



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

## PROPOSTA DE LEI N.º 70/VIII

### APROVA A LEI DE PROGRAMAÇÃO MILITAR

#### Exposição de motivos

De acordo com o artigo 26.º da Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro (Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas), a previsão das despesas militares a efectuar pelo Estado, no reequipamento das forças armadas e nas infra-estruturas de defesa, deve ser objecto de planeamento e revestirá a forma de leis de programação militar.

A Lei n.º 15/87, de 30 de Maio (1.ª Lei de Programação Militar), incluiu pela primeira vez um conjunto coerente e integrado de programas de reequipamento e infra-estruturas, tendo ainda incorporado os programas constantes da Lei n.º 34/86, de 2 de Setembro, designada Lei do Reequipamento das Forças Armadas.

A Lei n.º 46/98, de 7 de Agosto, que aprovou a nova Lei-Quadro das Leis de Programação Militar, a Lei n.º 50/98, de 17 de Agosto, que aprovou a Lei de Programação Militar, e a Lei Orgânica n.º 2/99, de 3 de Agosto, que aprovou a primeira alteração à Lei n.º 46/98, de 7 de Agosto, no sentido de acomodar a locação e outros contratos de investimento no âmbito do equipamento das forças armadas, incluem um conjunto coerente e integrado de programas de equipamento, armamento e infra-estruturas, bem como os programas de desactivação de equipamentos, armamento, munições e infra-estruturas e de investigação e desenvolvimento (I&D).

A modernização das forças armadas é um imperativo nacional, que se integra no objectivo mais geral da modernização da sociedade portuguesa.

De facto, o Programa do XIV Governo Constitucional prevê a apresentação à Assembleia da República da revisão da Lei de Programação Militar, paralelamente à sua revisão de dois em dois anos à luz da sua concreta execução, o que permitirá adequar os sistemas de armas e de equipamentos às necessidades efectivas, de forma a



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

conseguir custos menos elevados e a possibilidade de inflexão em caso de alteração do cenário do seu emprego.

A fundamentação conceptual e doutrinária das opções da revisão da Lei de Programação Militar constitui objecto de preocupação, face às alterações aceleradas da cena internacional em questões de defesa e segurança.

Definidas para períodos de aplicação de seis anos, nos termos da respectiva lei, as leis de programação militar encerram em si mesmas, por isso, factores de rigidez que, face à evolução rápida da situação em matéria de defesa e segurança, importa ultrapassar de modo eficaz.

Da experiência recolhida durante a execução das anteriores Leis de Programação Militar constata-se que o horizonte temporal definido para a programação militar é limitador da exploração das possibilidades abertas pelo reequipamento das forças armadas, em termos da transformação da despesa a executar neste domínio, em investimento que contribua para a modernização e melhoria da base tecnológica e da indústria de defesa, e para o reforço da dinâmica de integração das empresas nacionais na cadeia de valor acrescentado da indústria de defesa europeia, mediante o mecanismo das contrapartidas e da participação em programas cooperativos.

Considera-se, pois, apropriado institucionalizar um sistema mais flexível e mais coerente com a lógica de desenvolvimento nacional integrado, que, sem perder de vista o médio prazo necessário ao planeamento da aquisição de sistemas de armas e equipamentos de elevada sofisticação e complexidade, assegure as condições indispensáveis para a participação efectiva do sistema científico, tecnológico e industrial no reequipamento das forças armadas, e propicie uma mais completa integração no planeamento estratégico da NATO e uma melhor resposta ao seu programa de iniciativa de capacidades de defesa, assegurando-se, simultaneamente, e também na óptica das capacidades, a articulação com as obrigações assumidas por Portugal na construção da Política Europeia Comum de Segurança e Defesa.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Segundo estes mesmos critérios, considerou-se ainda como necessário proceder à eliminação da cláusula anteriormente existente, que limitava, em cada ano, a 20% do total de investimento a realizar em programas da lei de programação militar, o montante global máximo de autorização financeira ao Governo para satisfação de encargos com prestações a liquidar, referentes a contratos de investimento público sob a forma de locação. Com efeito, sendo o recurso a esta forma de financiamento a solução tendencialmente empregue, no futuro, para conseguir adquirir os cada vez mais dispendiosos sistemas de armas e equipamentos no âmbito da defesa, aquela limitação vinha inviabilizar a sua aplicação.

Preende-se, assim, introduzir um conceito e uma metodologia de planeamento e programação, alterando o horizonte de seis para 18 anos, por forma a configurar programas com encargos plurianuais ajustados a modelos de financiamento em *leasing* operacional. mantendo-se o princípio da revisão da Lei de Programação Militar em cada biénio, possibilitando-se a harmonização da programação militar com o ciclo bienal de planeamento de forças e permitindo-se a introdução de novos programas de investimento, que estejam a ser avaliados no planeamento a mais longo prazo.

