institucional e contratual complexa, tendo sido criada a DEFAERLOC para operar como veículo financeiro (*special purpose vehicle*). No entanto, o Estado assumiu os custos de financiamento e todas as responsabilidades e riscos inerentes à propriedade dos equipamentos⁷⁹. O projeto *Capacidade de Transporte Tático, Vigilância e Fotografia e Geofísica* da Força Aérea, que tinha por objetivo assegurar os encargos decorrentes do fornecimento de doze aeronaves C-295M, transitou, a partir de 2012, para os Serviços Centrais,

⁷⁴ Sociedade gestora das participações sociais (SGPS), constituída pelo Decreto-Lei n.º 235-B/96, de 12 de dezembro, que agrupa as participações diretas e indiretas do Estado em empresas da área da Defesa Nacional, estruturadas pelos núcleos industrial, naval, tecnológico, imobiliário e financeiro. Em 2015, com o objetivo de o Estado ter uma intervenção mais de apoio às empresas nacionais e não de concorrente das mesmas e no culminar de um processo de alienação de participações sociais do Estado em diferentes empresas do setor da Defesa, foi decidido proceder à liquidação e extinção da EMPORDEF SGPS, S.A.. Cfr. Resolução do Conselho de Ministros n.º 50/2015, de 9 de julho, e <https://www.defesa.gov.pt/pt/defesa/organizacao/see>

⁷⁵ Constituída, em janeiro de 2006, pela EMPORDEF com o objeto social de locação de aeronaves militares e prestação de serviços aeronáuticos, a qual foi criada com o objetivo único e específico de corporizar o veículo financeiro (*special purpose vehicle*) que assumiria a propriedade das aeronaves C-295M, tendo como objeto o fornecimento de 12 aeronaves C-295M, para utilização pela Força Aérea, com rendas até 2024 (cfr. Relatórios de Auditoria n.º 21/2011 – 2.ª S e n.º 22/2012 – 2.ª S).

⁷⁶ Contrato de fornecimento de aeronaves de transporte tático e vigilância marítima [celebrado entre a DEFAERLOC e a Eads Construcciones aeronauticas, S.A. (EADS CASA) – atual Airbus Defence & Space, S.A.U (ADS) –, no valor de 274.914 m€]; Contrato de locação de aeronaves de transporte tático e vigilância marítima, equipamentos e serviços associados de manutenção [celebrado entre o Estado Português (Locatário) e a DEFAERLOC (Locadora), no valor estimado de 303.332 m€, que possibilitava a utilização das aeronaves por um período de 15 anos, renovável]; Contrato de cessão de créditos [celebrado entre a DEFAERLOC (Cedente) e um Sindicato Bancário (constituído pelo Caixa Banco de Investimento, na qualidade de Agente, e pela Caixa Geral de Depósitos e Barclays Bank, na qualidade de Cessionários)]; Contrato de prestação de serviços logísticos associados de manutenção (celebrado entre a DEFAERLOC e o fornecedor EADS CASA, remunerado pelo preço hora de voo); Contrato de contrapartidas (celebrado entre o Estado Português e o fornecedor EADS CASA).

⁷⁷ Celebrado entre o Estado Português (Locatário) e a DEFAERLOC (Locadora), visou atribuir ao Locatário o direito de gozo temporário de 12 aeronaves C-295M, com os respetivos equipamentos, e a prestação de serviços logísticos associados de manutenção (FISS) pela Locadora, que pode subcontratar a terceiras entidades.

⁷⁸ Que se destinava a permitir o pagamento ao fornecedor do preço de aquisição das aeronaves e o cumprimento do plano de pagamentos e faturação, que constitui o anexo VII ao contrato de fornecimento.

⁷⁹ Cfr. Relatório n.º 21/2011 – 2.ª S: Auditoria à EMPORDEF/DEFAERLOC – Aeronaves C-295M.

aos quais cabe, através do projeto *Aeronaves C-295 (locação)*, integrado nas *Capacidades conjuntas*, assegurar o pagamento dos respetivos alugueres semestrais até 2024⁸⁰.

86. Assim, verifica-se que as despesas com o contrato de locação das aeronaves C-295 se encontram a ser suportadas por um projeto no âmbito dos Serviços Centrais, sendo que a SGMDN autoriza o pagamento, enquanto a DGRDN o concretiza⁸¹. Por sua vez, o pagamento do contrato FISS encontra-se a ser realizado pela FAP⁸².
87. De referir que o RELPM de 2018 indica como data de início do projeto *Aeronaves C-295 (locação)* 17 de fevereiro de 2006 e data de fim 19 de janeiro de 2024, com uma dotação total de 308,7 M€, enquanto os RELPM de 2019, 2020 e 2021 passam a indicar como data de início deste mesmo projeto 1 de janeiro de 2019 e data de fim 31 de dezembro de 2024, sendo a dotação total de 179,9 M€. Constata-se assim, como referido em pontos anteriores, que os RELPM não revelam com exatidão a duração da execução do projeto⁸³.

Assunção de responsabilidades por extinção da DEFAERLOC

88. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 50/2015, de 9 de julho, determinou:
- a dissolução da EMPORDEF, SGPS, S.A., da DEFLOC e da DEFAERLOC;
 - a transferência para o Estado, através da Direção-Geral do Tesouro e Finanças, da participação no capital social da IdD - Plataformas das Indústrias de Defesa Nacionais, S.A.;
 - que, findo o prazo de liquidação da EMPORDEF, são transferidas para o Estado, através da Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), a universalidade de direitos e responsabilidades da EMPORDEF, devendo ser afetos ao MDN os meios aéreos detidos pela DEFAERLOC e os demais contratos operacionais associados.
89. Por sua vez, o Despacho n.º 8252/2019, do Ministro da Defesa Nacional, de 11 de setembro, determinou a aprovação da minuta do acordo de revogação parcial⁸⁴ do contrato de locação de aeronaves de transporte tático e vigilância marítima, equipamentos e serviços associados de manutenção e a consequente cessão da posição contratual da DEFAERLOC para a FAP no contrato de prestação de serviços logísticos associados de Manutenção FISS C-295M.

⁸⁰ Cfr. Relatório n.º 22/2012 – 2.ª S: Acompanhamento Permanente da Lei de Programação Militar.

⁸¹ Cfr. e-mails da SGMDN e da DGRDN, de 8 de fevereiro de 2021.

⁸² Cfr. RELPM de 2019, 2020 e 2021.

⁸³ Cfr. e-mail datado de 27 de agosto de 2021, remetido pela DGRDN que indica que “*Por defeito assumiu-se, para os projetos em execução ao abrigo da LO 2/2019, a data de início e de fim dos mesmos durante a vigência da presente LPM (2019-2030), tal como consta nas Fichas de projeto remetidas à Assembleia da República.*” Cfr. RELPM de 2020: todas as aeronaves já se encontram entregues.

⁸⁴ Cfr. documento G4_ a_) - *Ofício DEFAERLOC_ADS_Comunic_Revog_Parcial_Locacao*, constante da prestação de contas da DEFAERLOC de 2018.

11. Apesar da transferência dos direitos da EMPORDEF, SGPS, S.A. para a idD – Portugal Defence S.A., não existe evidência para que entidade foram transferidas as suas responsabilidades

90. Em resultado da dissolução da DEFAERLOC⁸⁵, as aeronaves C-295 foram incorporadas no património da FAP⁸⁶, tendo sido registadas no seu Balanço de 2019, na rubrica *Bens de domínio público, património histórico, artístico e cultural*, com o montante de 473.164 m€ (valor agregado das quantias escrituradas das 12 aeronaves)⁸⁷.

91. Quanto à dívida ao sindicato bancário⁸⁸, o pagamento das rendas relativas ao contrato de locação passou a ser efetuado pelo Estado Português/MDN, através da DGRDN⁸⁹, diretamente às entidades bancárias Caixa Geral de Depósitos e Barclays Bank⁹⁰.

⁸⁵ A CLC de 2019 da DEFAERLOC (emitida em 12 de dezembro de 2019) inclui a seguinte ênfase: “As demonstrações financeiras da DEFAERLOC – Locação de Aeronaves Militares, S. A., em 31 de dezembro de 2018, representam as contas de liquidação da Entidade e, conforme referido, nomeadamente nas Notas 1 e 23 [referente a fluxos de tesouraria subsequentes a 31 de dezembro de 2018 - fluxos associados aos recebimentos dos clientes e os pagamentos efetuados a fornecedores e à Autoridade Tributária e Aduaneira] do Anexo às Demonstrações Financeiras, incluem, para além das operações realizadas durante o exercício de 2018, acréscimos de gastos relativos às operações realizadas entre 1 de janeiro de 2019 e 31 de outubro de 2019, cujo montante total é imaterial.” Nas Notas às Demonstrações Financeiras de 2018 da DEFAERLOC é indicado que “as contas do período de 2018 constituem as contas finais da sociedade e agregam, para lá da atividade verificada ao longo de 2018, acréscimos de gastos e de rendimentos (no caso vertente inexistentes) relativos às operações realizadas até 31 de outubro de 2019 e estimadas entre a data de dissolução imediata até ao registo da extinção da sociedade.”

⁸⁶ Cfr. Auto de entrega e aceitação das aeronaves C-295, outorgado entre a DEFAERLOC, a DGRDN e a FAP, de 18 de outubro de 2019 (entregue na prestação de contas de 2018 da DEFAERLOC).

⁸⁷ Cfr. Notas às Demonstrações Financeiras da FAP de 2019: “No que respeita à rubrica de Bens de domínio público, património histórico, artístico e cultural, importa destacar que, relativamente às adições, na componente de doações, herança, legado ou perdido a favor do Estado, está incluída a transferência de doze aeronaves Airbus C-295 M, incorporadas no património da Força Aérea, em outubro de 2019, em resultado da dissolução da DEFAERLOC – Locação de Aeronaves, S.A., conforme Resolução de Conselho de Ministros n.º 50/2015, de 17 de julho. No reconhecimento destas aeronaves, configurando uma transação sem contraprestação, conforme ponto 19 da NCP 5, a mensuração deve ser efetuada ao custo do bem recebido e, na falta deste, deve ser apurado o respetivo valor de mercado. Não tendo sido possível apurar o custo do bem recebido, o justo valor foi apurado de acordo com metodologia cost approach, decomposto por três etapas: estimativa do valor atual de aquisição de um ativo com capacidade equivalente; desconto do valor associado a incrementos tecnológicos nas aeronaves novas ou desconto do investimento que seria necessário para ultrapassar a obsolescência observada nas aeronaves consideradas; e desconto do valor relativo às depreciações que entretanto teriam lugar. Desta análise resulta, como valor agregado das quantias escrituradas das doze aeronaves, o montante de 473.164.000,00€, aumentando o património da Força Aérea nesse montante.”

⁸⁸ Através do contrato de cessão de créditos, os Bancos adquiriram direitos de crédito sobre as rendas futuras ou vincendas, que seriam pagas pelo Estado Português, através do Ministério da Defesa Nacional, via DGRDN (período de reembolso), no âmbito da LPM, entre 2011 e 2024 (cfr. Relatório de Gestão e Contas Finais da DEFAERLOC de 2018).

⁸⁹ A SGMDN autoriza os meios de pagamento e a DGRDN efetua o processamento do pagamento (cfr. e-mails da SGMDN e da DGRDN, de 8 de fevereiro de 2021). A DGRDN remeteu os ficheiros *Mapas Exec despesa LPM DGRDN 2019 e 2020*, relativos à execução financeira do projeto Aeronaves C-295 (Locação).

⁹⁰ Cfr. RELPM de 2020, p. 16 e RELPM de 2021, p. 15.

12. Apesar de o pagamento das rendas do contrato de locação estar a ser realizado pela DGRDN e as aeronaves se encontrarem na posse da FAP, nenhuma destas entidades realizou o registo contabilístico do contrato de locação e da dívida ao sindicato bancário

92. A dissolução e encerramento da liquidação da DEFAERLOC concretizou-se em 31 de dezembro de 2019⁹¹. A DGRDN tinha conhecimento do processo de dissolução (estabelecido pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 50/2015) e foi uma das partes que assinou o Auto de entrega e aceitação das aeronaves C-295⁹², efetuando o seu pagamento.
93. O que o Estado (DGRDN) está neste momento a pagar já não corresponde às rendas de um contrato de locação, mas, pura e simplesmente, às amortizações e juros de uma dívida bancária, que lhe foi transmitida mas nunca formalmente assumida. O procedimento que está a ser seguido reflete-se, de forma negativa, na clareza e no rigor das contas públicas.
94. Nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 50/2015, de 9 de julho, foram transferidas para o Estado, através da DGTF, a universalidade de direitos e responsabilidades da EMPORDEF, pelo que se seria esta a entidade a determinar a inscrição do passivo financeiro.
95. Assim sendo, e em síntese, apesar de a situação jurídica se ter alterado substancialmente, com a extinção da DEFAERLOC, a transferência da propriedade das aeronaves C-295 para o Estado e a cessação do contrato de locação, nada foi feito para adequar os procedimentos à realidade existente, agindo-se como se a locação das aeronaves ainda subsistisse⁹³.
96. Ademais, de acordo com a DEFAERLOC “(...) o contrato de financiamento formalizado para a aquisição das aeronaves se encontra abrangido por um acordo de cessão de créditos, cuja estruturação jurídica garante a manutenção do pagamento ou cumprimento do mesmo diretamente pelo Ministério da Defesa Nacional até ao seu vencimento, que é devedor da obrigação, e que procederá a satisfação do serviço da dívida nos termos previstos no referido contrato de financiamento (...)”⁹⁴.

⁹¹ Cfr. Certidão Permanente da DEFAERLOC.

⁹² Este Auto, de 18 de outubro de 2019, estabeleceu que: “O contrato de financiamento associado às aeronaves (...) continuará a ser cumprido, nos moldes atuais, continuando o Ministério da Defesa Nacional a satisfazer os pagamentos contratualmente previstos perante as entidades credoras, até à sua completa execução, com contrapartida das verbas inscritas na Lei de Programação Militar, cabendo à DGRDN, em articulação com a DEFAERLOC, promover o necessário junto das entidades financiadoras”.

⁹³ Os pagamentos estão a ser efetuados pela DGRDN pela rubrica 02.02.07 - Locação de bens de defesa.

⁹⁴ Cfr. Ata n.º 13 da Assembleia Geral da DEFAERLOC, de 30 de dezembro de 2019.

Execução financeira do contrato de locação das Aeronaves C-295 nos Serviços Centrais, de 2019 a 2021, e pagamentos realizados ao sindicato bancário

97. As rendas de locação foram pagas com uma periodicidade semestral⁹⁵. Os montantes constantes no mapa *Cálculo das rendas a pagar no âmbito do contrato de locação*⁹⁶ (Anexo 10) não têm correspondência direta com os valores pagos pelos Serviços Centrais, devido a alteração das taxas de juro e a “autopagamentos”, conforme referido pela DGRDN: “(...) os valores indicados respeitam a uma simulação, uma vez que o valor a pagar está indexado à Euribor a 6 meses. (...) os valores pagos estavam de acordo com a faturação remetida pela DEFAERLOC e, após extinção desta no final de 2019, com base na documentação remetida pelo sindicato bancário.”⁹⁷.
98. De salientar que, para o projeto *Aeronaves C-295 (locação)*, ficou disponível em 2018, um saldo de 3.181 m€, mas a totalidade daquele saldo não integrou o mesmo projeto para o ano 2019. No entanto, segundo a DGRDN “(...) os pagamentos das rendas relativas à locação das Aeronaves C-295 estão indexados à taxa Euribor a 6 meses, até ao valor máximo previsto na LPM e nas LOE. (...) no âmbito do processo da transição dos saldos apurados na execução da LPM de 2018, foi proposta a sua aplicação noutros projetos. O processo de transição de saldos da LPM de 2018 mereceu despacho autorizador de SEXA. MDN datado de 01Mar2019.”⁹⁸.

Em sede de contraditório, a Ministra da Defesa Nacional vem complementar a informação referindo que a entidade em cujo balanço deverá estar inscrita a responsabilidade pelo mesmo será objeto de definição, encontrando-se em curso uma análise sobre a forma de proceder a este registo. O CEMFA refere que a competência para o registo contabilístico do contrato de locação e da dívida ao sindicato bancário é da DGRDN.

