

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL**

2024/2025



TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL

**GESTÃO DO PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO DAS FORÇAS ARMADAS –
MODELO DE FINANCIAMENTO – PAPEL DA LEI DE INFRAESTRUTURAS
MILITARES**

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A
FREQUÊNCIA DO CURSO NO IUM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO
SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS
FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS OU DA GUARDA NACIONAL
REPUBLICANA.**

**Paulo Jorge Gonçalves da Cunha
Coronel Administrador Aeronáutico**



INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS

GESTÃO DO PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO DAS FORÇAS
ARMADAS – MODELO DE FINANCIAMENTO – PAPEL
DA LEI DE INFRAESTRUTURAS MILITARES

COR ADMAER
Paulo Jorge Gonçalves da Cunha

Trabalho de Investigação Individual do CPOG

Pedrouços 2025



INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS

GESTÃO DO PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO DAS FORÇAS
ARMADAS – MODELO DE FINANCIAMENTO – PAPEL
DA LEI DE INFRAESTRUTURAS MILITARES

COR ADMAER
Paulo Jorge Gonçalves da Cunha

Trabalho de Investigação Individual do CPOG

Orientador: COR TIR ENG Carlos Alberto Rocha Afonso

Pedrouços 2025



Declaração de compromisso Antiplágio

Eu, Paulo Jorge Gonçalves da Cunha, declaro por minha honra que o documento intitulado “Gestão do património imobiliário das Forças Armadas – modelo de financiamento – papel da Lei de Infraestruturas Militares” corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida, enquanto auditor do Curso de Promoção a Oficial General 2024/2025 no Instituto Universitário Militar, e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

Tenho consciência que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética, moral, legal e disciplinar.

Pedrouços, 30 de junho de 2025

Paulo Jorge Gonçalves da Cunha
COR ADMAER



Agradecimentos

A presente investigação envolveu um estudo e análise de diversas matérias relacionadas com o modelo de financiamento do património imobiliário das Forças Armadas e a Lei de Infraestruturas Militares, e só foi possível graças ao apoio, reflexões críticas, disponibilidade e conselhos de vários intervenientes.

Agradeço ao meu orientador, Coronel Tirocinado de Engenharia Rocha Afonso, pela forma como me guiou desde o primeiro momento, na escolha de literatura de referência, fomentando total liberdade académica ao mesmo tempo que me foi incentivando a cada passo nesta tarefa desafiante.

À Coronel Psicóloga Cristina Fachada, pelo valioso apoio em Metodologia de Investigação Científica, sempre cuidadosa nas revisões, paciente e persistente nos comentários e com uma disponibilidade total para, no mais curto espaço de tempo, esclarecer todas as dúvidas.

Um agradecimento especial a todos os entrevistados, que apesar das suas agendas preenchidas, se disponibilizaram para partilhar comigo os seus conhecimentos e experiência, tornando este trabalho mais consistente e valioso.

Agradeço também aos Camaradas auditores do Curso de Promoção a Oficial General 2024/2025 pela camaradagem, espírito de corpo, partilha de conhecimento e boa disposição contagiante ao longo desta viagem. Fiquei mais rico com a vossa experiência.

Por fim, um profundo agradecimento à minha família, pela total disponibilidade, paciência e apoio infinito. Motivaram-me e incentivaram-me em todos os momentos e por isso estou agradecido à minha esposa Inês e aos meus filhos Rodrigo e Maria Laura, razões de procurar ser melhor todos os dias.



Índice

1. Introdução.....	1
2. Enquadramento teórico e conceptual.....	5
2.1 Revisão da literatura.....	5
2.1.1 Modelo de financiamento do património imobiliário das Forças Armadas.....	5
2.1.2 Lei de Infraestruturas Militares.....	8
2.2 Modelo de Análise.....	12
3. Metodologia e Método.....	14
3.1 Metodologia.....	14
3.2 Método.....	14
3.2.1 Participantes e procedimentos.....	15
3.2.2 Instrumentos de recolha de dados.....	15
3.2.3 Técnicas de análise de dados.....	16
4. Papel da Lei de Infraestruturas Militares no modelo de financiamento do património imobiliário das Forças Armadas.....	17
4.1 Estado-Maior-General das Forças Armadas.....	17
4.2 Marinha.....	19
4.3 Exército.....	22
4.4 Força Aérea.....	24
4.5 Síntese conclusiva e resposta à Questão Derivada 1.....	26
5. Modelo de financiamento do património imobiliário em Forças Armadas congéneres.....	28
5.1 Espanha.....	28
5.2 França.....	31
5.3 Reino Unido.....	32
5.4 Síntese conclusiva e resposta à Questão Derivada 2.....	36
6. Contributos para potenciar o papel da Lei de Infraestruturas Militares no modelo de financiamento do património imobiliário das Forças Armadas.....	38
7. Conclusões.....	40
Referências bibliográficas.....	45