As grandes prioridades da revisão da Lei de Programação Militar que o Governo propõe são as que constam dos programas nela incluídos.

Os critérios de selecção e definição de prioridades, nos programas de investimentos, enunciados na presente lei, evidenciam o conceito de sustentação de capacidades militares, adequadas à previsibilidade de circunstâncias e ameaças à segurança, que obriguem à utilização do sistema e dispositivo de forças no Espaço Estratégico de Interesse Nacional Permanente e a interoperabilidade dessas capacidades em conformidade com as obrigações assumidas por Portugal no interior das Alianças.

Com a execução dos programas na presente proposta de lei, obter-se-á uma melhoria qualitativa e quantitativa global adequada ao sistema de forças nacional, condição essencial de acréscimo da credibilidade da sua função dissuasora, conferindo-lhe simultaneamente maior mobilidade e flexibilidade e permitindo condições mais



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

adequadas de integração e participação em forças e operações de carácter multinacional.

O quadro de financiamento dos programas a que se refere a presente lei, e que consta no mapa anexo ao presente diploma, constitui uma situação de transição, por não reflectir ainda, na sua totalidade, a programação de longo prazo que se pretende instituir, na medida em que esta está condicionada pelo planeamento de armamento, equipamentos e infra-estruturas, de médio prazo, ainda em vigor.

Assim, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, o Governo apresenta à Assembleia da República a seguinte proposta de lei:

### Artigo 1.º

#### **Finalidade**

1 — A Lei de Programação Militar incorpora e desenvolve a aplicação de programas de investimento público das forças armadas relativos a forças, equipamento, armamento e infra-estruturas e é elaborada e executada de acordo com o regime definido na presente lei.

2 — A Lei de Programação incorpora ainda programas de desactivação de equipamentos, armamento, munições e infra-estruturas e de investigação e desenvolvimento (I&D).

### Artigo 2.º

#### **Contratos de investimento público**

1 — Os actos de investimento público previstos no n.º 1 do artigo anterior podem ser concretizados por locação sob qualquer das suas formas contratuais, quando tal se mostrar justificado pelo interesse nacional, de modo a permitir a dilatação no tempo da



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

satisfação do correspondente encargo financeiro, sem prejuízo da normal inscrição das prestações anuais no mapa que contém os programas da lei de programação militar.

2 — Os contratos previstos no número anterior podem integrar o serviço de manutenção e devem prever a desactivação dos bens que são o seu objecto no final da respectiva vigência.

3 — Os contratos previstos no n.º 1 deste artigo não podem, sob pena de nulidade, conter cláusulas que, directa ou indirectamente, imponham limitações ao uso dos bens locados ou que permitam ao locador ter acesso a bens ou a documentos susceptíveis de pôr em risco a segurança nacional, estando este obrigado a renunciar expressamente aos direitos que a lei eventualmente lhe confira a esse respeito.

### Artigo 3.º

#### **Impacte anual no saldo global do sector público administrativo**

1 — A despesa pública anual e o correspondente impacte no saldo global do sector público administrativo respeitarão as regras da contabilidade nacional estabelecidas para o registo contabilístico dos contratos de locação financeira e de locação operacional.

2 — Nos contratos de locação financeira o impacte no saldo global do sector público administrativo corresponderá, no ano da celebração do contrato, ao valor integral de aquisição do equipamento e, durante os restantes anos da vida do mesmo, à componente de juros das rendas pagas.

3 — Nos contratos de locação operacional o impacte no saldo global do sector público administrativo corresponderá ao valor anual das rendas pagas.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Artigo 4.º

#### **Responsabilidades contingentes decorrentes de cláusulas penais**

No Orçamento do Estado de cada ano a dotação provisional do Ministério das Finanças será devidamente dotada por forma a suportar os pagamentos respeitantes a responsabilidades contingentes resultantes do accionamento de cláusulas penais contra o Estado, eventualmente incluídas nos contratos de locação referidos no n.º 3 do artigo 3.º.

### Artigo 5.º

#### **Âmbito e período de aplicação**

1 — Na Lei de Programação Militar são inscritos os programas necessários à consecução dos objectivos de força nacionais aprovados no âmbito do ciclo bienal de planeamento de forças, tendo em conta a programação financeira dos custos adstritos à respectiva realização.

2 — A Lei de Programação Militar abrange um período de três sexénios, sendo obrigatoriamente revista nos anos pares, sem prejuízo do disposto no artigo 13.º, por forma a manter aquele horizonte temporal.