Em sede de contraditório, a DGTf, através do seu Diretor-Geral, refere que: “(...) a [DEFAERLOC] havia já procedido à transmissão da propriedade das aeronaves C-295M a favor do Ministério da Defesa Nacional bem como da sua posição contratual a favor do Estado (...) o contrato de financiamento da aquisição das aeronaves se encontrava abrangido por um acordo de cessão de créditos, cuja estruturação jurídica garantia a manutenção do pagamento (...) pelo Ministério da Defesa Nacional. Razão pela qual não se contemplam na identificação dos ativos e dos passivos a transmitir em partilha para o Estado (...) as referidas aeronaves nem as responsabilidades emergentes da sua aquisição. (...) a transferência da propriedade das referidas aeronaves para o Ministério da Defesa Nacional, através da Força Aérea Portuguesa, havia-se concretizado anteriormente (...) em cumprimento do despacho do Ministro da Defesa Nacional n.º 8252/2019 (...) no qual igualmente se estabelece que o contrato de financiamento da aquisição daquelas aeronaves continuava a ser cumprido nos moldes até então prosseguidos. (...) as responsabilidades associadas ao reembolso do remanescente do financiamento das aeronaves não integraram o passivo transmitido para o Estado, quer em resultado da extinção da Defaerloc, quer em resultado da extinção da Empordef. Embora não seja o caso, note-se, porém, que os passivos transmitidos para o Estado apenas quando respeitem a responsabilidades vencidas são assumidos pela Direção Geral do Tesouro e Finanças.”

⁹⁵ Em 2019, a 16.ª e 17.ª (29.584 m€); em 2020, a 18.ª e 19.ª (23.990 m€); e em 2021, a 20.ª e 21.ª (23.901 m€). Cfr. RELPM de 2019, 2020 e 2021; ficheiros da SGMDN remetidos por e-mail de 8 de fevereiro de 2021 (Relatórios semestrais da execução da LPM - pasta Anexo IV); Mapas Excel despesa LPM DGRDN 2019 e 2020.

⁹⁶ Cfr. Relatório de Auditoria n.º 21/2011 – 2.ª S.

⁹⁷ Cfr. e-mail da DGRDN, de 27 de agosto de 2021, documentação da DEFAERLOC e do sindicato bancário, bem como o ficheiro 20210825 Pedido TdC 06_DGRDN_vs01_PM. Fatura 2019-1 DEFAERLOC 16a renda; NCred 2019-1 DEFAERLOC Correcao Tx Juro 16a renda; Fatura 2019-5 DEFAERLOC 17a renda; Fax 69 CaixaBI 18a renda locacao C-295; Fax 69v02 CaixaBI Retif Juros 18a renda C-295; Fax Caixa BI Renda 19a Locacao C-295.

⁹⁸ Cfr. e-mail da DGRDN, de 27 de agosto de 2021.

O TdC regista a informação prestada, embora deva ser clarificado qual a entidade que efetivamente deverá registar contabilisticamente o contrato de locação e a dívida ao sindicato bancário, o que terá reflexo nas demonstrações financeiras e orçamentais dessa entidade.

CAPACIDADE TRANSPORTE AÉREO (TPT) ESTRATÉGICO, TÁTICO E ESPECIAL

99. Encontrava-se consagrada na LPM-2015 a capacidade *Transporte Aéreo (TPT) Estratégico, Tático e Especial*, integrada na FAP, que detinha a programação de investimentos, conforme se identifica no quadro seguinte:

Quadro 5 – Dotações da LPM na Capacidade *Transporte Aéreo (TPT) Estratégico, Tático e Especial*

Unid: m€

	2015	2016	2017	2018	Total
1.º quadriénio — Período de 2015 a 2018	7.600	2.920	7.610	7.831	25.961
	2019	2020	2021	2022	
2.º quadriénio — Período de 2019 a 2022	8.110	8.346	8.589	8.839	33.884
	2023	2024	2025	2026	
3.º quadriénio — Período de 2023 a 2026	9.097	9.362	9.635	9.951	38.045

Fonte: LPM-2015.

100. Aquela capacidade integrava os projetos *C – 130 H Regeneração Pot* e *C-130 H – Modernização* e o projeto *Transporte Aéreo Inter-teatro e Intra-teatro*, que tinha como subprojetos o *C-295 – FISS* e o *C-295 MAF (Missão de Acompanhamento e Fiscalização)*, e ainda a modernização do *Falcon 50*. Com a publicação da LPM-2019, a capacidade *Transporte Aéreo (TPT) Estratégico, Tático e Especial*, integrada na FAP, passou a ter a calendarização de investimentos, conforme se identifica no quadro seguinte:

Quadro 6 – Calendarização de investimentos da Capacidade *Transporte Aéreo (TPT) Estratégico, Tático e Especial*

Unid: m€

	2019	2020	2021	2022	Total
1.º quadriénio — Período de 2019 a 2022	19.249	22.860	14.023	15.050	71.183
	2023	2024	2025	2026	
2.º quadriénio — Período de 2023 a 2026	14.550	14.050	14.550	14.550	57.700
	2027	2028	2029	2030	
3.º quadriénio — Período de 2027 a 2030	14.550	14.550	14.550	14.550	58.200

Fonte: LPM-2019.

101. Esta capacidade integrava quatro projetos, que absorveram os constantes na LPM de 2015 e que são: *Transporte Aéreo Tático e Especial*; *C-130H: Regeneração de Potencial aeronaves e motores*; *C-130 H: Programa de Modernização de Capacidade*; *KC-390: Sustentação*.

102. As dotações iniciais para a capacidade *Transporte Aéreo (TPT) Estratégico, Tático e Especial*, que integra o projeto *Transporte Aéreo Tático e Especial*, evidenciam, de acordo com o RELPM, confrontado com as dotações disponíveis da LPM, o seguinte:



Quadro 7 – Dotações iniciais constantes da LPM e dos RELPM 2019, 2020 e 2021

Unid: m€

	LPM-2015	LPM-2019	RELPM 2019	LPM-2019	RELPM 2020	LPM-2019	RELPM 2021
Ano	2019			2020		2021	
Montante	8.110	19.249	24.598	22.860	22.860	14.023	14.023

Fonte: LPM-2015, LPM-2019, RELPM 2019, 2020 e 2021.

103. Verifica-se assim que, entre a LPM-2015 e a LPM-2019, ocorreu um reforço no valor de 11.139 m€, no que respeita à capacidade *Transporte Aéreo (TPT) Estratégico, Tático e Especial*, na qual se encontra incluído, entre outros, o pagamento do contrato FISS.

13. A dotação da Capacidade *Transporte Aéreo (TPT) Estratégico, Tático e Especial* para o ano de 2019 indicada no RELPM não é coincidente com a constante da LPM

104. A dotação inicial desta capacidade relativa a 2019 foi de 24.598 m€, valor superior ao constante na LPM-2019, devendo-se tal facto, segundo a DGRDN, a ter a FAP reportado uma previsão de receita de Fundos Europeus, no âmbito do projeto europeu SESAR⁹⁹, no valor de 6.344 m€¹⁰⁰. No entanto, em 2020, a dotação inicial disponível foi inferior à que se encontra consagrada na LPM-2019. Tal facto demonstra que a lei não se encontra ajustada às necessidades das FFAA, pois em dois dos últimos três anos as dotações iniciais não foram coincidentes.

105. Para além desta situação, os saldos transitados não são coincidentes com o saldo final apurado nos anos anteriores, o que se deve, segundo a DGRDN, a um corte de fundos disponíveis e a uma previsão de receitas de fundos europeus¹⁰¹.

Em sede de contraditório, o CEMFA, quanto ao Projeto Europeu SESAR, refere que “(...) *esse valor global repartia-se por 5,349 M€ efetivamente inscrito, adicionalmente, à dotação inicial de 2019, da Capacidade "Transporte Aéreo (TPT) Estratégico, Tático e Especial" e 0,995 M€ teve aplicação prevista noutro projeto gerido pela Força Aérea ("Capacidade Comando e Controlo"). (...) Quanto ao saldo a transitar, de facto a diferença entre a previsão de receita (5,349 M€) e a receita efetivamente arrecadada (0,084 M€) teve impacto no apuramento dos saldos de execução da LPM reportados a 2019.*”

EXECUÇÃO DO CONTRATO FISS | AERONAVES C-295

14. As verbas disponíveis na LPM para a Capacidade *Transporte Aéreo (TPT) Estratégico, Tático e Especial*, onde se integra o contrato FISS, são insuficientes para o pagamento da manutenção contratada, o que levou à redução de 1.060 HV contratadas

106. A celebração do contrato de prestação de serviços logísticos associados de manutenção *Full in Service Support* (serviços FISS) ocorreu em 2006, por força da aquisição das aeronaves C-

⁹⁹ Sistema europeu de gestão do tráfego aéreo de nova geração (SESAR).

¹⁰⁰ Cfr. e-mail da DGRDN, de 27 de agosto de 2021.

¹⁰¹ O saldo a transitar constante do RELPM de 2018 era de 11,8 M€, sendo que o RELPM de 2019 indica um saldo transitado de 9,5 M€. Cfr. e-mail da DGRDN, de 27 de agosto de 2021.

295, e foi celebrado entre a DEFAERLOC e o fornecedor EADS CASA, remunerado pelo preço hora de voo, tendo, em 2019, sido celebrada a Adenda n.º 1 ao referido contrato¹⁰², no valor de 210.149 m€ (123.212 m€ para o período inicial), e ocorrendo uma alteração substancial do preço anteriormente contratado.

107. A FAP indica que, aquando da renegociação do contrato FISS, constatou que as verbas disponíveis na LPM seriam insuficientes para a concretização do pagamento das 3.600 HV¹⁰³, pelo que optaram pelo cenário das 2.540 HV, de modo a acomodar os tetos financeiros impostos pela LPM. Desta segunda renegociação foi elaborado um novo relatório da MAF (n.º 1/2019), passando a Adenda n.º 1 do contrato FISS a referir como operação mínima 2.540 HV¹⁰⁴.

15. Com a celebração da Adenda n.º 1 ao Contrato FISS ocorreu um aumento significativo do valor da hora de manutenção, que implicará previsivelmente um gasto superior às dotações constantes na LPM para a Capacidade Transporte Aéreo (TPT) Estratégico, Tático e Especial

108. A alteração do contrato FISS implicou um aumento considerável da despesa e, previsivelmente, implicará alterações nas dotações consagradas para os vários anos da LPM¹⁰⁵, pois ocorreu um aumento de HV para um valor superior a 3.803 €¹⁰⁶, como se pode verificar do quadro infra, apurando-se uma diferença anual, em relação ao fixado inicialmente, na ordem dos 5,5 M€/ano.

Quadro 8 – Custo das Horas de Voo

	Contrato FISS		Adenda n.º 1
	TAT	VIMAR	
Valor HV de manutenção	971 €	1.517 €	2.303 € por HV de operação mínima ¹⁰⁷
Valor Fixo	N/A		3.810.000 €
Operação Mínima	3.600 HV		2.540 HV

Fonte: Contrato FISS e Adenda n.º 1

Em sede de contraditório, o CEMFA refere que: “Os preços do valor HV de manutenção indicados (...) para o contrato FISS foram os fixados em 2006 e, nos termos contratuais, foram anualmente sujeitos a atualização. (...) os valores em vigor em 2018, quando foi iniciada a renegociação do contrato FISS eram de 1.172€ para a versão TAT (em vez dos 971€) e de 1.832€ para a versão VIMAR (em vez dos 1.517€).”

O TdC regista a informação prestada que, no entanto, não implica qualquer alteração ao indicado, pois a fonte do Quadro 8 indica que aqueles valores são os constantes do Contrato FISS e da Adenda n.º 1. Acresce que mesmo com a atualização do valor das HV ocorrida em 2018, verifica-se um aumento considerável do valor da HV com a celebração da adenda n.º 1.

¹⁰² Apresentada ao TdC e visada em Sessão Diária de Visto (SDV), de 05/12/2019.

¹⁰³ Cfr. Relatório da MAF n.º 1/2018, de 10 de maio.

¹⁰⁴ Cfr. Cláusula n.º 7 da Adenda n.º 1 do contrato FISS.

¹⁰⁵ Cfr. Adenda n.º 1 ao contrato FISS, que foi visado em Sessão Diária de Visto (SDV), de 5 de dezembro de 2019.

¹⁰⁶ Resultante de: $[3.810.000 € + (2.303 € \times 2540)]/2540$.

¹⁰⁷ Até ao máximo de 1.000 HV para a versão VIMAR.

109. Da análise dos RELPM de 2019, 2020 e 2021, conclui-se que as dotações iniciais da capacidade não são coincidentes com o estabelecido na LPM. Para além deste facto, à dotação inicial acrescem os valores referentes a transição de saldos e alterações orçamentais, o que implica que o valor disponível diverge do que previamente estava estabelecido, encontrando-se esse facto refletido nos projetos que integram a capacidade.
110. Segundo o RELPM de 2019, *“embora em sede de LPM estejam 2500 HV (que corresponde aproximadamente ao valor de horas de voo mínimas previstas no contrato), o que se verifica é que o contrato possibilita a execução de um número superior de horas de voo se existir a necessidade operacional. Nesse sentido para as aeronaves foram planeadas e executadas 3648 HV.”*, ou seja, mostra-se evidente o desajustamento entre o previsto na LPM e o efetivamente gasto e contratualizado.
111. A execução do projeto Transporte Aéreo Tático e Especial (FISS) é desenvolvida pela FAP e reflete-se nos Protocolos de Manutenção elaborados, sendo validado por um elemento da MAF, especificamente para cada número de cauda (aeronave).
112. Assim, ao nível do projeto *Transporte Aéreo Tático e Especial*, e de acordo com o RELPM, apesar de a LPM ser um instrumento plurianual, encontra-se a ser utilizado sem obediência às dotações ali indicadas, existindo um evidente desajustamento entre o previsto na LPM e o efetivamente gasto e contratualizado¹⁰⁸.

Em sede de contraditório, o CEMFA refere que *“Não obstante o Regime de esforço definido para 2019 ter sido de 3.600 HV, as HV efetivamente voadas foram de 3.648 HV. (...) não se considera que haja “evidente desajustamento” entre o previsto na LPM e o efetivamente gasto e contratualizado, uma vez que a despesa incorrida em 2019 está enquadrada contratualmente e conforme a despesa máxima autorizada para esse ano.”*

Pesem embora os esclarecimentos prestados, o TdC salienta que o valor pago, no âmbito do subprojeto *Transporte Aéreo, Tático e Especial*, onde se integra o Contrato FISS, ultrapassou a dotação inicial, o que evidencia um desajustamento entre o previsto na LPM e o pagamento realizado.

EXECUÇÃO DA CARTA DE COMPROMISSO FISS

16. Com a celebração da Adenda n.º 1 foi promovida a redução do número de HV contratualizadas, tendo sido fixado um número inferior ao utilizado nos anos anteriores

113. Após a fixação da penalidade pela não execução do contrato de contrapartidas, foi celebrada Carta de Compromisso FISS (CCFISS), que determinava a concessão de um crédito, no valor de 18.500 m€ em HV ou serviços adicionais.
114. Salienta-se que, de acordo com o Relatório do TdC¹⁰⁹, *“A Carta de Compromisso FISS, integrada no Acordo Global de revogação do contrato de contrapartidas, que havia sido subscreta em 16 de maio de 2019, previu o pagamento de parte do contrato FISS renegociado*

¹⁰⁸ A dotação inicial, em 2019, era de 10.749 m€, tendo sido pago 10.952 m€, enquanto, em 2020, era de 15.412 m€, tendo sido pago 11.478 m€.

¹⁰⁹ Relatório n.º 9/2020.

(1060 horas de voo renomeadas como horas de voo adicionais) através de dedução no crédito constituído no montante da compensação pela revogação do contrato.”

115. Vem a FAP indicar que “Devido à revogação do contrato de contrapartidas, o conjunto das penalidades devidas por incumprimento das contrapartidas, foram transformadas em crédito, a ser utilizado como contrapartida da prestação de serviços da Airbus DS, no âmbito do contrato FISS, em benefício da entidade que detivesse a posição do referido contrato, até esgotar o referido crédito, num prazo fixado em 8 anos, segundo um Acordo viabilizado por S. Exa. o Ministro da Defesa Nacional (MDN)”¹¹⁰, salientando ainda que “A revogação do contrato de contrapartidas¹¹¹ não teve qualquer efeito direto na execução do contrato FISS. A consequência mais direta daquela revogação foi a eliminação da possibilidade de desenvolvimento de novas capacidades nacionais que poderiam apoiar ou contribuir para o apoio futuro à frota. Em todo o caso, a Gestão do Sistema de Armas não tem conhecimento de qualquer comunicação formal à FAP.”¹¹².
116. Desde a data da assinatura da CCFISS¹¹³ até à produção de efeitos da Adenda n.º 1 ao contrato FISS seria deduzido o valor de 300 m€ mensalmente¹¹⁴. Assim, foi deduzido ao crédito o montante de 1,55 M€¹¹⁵, deixando, deste modo, o Estado de cobrar o valor de 1,55 M€, mas não utilizou nos anos de 2019 e 2020 qualquer HV adicional prevista na CCFISS.
117. As aeronaves têm beneficiado de manutenção regular, sendo que com exceção de 2017 e 2019, as HV utilizadas foram sempre abaixo do limite de operação mínima que era de 3.600 HV. Segundo a FAP, foram utilizadas as seguintes HV:

Quadro 9 – Horas de Voo Utilizadas

Anos	Total de HV
2017	3648
2018	3417
2019	3658 ¹¹⁶
2020	2241
2021	2012

Fonte: e-mail da FAP de 12 de maio de 2021, e RELPM de 2021.