Índice de Anexos

Anexo A – Dotação orçamental e receita da LIM.....	Anx A-1
Anexo B – Dotações globais e medidas relativas aos projetos de infraestruturas militares das FFAA	Anx B-1
Anexo C – Ficha de projeto da LIM.....	Anx C-1

Índice de Apêndices

Apêndice A – Corpo de conceitos.....	Apd A-1
Apêndice B – Relação das entidades entrevistadas e guião da entrevista.....	Apd B-1
Apêndice C – Análise de conteúdo das entrevistas.....	Apd C-1

Índice de Figuras

Figura 1 – Imóveis afetos à Defesa Nacional.....	2
Figura 2 – Modelo de financiamento das FFAA.....	6
Figura 3 – Execução orçamental em infraestruturas no EMGFA.....	18
Figura 4 – Execução orçamental em infraestruturas na Marinha.....	20
Figura 5 – Execução orçamental em infraestruturas no Exército.....	22
Figura 6 – Execução orçamental em infraestruturas na Força Aérea.....	25
Figura 7 – Recursos financeiros no INVIED.....	29
Figura 8 – Repartição do investimento no INVIED.....	30
Figura 9 – Investimentos em infraestruturas na LPM para 2025.....	32
Figura 10 – O património imobiliário do MoD por tipologia.....	33
Figura 11 – Custos do DIO em 2019/20.....	34
Figura 12 – Valor estimado de contratos PFI por departamento governamental.....	35
Figura 13 - Dotação orçamental e receita da LIM.....	Anx A-1
Figura 14 -Dotações globais e medidas relativas aos projetos de infraestruturas militares.....	Anx B-1

Índice de Quadros

Quadro 1 – Modelo de análise.....	13
-----------------------------------	----



Quadro 2 – Matriz SWOT: A LIM no modelo de financiamento do património imobiliário das FFAA.....	38
Quadro 3 – Corpo de conceitos.....	Apd-A1
Quadro 4 - Relação das entidades entrevistadas.....	Apd-B1
Quadro 5- Unidades de contexto.....	Apd-C1
Quadro 6- Unidades de registo.....	Apd-C8

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Objetivos Específicos e Questão Central.....	3
---------------------------------------------------------	---



Resumo

As infraestruturas afetas à Defesa Nacional e utilizadas pelas Forças Armadas são em número significativo, antigas e abrangem uma grande variedade de tipologias. Em geral, o seu estado de degradação é elevado e existem muitas situações de subutilização.

Face à necessidade de racionalizar e adequar as infraestruturas das Forças Armadas às novas necessidades e desafios, a Lei de Infraestruturas Militares foi o instrumento criado em 2008 para assegurar a conservação, manutenção, e edificação de infraestruturas, existindo grandes desafios à sua execução, com o histórico de arrecadação de receitas ficando recorrentemente aquém dos valores previstos na Lei de Infraestruturas Militares.

A presente investigação teve como objetivo propor contributos para potenciar o papel da Lei de Infraestruturas Militares no modelo de financiamento do património imobiliário das Forças Armadas, seguiu um raciocínio indutivo, ancorado numa estratégia qualitativa e num desenho tipo estudo de caso.

Foi realizada análise documental e efetuaram-se entrevistas semiestruturadas a sete especialistas militares, distribuídos pelo Estado-Maior-General das Forças Armadas e os três Ramos das Forças Armadas.

À luz das evidências encontradas, constatou-se que a Lei de Infraestruturas Militares não é autossustentável, tendo sido propostos contributos potenciadores do seu papel no modelo de financiamento do património imobiliário das Forças Armadas.