3 — Nas revisões da Lei de Programação Militar pode-se, caso os objectivos de força nacionais o aconselhem, proceder ao cancelamento e alteração de programas inscritos, afectar os respectivos saldos a outros programas, bem como inscrever novos programas.

4 — Os programas cujo financiamento eventualmente exceda o período fixado no n.º 2 têm uma anotação em que será indicada a previsão dos anos e dos correspondentes custos até ao seu completamento.

5 — Para efeitos da presente lei o plano de forças é o plano de médio prazo destinado a concretizar o sistema de forças e o dispositivo aprovado em consequência do estabelecido no Conceito Estratégico Militar e nas missões das forças armadas.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Artigo 6.º

#### **Programas**

Os programas cuja execução se tenha afastado significativamente do planeado são obrigatoriamente reanalisados nas revisões que ocorrem nos anos pares e os que não tenham sido concluídos ao fim do prazo previsto no n.º 2 do artigo anterior nos da sua existência são obrigatoriamente reavaliados.

### Artigo 7.º

#### **Preparação**

1 — O Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, os Chefes de Estado-Maior dos Ramos e os serviços centrais do Ministério da Defesa Nacional, de acordo com os objectivos de força nacionais e a directiva de planeamento de defesa do Ministro da Defesa Nacional, elaboram os anteprojectos de programação militar do seu âmbito.

2 — Os anteprojectos referidos no número anterior são presentes ao Conselho de Chefes de Estado-Maior, que sobre eles delibera, relativamente à sua harmonização e à sua compatibilidade com os níveis de prontidão e capacidade de sustentação tidos por adequados para as forças e meios que constituem a componente operacional do sistema de forças bem como o seu dispositivo.

3 — Compete ao Conselho Superior Militar, sob a orientação do Governo, por intermédio do Ministro da Defesa Nacional, elaborar os projectos de propostas da lei de programação militar e suas revisões.

4 — O Governo, por intermédio do Ministro da Defesa Nacional, submete os projectos referidos no número anterior a parecer do Conselho Superior de Defesa Nacional.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

5 — Recebido aquele parecer, o Governo aprova em Conselho de Ministros a proposta de lei de programação militar ou das suas revisões, submetendo-as à Assembleia da República para apreciação e aprovação.

### Artigo 8.º

#### **Execução**

1 — O Governo promove a execução da lei de programação militar, cuja orientação e fiscalização são da responsabilidade do Ministro da Defesa Nacional, sem prejuízo da competência da Assembleia da República.

2 — Em execução daquela lei podem ser assumidos os compromissos necessários para os períodos abrangidos, mediante os procedimentos estabelecidos e respeitadas as competências próprias ou delegadas da entidade a quem a lei cometer aquela responsabilidade.

3 — A proposta de orçamento anual do Ministério da Defesa Nacional inclui o estabelecido para o ano em causa na lei de programação militar.

4 — O encargo anual relativo a cada um dos programas pode, mediante aprovação do Ministro da Defesa Nacional, ser excedido até ao montante não superior a 30% do respectivo valor inscrito para o ano em causa, desde que não inviabilize a execução de outros programas, não podendo, em qualquer caso, o total dos encargos orçamentais ser, em cada ano, superior à soma dos respectivos valores fixados na lei de programação militar.

5 — Os saldos eventualmente verificados nos programas no fim de cada ano económico transitam para o orçamento do ano seguinte, para reforço das dotações dos mesmos programas até à sua completa execução.





## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Artigo 9.º

#### **Detalhe dos programas**

1 — Os programas a considerar na lei de programação militar, concretizados em subprogramas, são apresentados separadamente pelos serviços centrais do Ministério da Defesa Nacional, Estado-Maior-General e ramos das forças armadas, em correspondência com o plano de forças, contendo obrigatoriamente a respectiva calendarização de execução, descrição e justificação adequadas.

2 — Por cada programa são ainda referenciados os custos inerentes aos investimentos induzidos relativos à operação e à modernização do equipamento e armamento, bem como o ano do respectivo ciclo de vida em que deverão ocorrer.

3 — Na apresentação dos subprogramas devem ser indicadas detalhadamente as previsões de acréscimo ou diminuição de custos anuais de funcionamento normal decorrentes da execução dos programas e com efeitos nos respectivos orçamentos.

4 — O Governo apresenta à Assembleia da República, juntamente com as propostas de lei de programação militar ou suas revisões, o respectivo plano de financiamento e informa anualmente aquela Assembleia sobre a execução de todos os programas constantes da lei de programação militar.