¹¹⁰ Cfr. esclarecimento da FAP em ANEXO - Pedido 6_7_8.

¹¹¹ A negociação e definição dos termos da Carta de Compromisso FISS foi coordenada pelos Gabinetes de S. Ex.ª o Ministro da Defesa Nacional e de S. Ex.ª o Ministro da Economia, embora neste particular aspeto com a participação da Força Aérea e da DEFAERLOC, pela necessidade de enquadramento da matéria na gestão operacional dos serviços FISS e de redação de algumas das suas disposições. Cfr. e-mail da FAP, de 12 de outubro de 2021.

¹¹² Cfr. e-mail da FAP, de 12 de maio de 2021.

¹¹³ 16 maio de 2019.

¹¹⁴ Cláusula 3.1 CCFISS.

¹¹⁵ Corresponde à dedução fixa referente ao decurso de 5 meses de calendário mais 5 dias, atendendo a que a Adenda n.º 1 ao contrato FISS entrou em vigor em 6 de dezembro de 2019, conforme informação prestada pelo Gabinete do Ministro da Defesa Nacional.

¹¹⁶ O RELPM de 2019 refere que foram efetuadas 3.658 HV de 3.600 HV.

118. Assim, como se verifica do quadro supra, no que respeita à execução material do subprojeto C-295 – FISS, acumulou, até 31 de dezembro de 2019, 3.658 HV de 3.600 HV (Regime de Esforço 2019), e, até 31 de dezembro de 2020, 2.241 HV de 3.000 HV¹¹⁷, enquanto em 2021 foram executadas um total de 2.012 HV, sendo que o cenário previsto na Adenda n.º 1 era de 2540 HV.

119. A utilização de HV, no período de 2017 a 2019, é superior ao que consta na Adenda n.º 1, que é de 2.540 HV, pelo que: ou a adenda não contempla a necessidade da FAP em manutenção das aeronaves; ou, até ao momento da celebração da referida adenda, existiu a utilização de HV para além do necessário.

120. A redução do número de HV contratualizadas decorre, segundo a FAP, de os valores disponíveis na LPM serem “(...) claramente insuficientes para fazer face às necessidades do Regime de Esforço da Esquadra de Voo 502 (3600HV).” Da situação descrita decorre que os valores estabelecidos na LPM se encontram desfasados com as necessidades objetivas dos ramos.

17. Apesar de ter sido celebrada a Carta de Compromisso FISS em maio de 2019, ainda não foi utilizado qualquer crédito decorrente deste acordo, sendo que o mesmo pode ser executado em 8 anos

121. No entanto, e segundo o RELPM de 2021, o “Regime de Esforço para o C-295M foi revisto ao longo do ano, terminando em 2300 HV, sendo que não foi possível alcançar este valor, ficando também abaixo do valor de operação mínima estabelecido no Contrato FISS C295M (2540HV), dificuldade diretamente relacionada com a corrosão detetada nos motores”.

122. Por sua vez, a FAP refere que, durante o ano de 2020, “(...) não foi excedido o valor de Operação Mínima fixada em 2540HV (...) o número de horas foi mais reduzido por dificuldades associadas à Pandemia Covid 19, que obrigou ao cumprimento de longos períodos de quarentena (...) e ainda por dificuldades de aprontamento de aeronaves por questões técnicas como a remoção de motores.”¹¹⁸.

123. A FAP salienta ainda que não tem utilizado o crédito de horas de manutenção fixada na CCFISS, pois “mecanismo/procedimento de utilização das verbas referidas na carta de compromisso não foi superiormente estabelecido”, indicando que “aguarda a disposição final quanto à carta de compromisso e definição da modalidade de execução destas verbas.”¹¹⁹

124. O contrato pode ser executado em 8 anos, a contar de 16 de maio de 2019, e passados cerca de três anos ainda não foram utilizadas HV adicionais e a única dedução de crédito ocorreu no período inicial, não existindo qualquer contraprestação.

¹¹⁷ Cfr. RELPM de 2020.

¹¹⁸ Cfr. e-mail da FAP, de 12 de outubro de 2021.

¹¹⁹ Cfr. e-mail da FAP, de 12 de outubro de 2021.

125. Dos esclarecimentos que foram sendo prestados não resulta totalmente clara a razão da disparidade entre as 3.658 horas voadas em 2019, antes da entrada em vigor da Adenda n.º 1, e as 2.241 e 2.012 horas voadas em 2020 e 2021, respetivamente, muito aquém do novo limite e não permitindo a utilização do crédito de horas.
126. O TdC regista com preocupação que, passados mais de dois anos sobre a assinatura da CCFISS, se mantém a indefinição quanto à utilização das verbas determinadas naquele entendimento, destacando que existe um limite temporal para a execução da CCFISS.

Em sede de contraditório, o CEMFA refere que “(...) serão efetuadas novas diligências junto da DGO, prevendo-se que no decorrer do primeiro semestre do corrente ano de 2023 possa ser concretizado o registo contabilístico e orçamental do crédito resultante da celebração da carta de compromisso FISS (...) não se afigura que a utilização do referido crédito esteja em risco, uma vez que o seu período de utilização é de oito anos, e até 2026 prevêm-se diversas necessidades no âmbito da sustentação e contínua atualização do sistema de armas.”

O TdC toma boa nota da informação prestada, embora manifeste preocupação pelo facto de, passados quase quatro anos, ainda não ter sido deduzido qualquer valor do crédito resultante da CCFISS em HV adicionais.

VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

127. Do Projeto de Relatório foi dada vista ao Procurador-Geral Adjunto, representante do Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do art.º 29.º da LOPTdC, para emissão do respetivo Parecer.

DECISÃO

128. Os Juízes da 2.ª Secção do TdC deliberam, em Subsecção:

- a) Aprovar o presente Relatório;
- b) Remeter o Relatório às seguintes entidades:
 - Presidente da República;
 - Presidente da Assembleia da República;
 - Ministra da Defesa Nacional;
 - Ministro das Finanças;
 - Chefe de Estado-Maior General das Forças Armadas;
 - Chefe do Estado-Maior da Força Aérea;
 - Chefe do Estado-Maior do Exército;
 - Chefe do Estado-Maior da Armada;
 - Diretor-Geral de Recursos da Defesa Nacional;
 - Diretor-Geral do Orçamento;
 - Diretor-Geral do Tesouro e Finanças.
- c) Notificar o Ministério Público junto deste Tribunal do presente Relatório, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 29.º e do n.º 2 do artigo 55.º, aplicável por força do n.º 4 do artigo 54.º da LOPTdC;
- d) Fixar os emolumentos no valor total de 17.164,00€, a pagar pelas entidades e conforme discriminado no Anexo 2, nos termos dos artigos 2.º, 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas¹²⁰;
- e) Determinar que, no prazo de 6 meses, as entidades a quem são dirigidas as recomendações informem o Tribunal acerca do seu acolhimento ou da respetiva justificação, em caso contrário;
- f) Publicar o Relatório na página da Internet do TdC, após as notificações e comunicações necessárias.

¹²⁰ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril.



Aprovado em sessão da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 23 de fevereiro de 2023.

O Juiz Conselheiro Relator,

(Mário António Mendes Serrano)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos,

(José Manuel Gonçalves Santos Quelhas)
(António Manuel Fonseca da Silva)



FICHA TÉCNICA

Nome		Categoria	Qualificação Académica
Coordenação Geral	António Sousa	Auditor-Coordenador	Licenciatura em Auditoria Contabilística
Coordenação Operacional	Francisco Moledo	Auditor-Chefe	Licenciatura em Direito
Equipa Técnica	Paulo Rodrigues	Técnico Verificador Assessor	Licenciatura em Direito
	Claudia Coelho	Auditora	Licenciatura em Contabilidade e Administração
	Julieta Mota	Técnica Verificadora Superior de 1.ª Classe	Licenciatura em Contabilidade e Administração

ANEXO 1 – METODOLOGIA

1. A auditoria foi desenvolvida em conformidade com as fases de planeamento, de execução e de relatório, descritas nos manuais de auditoria do TdC, designadamente no Manual de Auditoria de Resultados (MAR, 2016). A metodologia e os procedimentos são suportados por um sistema informatizado específico, baseado em fichas estandardizadas, bem como pelo Modelo Integrado de Auditoria (ModinAudit). As evidências de auditoria estão documentadas e as opiniões emitidas estão fundamentadas.
2. Os trabalhos realizados foram executados em conformidade com os princípios, as normas, os critérios e as metodologias acolhidos pelo TdC, tendo em conta o disposto no Regulamento da sua 2.ª Secção¹²¹.

PLANEAMENTO

Estudos preliminares (EP)

3. Os EP incluíram a atualização da informação constante nos *dossiês permanentes* da FAP, SGMDN e DGRDN, existente nos serviços do TdC, designadamente o seu enquadramento legal, os seus relatórios de atividades e os seus normativos e orientações técnicas; enquadramento normativo da programação militar; estrutura organizacional do MDN e das FFAA; sistemas de gestão e controlo e recursos financeiros; relatórios dos Órgãos de Controlo Interno¹²².
4. Os trabalhos realizados consubstanciaram a análise comparativa entre a LPM-2015 e a LPM-2019; a análise preliminar da execução orçamental e financeira relativa à LPM, respeitante aos anos de 2019 e 2020 (e.g. Relatórios de Execução da LPM, dados constantes do SIGO); o exame dos sistemas de gestão administrativa e de controlo (e.g. SIGDN, EPM); a realização de testes de conformidade e de procedimentos; o exame dos dados sobre processos contratuais, constantes nas bases de dados de fiscalização prévia do TdC; o exame do grau de acolhimento das recomendações formuladas pelo TdC no Relatório n.º 21/2017 - 2.ª S ¹²³.
5. Com vista a examinar a adequação e funcionamento dos instrumentos de gestão e acompanhamento da execução financeira e material da LPM, dando especial ênfase ao tratamento dos desvios em tempo e custos na consecução dos objetivos de força que *ab initio* justificaram o investimento, selecionaram-se os seguintes projetos: Capacidades Conjuntas/Projeto Aeronaves C-295 (Locação) executado pelos Serviços Centrais; Capacidade Transporte Aéreo (TPT) Estratégico, Tático e Especial/ Projeto Transporte Aéreo Tático e Especial/ Subprojeto C-295 – FISS (Full in Service Support) executado pela FAP (incluindo a análise da execução da Carta de Compromisso FISS e da Adenda ao Contrato FISS)¹²⁴.
6. As informações foram obtidas essencialmente através de entrevistas e reuniões realizadas via plataforma Microsoft Teams e complementada com a recolha de informação documentada.

¹²¹ Regulamento n.º 112/2018, publicado em Diário da República, 2.ª série, n.º 33, de 15 de fevereiro de 2018.

¹²² E.g. Inspeção-Geral da Defesa Nacional (IGDN), Inspeção-Geral de Finanças (IGF).

¹²³ Auditoria de acompanhamento permanente da LPM Auditoria de acompanhamento permanente da LPM: Execução da Lei de Programação Militar em 2015, disponível em: <https://www.tcontas.pt/pt-ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2017/rel021-2017-2s.pdf>

¹²⁴ Na seleção teve-se em linha de conta o resultado dos estudos preliminares, as observações de auditoria plasmadas no Relatório n.º 9/2020 – 2.ª S, bem como a Decisão da 1.ª Secção n.º 1017/2019, de 5 de dezembro, relativa à Adenda n.º 1 ao Contrato de Prestação de Serviços Logísticos Associados de Manutenção “Full in Service Support” – FISS [Aeronaves Frota C-295M], aproveitando as sinergias com vista à execução de ação de apuramento de responsabilidades em matéria conexa, inscrita no PF/2022.

Plano Global de Auditoria (PGA) e Programa de Auditoria (PA)

7. Com base nos EP foi elaborado o PGA/PA¹²⁵ que comporta a orientação geral a seguir na auditoria e em que se estabeleceu, nomeadamente: o âmbito da auditoria e os seus objetivos estratégicos; a metodologia e os procedimentos, em geral; as questões de auditoria; os resultados esperados; a constituição da equipa de auditoria e respetiva previsão de UT; a calendarização da ação; a identificação e qualificação dos riscos por áreas consideradas mais relevantes para o exame da execução orçamental, financeira e material da LPM, conforme modelo estabelecido no ModinAudit; o Quadro Metodológico em que se identificaram, de forma detalhada, as áreas a auditar, os critérios, as técnicas de recolha e de exame de dados e as expectativas quanto aos resultados da auditoria (os critérios de auditoria foram detalhados para cada subquestão de auditoria); a Ficha de Acompanhamento de Recomendações (FAR) relativas ao Relatório de Auditoria n.º 21/2017 – 2.ª S, que formulou diversas recomendações referentes à LPM-2015.

EXECUÇÃO DA AUDITORIA

8. Seguiu-se a fase de execução, com recurso ao trabalho de auditoria remoto, tendo em vista a realização de testes e a recolha de evidências de auditoria, que compreendeu as seguintes etapas: apreciação dos sistemas de gestão e controlo, que incluiu a identificação dos sistemas existentes, confirmação dos sistemas através de testes de procedimento, identificação dos pontos-chave do controlo e avaliação preliminar dos controlos através de testes de conformidade; exame dos registos e da documentação comprovativa com recurso à realização de um conjunto de procedimentos e de testes (de conformidade e substantivos), apoiados em *checklists*, questionários e fichas de trabalho, bem como na verificação e análise de documentação da prestação de contas de 2019, 2020 e 2021 da FAP, SGMDN e DGRDN, e respetivos Relatórios de Gestão e Relatórios de Atividades.
9. No decurso dos trabalhos de auditoria obtiveram-se as evidências de auditoria, identificaram-se as causas e os efeitos das observações de auditoria e formularam-se as conclusões e recomendações preliminares. Para o efeito, foram realizadas entrevistas estruturadas baseadas em questionários padronizados, via plataforma Microsoft Teams.

RELATO

10. Nos termos legais e regulamentares, o Juiz Conselheiro Relator aprovou o Relato que foi remetido para contraditório.

¹²⁵ Aprovado por Despacho do Juiz Conselheiro da AR IV, em 21 de setembro de 2021 (cfr. Informação n.º 32/2021-DAIV).