Palavras-chave: Autossustentabilidade; Lei das Infraestruturas Militares; Modelo de financiamento; Património imobiliário.



Abstract

The infrastructures assigned to National Defense and used by the Armed Forces are significant in number, old and encompass a wide variety of types. In general, they are in an advanced state of degradation, and there are many cases of underutilization.

Faced with the need to rationalize and adapt the Armed Forces equipment and infrastructures to new needs and challenges, the Military Infrastructure Law (MIL) was the instrument created in 2008 to ensure the conservation, maintenance and construction of infrastructures, but there are major challenges to its implementation with the revenue collection recurrently falling short of the amounts provided for in the MIL.

The aim of this research was to propose ways of enhancing the role of the MIL in the financing model for the Armed Forces' real estate assets. It followed inductive reasoning, anchored in a qualitative investigation and a case study research design.

Documentary analysis was carried out and semi-structured interviews were conducted with seven military specialists, distributed among the General Staff of the Armed Forces and the three branches of the Armed Forces.

Based on the evidence found, it was concluded that the MIL is not self-sustainable, and contributions were proposed to strengthen its role in the financing model of the Armed Forces' real estate assets.

Keywords: *Self-sustainability; Military Infrastructure Law; Financing Model; Real Estate Assets.*



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

A

ACL Aeroporto Complementar de Lisboa

C

CPOG Curso de Promoção a Oficial General

D

DEO *Defence Estate Optimisation*

DGRDN Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional

DGTF Direção-Geral do Tesouro e Finanças

DIM Direção de Infraestruturas da Marinha

DIO *Defence Infrastructure Organisation*

DIREC Divisão de Recursos

DN Defesa Nacional

E

EMA Estado-Maior da Armada

EME Estado-Maior do Exército

EMGFA Estado-Maior-General das Forças Armadas

F

FFAA Forças Armadas

I

INVIED *Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa*

IUM Instituto Universitário Militar

L

LIM Lei de Infraestruturas Militares

LPIM Lei de Programação de Infra-estruturas Militares

LPM Lei de Programação Militar



M

MD	Ministério da Defesa
MdA	<i>Ministère des Armées</i>
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MoD	<i>Ministry of Defence</i>

N

NEP	Norma de Execução Permanente
-----	------------------------------

O

OdE	Orçamento do Estado
OdF	Orçamento de Funcionamento
OE	Objetivo Específico
OG	Objetivo Geral
ORI	Orçamento de Receitas de Impostos
ORP	Orçamento de Receitas Próprias

P

PFI	<i>Private Finance Initiative</i>
PI	Património imobiliário
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central

Q

QC	Questão Central
QD	Questão Derivada
QO	Quadro Orgânico

R

RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RU	Reino Unido



S

SF Sistema de Forças

SID *Service d' Infrastructure de la Défense*

SM Superintendência do Material

SWOT *Strengths / Weaknesses / Opportunities / Threats*

T

TII Trabalho de Investigação Individual

U

UI Unidade Imobiliária

UE União Europeia



1. Introdução

O Património Imobiliário (PI) afeto à Defesa Nacional (DN) e utilizado pelas Forças Armadas (FFAA), constitui um conjunto relevante de infraestruturas militares distribuídas a nível nacional, cujas características de dimensão unitária e localização estratégica lhe conferem potencial de autonomia e polivalência de utilização (Vaz, 2009, p. 6).

Segundo Almeida (2019, p. 17-18) as “atuais IE [Infraestruturas], para além de serem em número significativo, são antigas e abrangem uma grande variedade de tipologias e possuem uma significativa dispersão territorial [...] e em geral, o estado de degradação é elevado e existem muitas situações de subutilização”.

Ao nível dos Ramos, a grande parte das instalações encontram-se afetadas ao Exército, que “por força da sua dispersão territorial se apresentam obsoletas e desadequadas à sua missão (apenas 45 % são consideradas adequadas ao seu dispositivo), enquanto as pertencentes à Marinha e à Força Aérea estão mais concentradas e ajustadas às suas necessidades/especificidades” (Camisa, 2009, p. 28-29).