### Artigo 10.º

#### **Custos dos programas**

Os custos dos programas, constantes no mapa anexo ao presente diploma, estão expressos a preços constantes do ano em que ocorra a revisão da Lei de Programação Militar.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Artigo 11.º

#### **Programação de compromissos**

1 — A realização de investimentos sob a forma de contratos de locação previstos no artigo 2.º implica a fixação e aprovação prévia de um plano plurianual de pagamentos.

2 — O plano plurianual deve estabelecer o prazo de execução do contrato e discriminar os encargos financeiros a assumir em cada ano económico.

### Artigo 12.º

#### **Limites orçamentais**

1 — Anualmente, no Orçamento do Estado é fixado o montante global máximo de autorização financeira ao Governo para satisfação de encargos com as prestações a liquidar, referentes a contratos de investimento público sob a forma de locação.

2 — O Governo envia anualmente à Assembleia da República um relatório até ao fim de Março, onde constem detalhadamente os contratos efectuados no ano anterior e as responsabilidades futuras deles resultantes, bem como toda a informação necessária ao controlo da execução destas normas.

### Artigo 13.º

#### **Assunção de compromissos**

1 — Os compromissos que dêem origem a encargos plurianuais podem ser assumidos pelo Ministério da Defesa se os respectivos montantes não excederem, em



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

cada um dos anos económicos seguintes, os limites e prazos estabelecidos, para este efeito, na presente lei e de acordo com os critérios determinados na lei anual do orçamento, no âmbito de cada um dos programas aprovados pela Assembleia da República, tendo em vista a sua plena realização.

2 — O primeiro ano da execução das despesas respeitantes aos compromissos plurianuais deve corresponder àquele em que é assumido o compromisso em causa.

3 — São da competência do Ministro da Defesa Nacional as transferências de verbas:

- a) Entre programas se se mantiver a respectiva classificação funcional;
- b) Entre as diversas medidas, projectos ou acções num mesmo programa;
- c) Decorrentes das transferências das competências de uma entidade gestora de um programa ou medida para outras entidades ou da sucessão destas nas competências da primeira;
- d) Provenientes de projectos ou acções existentes para novos projectos ou acções.

4 — Os programas com encargos plurianuais co-financiados pelo Plano de Investimento e Desenvolvimento de Administração Central são objecto de contratos programa aprovados por portaria conjunta dos Ministros da Defesa Nacional e do Planeamento.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Artigo 14.º

#### **Mapa de programas**

O quadro de programas a que se refere a presente lei, bem como os saldos provenientes da execução da anterior Lei de Programação Militar, constam no mapa anexo ao presente diploma.

### Artigo 15.º

#### **Isenção de emolumentos**

Sempre que se torne necessária à execução da presente lei a celebração de contratos, ficam os mesmos isentos de emolumentos devidos pelo serviço de visto do Tribunal de Contas.

### Artigo 16.º

#### **Norma transitória**

A primeira revisão da Lei de Programação Militar deve ocorrer no ano de 2002, devendo produzir os seus efeitos a partir do ano 2003.

### Artigo 17.º

#### **Norma revogatória**

São revogadas as Leis n.º 46/98, de 7 de Agosto, n.º 50/98, de 17 de Agosto, e n.º 2/99, de 3 de Agosto.



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 26 de Abril de 2001. — O Primeiro-Ministro, *António Manuel de Oliveira Guterres* — O Ministro da Presidência, *Guilherme Waldemar Pereira d'Oliveira Martins* — O Ministro da Defesa Nacional, *Júlio Castro Caldas* — Pelo Ministro das Finanças, *Fernando Manuel dos Santos Vigário Pacheco*.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### PROPOSTAS DE LEI N.º 70/VIII (APROVA A LEI DE PROGRAMAÇÃO MILITAR)

Relatório e parecer da Comissão de Defesa Nacional

#### **Relatório**

#### **1 — Introdução**

A proposta de lei foi aprovada no Conselho de Ministros do dia 26 de Abril de 2001 e nesse mesmo dia foi admitida pelo Sr. Presidente da Assembleia da República e anunciada ao Plenário.

Na Conferência dos Representantes dos Grupos Parlamentares do dia 8 de Maio de 2001, a proposta foi agendada para dia 17 de Maio (em substituição de um agendamento potestativo do Partido Socialista).

No tempo de trabalho de que a Comissão de Defesa Nacional dispôs, foi agendada para dia 10 de Maio, entre as 16 horas e 30 minutos e as 17 horas e 30 minutos, uma reunião com o Sr. Ministro da Defesa Nacional, acompanhado do Sr. Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Defesa Nacional.