ANEXO 2 – EMOLUMENTOS

Entidades	Montante (€)
Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional	6.007,40
Força Aérea Portuguesa	6.007,40
Marinha	1.716,40
Exército	1.716,40
Estado-Maior General das Forças Armadas	1.716,40
Total:	17.164,00



ANEXO 3 – ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A LPM-2015 E A LPM-2019

LPM-2015 ¹²⁶ (revogada)	LPM-2019 ^{127/128}	Observações
<p>Artigo 1.º Objeto</p> <p>1 — A presente lei estabelece a programação do investimento público das Forças Armadas em matéria de armamento e equipamento, com vista à modernização e operacionalização do sistema de forças, concretizado através da edificação das suas capacidades, designadamente as que constam do anexo I à presente lei, da qual faz parte integrante, incluindo ainda investimentos nas seguintes áreas:</p> <p>a) Investigação e desenvolvimento;</p> <p>b) Sistemas e infraestruturas de apoio;</p> <p>c) Desativação e desmilitarização de munições e explosivos.</p> <p>2 — A presente lei estabelece ainda a programação do investimento a efetuar por conta da receita da alienação de armamento, equipamento e munições, prevista no anexo II à presente lei, da qual faz parte integrante.</p> <p>3 — As capacidades inscritas na presente lei são as necessárias à consecução dos objetivos de força decorrentes do planeamento de forças, tendo em conta a inerente programação financeira.</p>	<p>Artigo 1.º Objeto</p> <p>1 — A presente lei tem por objeto a programação do investimento público das Forças Armadas em matéria de armamento e equipamento, com vista à modernização, operacionalização e sustentação do sistema de forças, concretizado através da edificação das suas capacidades, designadamente as que constam do anexo à presente lei, da qual faz parte integrante, incluindo ainda investimentos no âmbito da desativação e desmilitarização de munições e explosivos.</p> <p>2 — As capacidades inscritas na presente lei são as necessárias à consecução dos objetivos de forças decorrentes do planeamento de forças, tendo em conta a inerente programação financeira, garantindo uma visão coerente e integrada da defesa nacional e respondendo a objetivos de interoperabilidade, flexibilidade e adaptabilidade.</p> <p>3 — A interoperabilidade, flexibilidade e adaptabilidade são promovidas através da aquisição de meios que permitam operações conjuntas e que maximizem as diferentes valências presentes nas Forças Armadas, respondendo às necessidades de defesa no atual ambiente de segurança internacional.</p> <p>4 — A presente lei visa também promover o duplo uso das capacidades militares, permitindo, em respeito pelo enquadramento constitucional, responder a necessidades no âmbito de missões civis.</p> <p>5 — A presente lei visa ainda, respeitando as regras em matéria de concorrência, potenciar o investimento na economia nacional, através das indústrias da defesa, do apoio à inovação e ao desenvolvimento, e da criação de emprego qualificado, constituindo -se como uma alavanca para o desenvolvimento da Base Tecnológica e Industrial</p>	<p>O articulado da atual LPM trouxe algumas novidades, designadamente quanto aos procedimentos de contratação conjuntos e cooperativos (artigo 5.º), centralização de procedimentos de contratação (artigo 6.º) e relatório de execução financeira e material, a enviar à tutela até 31 de julho de cada ano (artigo 9.º).</p>

¹²⁶ Lei Orgânica n.º 7/2015, de 18 de maio, aprova a lei de programação militar e revoga a Lei Orgânica n.º 4/2006, de 29 de agosto.

¹²⁷ Lei Orgânica n.º 2/2019, de 17 de junho, aprova a lei de programação militar e revoga a Lei Orgânica n.º 7/2015, de 18 de maio.

¹²⁸ A Diretiva Ministerial de Orientação Política para o Investimento na Defesa (Despacho n.º 4103/MDN/2018, de 23 de abril), estabeleceu o enquadramento e as linhas de orientação política, bem como a metodologia a adotar no processo de revisão da LPM.



LPM-2015 ¹²⁶ (revogada)	LPM-2019 ^{127/128}	Observações
Artigo 2.º Competências para a execução 1 — Compete ao Governo, sob direção e supervisão do membro do Governo responsável pela área da defesa nacional, promover a execução da presente lei, a qual é, tendencialmente, centralizada nos serviços centrais do Ministério da Defesa Nacional, sem prejuízo da competência da Assembleia da República. 2 — A execução da presente lei concretiza -se mediante a assunção dos compromissos necessários para a implementação das capacidades nela previstas.	de Defesa Artigo 2.º Competências para a execução 1 — Compete ao Governo, sob direção e supervisão do membro do Governo responsável pela área da defesa nacional, promover a execução da presente lei, a qual é, tendencialmente, centralizada nos serviços centrais do Ministério da Defesa Nacional, sem prejuízo da competência da Assembleia da República. 2 — A execução da presente lei concretiza-se mediante a assunção dos compromissos necessários para a implementação das capacidades nela previstas.	
Artigo 3.º Acompanhamento pela Assembleia da República 1 — O Governo submete à Assembleia da República, até ao fim do mês de março do ano seguinte àquele a que diga respeito, um relatório do qual conste a pormenorização das dotações respeitantes a cada capacidade, dos contratos efetuados no ano anterior e das responsabilidades futuras deles resultantes, bem como toda a informação necessária ao controlo da execução da presente lei. 2 — O membro do Governo responsável pela área da defesa nacional informa anualmente a Assembleia da República sobre a execução de todas as capacidades inscritas na presente lei e, ainda, de alterações às taxas de juro, no âmbito dos contratos de locação celebrados ao abrigo da Lei Orgânica n.º 4/2006, de 29 de agosto.	Artigo 3.º Acompanhamento pela Assembleia da República 1 — O Governo submete à Assembleia da República, até ao fim do mês de março do ano seguinte àquele a que diga respeito, um relatório do qual conste a pormenorização das dotações respeitantes a cada projeto, dos contratos efetuados no ano anterior e das responsabilidades futuras deles resultantes, bem como toda a informação necessária ao controlo da execução da presente lei, nomeadamente as alterações orçamentais aprovadas nos termos do artigo 11.º 2 — O membro do Governo responsável pela área da defesa nacional informa anualmente a Assembleia da República sobre a execução de todas as capacidades constantes da presente lei e, ainda, de alterações às taxas de juro, no âmbito dos contratos de locação celebrados ao abrigo da Lei Orgânica n.º 4/2006, de 29 de agosto.	
Artigo 4.º Dotações orçamentais 1 — As capacidades e as respetivas dotações são as que constam dos anexos I e II à presente lei. 2 — As dotações das capacidades evidenciadas nos anexos I e II à presente lei são expressas a preços constantes, por referência ao ano da respetiva revisão.	Artigo 4.º Dotações orçamentais 1 — As capacidades e as respetivas dotações são as que constam do anexo à presente lei. 2 — As dotações das capacidades constantes no anexo à presente lei são expressas a preços constantes, por referência ao ano da respetiva revisão.	
Artigo 5.º Procedimento de contratação conjunta 1 — Pode ser adotado um procedimento de contratação conjunta para a execução relativa a mais do que uma capacidade, ainda que previstas em capítulos diferentes.	Artigo 5.º Procedimentos de contratação conjuntos e cooperativos 1 — Pode ser adotado um procedimento de contratação conjunto para a execução relativa a mais do que uma capacidade, ainda que previstas em capítulos diferentes.	



LPM-2015 ¹²⁶ (revogada)	LPM-2019 ^{127/128}	Observações
2 — A adoção de um procedimento adjudicatório comum, nos termos do número anterior, depende de autorização do membro do Governo responsável pela área da defesa nacional.	2 — Ao abrigo de iniciativas multilaterais e bilaterais, no âmbito das alianças e organizações de que Portugal faz parte, podem ainda ser adotados procedimentos de contratação cooperativos. 3 — A adoção de um procedimento adjudicatório nos termos dos números anteriores depende de autorização do membro do Governo responsável pela área da defesa nacional.	
	Artigo 6.º Centralização de procedimentos de contratação 1 — Para efeitos do disposto no n.º 1 do artigo 2.º, os procedimentos de contratação no âmbito da execução da presente lei, referentes a projetos cuja dimensão financeira, transversalidade ou complexidade técnica o justifiquem, podem ser desenvolvidos de forma centralizada, mediante autorização do membro do Governo responsável pela área da defesa nacional. 2 — Os procedimentos de contratação mencionados no número anterior são desenvolvidos pela entidade dos serviços centrais do Ministério da Defesa Nacional primariamente responsável pela lei de programação militar, em articulação e com a participação das entidades executantes da presente lei. 3 — Quando os procedimentos de contratação não sejam desenvolvidos de forma centralizada nos termos do n.º 1 ou sejam desenvolvidos nos termos do artigo anterior, a entidade executante do projeto deve prestar todas as informações quanto à execução financeira e material à entidade dos serviços centrais do Ministério da Defesa Nacional primariamente responsável pela lei de programação militar.	Inovação da LPM-2019: os procedimentos de contratação no âmbito da execução da lei, referentes a projetos cuja dimensão financeira, transversalidade ou complexidade técnica o justifiquem, podem ser desenvolvidos de forma centralizada, mediante autorização do membro do Governo responsável pela área da defesa nacional.
Artigo 6.º Isenção de emolumentos Sempre que a execução da presente lei se faça mediante a celebração de contratos, estes estão isentos de emolumentos devidos pelo serviço de visto do Tribunal de Contas.	Artigo 7.º Isenção de emolumentos Sempre que a execução da presente lei se faça mediante a celebração de contratos, estes estão isentos de emolumentos devidos pelo serviço de visto do Tribunal de Contas.	
Artigo 7.º Financiamento 1 — A lei que aprova o Orçamento do Estado contempla anualmente as dotações necessárias à execução relativa às capacidades previstas na presente lei.	Artigo 8.º Financiamento 1 — A lei que aprova o Orçamento do Estado contempla anualmente as dotações necessárias à execução relativa às capacidades previstas na presente lei.	

LPM-2015 ¹²⁶ (revogada)	LPM-2019 ^{127/128}	Observações
<p>2 — O financiamento dos encargos resultantes da presente lei pode ser reforçado mediante a afetação de receitas que lhe sejam especificamente consignadas.</p> <p>3 — O encargo anual relativo a cada capacidade pode ser excedido, mediante aprovação do membro do Governo responsável pela área da defesa nacional, desde que:</p> <p>a) Não seja excedido o montante globalmente previsto para a mesma capacidade na presente lei;</p> <p>b) O acréscimo seja compensado por redução das dotações de outras capacidades, nesse ano, no mesmo montante.</p> <p>4 — Os saldos verificados no fim de cada ano económico transitam para o orçamento do ano seguinte, para reforço das dotações das mesmas capacidades até à sua completa execução, através de abertura de créditos especiais, autorizada pelo membro do Governo responsável pela área da defesa nacional.</p>	<p>2 — O financiamento dos encargos resultantes da presente lei pode ser reforçado mediante a afetação de receitas que lhe sejam especificamente consignadas, designadamente as que resultem de processos de restituição do imposto sobre o valor acrescentado e das que resultarem da alienação de armamento, equipamento e munições.</p> <p>3 — O encargo anual relativo a cada capacidade pode ser excedido, mediante aprovação do membro do Governo responsável pela área da defesa nacional, desde que:</p> <p>a) Não seja excedido o montante globalmente previsto para a mesma capacidade na presente lei;</p> <p>b) O acréscimo seja compensado por redução das dotações de outras capacidades, nesse ano, no mesmo montante.</p> <p>4 — Os saldos verificados no fim de cada ano económico transitam para o orçamento do ano seguinte, para reforço das dotações das mesmas capacidades até à sua completa execução, através de abertura de créditos especiais, autorizada pelo membro do Governo responsável pela área da defesa nacional.</p>	
	<p>Artigo 9.º Execução financeira</p> <p>1 — Os serviços centrais, em articulação com as entidades executantes da presente lei, devem apresentar ao membro do Governo responsável pela área da defesa nacional, até ao dia 31 de julho de cada ano económico, um relatório que reflita o grau de execução financeira e material das dotações respeitantes a cada capacidade, dos contratos efetuados e de toda a informação necessária ao controlo da execução, incluindo os valores das dotações que se prevejam não ser executadas.</p> <p>2 — Quando se preveja a impossibilidade de cumprir, até ao final do respetivo ano económico, o planeamento da execução das dotações referidas no número anterior, deve ser apresentada especial fundamentação que indique os motivos da sua não execução, bem como os efeitos que advenham para a futura execução.</p> <p>3 — Sem prejuízo do disposto no n.º 4 do artigo anterior, os saldos que resultem de causas de inexecução das dotações respeitantes a cada capacidade, desde que não prejudiquem compromissos assumidos, podem ser destinados ao reforço do encargo anual de outras capacidades,</p>	<p>Inovação da LPM-2019: Ao nível da execução financeira, merece referência que os serviços centrais devem apresentar ao membro do Governo responsável pela área da defesa nacional, até 31 de julho de cada ano económico, um relatório que reflita o grau de execução financeira e material das dotações respeitantes a cada capacidade, dos contratos efetuados e de toda a informação necessária ao controlo da execução, incluindo os valores das dotações que se prevejam não ser executadas.</p>



LPM-2015 ¹²⁶ (revogada)	LPM-2019 ^{127/128}	Observações
	mediante decisão do membro do Governo responsável pela área da defesa nacional, tomada com base nos elementos referidos nos números anteriores.	
Artigo 8.º Limites orçamentais 1 — A lei que aprova o Orçamento do Estado fixa anual mente o montante global máximo dos encargos que o Governo está autorizado a satisfazer com as prestações a liquidar, referentes aos contratos de locação celebrados ao abrigo da Lei Orgânica n.º 4/2006, de 29 de agosto. 2 — No âmbito de cada uma das capacidades constantes dos anexos I e II à presente lei, podem ser assumidos compromissos, nos termos legalmente previstos, dos quais resultem encargos plurianuais com vista à sua plena realização, desde que os respetivos montantes não excedam, em cada um dos anos económicos seguintes, os valores e prazos estabelecidos na presente lei e de acordo com os critérios fixados na lei que aprova o Orçamento do Estado.	Artigo 10.º Limites orçamentais 1 — A lei que aprova o Orçamento do Estado fixa anualmente o montante global máximo dos encargos que o Governo está autorizado a satisfazer com as prestações a liquidar, referentes aos contratos de locação celebrados ao abrigo da Lei Orgânica n.º 4/2006, de 29 de agosto. 2 — No âmbito de cada uma das capacidades constantes do anexo à presente lei, podem ser assumidos compromissos, nos termos legalmente previstos, dos quais resultem encargos plurianuais com vista à sua plena realização, desde que os respetivos montantes não excedam, em cada um dos anos económicos seguintes, os valores e prazos estabelecidos na presente lei e de acordo com os critérios fixados na lei que aprova o Orçamento do Estado.	
Artigo 9.º Alterações orçamentais São da competência do membro do Governo responsável pela área da defesa nacional: a) As alterações orçamentais entre capítulos; b) As transferências de dotações entre as diversas capacidades e projetos; c) As transferências de dotações provenientes de capacidades e projetos existentes para novas capacidades e projetos a criar no decurso da execução do Orçamento do Estado.	Artigo 11.º Alterações orçamentais São da competência do membro do Governo responsável pela área da defesa nacional: a) As alterações orçamentais entre capítulos; b) As transferências de dotações entre as diversas capacidades e projetos; c) As transferências de dotações provenientes de capacidades e projetos existentes, para novas capacidades e projetos a criar no decurso da execução do Orçamento do Estado; d) As aberturas de créditos especiais com origem em receita arrecadada.	Inovação da LPM-2019: Passaram a ser da competência do membro do Governo responsável pela área da defesa nacional, as alterações orçamentais, relativas as aberturas de créditos especiais com origem em receita arrecadada.
Artigo 10.º Sujeição a cativos Sem prejuízo do disposto na lei que aprova o Orçamento do Estado, as dotações a que se referem os anexos I e II à presente lei estão excluídas de cativações orçamentais.	Artigo 12.º Sujeição a cativos Sem prejuízo do disposto na lei que aprova o Orçamento do Estado, as dotações previstas na presente lei estão excluídas de cativações orçamentais.	
Artigo 11.º Responsabilidades contingentes decorrentes de cláusulas penais A lei que aprova o Orçamento do Estado prevê anualmente uma dotação provisional, no Ministério das Finanças, que suporta os pagamentos eventualmente resultantes do acionamento de cláusulas penais contra o	Artigo 13.º Responsabilidades contingentes decorrentes de cláusulas penais A lei que aprova o Orçamento do Estado prevê anualmente uma dotação provisional, no Ministério das Finanças, para efeitos de eventuais pagamentos de natureza indemnizatória, a suportar pelo Estado, no âmbito	