Realce ainda para o facto do dispositivo territorial das FFAA ter vindo a ser alterado nos últimos anos, numa filosofia de concentração em determinados pontos do país, devido fundamentalmente a duas razões: (i) a primeira decorrente do processo de profissionalização, que diminuiu os efetivos das FFAA, face ao sistema de conscrição que vigorou até 2004; (ii) a segunda decorrente da perspetiva de emprego das FFAA, no passado mais vocacionada para a defesa do território, o que pressupunha uma ocupação da quadrícula territorial do país e, atualmente, vocacionada para uma perspetiva expedicionária (Teixeira, 2009, p. 157).

Assim, foi identificada a necessidade de “racionalizar e adequar os equipamentos e as infraestruturas das Forças Armadas às novas necessidades e desafios” (Teixeira, 2009, p. 12), sendo que a “requalificação das infra-estruturas militares é, há muitos anos, uma necessidade e um anseio – aliás, legítimo – das Forças Armadas” (Teixeira, 2009, p. 157).

A Lei de Infraestruturas Militares (LIM), aprovada pela Lei Orgânica n.º 2/2023, de 18 de agosto, conforme plasmado no n.º 1 do seu art.1.º:

[...] estabelece a programação do investimento com vista à conservação, manutenção, segurança, sustentabilidade ambiental e modernização e edificação de infraestruturas da componente fixa do sistema de forças e estabelece as disposições sobre a inventariação, gestão e valorização dos bens imóveis afetos à defesa nacional disponibilizados para rentabilização,



tendo em vista a aplicação dos resultados obtidos nas medidas e projetos nela previstos. (Lei Orgânica n.º 2/2023, de 18 de agosto, p. 2)

A realidade é que passados 16 anos desde a aprovação da então Lei de Programação de Infra-estruturas Militares (LPIM), Lei Orgânica n.º 03/2008, de 8 de setembro, até ao diploma legal atualmente em vigor, existem grandes desafios à execução da LIM, nomeadamente no que diz respeito à irregularidade dos processos de cobrança de receitas junto de algumas entidades e à morosidade da entrega da receita arrecadada pela entidade primeiramente recetora da mesma (Ministério da Defesa Nacional [MDN], 2023, p. 26), e o histórico de arrecadação de receitas demonstra que esta tem recorrentemente ficado aquém dos valores previstos na Lei, com exceção, nos últimos 10 anos, dos anos de 2019 e 2023 (Anexo A). Por outro lado, persistem alguns obstáculos à execução financeira dos projetos, nomeadamente a fraca capacidade de resposta do mercado aos procedimentos contratuais de empreitadas de obras públicas, particularmente sentida nos últimos dois anos devido à volatilidade dos mercados e ao aumento generalizado dos preços (MDN, 2024, p. 38).

Considerando o vasto PI das FFAA, com mais de 1.000 Unidades Imobiliárias (UI) (MDN, 2020, p. 117), conforme Figura 1, a sua vetustez e o facto de os recursos financeiros serem escassos, face às necessidades de investimento em infraestruturas, considera-se evidente a importância do tema.

Localização	UI DO ESTADO (a)						UI ARRENDADAS (b)						TOTAL
	SC	EMGFA	Marinha	Exército	Força Aérea	IASFA	SC	EMGFA	Marinha	Exército	Força Aérea	IASFA	
Continente	0	7	303	345	87	174	0	0	16	8	1	0	941
Açores	0	23	103	26	52	5	0	0	25	4	26	0	264
Madeira	0	16	22	12	12	1	0	0	35	0	0	0	98
USA	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	3
TOTAL	0	46	428	383	154	180	0	0	76	12	27	0	1306

(a) São consideradas "UI DO ESTADO", as UI cuja totalidade dos prédios (rústicos, urbanos ou mistos) que as compõem tem como titular o Estado.

(b) São consideradas "UI ARRENDADAS", as UI cuja parte dos prédios (rústicos, urbanos ou mistos) que as compõem não tem como titular o Estado.