A Comissão recebeu, além da proposta de lei, uma «Memória Justificativa e Descritiva dos Programas» e as «Fichas dos Programas». Estas últimas vinham com classificação de «reservado», mas a sua configuração e o tipo de informações nela contidos é exactamente igual às «Fichas de Programas» entregues, por exemplo, pelos Srs. Ministros António Vitorino e Veiga Simão, respectivamente no debate parlamentar da revisão da segunda Lei de Programação Militar e da aprovação da terceira Lei de Programação Militar. Embora sem a mesma configuração o conteúdo das fichas é também da mesma natureza da informação fornecida pelos Srs. Ministros Leonardo Ribeiro de Almeida e Fernando Nogueira no debate da Lei do Reequipamento das



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Forças Armadas de 2 de Setembro de 1986, da aprovação da primeira Lei de Programação Militar e da aprovação da segunda Lei da Programação Militar. Nenhum destes documentos teve classificação de «reservado».

### 2 — Técnica legislativa

A proposta de lei contém uma significativa alteração de técnica legislativa. Até à proposta de lei n.º 70/VIII, sempre se distinguiu, de um lado a Lei-Quadro das Leis de Programação Militar (cfr. artigos 26.º, n.º 1, e 73.º, n.º 2, alínea e) da Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro) e do outro, a Lei da Programação Militar (cfr. artigo 26.º, n.º 2, da mesma Lei).

Foi assim que foram aprovadas, como Leis-Quadro das Leis de Programação Militar, as Leis n.º 1/85, n.º 66/93 (que alterava a Lei n.º 1/85), n.º 46/98 (que revogava e substituíra a Lei n.º 1/85) e n.º 2/99 (que alterava a Lei n.º 46/98, permitindo o *leasing*).

Paralelamente, foram aprovadas, como leis de programação, a Lei n.º 34/86 (com quatro programas concretos), a primeira Lei de Programação Militar (Lei n.º 15/87, que incorporou os programas da Lei n.º 34/86), a segunda Lei de Programação Militar (Lei n.º 67/93), a revisão da segunda Lei de Programação Militar (Lei n.º 17/97) e a Lei de Programação Militar de 1998 (terceira Lei de Programação Militar, Lei n.º 50/98).

No entanto, esta distinção foi sempre meramente formal, como se demonstra pela história das leis de programação militar. De facto, a Lei n.º 34/86 (na altura conhecida como «lei intercalar» da Lei de Programação Militar) já não obedecia às regras da lei-quadro (Lei n.º 1/85), designadamente por não referir todo o plano de investimentos e por ter sido aprovada antes da aprovação dos documentos que a deviam suportar (designadamente a aprovação formal do sistema de forças). A primeira Lei de Programação Militar (1987, para o período de 1987 a 1991), fez logo uma alteração à Lei n.º 1/85, pelo que esta nunca chegou a ser integralmente aplicada!

Em 1992, ... não houve Lei de Programação Militar!



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Para a aprovação da segunda Lei de Programação Militar (1993, para o período de 1993 a 1997), foi feita uma alteração à Lei n.º 1/85, através da Lei n.º 66/93. O mesmo sucedeu com a terceira Lei de Programação Militar, para a qual foi aprovada nova lei-quadro (Lei n.º 46/98).

Isto é, a lei-quadro nunca funcionou como tal (como lei-quadro), sempre alterada à medida das necessidades de cada Lei de Programação Militar.

A presente proposta de lei resolve esta saga pela eliminação de um dos termos: deixa de existir lei-quadro como lei autónoma. A proposta contém todas as normas de uma lei-quadro (sendo revogadas as Leis n.ºs 46/98 e 2/99).

Contendo normas desta natureza, a presente Lei tem de assumir a natureza de Lei Orgânica (cfr. Constituição da República, artigos 164.º, alínea d), e 166.º, n.º 2).

Por outro lado, a proposta propõe-se revogar a terceira Lei de Programação Militar (cfr. artigo 17.º, que revoga a Lei n.º 50/98). Assim sendo, a presente Lei de Programação Militar faz mais do que a revisão da anterior Lei de Programação Militar, tal como estava previsto nos artigos 2.º, n.º 2, e 8.º da Lei n.º 46/98. Assim sendo, deve ser qualificada como quarta Lei de Programação Militar.

### **3 — Normas de enquadramento**

As normas das propostas que têm sido materialmente incluídas na lei-quadro das leis de programação militar são as normas dos artigos 1.º a 13.º. No essencial, reproduzem o normativo das leis em vigor (Lei n.º 46/98 e Lei Orgânica n.º 2/99), com as seguintes diferenças:

– Artigo 5.º, n.º 2: a Lei de Programação Militar abrange hoje um sexénio, passará a abranger três sexénios;

– Artigo 9.º: corresponde ao artigo 6.º da Lei n.º 46/98, mas o n.º 2 deste artigo 6.º não é transcrito para a proposta (o n.º 2 diz: «por cada programa são indicados os custos





## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

de cada um dos anos da vigência da lei de programação militar, determinados a preços do ano da respectiva aprovação»).