LPM-2015 ¹²⁶ (revogada)	LPM-2019 ^{127/128}	Observações
Estado, previstas no âmbito dos contratos de locação celebrados ao abrigo da Lei Orgânica n.º 4/2006, de 29 de agosto.	dos contratos celebrados ao abrigo da presente lei ou das leis de programação militar que a antecederam.	
Artigo 12.º Período de vigência A presente lei baseia -se num planeamento de modernização e reequipamento para um período de três quadriénios, sem prejuízo dos compromissos assumidos pelo Estado que excedam aquele período.	Artigo 14.º Período de vigência A presente lei baseia-se num planeamento de modernização, sustentação e reequipamento para um período de três quadriénios, sem prejuízo dos compromissos assumidos pelo Estado que excedam aquele período.	
Artigo 13.º Revisão A revisão da presente lei deve ocorrer no ano 2018, produzindo os seus efeitos a partir de 2019.	Artigo 15.º Revisão A revisão da presente lei deve ocorrer no ano 2022, produzindo os seus efeitos a partir de 2023.	
Artigo 14.º Preparação e apresentação da proposta de lei de revisão 1 — As capacidades a considerar nas revisões da presente lei são divididas em projetos, tendo em conta o preenchimento das lacunas do sistema de forças e os correspondentes objetivos de desenvolvimento das capacidades. 2 — Em cada capacidade, são incluídas as dotações referentes ao ciclo de vida dos bens objeto de aquisição, caso existam. 3 — Na apresentação dos projetos são indicadas as previsões de acréscimo ou diminuição de dotações anuais de funcionamento normal, decorrentes da sua execução e com efeitos nos respetivos orçamentos. 4 — A apresentação da proposta de lei de revisão deve conter fichas de capacidades e projetos com a descrição e justificação adequadas, bem como o respetivo planeamento detalhado.	Artigo 16.º Preparação e apresentação da proposta de lei de revisão 1 — As capacidades a considerar nas revisões da presente lei são divididas em projetos, tendo em conta o preenchimento das lacunas do sistema de forças e os correspondentes objetivos de desenvolvimento das capacidades. 2 — São incluídas, em cada capacidade, as dotações referentes ao ciclo de vida dos bens objeto de aquisição, caso existam. 3 — Na apresentação dos projetos são indicadas as previsões de acréscimo ou diminuição de dotações anuais de funcionamento normal, decorrentes da sua execução e com efeitos nos respetivos orçamentos. 4 — A apresentação da proposta de lei deve conter fichas de capacidades e projetos com a descrição e justificação adequadas, bem como o respetivo planeamento detalhado.	
Artigo 15.º Competências no procedimento de revisão 1 — Compete ao Governo, através do membro do Governo responsável pela área da defesa nacional, em articulação com o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas e com os chefes de Estado-Maior dos ramos, orientar a elaboração da proposta de lei de revisão. 2 — Compete ao Conselho Superior Militar, ouvido o Conselho de Chefes de Estado -Maior, elaborar o projeto de proposta de lei de revisão. 3 — Compete ao Governo, em Conselho de Ministros, ouvido o Conselho Superior de Defesa Nacional, aprovar a proposta de lei de revisão. 4 — Compete à Assembleia da República aprovar a proposta de lei de revisão.	Artigo 17.º Competências no procedimento de revisão 1 — Compete ao Governo, através do membro do Governo responsável pela área da defesa nacional, em articulação com o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas e com os Chefes de Estado-Maior dos ramos, orientar a elaboração da proposta de lei de revisão da lei de programação militar. 2 — Compete ao Conselho Superior Militar, consultado o Conselho de Chefes de Estado-Maior, elaborar o projeto de proposta de lei de revisão. 3 — Compete ao Governo, em Conselho de Ministros, consultado o Conselho Superior de Defesa Nacional, aprovar o projeto de proposta de lei de revisão.	



LPM-2015 ¹²⁶ (revogada)	LPM-2019 ^{127/128}	Observações
	4 — Compete à Assembleia da República aprovar a proposta de lei de revisão.	
Artigo 16.º Regime supletivo Às capacidades inscritas na presente lei e em tudo aquilo que não as contrariem, aplicam-se, supletivamente, as regras orçamentais dos programas plurianuais.	Artigo 18.º Regime supletivo Às capacidades inscritas na presente lei, e em tudo aquilo que não as contrariem, aplicam-se supletivamente as regras orçamentais dos programas plurianuais.	
Artigo 17.º Norma transitória 1 — Os saldos apurados na execução da Lei Orgânica n.º 4/2006, de 29 de agosto, transitam para o orçamento de 2015, para reforço das dotações das mesmas capacidades no âmbito da presente lei, mediante autorização do membro do Governo responsável pela área da defesa nacional. 2 — A Lei Orgânica n.º 4/2006, de 29 de agosto, aplica-se aos programas plurianuais em execução à data da entrada em vigor da presente lei, ainda que não estejam naquela contemplados, até à sua completa execução.	Artigo 19.º Norma transitória 1 — Os saldos apurados na execução da Lei Orgânica n.º 7/2015, de 18 de maio, transitam para o orçamento de 2019, para reforço das dotações das mesmas capacidades no âmbito da presente lei, mediante autorização do membro do Governo responsável pela área da defesa nacional. 2 — Os saldos apurados na execução da Lei Orgânica n.º 7/2015, de 18 de maio, relativos a capacidades que não constam da presente lei, transitam para o orçamento de 2019, para reforço das dotações determinadas por despacho de autorização do membro do Governo responsável pela área da defesa nacional. 3 — Os projetos plurianuais em execução no âmbito da Lei Orgânica n.º 7/2015, de 18 de maio, transitam para as mesmas capacidades da presente lei à data da sua entrada em vigor, até à sua completa execução.	Inovação da LPM-2019: consagração de norma transitória, em que os saldos apurados na execução da LPM-2015 transitam para o orçamento de 2019, para reforço das dotações das mesmas capacidades, sendo que os saldos apurados relativos a capacidades que não constam na atual lei, transitam para o orçamento de 2019, para reforço das dotações determinadas por despacho de autorização do membro do Governo responsável pela área da defesa nacional.
Artigo 18.º Norma revogatória É revogada a Lei Orgânica n.º 4/2006, de 29 de agosto, sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo anterior.	Artigo 20.º Norma revogatória É revogada a Lei Orgânica n.º 7/2015, de 18 de maio, sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo anterior.	
Artigo 19.º Entrada em vigor A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.	Artigo 21.º Entrada em vigor A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.	Destaca-se que na LPM-2019 deixou de existir o Anexo II, que estabelecia a programação do investimento por conta da receita da alienação de armamento.

ANEXO 4 – EVOLUÇÃO DAS DOTAÇÕES INICIAIS LPM-2015/LPM-2019

Entidades/Capacidade	Ano 2019		Diferença
	LPM 2015	LPM 2019	
Serviços Centrais	72 347	102 960	30 613
Capacidades Conjuntas	63 847	102 960	39 113
Transporte Aéreo (TPT) Estratégico, Tático e Especial	8 500	-	8 500
EMGFA	7 550	7 820	270
Comando e Controlo	5 722	5 010	- 712
Ciberdefesa	1 350	2 800	1 450
Informações Militares (INTEL)	2	-	2
Segurança Militar e Contra-Inteligência	11	-	11
Apoio Sanitário	465	10	- 455
Marinha	73 191	64 337	- 8 854
Comando e Controlo Naval	1 025	276	- 749
Oceânica de Superfície	61 964	44 916	- 17 048
Submarina	7 302	16 000	8 698
Projeção de Força	100	400	300
Guerra de Minas	100	100	-
Patrulha e Fiscalização	500	1 972	1 472
Oceanográfica e Hidrográfica	400	100	- 300
Apoio à Autoridade Marítima Nacional (AMN)	300	200	- 100
Reservas de Guerra	1 500	373	- 1 127
Exército	62 290	59 451	- 2 839
Comando e Controlo Terrestre	12 290	12 380	90
Forças Ligeiras	18 800	16 989	- 1 811
Forças Médias	-	50	50
Forças Pesadas	5 500	3 506	- 1 994
Defesa Imediata dos Arquipélagos	1 000	-	- 1 000
Operações Especiais	1 000	499	- 501
Informações, Vigilância, Aquisição de Objetivos e Reconhecimento Terrestre	4 100	3 606	- 494
Transporte Terrestre	400	270	- 130
Proteção e Sobrevivência da Força Terrestre	5 100	15 498	10 398
Sustentação Logística da Força Terrestre	14 100	4 914	- 9 186
Apoio Militar de Emergência	-	600	600
Reservas de Guerra	-	1 139	1 139
Força Aérea	59 623	60 432	809
Comando e Controlo Aéreo	2 713	3 254	541
Vigilância, Detecção, Identificação (VDI) e Intervenção (QRA-I) no Espaço Aéreo	750	20	- 730
Luta Aérea Ofensiva e Defensiva	15 300	13 681	- 1 619
Operações Aéreas de Vigilância, Reconhecimento e Patrulhamento (VRP) Terrestre e Marítimo	3 000	2 000	- 1 000
Transporte Aéreo (TPT) Estratégico, Tático e Especial	8 110	19 249	11 139
Busca e Salvamento (SAR)	20 000	13 198	- 6 802
Projeção, Proteção, Operacionalidade e Sustentação (PPOS) da Força	500	30	- 470
Instrução de Pilotagem e Navegação Aérea	5 250	8 980	3 730
Reservas de Guerra	4 000	20	- 3 980
Total	275 001	295 000	19 999

Fonte: Anexo da Lei Orgânica n.º 2/2019, de 17 de junho

ANEXO 5 – EXECUÇÃO FINANCEIRA DA LPM

Ano 2019

m€

Capítulo	Lei 2/2019				Relatório Execução 2019				Relatório Execução 2019				
	Dotação Inicial	Dotação Inicial (SIGO)	Dotação Corrigida	Pagamentos	Dotação Inicial	Dotação Corrigida	Pagamentos	Dotação Inicial	Dotação Corrigida	Pagamentos	Dotação Inicial	Dotação Corrigida	Pagamentos
SC	102 960	72 347	143 769	123 222	102 960	143 769	113 694	72 347	143 769	113 694	72 347	143 769	113 694
EMGFA	7 820	7 550	15 679	12 561	7 820	13 581	9 888	7 550	13 581	9 888	7 550	13 581	9 888
Marinha	64 337	83 413	99 356	87 860	64 337	95 880	87 530	73 191	95 880	87 530	73 191	95 880	87 530
Exército	59 451	62 290	71 330	63 918	59 451	71 330	57 008	62 290	71 330	57 008	62 290	71 330	57 008
Força Aérea	60 432	65 967	112 609	92 164	60 432	112 537	80 696	65 967	112 537	80 696	65 967	112 537	80 696
Total	295 000	291 568	442 743	379 724	295 000	437 097	348 816	281 345	437 097	348 816	281 345	437 097	348 816

Fonte: SIGO (ficheiro "SI_despesa_2019_mes15_a1-7-2020") e Relatório de execução da LPM reportado ao ano 2019

Ano 2020

m€

Capítulo	Lei 2/2019				Relatório Execução 2020				Relatório Execução 2020				
	Dotação Inicial	Dotação Inicial (SIGO)	Dotação Corrigida	Pagamentos	Dotação Inicial	Dotação Corrigida	Pagamentos	Dotação Inicial	Dotação Corrigida	Pagamentos	Dotação Inicial	Dotação Corrigida	Pagamentos
SC	171 009	180 439	219 521	196 971	171 009	219 521	182 133	180 439	219 521	182 133	180 439	219 521	182 133
EMGFA	8 717	8 717	15 325	9 375	8 717	15 325	5 182	8 717	15 325	5 182	8 717	15 325	5 182
Marinha	47 302	53 705	62 855	59 063	47 302	62 855	53 619	47 302	62 855	53 619	47 302	62 855	53 619
Exército	41 183	41 183	56 255	46 056	41 183	56 255	42 104	41 183	56 255	42 104	41 183	56 255	42 104
Força Aérea	46 789	90 915	144 801	103 663	46 789	140 884	88 863	86 789	140 884	88 863	86 789	140 884	88 863
Total	315 000	374 958	498 756	415 128	315 000	494 840	371 901	364 430	494 840	371 901	364 430	494 840	371 901

Fonte: SIGO (ficheiro "SI_despesa_2020_mes14_a18MAI2021") e Relatório de execução da LPM reportado ao ano 2020

Ano 2021

m€

Capítulo	Lei 2/2019				Relatório Execução 2021				Relatório Execução 2021				
	Dotação Inicial	Dotação Inicial (SIGO)	Dotação Corrigida	Pagamentos	Dotação Inicial	Dotação Corrigida	Pagamentos	Dotação Inicial	Dotação Corrigida	Pagamentos	Dotação Inicial	Dotação Corrigida	Pagamentos
SC	144 114	144 114	135 579	102 878	144 114	135 579	49 297	144 114	135 579	49 297	144 114	135 579	49 297
EMGFA	8 351	10 851	20 663	11 257	8 351	19 024	5 503	8 351	19 024	5 503	8 351	19 024	5 503
Marinha	72 934	81 842	91 184	80 293	72 934	87 387	59 908	72 934	87 387	59 908	72 934	87 387	59 908
Exército	41 330	41 330	54 142	52 834	41 330	54 142	48 122	41 330	54 142	48 122	41 330	54 142	48 122
Força Aérea	68 271	103 905	218 293	164 423	68 271	217 233	115 874	68 271	217 233	115 874	68 271	217 233	115 874
Total	335 000	382 042	519 860	411 684	335 000	513 365	278 704	335 000	513 365	278 704	335 000	513 365	278 704

Fonte: SIGO (ficheiro "SI_despesa_2020_mes14_a18MAI2021") e Relatório de execução da LPM reportado ao ano 2021

ANEXO 6 – TAXA DE EXECUÇÃO DA LPM (2006 A 2021)

Anos	Valor Executado	Taxa Execução (%)
2006	147.016	56
2007	201.615	50
2008	340.425	75
2009	340.704	88
2010	288.372	89
2011	296.739	86
2012	210.693	85
2013	227.988	83
2014	333.269	85
2015	324.078	86
2016	308.259	78
2018	300.879	75
2019	348.815	80
2020	371.900	75
2021	278.704	54

Fonte: RELPM de 2006 a 2021.