Figura 1 – Imóveis afetos à Defesa Nacional

Fonte: Adaptado a partir de Anuário estatístico da Defesa Nacional (2020)

Por nunca ter sido realizada, da revisão da literatura efetuada, este Trabalho de Investigação Individual (TII) aborda a proposta de contributos potenciadores do papel da LIM no modelo de financiamento do PI das FFAA. Tendo por base o tema do TII e a delimitação a seguir descrita, o objeto de estudo é a LIM. A investigação desenvolvida foi delimitada com base nos domínios: tempo, espaço e de conteúdo (Santos & Lima, 2019, p. 42). No âmbito do domínio temporal, é abrangido o período de 2015 à atualidade,



considerando o facto de em 2015 ter sido implementada a reorganização da estrutura superior das FFAA, com a entrada em vigor das novas leis orgânicas do Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA) e dos três Ramos. O domínio espaço centrou-se nas FFAA – EMGFA e os três Ramos - em território nacional, em conjunto com espaços internacionais, com o propósito de analisar práticas desenvolvidas por outros países (Espanha, França e Reino Unido). Relativamente ao domínio conteúdo, a investigação foi orientada para o estudo do papel da LIM no modelo de financiamento do PI das FFAA.

O Objetivo Geral (OG) do TII é propor contributos para potenciar o papel da LIM no modelo de financiamento do PI das FFAA.

Para materializar o OG foram definidos dois Objetivos Específicos (OE) e uma Questão Central (QC) clara, exequível e pertinente (Quivy & Campenhoudt, 2003), conforme a Tabela 1.

Tabela 1 – Objetivos Específicos e Questão Central

OE1 - Analisar o papel da LIM no modelo de financiamento do PI das FFAA.

OE2 - Analisar o modelo de financiamento do PI de FFAA congéneres.

QC - Como potenciar o papel da LIM no modelo de financiamento do PI das FFAA?

O TII está organizado segundo o modelo de formato escolar previsto na Norma de Execução Permanente (NEP) do Instituto Universitário Militar (IUM) NEP/INV – 003 (IUM, 2020b), compreendendo uma introdução e mais seis capítulos.

A introdução compreende o enquadramento do tema e a justificação da investigação, o objeto de estudo e delimitações, os objetivos da investigação, a QC e uma breve descrição da organização do estudo.

No segundo capítulo é abordado o enquadramento teórico e conceptual, descrito o estado da arte e a revisão de literatura efetuada, bem como o modelo de análise.

No terceiro capítulo é explicada a metodologia e o método utilizado.

No quarto e quinto capítulos, apresentam-se as respostas às Questões Derivadas (QD).

No sexto capítulo são apresentados elementos potenciadores do papel da LIM no modelo de financiamento do PI das FFAA, QC do TII.

As conclusões são efetuadas no sétimo e último capítulo, que inclui um breve enquadramento do tema, o sumário do procedimento metodológico seguido, a súmula dos



resultados obtidos, os contributos para o conhecimento, as limitações, os estudos futuros e recomendações de ordem prática.



2. Enquadramento teórico e conceptual

Neste capítulo apresenta-se a revisão da literatura e o modelo de análise.

2.1 Revisão da literatura

Neste âmbito serão desenvolvidos os dois conceitos estruturantes que norteiam esta investigação: modelo de financiamento do PI das FFAA e LIM.

2.1.1 Modelo de financiamento do património imobiliário das Forças Armadas

Considerando que da revisão preliminar da literatura não existe uma definição para este conceito, decidiu-se recorrer aos conceitos de modelo de financiamento e de PI para posteriormente ser criado um conceito operativo a utilizar.

Iniciando a análise pelo conceito de modelo de financiamento, neste trabalho de investigação vai-se adotar a definição de “[...] sistema pelo qual são definidos as fontes e os volumes dos recursos financeiros necessários ao funcionamento de uma organização, bem como as regras associadas ao seu planeamento, disponibilização, aplicação, duração no tempo e remuneração” (Mata, 2013, p. 6).

No que diz respeito a recursos financeiros, é definido o Orçamento do Estado (OdE) como fonte principal de financiamento das FFAA, ao estipular-se que o EMGFA e os Ramos (Marinha, Exército e Força Aérea), “através dos seus órgãos, dispõem de receitas provenientes de dotações que lhe sejam atribuídas pelo Orçamento do Estado”, respetivamente nos termos do n.º 2 do art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 19/2022, de 24 de janeiro, do n.º 2 do art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 185/2014, de 19 de dezembro, do n.º 2 do art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 186/2014, de 19 de dezembro, e do n.º 2 do art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 187/2014, de 19 de dezembro.