– Artigo 10.º: é uma disposição nova, embora se refira à matéria do acima citado artigo 6.º, n.º 2, com uma solução diferente (em vez de «preços do ano de aprovação do programa», passará a ser «preços constantes do ano em que ocorra a revisão da Lei de Programação Militar»).

– Não é transcrito o artigo 7.º da Lei n.º 46/98, que dizia: «Aos programas inscritos na Lei de Programação Militar aplicam-se regras orçamentais dos programas plurianuais em tudo o que não contrarie a presente Lei».

- Artigo 13.º (novo): sendo o seu conteúdo constituído por típicas normas de uma lei de enquadramento orçamental, trata-se de uma «antecipação» do processo em curso na Assembleia, da revisão da lei de enquadramento orçamental;

- Artigo 11.º: a Lei n.º 2/99 fixava um limite para a locação, estabelecendo que o encargo em cada ano com as prestações a liquidar não podia ser superior a 20% do total do investimento a realizar em programas da Lei de Programação Militar com execução nesse ano; a proposta de lei acaba com esse limite.

### **4 — Data da apresentação da Lei de Programação Militar**

A Lei deveria ter sido aprovada por forma a entrar em vigor em 1 de Janeiro de 2001 (cfr. artigo 8.º da Lei n.º 46/98, onde se diz que a revisão da terceira Lei de Programação Militar devia ocorrer em 2000). Mas este atraso não é inédito: a primeira Lei de Programação Militar (1987-1991) foi publicada em 30 de Maio de 1987. A segunda Lei de Programação Militar (1993-1997) foi publicada em 31 de Agosto de 1993. E a terceira Lei de Programação Militar (1998-2003) foi publicada em 17 de Agosto de 1998. Quem sai aos seus não degenera...



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### **5 — Lei de Programação Militar: a questão dos saldos**

Os artigos 14.º a 16.º e o mapa anexo constituem a Lei de Programação Militar (quarta Lei de Programação Militar como atrás se referiu).

Observa-se que é explicitado que «os saldos provenientes da anterior Lei de Programação Militar constam do mapa anexo». A fórmula corrobora a asserção de que se trata de uma nova Lei de Programação Militar (quarta).

Por outro lado, resolve de uma forma diferente a questão dos saldos. O problema pôs-se na transição da segunda para a terceira Lei de Programação Militar. Na altura, foi defendido que os saldos da segunda Lei de Programação Militar (1993-1997) deveriam transitar para a terceira Lei de Programação Militar (1998-2003), mas tal não teve acolhimento, sendo mesmo rejeitada na Comissão de Defesa Nacional uma proposta de alteração apresentada nesse sentido (cfr. Relatório da Comissão de Defesa Nacional, II Série A, n.º 28, de 15 de Março de 1997, pág. 425). Na fórmula agora utilizada (cfr. artigo 14.º), os saldos transitam.

Nos termos do relatório da execução da terceira Lei de Programação Militar referente ao ano 2000, a dotação inscrita foi de 35,595 milhões de contos, sendo a dotação efectiva (com os saldos acumulados) de 65,075 milhões.

Desse total, foram executados encargos no valor de 29,885 milhões, foi qualificado como comprometido um valor de 25,074. O saldo referido é de 35,190 milhões de contos. Na verba considerada comprometida está, uma verba de 16,05 milhões de contos para capacidade submarina.

### **6 — Enquadramento conceptual**

A Lei de Programação Militar, contendo as opções e prioridades quanto a investimentos públicos nas Forças Armadas, deriva de uma hierarquia conceptual, em cujo topo estão a Constituição da República e a Lei da Defesa Nacional e das Forças



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Armadas, e os objectivos permanentes da Defesa Nacional que, na Constituição e na Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, se inscrevem.

Na hierarquia conceptual da Política de Defesa Nacional, o instrumento norteador é o Conceito Estratégico de Defesa Nacional, do qual decorre, em sucessivos patamares, o Conceito Estratégico Militar, a definição das Missões das Forças Armadas, do Sistema de Forças e do Dispositivo. É no termo desta sequência que surgem as Leis de Programação Militar.

O conceito Estratégico de Defesa Nacional ainda em vigor foi aprovado em 13 de Janeiro 1994, em Conselho de Ministros, e publicado pela Resolução n.º 4/94, de 4 de Fevereiro (após o debate parlamentar sobre as Grandes Opções que enformam). Posteriormente, foi aprovado pelo Sr. Ministro da Defesa Nacional, em 17 de Junho de 1995, o Conceito Estratégico Militar, não tendo no entanto sido na altura apresentado ao Conselho Superior de Defesa Nacional para confirmação.