ANEXO 7 – NORMATIVOS E ORIENTAÇÕES TÉCNICAS REMETIDOS PELA DGRDN

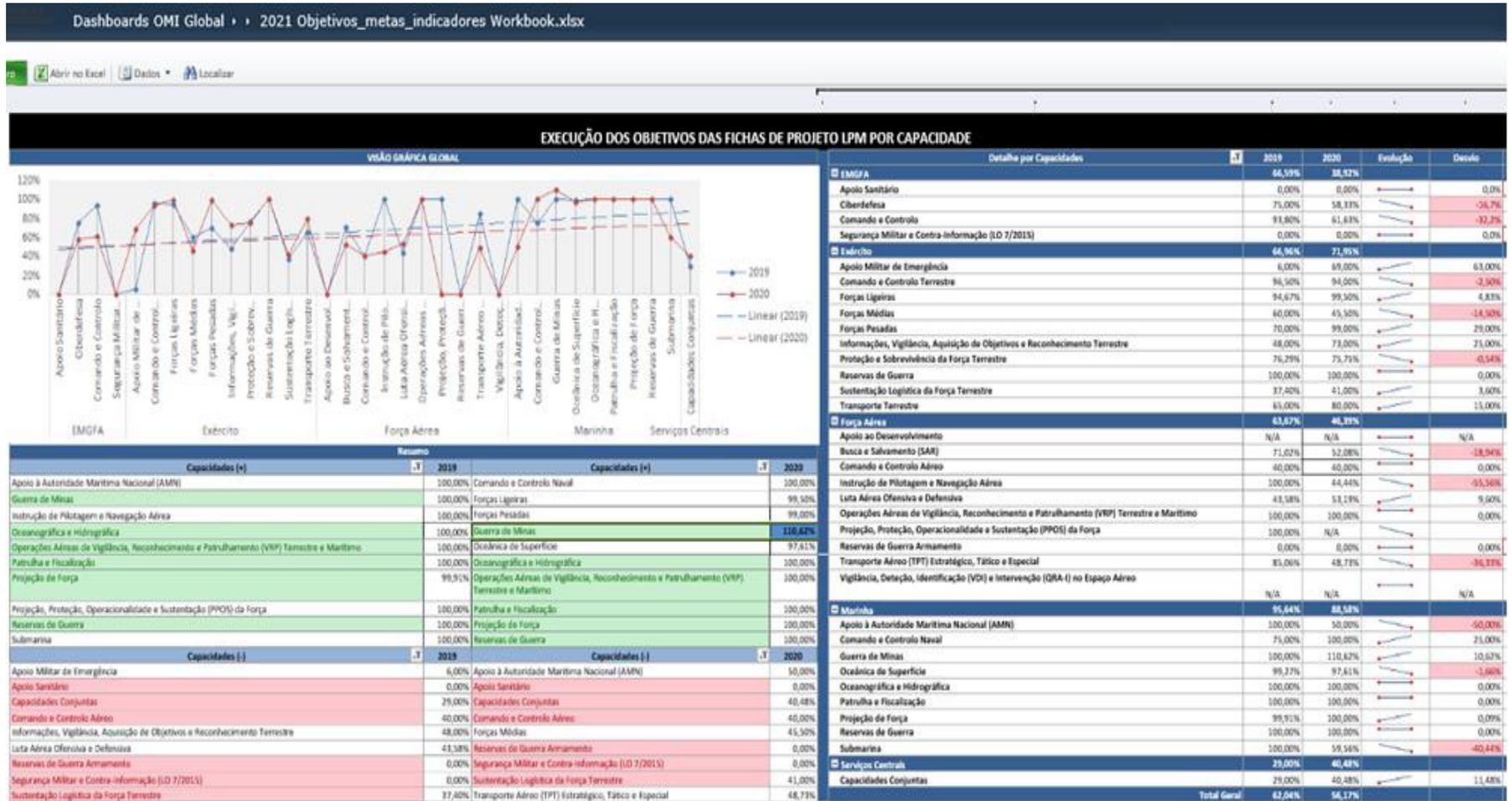
Normativos EPM	Ano	Objetivo
Instrução Técnica para o preenchimento do Relatório da LPM no Microsoft Enterprise Project Management (MS EPM)	Em desenvolvimento	<p>Cumprir o disposto no n.º 1 do art.º 2 da LPM, de 17 de junho de 2019, conjugado com a alínea m) do n.º 2 do art.º 2.º do Decreto Regulamentar 8/2015, de 31 de julho, que regula a missão e atribuições da DGRDN, bem como atender às recomendações efetuadas pelo Tribunal de Contas, no que respeita à “<i>apresentação do Relatório da LPM com detalhe suficiente dos graus de execução física e financeira, compromissos futuros por projeto/subprojeto e seus reflexos na consecução dos objetivos de forças nacionais (...) a conclusão do modelo de gestão, assente no desenvolvimento extensivo e integrado do SIGDN e EPM</i>”.</p> <p>Procedeu-se à automatização do Relatório da LPM, acedido via Microsoft Enterprise Project Management (MS EPM), com o objetivo de orientar as entidades executantes da LPM no preenchimento do Relatório, bem como no processo de validação da informação já existente no sistema MS EPM.</p> <p>O preenchimento do Relatório da LPM acedido via MS EPM vem alterar a forma e o procedimento de reporte à DGRDN, pelas entidades executantes da LPM. É da responsabilidade das entidades executantes a inserção e atualização da informação do estado de execução dos Projetos LPM, na vertente material e financeira, no MS EPM.</p>
Guia de apoio ao gestor de projetos da LPM/LIM na Defesa Nacional	2020	<p>Com o objetivo de apoiar o Gestor de Projetos da LPM e LIM na criação, gestão e partilha da informação dos projetos à sua responsabilidade, através da utilização do MS EPM e o Project Server 2010.</p> <p>São apresentadas as ações que o Gestor de Projeto tem que executar por forma a garantir a informação mínima necessária, para efeitos de gestão, monitorização e controlo dos projetos em execução.</p>
Especificações Funcionais do Interface entre SIG e EPM	2019	<p>O modelo de interface entre o SIG e o MS EPM pretende definir a forma de integração da informação financeira entre os dois sistemas, de modo a possibilitar o desenvolvimento das interfaces de informação, de suporte aos objetivos do modelo de planeamento e controlo dos projetos no âmbito da LPM.</p> <p>Numa perspetiva financeira, pretende-se construir e manter uma estrutura de dados que permita fornecer uma visão global e previsional da situação de um projeto ou conjunto de projetos em termos de enquadramento e cumprimento orçamental, financeiro e de tesouraria, organizando a informação em combinações de diferentes dimensões de análise apresentadas. Pelo facto de a informação necessária para esta estrutura ser abrangente é necessário incorporar informação não gerida diretamente em EPM, por intermédio da integração com o SIG.</p>
Norma para o preenchimento do ficheiro LPM e LIM na componente orçamental no MS EPM	2017	<p>Cumprir o disposto no n.º 1 do art.º 2 da LPM, de 18 de maio de 2015, conjugado com a alínea m) do n.º 2 do art.º 2.º do decreto regulamentar 8/2015, bem como atender às recomendações efetuadas pelo Tribunal de Contas, procedeu-se à criação do ficheiro LPM e LIM, acedido via MS EPM e à elaboração da presente norma com o objetivo de alinhar o procedimento de registo da informação orçamental dos projetos da LPM, pelas entidades executantes no MS EPM.</p> <p>A necessidade de obter, em MS EPM, de forma imediata, a informação orçamental (por projeto EPM, Fonte de Financiamento, Rubrica de classificação económica) relativa à dotação corrigida em cada projeto EPM, levou à criação do ficheiro LPM no qual as entidades executantes registam, no início do ano económico, os valores dos saldos transitados, cativações e</p>



Normativos EPM	Ano	Objetivo
		dotação inicial aprovados. A DGRDN fará o controlo e análise da informação constante no ficheiro, utilizando o SIG como referência.
Instrução Técnica 17FIN10 v2 - Mapa de Controlo da Execução Financeira da LPM e LPIM por Projetos	2010	Com objetivo de divulgar o novo relatório produzido em SAP/R3 que permite visualizar as dotações e a execução orçamental da LPM e da Lei de Programação de Infraestruturas Militares por projetos, subprojetos e tarefas.



ANEXO 8 – DASHBOARDS DISPONIBILIZADOS PELA DGRDN COM OBJETIVOS, METAS E INDICADORES NO ÂMBITO DA EXECUÇÃO DA LPM



Fonte: e-mail da DGRDN, de 27 de agosto de 2021.

**ANEXO 9 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DOS PROJETOS RELATIVOS ÀS CAPACIDADES CONJUNTAS
SERVIÇOS CENTRAIS (2019 A 2021)**

Unid: m€

Projetos	2019			2020			2021		
	Dotação corrigida	Pagamentos	Exec (%)	Dotação corrigida	Pagamentos	Exec (%)	Dotação corrigida	Pagamentos	Exec (%)
Helicópteros EH-101 (locação)	28 169	28 111	99,8	55 706	55 706	100,0	N/A	N/A	N/A
Aeronaves C-295 (locação)	31 662	29 584	93,4	23 990	23 990	100,0	26 560	23 901	90,0
FISS EH-101 (manutenção)	27 286	13 473	49,4	6 198	188	3,0	21 182	0	0,0
Apoio Logístico	1 858	1 820	98,0	2 071	1 902	91,8	2 050	1 852	90,3
Apoio a Projetos de Armamento	1 214	639	52,6	1 729	140	8,1	1 634	302	18,5
I&D Nacional e Internacional	5 302	1 755	33,1	2 447	689	28,2	4 858	791	16,3
Projetos Cooperativos	4 975	56	1,1	10 796	2 289	21,2	12 078	1 829	15,1
Sistemas de Informação e Gestão	2 928	2 528	86,3	2 956	1 309	44,3	4 202	3 126	74,4
KC-390 - Aquisição	34 045	32 333	95,0	111 186	95 919	86,3	56 146	17 496	31,2
KC-390 - Sustentação	5 637	3 243	57,5	2 442	0	0,0	6 867	0	0,0
Apoio à BTID (LO 7/2015)	541	0	0,0	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
IDT's e PT's (LO 7/2015)	117	117	100,0	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Sealift e airlift (LO 7/2015)	35	35	100,0	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Total Capacidades Conjuntas	143 769	113 694	79,1	219 521	182 132	83,0	135 577	49 297	36,4

Nota: Pagamentos expurgados dos "autopagamentos".

Fonte: RELPM de 2019, 2020 e 2021.

**ANEXO 10 – CÁLCULO DAS RENDAS A PAGAR NO ÂMBITO DO CONTRATO DE LOCAÇÃO DAS
AERONAVES C-295**

Unid: em €

N.º sequencial do aluguer	Data de Pagamento	Euribor (6 meses)	Valor base da locação para o aluguer (VLi)	Renda Aluguer (Ai)
1	30-Set-11	1,531%	287.150.625,04	13.358.309,09
2	30-Mar-12	2,118%	277.866.658,96	13.852.586,28
3	28-Set-12	2,539%	268.793.159,83	14.206.613,09
4	28-Mar-13	2,878%	259.805.087,95	14.463.905,73
5	30-Set-13	3,085%	250.818.655,34	14.717.548,38
6	31-Mar-14	3,272%	241.815.178,18	14.783.381,79
7	30-Set-14	3,437%	232.661.256,51	14.918.421,16
8	31-Mar-15	3,584%	223.392.938,32	14.997.936,58
9	30-Set-15	3,715%	213.964.147,82	15.097.575,04
10	30-Mar-16	3,825%	204.378.314,44	15.143.854,30
11	30-Set-16	3,917%	194.590.882,03	15.226.741,87
12	31-Mar-17	3,992%	184.616.199,33	15.228.142,37
13	29-Set-17	4,044%	174.390.909,68	15.247.020,17
14	29-Mar-18	4,098%	163.918.945,75	15.250.031,30
15	28-Set-18	4,153%	153.181.283,63	15.294.277,89
16	29-Mar-19	4,197%	142.196.290,98	15.289.815,71
17	30-Set-19	4,217%	130.920.214,82	15.323.456,85
18	30-Mar-20	4,281%	119.369.000,21	15.302.082,10
19	30-Set-20	4,398%	107.494.009,57	15.351.337,83
20	31-Mar-21	4,470%	95.332.530,27	15.341.610,12
21	30-Set-21	4,501%	82.829.005,01	15.345.005,73
22	31-Mar-22	4,538%	69.981.091,89	15.332.280,10
23	30-Set-22	4,572%	56.765.586,26	15.330.491,35
24	31-Mar-23	4,599%	43.177.440,40	15.314.699,12
25	29-Set-23	4,646%	29.194.510,23	15.304.701,18
26	28-Mar-24	4,662%	14.807.638,95	15.287.317,93
			Valor Total das Rendas	390.309.143,06

Fonte: extrato do Anexo VI do Relatório n.º 21/2011 – 2.ª S.

ANEXO 11 – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

CONFIDENCIAL



AO SA IV.

4, 12/1/2023

cy

TRIBUNAL DE CONTAS

E 343/2023
2023/1/12



Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas
Mário Mendes Serrano
Avenida da República, 65 1050-189 Lisboa

S/REF:

S/COM:

N/REF:

Lisboa, 11.01.2023

P.º 9784/1994(4)

1186/1990(13)

N.º 334 /CG

ASS: Auditoria de Acompanhamento à Lei de Programação Militar
Período de 2019 a 2021

Ref.ª V/ Ofício n.º 45169/2022, de 21 de dezembro de 2022



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

Em resposta

refira: 000190 de 5 de janeiro de 2023

P.º:

Para: Exma. Senhora
Chefe do Gabinete de S. Ex.ª
A Ministra da Defesa Nacional

Conh.º: Exma. Senhora
Chefe do Gabinete de S. Ex.ª
O Secretário de Estado da Defesa Nacional

Exmo. Senhor
Chefe do Gabinete de S. Ex.ª
O Almirante CEMGFA

Exmo. Senhor
Diretor-Geral de Recursos da Defesa Nacional
Ministério da Defesa Nacional

Assunto: **AUDITORIA DE ACOMPANHAMENTO À LEI DE PROGRAMACÃO MILITAR – PERÍODO DE 2019 A 2021**

Ref.ª: a. V/ Ofício n.º 4785/2022, de 22 de dezembro de 2022;
b. V/ Ofício n.º 5165/2021, de 07 de dezembro de 2021;
c. N/ Ofício n.º 9453, de 28 de julho de 2022;

No seguimento do pedido de pronúncia sobre o teor do Relato da Auditoria de Acompanhamento à Lei de Programação Militar, no período de 2019–2021, formulado através do v/ ofício em referência a., encarrega-me S. Ex.ª o Chefe do Estado-Maior da Força Aérea de transmitir a V.Ex.ª, e em complemento aos esclarecimentos anteriormente prestados sobre a temática associada ao sistema de armas C-295, os seguintes contributos:

1. Decorrente do resultado de uma outra Auditoria do Tribunal de Contas, e após algumas diligências, a Força Aérea deu cumprimento ao despacho de S. Ex.ª o Ministro da Defesa Nacional, comunicado através do ofício em referência b., tendo solicitado à Direção-Geral do Orçamento (DGO), instruções técnicas

92
2023.01.06
9784/94(4)
1186/90(13)



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

quanto à viabilidade e à forma de efetuar o registo contabilístico e orçamental do crédito correspondente à compensação a favor do Estado português, resultante do Acordo de Revogação do Contrato de Contrapartidas celebrado no decurso da aquisição das aeronaves C-295M.

2. A resposta da DGO, remetida a esse Gabinete através do n/ ofício em referência c., originou dúvidas quanto à forma de operacionalização das mesmas, motivo pelo qual foram solicitados os necessários esclarecimentos adicionais, através de mensagem de correio eletrónico que se junta em anexo A, reiterados no mês de outubro, aguardando-se ainda resposta por forma a dar seguimento ao registo anteriormente referido, em articulação com os serviços desse ministério.
3. Até em função do teor do Relato ora em apreço, serão efetuadas novas diligências junto da DGO, prevendo-se que no decorrer do primeiro semestre do corrente ano de 2023 possa ser concretizado o registo contabilístico e orçamental do crédito, elemento essencial para a sua subsequente utilização.
4. Contudo, não se afigura que a utilização do referido crédito esteja em risco, uma vez que o seu período de utilização é de oito anos, e até 2026 prevêm-se diversas necessidades no âmbito da sustentação e contínua atualização do sistema de armas.

Mais se informa que, tendo sido igualmente remetido ao Chefe do Estado-Maior da Força Aérea o Relato da auditoria em epígrafe, será elaborada pronúncia para este efeito, em linha com os contributos supra apresentados.

Face ao que antecede, encarrega-me S. Ex.^a o Chefe do Estado-Maior da Força Aérea de reiterar a disponibilidade da Força Aérea em cooperar caso sejam necessários esclarecimentos adicionais.

Com os melhores cumprimentos


O CHEFE DO GABINETE


Sérgio R. L. da Costa Pereira
Major-General Piloto Aviador

Em Anexo

A – MSG de correio eletrónico de 11 de agosto de 2022 entre a DFFA e DGO.

Exma. Senhora

Dra. Noémia Pizarro
Chefe do Gabinete de Sua Excelência a
Ministra da Defesa Nacional

Para conhecimento

Dra. Ana Resende
Chefe do Gabinete de Sua Excelência o
Secretário de Estado da Defesa Nacional

SUA REFERÊNCIA	NOSSA REFERÊNCIA	DATA 5 de janeiro de 2023
	N.º: 99	SERVIÇO DPP-AF
	PROC. Nº:	
ASSUNTO:	Auditoria de Acompanhamento à Lei de Programação Militar - Período de 2019 a 2021.	
REFERÊNCIA (S):	a) Ofício GABMDN n.º 4785, de 22 de dezembro de 2022. b) Ofício GABMDN n.º 2474, de 24 de junho de 2022. c) Ofício GABMDN n.º 2810, de 21 de julho de 2022. d) Nota Técnica 2013FIN12 (V.2) - Devolução de Saldos de PLC à ECE - Contabilização, de 18 de outubro de 2013.	