As FFAA executam dois tipos de orçamento de despesa:

[...] Orçamento de Funcionamento (O[d]F). Suporta as despesas com as atividades correntes (Pessoal, Operação e Manutenção (O&M) e algumas despesas de Capital), sendo financiado maioritariamente pelo O[d]E, através das Receitas Gerais e, também, de forma marginal, pelas receitas provenientes do autofinanciamento (receitas próprias provenientes da venda de bens e serviços, previstas nas respetivas leis orgânicas).

- Orçamento de Investimento (OI). Subdivide-se em dois subgrupos:



- Orçamento de Investimento Militar. Financia a aquisição dos equipamentos de natureza estritamente militar, cujas fontes são leis de natureza plurianual. Por um lado, a LPM [Lei de Programação Militar]. Por outro lado, a Lei de Programação de Infraestruturas Militares (LPIM) [...] visando manter/modernizar infraestruturas afetas às FFAA, mediante as receitas provenientes, principalmente, da alienação de imóveis afetos à DN. [...].
- Orçamento de Investimento Não Militar. Abrange os investimentos em projetos de natureza não militar (e.g. formação escolar) que são sustentados pelo Capítulo 50 - Projetos do O[d]E (ex-Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC) e pelos projetos cofinanciados pela UE [União Europeia] (Mata, 2013, p. 7)

Na Figura 2 apresenta-se o modelo de financiamento das FFAA.

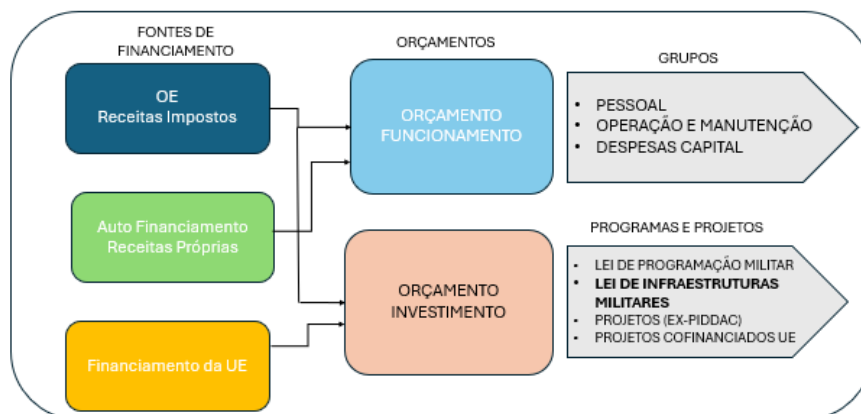


Figura 2 – Modelo de financiamento das FFAA

Fonte: Adaptado a partir de Mata (2013)

Após efetuado o enquadramento conceptual de modelo de financiamento, irá realizar-se o mesmo para o conceito de PI das FFAA.

Em termos gerais, o património é “o conjunto de bens de que um sujeito dispõe (duradouros e/ou não duradouros) para satisfazer as suas necessidades, confrontado com as responsabilidades que lhe correspondem” (Franco, 1997, p. 292).

O património do Estado “é constituído pelos bens susceptíveis de satisfazerem necessidades económicas de que o Estado é titular e pelas responsabilidades que sobre eles impendem: ele tem sempre um activo (bens) e um passivo (responsabilização)” (Franco, 1997, p. 303).



O património do Estado engloba duas categorias de bens: os bens do domínio público e os bens do domínio privado (Franco, 1997, p. 311).

Entende-se por domínio público:

[...] o conjunto das coisas que pertencendo ao Estado, às Regiões Autónomas ou às Autarquias Locais, as quais, dado o fim de utilidade pública a que se destinam, são submetidas por lei a um regime jurídico especial, caracterizado fundamentalmente pela sua incomerciabilidade, por forma a preservarem a produção dessa utilidade pública. (Fernandes, 1991, p. 166)

As obras militares, as zonas territoriais reservadas para a defesa militar, os navios da Armada, as aeronaves militares, os carros de combate e outros equipamentos militares de natureza e durabilidade equivalentes, são, de acordo com o art.º 84.º da Constituição da República Portuguesa, que remete para o Decreto-Lei n.º 477/80, de 15 de outubro, considerados como integrando o domínio público do Estado.