Em 8 de Janeiro de 1998, o Conselho Superior de Defesa Nacional confirmou o Conceito Estratégico Militar, as Missões das Forças Armadas, o Sistema de Forças Nacional e o Dispositivo de Forças, que lhe foram presentes pelo Sr. Ministro da Defesa Nacional Professor Veiga Simão. Foi na sequência da confirmação destes instrumentos que foi presente à Assembleia da República a terceira Lei de Programação Militar.

Desde a aprovação em começos de 1994 do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, ocorreram um conjunto de factos muito relevantes para a matéria em análise, que tornam o Conceito Estratégico de Defesa Nacional em vigor inadequado face à prática política instituída.

Para a análise da presente proposta de lei é particularmente relevante referir a evolução conceptual da NATO e da União Europeia.

Na Cimeira de Washington, além do alargamento da NATO a três países do Leste Europeu, foi aprovado o novo Conceito Estratégico, (que esteve presente na



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

intervenção do Kosovo) bem como a «Iniciativa da Capacidades de Defesa», que se traduz numa reorientação dos países da NATO quanto às prioridades de investimento.

Na União Europeia, a partir da aceitação pelos Estados Unidos no quadro da Nato de uma Identidade Europeia de Segurança e Defesa, passou-se rapidamente para o desenvolvimento de uma Política Europeia Comum de Segurança e Defesa. Em sucessivos Conselhos Europeus (Colónia, Helsínquia, Feira e Nice), foi decidida a criação de uma estrutura da segurança e defesa (já estão criados, designadamente, o Comité Político e de Segurança, o Comité Militar e o Estado Maior da União Europeia) e uma Força Europeia de Reacção Rápida (estando definido o sistema de forças respectivo, com a contribuição de cada país, incluindo a de Portugal).

A nova conceptualização privilegia, entre outros, conceitos como os de mobilidade, projecção de força e interoperacionalidade, que se podem encontrar na justificação da proposta de lei (cfr. parágrafos 9.º e 13.º da «exposição de motivos» da proposta de lei).

### **7 — Programas propostos**

Tomando como referência a terceira Lei de Programação Militar (1998-2003), a presente proposta de lei é substancialmente diferente em três pontos:

– Na qualificação de valores quanto a determinados programas, de maior volume financeiro, designadamente capacidade submarina (estava inscrito na terceira Lei de Programação Militar menos de 70 milhões, com «anos seguintes», e agora figuram 358 milhões; projecção de força, na Marinha, sobe de 22 milhões para 68 milhões; capacidade oceânica desce de 59 milhões para 6 milhões; Grupo de Aviação Ligeira do Exército sobe de 33 para 54 milhões; substituição dos PUMA sobe de 60 milhões para 114 milhões).



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- Na introdução de novos programas de grande volume financeiro, todos na Força Aérea (Modernização dos P3, no valor de 62 milhões; substituição dos C-212 com 137 milhões; e substituição do C-130, com 114 milhões);
- Numa calendarização diferente de alguns programas (por exemplo, o programa dos PUMA devia estar a gastar na terceira Lei de Programação Militar entre 2001 e 2003 cerca de 9 milhões, e na proposta só a partir da 2004 há inscrição de verbas).

A justificação global das opções feitas consta designadamente do ponto 1, 1.º parágrafo, da «Memória Descritiva e Justificativa dos Programas», na qual seguidamente é feita a descrição e justificação de cada programa concreto.

Deve sublinhar-se, entretanto, que a garantia de execução efectiva de cada programa é questionado pelo modelo de alteração à Lei que é previsto.

Para além do disposto no n.º 3 do artigo 5.º (que permite que nas revisões realizadas nos anos pares sejam cancelados e alterados programas e inscritos novos programas), releva o disposto ao artigo 8.º, n.º 4 (que permite exceder o montante previsto para cada programa em mais 30% em cada ano). Mais significativo ainda é o disposto no artigo 13.º, n.º 3, que define as transferências orçamentais de verbas que são da competência do Ministro da Defesa Nacional. Sendo que o Ministro da Defesa Nacional pode determinar desde transferências entre programas («se mantiver a respectiva classificação funcional», diz a Lei, mas o facto é que todos os programas têm a mesma classificação funcional!) até transferências «provenientes de projectos ou acções existentes para novos programas ou acções» [sem nenhum limite - cf. artigo 13.º, n.º 3, alínea d)], a garantia de execução física e orçamental da Lei de Programação Militar é baixa, já que são assim legalmente possível alterações radicais do seu conteúdo.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### 8 — Encargos financeiros

Há uma curva ascendente nos encargos financeiros, que se traduz nos seguintes números relativos ao 1.º sexénio (2001 a 2006):

2001: 37 343 milhões

2002: 40 331 milhões

2003: 43 559 milhões

2004: 47 043 milhões

2005: 55 723 milhões

2006: 60 792 milhões

Em 2006, o encargo é mais de 70% superior do que em 2001.