1. Conforme solicitado no ofício indicado em referência a), analisado o relato da Auditoria de Acompanhamento à Lei de Programação Militar (LPM) - Período de 2019 a 2021, afigura-se pertinente salientar que, em termos genéricos, muitas das observações efetuadas, bem como as conclusões apresentadas, têm vindo a ser objeto de medidas concretas, procurando corresponder às sucessivas recomendações do Tribunal de Contas. Ainda assim, o referido relato merece-nos os seguintes comentários:

- a. Importa ressaltar a recente Diretiva Ministerial Orientadora do Ciclo de Planeamento de Defesa, de 23JUN22 (Despacho n.º 25/MDN/22), remetida ao abrigo do ofício mencionado em referência b), que apresenta um Modelo de Planeamento de Defesa assente em cinco passos, sendo o quinto (V) a revisão dos resultados. Este prevê a elaboração de um Relatório de Capacidades do Sistema de Forças (SF), onde se identifica a evolução verificada em termos de desenvolvimento das capacidades, com os contributos de todas



- as entidades participantes no processo de Planeamento de Defesa, no âmbito do Grupo de Articulação do Planeamento de Defesa (GAPD).
- b. A diretiva supramencionada clarifica, igualmente, a natureza do processo nacional de desenvolvimento de capacidades, assente no modelo de planeamento de Defesa da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), bem como a definição de “capacidade”, que exige a articulação dos vetores “doutrina, organização, treino, material, liderança, pessoal, infraestruturas e interoperabilidade” (DOTMLPII).
 - c. O planeamento da LPM decorre, em sequência, do Modelo de Planeamento de Defesa efetuado por capacidades, centrando-se no vetor “material”, designadamente nas vertentes de aquisição, manutenção e sustentação de sistemas e equipamentos, de forma a mitigar as lacunas do SF. Por isso, a LPM por si só não permite uma análise da evolução da edificação de uma capacidade, sendo imperativo avaliar os restantes vetores dessa capacidade no final de cada ciclo de planeamento, conforme previsto no já aludido Relatório de Capacidades [“Conclusões”, ponto (5) do Sumário Executivo; “Projeto de Recomendações”, parágrafos primeiro e segundo].
 - d. Relativamente aos indicadores quantitativos e qualitativos dos resultados esperados na execução das capacidades e projetos da LPM, releva-se o esforço encetado por todas as entidades executantes da LPM, que permitiu a inclusão, pela primeira vez, de indicadores de resultados na LPM n.º 02/2019, de 17 de junho. Refira-se que este esforço de melhoria teve continuidade no processo de revisão da LPM em curso, no sentido de corresponder às recomendações apresentadas pelo Tribunal de Contas [“Conclusões”, ponto (6) do Sumário Executivo].
 - e. O Despacho n.º 22/SEDN/2022, de 21 de julho, recebido através do ofício indicado em referência c), estabeleceu as normas e procedimentos no âmbito da gestão integrada dos programas de investimento previstos na LPM. Este normativo, assente em pressupostos exigentes e inovadores, utilizando na máxima extensão possível os mecanismos de flexibilização da execução presentes na LPM de forma a otimizar a execução da LPM, já teve um impacto positivo em 2022, que registará um aumento significativo da taxa de execução face a 2021. É expectável que esta tendência se consolide no decurso da próxima LPM (“Projeto de Recomendações”, parágrafo terceiro);
 - f. O procedimento designado por “autopagamentos”, para efeitos contabilísticos da transição de saldos, encontra-se previsto na Nota Técnica mencionada em referência d), difundida pela Secretaria-Geral do MDN, de acordo com instruções da Direção-Geral do Orçamento do Ministério das Finanças (“Projeto de Recomendações”, parágrafo quarto);



- g. Têm vindo a ser implementadas medidas que visam uma avaliação mais robusta e consistente dos resultados obtidos, de forma a permitir, simultaneamente, aperfeiçoar os processos orçamentais e financeiros (e.g. transição de saldos, transferências orçamentais), bem como garantir a transparência e rigor da informação prestada e o cumprimento dos objetivos traçados. Para tal, estão em curso processos de melhoria e atualização dos sistemas de informação que dão suporte ao processo de planeamento de defesa, nomeadamente o Sistema Integrado da Gestão da Defesa Nacional (SIGDN) e o *Microsoft Enterprise Project Management (MS EPM)*; (“Projeto de Recomendações”, parágrafo sexto);
- h. A determinação da essencialidade e importância dos bens entregues, no âmbito da avaliação da execução material dos projetos, requer o desenvolvimento e aplicação de uma nova metodologia de avaliação da execução material dos projetos, que vai mais além do conceito aplicado na gestão de projetos. Dada a complexidade do tema, estima-se o cumprimento da referida recomendação no médio prazo (“Projeto de Recomendações”, parágrafo oitavo).
2. Face ao que antecede, é compromisso desta Direção-Geral assegurar o reporte de informação inequívoca, consistente e completa sobre os projetos e a execução da LPM, de forma a garantir que o investimento efetuado nas Forças Armadas decorre sobre princípios de economia, eficiência e eficácia.

Com os melhores cumprimentos e *elevada consideração*.

Vasco Hilário

**Vasco
Hilário**
Diretor-Geral

Assinado de
forma digital por
Vasco Hilário
Dados: 2023.01.05
16:51:41 Z

Margarida Pinto

De: DGRDN EXPEDIENTE <dgrdn.expediente@defesa.pt>
Enviado: 6 de janeiro de 2023 15:01
Para: Apoio MDN
Assunto: Ofício n.º 99 - Auditoria de Acompanhamento à Lei de Programação Militar - Período de 2019 a 2021
Anexos: Ofício DGRDN 99_LPM auditoria TdC.pdf

Com os melhores cumprimentos
T



Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional
Divisão de Gestão de Recursos Humanos e Apoio
v. Ilha da Madeira, n.º 1 -2.º e 4º Piso
1400-204 Lisboa, PORTUGAL
Tel. +351 21 302 72 58



do D.º IV.
Lp, 12/1/2023
[Handwritten signature]

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
45164	21/12/2022	n.º 59/2023 ENT. 5581/2022 PROC. N.º 32.03	

ASSUNTO Auditoria de Acompanhamento à Lei de Programação Militar - Período de 2019 a 2021.

Exmo. Senhor Diretor-Geral do Tribunal de Contas,

Reportando-me ao assunto mencionado em epígrafe, encarrega-me S.E. o Ministro das Finanças de informar que atento ao conteúdo do relato e dado que não existir qualquer recomendação dirigida ao Ministério das Finanças, não temos quaisquer comentários a tecer, ao abrigo dos artigos 13.º e 87.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

Carlos Domingues

[Handwritten signature]
[Handwritten initials]

Cc: SEO



Marinha

Ao DA IV.
6º, 12/1/2023
[Signature]

TRIBUNAL DE CONTAS

E 344/2023
2023/1/12



DEFESA NACIONAL
MARINHA
GABINETE DO CHEFE DO ESTADO-MAIOR DA ARMADA

Exmo. Senhor

Juiz Conselheiro Dr. Mário António
Mendes Serrano
Juiz Conselheiro da 2.ª Secção,
responsável pela Área de Responsabilidade IV
Tribunal de Contas

Sua referência: Proc.º n.º 18/2021-AUDIT DA IV.	Nossa referência: N.º : 0132 Processo: 000.55.01	Data: 11-01-2023
Assunto: RELATO DA AUDITORIA DE ACOMPANHAMENTO À LEI DE PROGRAMAÇÃO MILITAR – PERÍODO DE 2019 A 2021 - CONTRADITÓRIO.		

No seguimento do Relato de Auditoria referente ao assunto em epígrafe e em conformidade com o previsto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, encarrega-me Sua Excelência o Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada, Almirante Henrique Gouveia e Melo, de enviar a V. Exa. o respetivo contraditório.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete,

Assinado por: **LUÍS PEDRO PINTO PROENÇA MENDES**
Num. de Identificação: 09522659
Data: 2023.01.12 08:56:21+00'00'

Pedro Proença Mendes
Contra-almirante

Anexo:

- Relato da auditoria de acompanhamento do Tribunal de Contas à Lei de Programação Militar – período de 2019 a 2021. Contraditório.

ANEXO AO OFÍCIO N.º
0132, DO GABINETE DO
CHEFE DO ESTADO-MAIOR
DA ARMADA, DE 11 DE
JANEIRO DE 2023

Assunto: Relato de auditoria de acompanhamento do Tribunal de Contas à Lei de Programação Militar – período de 2019 a 2021. Contraditório.

Referência: Ofício n.º 45184/2022 do Gabinete do Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas, de 21 de dezembro de 2022. Proc.º n.º 18/2021 – AUDIT DA IV.

Na sequência do Relato da auditoria mencionada em epígrafe, recebido a coberto do documento em referência, a pronúncia contraditória da Marinha é a seguinte:

1. No ponto 3 das Observações:

“3. O acompanhamento da execução material da LPM é efetuado pelo sistema EPM, encontrando-se por atingir o objetivo de desenvolvimento do SIGDN para obter automaticamente em EPM a informação orçamental e o RELPM

Apesar da implementação da interface entre o SIGDN e o EPM, subsistem dificuldades quanto à associação automática dos dados relativos à execução financeira e material referentes à LPM.”

O controlo e o acompanhamento execução material e financeira da LPM são efetuados com base na informação residente no EPM e no SIGDN, sendo fundamental o correto funcionamento da *interface* entre estes dois sistemas que permitirá a partilha da informação financeira (do SIGDN para o EPM), obtendo-se assim um maior nível de integração. Neste sentido, em junho de 2020, a Marinha concluiu o *upgrade* do EPM, consubstanciado na migração do *MS Project Server* 2010 para o *MS Project Server* 2019 (Anexo I) e, desde abril de 2021, participa na equipa de projeto da Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional (DGRDN), para o *Upgrade* Tecnológico e Funcional da Ferramenta de Gestão de Projetos da Defesa (MS EPM) (Anexo II).

2. No ponto 5 das Observações:

“5. O valor disponível resultante das dotações corrigidas é superior ao estabelecido na LPM, devido à dotação corrigida exceder de modo sistemático a dotação inicial

A dotação corrigida sofreu um aumento significativo em relação à dotação inicial, no montante de 147 M€, em 2019, de 184 M€, em 2020, e de 185 m€, em 2021, resultantes da transição de saldos de anos anteriores, de reforços especiais e de reembolsos de IVA, que influenciam o valor disponível das capacidades e dos respetivos projetos."

Os projetos da LPM da Marinha estão planeados em EPM prevendo o retorno dos montantes relativos à restituição de IVA para o projeto, nos termos do artigo 8.º da Lei Orgânica n.º 2/2029 (LPM), conjugado com o Artigo 2.º e 3.º do Decreto-Lei n.º 84/2017 (Anexo III – exemplo relativo ao projeto de aquisição dos Navios de Patrulha Oceânicos). Assim, estes montantes adicionais à dotação inicial fazem parte integrante do planeamento dos investimentos plurianuais da LPM da Marinha.

3. No ponto 9 das Observações:

"9. O acompanhamento da execução material da LPM é efetuado com base nos entregáveis sem priorização dos mesmos, o que não permite a avaliação da edificação de cada capacidade

Passaram a constar nos RELPM objetivos/indicadores/metapas associados aos projetos aprovados na LPM-2019, que contribuem para proceder a uma avaliação da execução. No entanto, esta avaliação material dos projetos continua a concretizar-se através do registo de "entregáveis", ou seja, dos fornecimentos ocorridos, sem estabelecer uma ordem de importância e essencialidade na sua disponibilização para a operacionalidade das forças."

No âmbito do Acompanhamento pela Assembleia da República da execução da LPM, previsto no artigo 3.º, da Lei Orgânica n.º 2/2019, de 17 de junho, a Marinha disponibiliza a informação na forma, e com os indicadores solicitados pela DGRDN para a elaboração dos relatórios de execução semestrais e anuais da LPM (vide Anexo IV – Relatório de execução da LPM de 2021).

Os relatórios de execução da LPM, refletem o estado da edificação material dos projetos e a sua execução financeira, apresentando os indicadores previstos nas fichas de projeto e de capacidade. Os restantes elementos da capacidade DOTMLP11¹ são avaliados, de acordo com o Ciclo de Planeamento de Defesa Militar, de dois em dois anos, através de um relatório denominado Avaliação Militar da Situação de Capacidades.

No âmbito da definição de indicadores de desempenho orientados para a avaliação do impacto da execução dos projetos na modernização, operacionalização e sustentação do Sistema de Forças, está em curso o desenvolvimento de uma ferramenta informática, no âmbito do Grupo de Acompanhamento do Planeamento de Defesa (GAPD)² (Anexo II), que prevê métricas, comum aos Ramos, para a monitorização de todos os elementos de uma capacidade, alinhada com a execução da LPM. Pretende-se deste modo ter, a qualquer momento, uma imagem real do estado de edificação das capacidades militares através de indicadores e métricas, ficando também

¹ Doutrina, organização, treino, material, logística, pessoal, infraestruturas e informação.

² O GAPD é coordenado pela DGPDN.

disponível uma avaliação do estado das capacidades do Sistema de Forças e dos *NATO Capability Targets*.

No decorrer do processo de revisão da LPM, foram estabelecidos pela DGRDN, em conjunto com o Estado-Maior General das Forças Armadas e com os Ramos, novos objetivos e indicadores, que servem de base comum a todas as entidades executantes, com vista a possibilitar a obtenção de informação fiável, completa e rastreável (*vide* Anexos V e VI). Neste quadro, foram definidos quatro indicadores, nomeadamente:

- A taxa de evolução do projeto LPM, que decorre da razão entre as *milestones* alcançadas e as planeadas para o projeto;
- A taxa de execução financeira, relativa à razão entre o montante anual executado e o montante orçamentado para o projeto;
- A taxa de execução das entregas, que respeita à razão entre as entregas realizadas no ano e as previstas para o projeto; e
- A taxa de adjudicações dos processos aquisitivos programados, relativa à razão entre o número de adjudicações realizadas e o número adjudicações previstas para o projeto.

4. No parágrafo 35:

“

Quadro 1 - Evolução das dotações iniciais da LPM-2015/LPM-2019

Serviços	Ano 2019		
	LPM 2015	LPM 2019	Diferença
Serviços Centrais	72 347	102 960	30 613
EM G FA	7 550	7 820	270
Ramos			
Marinha	73 190	64 337	- 8 853
Exército	62 290	59 451	- 2 839
Força Aérea	59 623	60 432	809
Total	275 000	295 000	20 000

Fonte: Anexo da Lei Orgânica n.º 2/2019, de 17 de junho.

”

De acordo com a Lei Orgânica n.º 7/2015, de 18 de maio, o valor correto do somatório para o ano de 2019 da Marinha é de 73 191 m€ (em vez de 73 190 m€ constante no Quadro 1), assim como a diferença correta de 8 854 m€ (em vez de 8 853 m€ constante no Quadro 1).

5. Nos parágrafos 69 a 71:

“No período em análise, as verbas referentes ao “autopagamentos” aumentaram em todos os anos e capítulos, sendo que, em 2021, atingiram cerca de 133 M€. Nos Serviços Centrais e na FAP atingiram o valor de 54M€ e 49 M€, respetivamente, o que corresponde a 109% e 42% dos pagamentos efetivos.

A prática utilizada concretiza-se numa distorção orçamental a carecer de urgente resolução, sublinhando-se a necessidade de “revisão das regras que permitam a

transição de dotações para o ano económico seguinte de forma a não afetar a correção da despesa e da receita”, como consta da recomendação dirigida ao Ministério das Finanças.

Sobre esta matéria, a Marinha veio, no anexo às Demonstrações Financeiras de 2020, referir o seguinte: “De modo a dar cumprimento ao exposto da FAQ41 da Comissão de Normalização Contabilística (CNC) encontra-se em estudo a alteração do procedimento inerente à Transição de Saldos da LPM. A situação em apreço irá permitir o controlo do empolamento de gastos, proveitos e dos valores das subvenções subjacentes ao pagamento dos montantes da Transição de Saldos da LPM no Pedido de Libertação de Créditos”

Considera-se que esta observação do Relato, designadamente a distorção orçamental na contabilização das receitas e das despesas afetas à LPM, no final do exercício orçamental, operada pelos “autopagamentos”, decorre do cumprimento pela Marinha, enquanto serviço integrado, dos termos estritos do normativo técnico estabelecido pela Direção-Geral do Orçamento (Anexo VII), e cujos procedimentos se encontram incorporados no Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional, da responsabilidade da Secretária-Geral do Ministério da Defesa Nacional, sistema este, operado pela Marinha e demais entidades da Defesa Nacional, sem possibilidade das entidades efetuarem procedimentos diversos e não parametrizados no referido sistema de informação, de acordo com os documentos em Anexo VIII e Anexo IX.

Lista de Anexos:

Ponto 3 das Observações:

Anexo I - 377 - 19.11.2019 - Ministério da Defesa Nacional – Marinha.

Anexo II - DGPDN_Atá 14 reunião do GAPD (Desenvolvimento de ferramenta informática).

Ponto 5 das Observações:

Anexo III - Print EPM Plano de projeto NPO (Planeamento do retorno do IVA e da transição de saldos).

Ponto 9 das Observações:

Anexo II - DGPDN_Atá 14 reunião do GAPD (Desenvolvimento de ferramenta informática)

Anexo IV -MDN_RELATORIO EXECUCAO LPM REPORTADO ANO 2021.

Parágrafos 69 a 71:

Anexo VII – Email da Direção Geral do Orçamento, de 4JUN2020.

Anexo VIII – Email da Entidade Coordenadora do SIGDN, de 27MAI2020.

Anexo IX – Documento apenso ao email da Entidade Coordenadora do SIGDN de 27MAI2020 - NT 2013FIN12 - Entrega de saldos ECE v2.