De acordo com o referido no parágrafo anterior, os imóveis afetos ao MDN integram o domínio público do Estado.

As coisas, que sendo propriedade do Estado e não integrem o domínio público, estão, em princípio, sujeitas ao regime de propriedade estatuído na lei civil e, por conseguinte, sujeitas ao comércio jurídico correspondente (Fernandes, 1991, p. 166).

Este trabalho de investigação incide sobre o PI que é “constituído pelos direitos sobre imóveis ou equiparados” por contrapartida de património mobiliário que é “constituído pelos direitos sobre móveis bem como pelos direitos de objecto imaterial” (Franco, 1997, p. 308).

Os bens pertencentes ao PI das FFAA, a valorizar e rentabilizar, que constem na lista de imóveis disponíveis para rentabilização após a sua desafetação do domínio público (Despacho n.º 8114/2019, de 5 de setembro), são submetidos ao regime previsto na LIM e subsidiariamente ao regime de gestão previsto no regime jurídico do PI público (nos termos do art.º 7.º da Lei n.º 02/2023, de 18 de agosto).

O regime jurídico do PI do Estado tem como objetivo a eficiência e racionalização dos recursos públicos e a sua conformidade com a atual organização do Estado, estabelecendo disposições gerais aplicáveis ao domínio público e regras aplicáveis ao domínio privado do Estado (Decreto-Lei n.º 280/2007, de 07 de agosto, 2007, p. 5048).

Face ao exposto adota-se, no presente trabalho, o seguinte conceito operativo para modelo de financiamento do PI das FFAA: sistema pelo qual são definidos as fontes e os volumes dos recursos financeiros necessários para a gestão de imóveis ou equiparados, do



domínio público e do domínio privado do Estado, afetos às FFAA, assim como os normativos associados ao seu planeamento, disponibilização e aplicação.

2.1.2 Lei de Infraestruturas Militares

A LIM incide sobre a conservação, manutenção, segurança, sustentabilidade ambiental, modernização e edificação de infraestruturas das FFAA através da aplicação de receitas obtidas pela rentabilização do património da DN sem funções operacionais (n.º 1 do art.º 1.º da Lei Orgânica nº 2/2023, de 18 de agosto).

Este instrumento de financiamento do PI das FFAA teve a sua origem em 2008, com a publicação da LPIM, Lei Orgânica nº 3/2008, de 18 de agosto.

Anteriormente à publicação da LPIM, até 2008, a fonte de financiamento preferencialmente utilizada para a requalificação das Infraestruturas Militares era a LPM (Reis, 2013, p. 14).

Quanto aos motivos de criação da LPIM, já em 2005 o programa do XVII Governo Constitucional referia o objetivo de proceder à “requalificação das infra-estruturas, de modo a assegurar o cumprimento das missões das FFAA, nomeadamente a sua presença em missões militares conjuntas no quadro da OTAN [Organização do Tratado do Atlântico Norte] e da UE”, prevendo para o efeito a aprovação da LPIM (Reis, 2013, p. 15).

Segundo Teixeira (2009, p. 157-158) a LPIM constituiu “o programa mais ambicioso de infra-estruturas militares desde a década de 60”, adaptando “as infra-estruturas militares às necessidades resultantes do novo Sistema de Forças, inclusivamente às prioridades que vão sendo definidas na Lei de Programação Militar, e [...] aos imperativos do Conceito Estratégico de Defesa Nacional”.

A LPIM, continha princípios e bases muito semelhantes à LPM, embora com inovações no que se refere à rentabilização do imobilizado, nomeadamente: por se destinar unicamente à componente das infraestruturas; pelo facto dos programas serem totalmente financiados pelas receitas geradas dos imóveis disponibilizados ou a disponibilizar pelos Ramos; em virtude da gestão de infraestruturas ser feita através de modalidades como a alienação, arrendamento, permuta e parcerias com promotores imobiliários (Camisa, 2009, p. 13).