Os valores mantêm-se altos na primeira parte do exercício seguinte (2007 a 2012):

2007: 49,182 milhões

2008: 43,192 milhões

2009: 54,231 milhões

2010: 40 000 milhões

Analisando os valores globais e médias, são os seguintes:

<b>Sexénio</b>	<b>Valor global</b>	<b>Média anual</b>
2001 a 2006	284,793	47,3
2007 a 2012	245,487	40,8
2013 a 2018	175,658	29,1
Anos seguintes (2019 a 2035)	385 944	22,7



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Em conjunto, o valor para 2001 a 2035 é de 1091 milhões, o que corresponde a uma média anual para esses 35 anos de 31 milhões de contos.

Estes valores estão expressos, conforme refere a Lei, a preços constantes.

A estes valores terão de acrescer os valores de novos programas que terão de ser equacionados como necessários.

Para ter uma ideia do que isso significa, refere-se o caso da Marinha, onde um conjunto de novos programas serão naturalmente equacionados: Melhoria das Fragatas Vasco da Gama, aquisição de novas fragatas, substituição do navio reabastecedor (Bérrio) substituição do Schultz Xavier (navio balizador); substituição das lanchas da classe Argos e de outras lanchas costeiras e estuarinas; aquisição dos meios que permitam dar operacionalidade ao Navio Polivalente Marítimo (lanchas de desembarque, carros anfíbios de combate, helicópteros específicos); construção de novas patrulhas oceânicas (a acrescer às que agora é previsto construir) para evitar que o número de navios abatidos nesta área essencial da fiscalização seja superior ao número dos que ficam a operar; ponderação da aquisição de draga-minas.

Em vários programas são previstas contrapartidas de diferente natureza. Em termos genéricos, a respectiva valorização conceptual é feita no parágrafo 8.º da «exposição de motivos».

### **9 — *Leasing***

Está previsto para os seguintes programas:



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

<b>Programa</b>	<b>Valor total</b>
Submarinos	358 785
Navio polivalente logístico	68 960
Substituição dos PUMA	114 557
Substituição dos C-212	137 075
Substituição dos C-130	114 499
<b>Total</b>	<b>795 874</b>

Assim, do total de gastos previstos de 1091 milhões, são gastos em *leasing* 795 milhões, isto é, 72,5% do total.

O *leasing* previsto é o *leasing* operacional. As operações envolvem não só o meio mas também determinadas prestações de serviço e equipamentos de meio.

A justificação da opção pelo *leasing* é feita na «exposição de motivos» como sendo «a solução tendencialmente empregue, no futuro, para conseguir adquirir os cada vez mais dispendiosos sistemas de armas e equipamentos no âmbito da Defesa».

Mas, o recurso ao *leasing* não pode ser desligado dos efeitos sobre a dívida pública que teria o recurso a outros meios de financiamento. Para os partidos políticos que votaram a participação plena de Portugal na UEM e designadamente a aceitação do Pacto de Estabilidade, esses outros meios de financiamento significam um súbito e muito elevado agravamento da dívida pública, cujo efeito seria certamente o incumprimento do Pacto de Estabilidade.

Só quanto aos submarinos (sobre cujo processo de apreciação relevam as Resoluções do Conselho de Ministros n.ºs 14/98, de 30 de Janeiro, e 204/99, de 1 de Setembro, ambas ainda do Governo anterior) está discriminada a previsão de gastos, sendo o custo dos bens fornecidos de 175 milhões e o encargo total de 358 milhões, o que significa um encargo previsível com o *leasing* (a 25 anos) de 183 milhões.





## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### 10 — Parecer

A Comissão de Defesa Nacional solicitou alguns elementos adicionais de informação, designadamente a afectação NATO dos meios adquiridos, informação sobre os compromissos de Portugal com a Força Europeia de Reacção Rápida e sobre as incidências em Portugal da «Iniciativa de Capacidade de Defesa».

Nestes termos, a proposta de lei está em condições de ser apreciada e votada pelo Plenário da Assembleia da República, reservando os partidos políticos a sua posição para o debate.

Lisboa, 17 de Maio de 2001. — O Deputado Relator, *João Amaral* — O Presidente da Comissão, *Eduardo Pereira*.