S. R. *do RA IV.*
4º, 12/1/2023
CM

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

TRIBUNAL DE CONTAS

E 330/2023
2023/01/12



Em resposta

refira:

11 01 2023*000390

P.º: 06/23

Para: Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro Mário Mendes Serrano
Tribunal de Contas
Av. da República, 65
1050-189 Lisboa

Assunto: **AUDITORIA DE ACOMPANHAMENTO À LEI DE PROGRAMAÇÃO MILITAR – PERÍODO DE 2019 A 2021**

Ref.º: V/ Ofício n.º 45170/2022, de 21 de dezembro de 2022

Exm. L. G. Costa juiz Conselheiro Mário Mendes Serrano

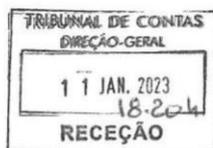
No seguimento do pedido de pronúncia sobre o teor do Relato da Auditoria de Acompanhamento à Lei de Programação Militar, no período de 2019–2021, formulado através do ofício em referência, encarrega-me S. Ex.ª o Chefe do Estado-Maior da Força Aérea de prestar a V.Ex.ª, os esclarecimentos e contributos tidos por relevantes:

1. Observação de auditoria n.º 12:

Relativamente ao registo contabilístico do contrato de locação e da dívida bancária, é entendimento da Força Aérea que, o mesmo deverá ser da competência da DGRDN, entidade que atualmente assegura o seu pagamento, atendendo ao preconizado pela RCM n.º 50/2015, de 09 de julho, que determina a transferência para o Estado, através da Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), a universalidade de direitos e responsabilidades da EMPORDEF.

2. Observação de auditoria n.º 13:

a. Efetivamente a Força Aérea tinha uma previsão global de receita de Fundos Europeus, no âmbito do projeto europeu *Single European Sky ATM research* (SESAR) que foi assumida e inscrita como dotação inicial, no





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

- valor indicado no relato de auditoria de 6,344 M€. Contudo esse valor global repartia-se por 5,349 M€ efetivamente inscrito, adicionalmente, à dotação inicial de 2019, da Capacidade “Transporte Aéreo (TPT) Estratégico, Tático e Especial” e 0,995 M€ teve aplicação prevista noutro projeto gerido pela Força Aérea (“Capacidade Comando e Controlo”).
- b. Acresce igualmente que esta previsão de receita não tem qualquer impacto no projeto LPM que financia o contrato FISS da frota C-295 (Projeto “Transporte Aéreo Tático e Especial”). Tal informação consta no Relatório da Execução da Lei de Programação Militar reportado ao ano de 2019, na sua página 118;
 - c. Relativamente ao ano de 2020, a dotação inicial reportada para esta Capacidade é coincidente com a prevista na programação financeira da LPM, conforme consta do Relatório da Execução da Lei de Programação Militar Reportado ao ano de 2020, na sua página 108;
 - d. Quanto ao saldo a transitar, de facto a diferença entre a previsão de receita (5,349 M€) e a receita efetivamente arrecadada (0,084 M€) teve impacto no apuramento dos saldos de execução da LPM reportados a 2019.
3. Observação de auditoria n.º 14:
- a. A Força Aérea considera que as verbas disponíveis para a Capacidade de Transporte Aéreo (TPT) Estratégico, Tático e Especial, onde se integra o contrato FISS, são insuficientes para o pagamento da manutenção, nos termos em que foi inicialmente contratada, o que levou a uma redução de 1.060 horas de voo (HV), considerando que a mesma reflete os factos e o propósito da Adenda n.º 1 ao referido contrato, pelo que os tetos orçamentais serão respeitados, adequando-se o regime de esforço em conformidade ou, em sede de revisão da LPM, reforçando as dotações, tal como já foi preconizado no anteprojecto de proposta de LPM, para o quadriénio 2031 a 2034.
4. Observação de auditoria n.º 15:
- a. O aumento dos preços contratuais que decorreu da assinatura da adenda n.º 1 ao contrato FISS foi devidamente justificado pela MAF nos relatórios



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

que elaborou e aceite pelas entidades que viabilizaram esta adenda, desde logo S. Ex.^a o Ministro da Defesa Nacional. A despesa que daqui resulta respeita, quer a programação financeira que esteve na base da autorização da despesa constante do Despacho n.º 8252/2019, de 11 de setembro de 2019, publicado em Diário da República, 2.ª série (n.º 179) a 18 de setembro de 2019 (cfr. n.º 3), quer a programação financeira constante da LPM, pelo que não se vislumbra a necessidade de alterar as dotações consagradas para os vários anos da LPM, ao nível das suas dotações iniciais, salvo se existir nova revisão de contrato, caso não resulte num ajustamento do nível de ambição, ou a identificação de fonte de financiamento supletiva para acomodar esse potencial incremento;

- b. Os preços do valor HV de manutenção indicados no quadro n.º 8 para o contrato FISS foram os fixados em 2006 e, nos termos contratuais, foram anualmente sujeitos a atualização. Neste sentido, os valores em vigor em 2018, quando foi iniciada a renegociação do contrato FISS eram de 1.172€ para a versão TAT (em vez dos 971€) e de 1.832€ para a versão VIMAR (em vez dos 1.517€);
- c. À exceção de 2019, devido à já mencionada questão de a dotação inicial da Capacidade “Transporte Aéreo (TPT) Estratégico, Tático e Especial” contemplar uma previsão de receita de fundos europeus (que, de novo se releva, não teve impacto no projeto LPM que financia o contrato FISS da frota C-295), as dotações iniciais em 2020 (22,860 M€) e 2021 (14,023 M€) que constam dos Relatório da Execução da Lei de Programação Militar estão em linha com os valores constantes da programação financeira da LPM, facto aliás evidente por via do quadro 7 do relato ora em análise;
- d. A adenda n.º 1 ao contrato FISS contempla como operação mínima 2.540 HV anuais, por apenas existir dotação orçamental disponível para este número, como devidamente fundamentado pela MAF no relatório que submeteu à consideração de S. Ex.^a o Ministro da Defesa Nacional. Não



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

obstante o Regime de esforço definido para 2019 ter sido de 3.600 HV¹, as HV efetivamente voadas foram de 3.648 HV. Em todo o caso, não se considera que haja “evidente desajustamento” entre o previsto na LPM e o efetivamente gasto e contratualizado, uma vez que a despesa incorrida em 2019 está enquadrada contratualmente e conforme a despesa máxima autorizada para esse ano.

- e. Acresce que a definição do regime de esforço de cada sistema de armas que constituem a “Capacidade de Transporte Aéreo (TPT) Estratégico, Tático e Especial”, tem em conta a realidade de cada um, para o plano global de empenhamento operacional previsto para cada ano, uma vez que existe resiliência e até redundância, em função da missão específica a desempenhar.
5. Observação de auditoria n.º 16:
- a. Através do n/ Ofício n.º 13381, de 28 de novembro de 2018, S. Ex.ª o Chefe do Estado-Maior da Força Aérea enviou a S. Ex.ª o Ministro da Defesa Nacional, um memorando expondo que, com a entrada em vigor da adenda n.º 1 ao contrato FISS e os previsíveis tetos orçamentais estipulados no projeto de revisão da LPM então em curso, não seria possível cumprir o regime de esforço pretendido e que seria inevitável a redução do número de horas possíveis de realizar, implicando reduzir o número de horas de voo relativas à “operação mínima” para 2.540 HV/ano, como veio a suceder.
- b. Nos anos de 2020 e 2021, nomeadamente por efeito da pandemia Covid-19, verificou-se um acentuado decréscimo do número de horas de voo efetivamente realizadas, que ficou aquém do valor definido na adenda n.º 1 do contrato FISS para a operação mínima. Para esse decréscimo também contribuíram fatores de material, nomeadamente a revisão pelo fabricante, das tolerâncias à corrosão dos motores, que motivou várias inspeções e ações de manutenção inopinadas, reduzindo a disponibilidade de

¹ Regime de Esforço para o C-295M foi inicialmente proposto pela Divisão de Operações, conforme Informação n.º 955, de 16JAN19.



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

aeronaves, conforme consta do respetivo Relatório da Execução da Lei de Programação Militar de 2021.

6. Observação de auditoria n.º 17:
- a. Na sequência do despacho de S. Ex.^a o Ministro da Defesa Nacional, comunicado através do ofício cuja cópia constitui o Anexo A, a Força Aérea solicitou à Direção-Geral do Orçamento (DGO), instruções técnicas quanto à viabilidade e à forma de efetuar o registo contabilístico e orçamental do crédito correspondente à compensação a favor do Estado português, resultante do Acordo de Revogação do Contrato de Contrapartidas celebrado no decurso da aquisição das aeronaves C-295M;
 - b. A resposta da DGO, de que consta cópia em anexo B, originou dúvidas quanto à forma de operacionalização das mesmas, motivo pelo qual foram solicitados os necessários esclarecimentos adicionais, através de mensagem de correio eletrónico que se junta em anexo C, reiterados no mês de outubro, aguardando-se ainda resposta por forma a dar seguimento ao registo anteriormente referido, em articulação com os Órgãos e Serviços Centrais do Ministério da Defesa Nacional;
 - c. Em função do teor do relato ora em apreço, serão efetuadas novas diligências junto da DGO, prevendo-se que no decorrer do primeiro semestre do corrente ano de 2023 possa ser concretizado o registo contabilístico e orçamental do crédito resultante da celebração da carta de compromisso FISS, elemento essencial para a sua subsequente utilização;
 - d. Releva-se que o crédito determinado pela carta de compromisso prevê a sua utilização por via de crédito de horas, mas também por serviços adicionais, aspeto importante tendo em conta os processos de modernização e atualização em curso e programados, como sejam, por exemplo, a substituição dos sistemas de comunicações por satélite e de navegação;
 - e. Neste sentido, não se afigura que a utilização do referido crédito esteja em risco, uma vez que o seu período de utilização é de oito anos, e até 2026



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

prevêem-se diversas necessidades no âmbito da sustentação e contínua atualização do sistema de armas, conforme acima mencionado.

7. Projeto de recomendação para o Chefe do Estado-Maior da Força Aérea:
- a. Conforme exposto no ponto anterior, considera a Força Aérea estar a desenvolver as diligências tidas por adequadas para ir ao encontro do acolhimento do projeto de recomendação em causa.

Mais me encarrega S. Ex.^a o Chefe do Estado-Maior da Força Aérea de reiterar a total disponibilidade da Força Aérea caso sejam necessários esclarecimentos adicionais face à informação ora prestada.

Com os melhores cumprimentos,

O CHEFE DO GABINETE

Sérgio R. L. da Costa Pereira
Major-General Piloto Aviador

Em Anexo:

A – Cópia do Ofício n.º 5165/CG, de 07 de dezembro de 2021, do Gabinete de S. Ex.^a o Ministro de Defesa Nacional;

B – Ofício n.º 216/DEL02/DEL02/2022 de 30 de junho de 2022, da Direção-Geral do Orçamento;

C – Mensagem de correio eletrónico de 11 de agosto de 2022 entre a Direção de Finanças da Força Aérea e a Direção-Geral do Orçamento.

do RA IV.
L, 12/1/2023
Cuj

TRIBUNAL DE CONTAS

E 335/2023
2023/1/12



Correio Registrado

Email:
daiv@tcontas.pt

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro
do Tribunal de Contas
Dr. Mário António Mendes Serrano
Av. República, n.º 65
1050-189 LISBOA

V/Ref.
Proc. N.º 18/2021-AUDIT DA IV

N/Ref.
SAI_DGTF/2023/153 - DSRF
10/01/2023

Assunto: Auditoria de Acompanhamento à Lei de Programação Militar – Período de 2019 a 2021

Exmo. Senhor,

Na sequência do envio a esta Direção-Geral do Relato da Auditoria em assunto, a coberto do ofício da Direção-Geral do Tribunal de Contas n.º 45143/2022, de 21.12.2022, tecem-se os seguintes comentários relativamente às observações de auditoria constantes dos pontos 88 a 96:

A Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 50/2015, de 9 de julho, estabeleceu um conjunto de linhas de orientação tendentes à liquidação da Empordef, Empresa Portuguesa de Defesa, SGPS, S.A. (Empordef), entre as quais a promoção da dissolução da Defaerloc — Locação de Aeronaves Militares, S.A. (Defaerloc), no prazo máximo de 30 dias, e da transferência para o Estado, através da Direção -Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), da participação da Empordef no capital social da IdD — Plataformas das Indústrias de Defesa Nacionais S.A. (IdD), no quadro da orientação estratégica definida para aquela sociedade de promoção, divulgação, nacional e internacional, da atividade das empresas do setor da defesa.

A referida RCM definiu, assim, um quadro orientador com vista à implementação, por parte do Conselho da Administração da Empordef, das medidas tendentes à extinção da Sociedade, em consonância com as orientações anteriormente expressas através da RCM n.º 42/2014, de 27 de junho.

Na sequência das referidas orientações, foi desencadeado o processo conducente à extinção da Empordef, tendo a dissolução desta Sociedade sido concretizada por Deliberação Unânime por Escrito de 20 de julho de 2015, tendo-se operado a sua extinção em 31 de dezembro de 2019, com o registo do encerramento da respetiva liquidação.

A dissolução e encerramento da liquidação da Defaerloc, verificou-se em 30.12.2019, através de deliberação da respetiva Assembleia Geral (AG), da mesma data, nos termos do artigo 141º do Código das Sociedades Comerciais (CSC), tendo a sua extinção ocorrido em 31.12.2019, com o respetivo registo.

Conforme expressamente indicado na Ata da AG da Defaerloc anteriormente referida (Ata n.º 13), cuja cópia se anexa, na data da sua realização, a sociedade havia já procedido à transmissão da propriedade das aeronaves C-295M a favor do Ministério da Defesa Nacional bem como da sua posição contratual a favor do Estado, nos respetivos contratos instrumentais de manutenção, nela se referindo, ainda, que o contrato de financiamento da aquisição das aeronaves se encontrava abrangido por um acordo de cessão de créditos, cuja estruturação jurídica garantia a manutenção do pagamento, ou o seu cumprimento, pelo Ministério da Defesa Nacional.

Razão pela qual não se contemplam na identificação dos ativos e dos passivos a transmitir em partilha para o Estado, descritos na mesma Ata da AG, as referidas aeronaves nem as responsabilidades emergentes da sua aquisição.

De facto, a transferência da propriedade das referidas aeronaves para o Ministério da Defesa Nacional, através da Força Aérea Portuguesa, havia-se concretizado anteriormente à realização da referida AG, mais concretamente em 18 de outubro de 2019, conforme Auto de Entrega e Aceitação, da mesma data, cuja cópia se anexa, celebrado em cumprimento do despacho do Ministro da Defesa Nacional n.º 8252/2019, de 18 de setembro, publicado no DR n.º 179/2019, Série II de 18 de setembro, no qual igualmente se estabelece que o contrato de financiamento da aquisição daquelas aeronaves continuava a ser cumprido nos moldes até então prosseguidos.

Assim, as responsabilidades associadas ao reembolso do remanescente do financiamento das aeronaves não integraram o passivo transmitido para o Estado, quer em resultado da extinção da Defaerloc, quer em resultado da extinção da Empordef. Embora não seja o caso, note-se, porém, que os passivos transmitidos para o Estado apenas quando respeitem a responsabilidades vencidas são assumidos pela Direção Geral do Tesouro e Finanças.

Com a extinção da Empordef foi transmitido para o Estado todo o património remanescente da sua liquidação, ativo e passivo, designadamente todas as participações sociais de que a referida sociedade era titular à data, entre as quais a participação no capital social da IdD, conforme partilha aprovada na AG realizada em 31.05.2019.



Posteriormente, em cumprimento do despacho n.º 786/2020, de 21 de janeiro, do Ministro da Defesa Nacional e do Secretário de Estado do Tesouro publicado DR n.º 14/2020, Série II, de 21 de janeiro, sobre a reorganização das participações públicas no setor da defesa, foi promovida a reestruturação da IdD em cujo âmbito se procedeu ao aumento do respetivo capital social, em espécie, realizado por incorporação de participações sociais do Estado, que lhe foram transmitidas por força da extinção da Empordef, conforme Ata da AG da IdD de 29.06.2020 (Ata n.º 25), cuja cópia se anexa, salientando-se que esta operação não implicou a transmissão para a IdD de quaisquer obrigações das extintas Empordef ou Defaerloc.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral

Maria João
Dias Pessoa
de Araújo

Assinado de forma
digital por Maria
João Dias Pessoa de
Araújo
Dados: 2023.01.11
18:40:18 Z

Maria João Araújo

Anexos:

- Ata N.º 13 da Assembleia Geral da Defaerloc — Locação de Aeronaves Militares, S.A., de 30/12/2019;
- Auto de Entrega e Aceitação celebrado em 18 de outubro de 2019, entre a Defaerloc — Locação de Aeronaves Militares, S.A., a Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional (DGRDN) e a Força Aérea Portuguesa (FAP);
- Ata N.º 25 da Assembleia Geral da IdD — Plataformas das Indústrias de Defesa Nacionais S.A., de 29/06/2020.