Esta lei tinha a duração de dois sexénios, com revisões previstas para os anos ímpares e era considerada uma lei autossustentável, cujo investimento efetuado corresponderia à receita realizada; flexível, por permitir diversos mecanismos de rentabilização; e dinâmica,



porque à medida que se requalificariam e se construiriam novas infra-estruturas, iria permitir que fossem libertadas outras (Camisa, 2009, p. 20).

Esta questão da autossustentabilidade também é referida por Teixeira (2009, p. 14): “A Lei de Programação de Infraestruturas Militares é uma lei auto-sustentada, que por isso não onera o Orçamento do Estado [...]”.

A LPIM, de forma a permitir a rentabilização dos imóveis que não fossem necessários ao MDN, previa, no seu art.º 5º, que a sua desafetação do domínio público do Estado carecia de despacho conjunto do MDN e do Ministério das Finanças, passando assim a integrar o domínio privado do Estado, cuja gestão enquadrava-se no Decreto-lei n.º 280/2007, de 07 de agosto. A listagem dos imóveis a rentabilizar, viria a ser publicada no Decreto-lei n.º 219/2008, de 12 de novembro, abrangendo um total de 195, na maioria pertencentes ao Exército e à Marinha (Reis, 2012, p. 17).

Com a aprovação da LPIM encetou-se um processo que pretendia conformar as infraestruturas militares com as necessidades resultantes do Sistema de Forças (SF) aprovado, com as prioridades de investimento definidas na LPM e, ainda, garantir a adequação das mesmas ao Conceito Estratégico de Defesa Nacional (Camisa, 2009, p. 20).

Na realidade, a LPIM não alcançou os seus objetivos, não tendo sido aplicada nos últimos anos da sua vigência. Como consequência, as infraestruturas das FFAA registaram uma degradação acentuada, exigindo intervenções de recuperação mais profundas do que o inicialmente previsto. Tal situação poderia ter sido evitada caso as ações de manutenção e conservação tivessem sido realizadas de forma sistemática e atempada, em conformidade com as necessidades identificadas (Lobão, Pires e Menezes, 2016, p. 1).

A segunda LIM, Lei n.º 6/2015, de 18 de maio, já refletiu alterações resultantes da “Reforma 2020”, em termos de nomenclatura, tendo sido utilizada, no n.º 1 do seu art.º 1.º, a designação de “infraestruturas da componente fixa do sistema de forças”¹, ao invés de “imóveis afectos à defesa nacional”, conforme redação do n.º 1 do art.º 1.º da LPIM de 2008.

É com esta Lei de 2015 que ficou definido, no n.º 2 do seu art.º 2.º, que a Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional (DGRDN) é a entidade que centraliza a documentação e assume no MDN a condução dos procedimentos com vista à regularização

¹ Componente fixa do sistema de forças - Unidades, Estabelecimentos, Órgãos e Serviços essenciais à organização e apoio geral das Forças Armadas (Sistema de Forças 2014).



de património afeto aos Ramos das FFAA, pelo que é o interlocutor único junto da Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF²).

Outra novidade desta Lei de 2015, em relação à anterior, diz respeito aos princípios orçamentais, estando definido, no seu art.º 15.º, a repartição da receita gerada na rentabilização, da seguinte forma:

- “a) 90 % para execução da presente lei;
- b) 5 % para a Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional;
- c) 5 % para a Direção-Geral do Tesouro e Finanças.”

Estas verbas proporcionaram a estas entidades (DGRDN e DGTF) “os meios adequados para fazer face às despesas inerentes à preparação e consecução dos processos de regularização (registo, avaliação, hasta pública, etc)” (Lobão et al., 2016, p. 17).

Esta LIM, no que respeita ao articulado, tem também algumas inovações no sentido de agilizar os procedimentos subjacentes à rentabilização de PI desadequado ou excedentário afeto à DN, designadamente:

- Prevê uma listagem de imóveis a rentabilizar mais dinâmica na medida em que esta consta de Despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e da DN em substituição do anterior instrumento legislativo, o Decreto-Lei (nos termos do n.º 2 do art.º 1.º). A listagem dos imóveis a rentabilizar, viria a ser publicada no Despacho conjunto n.º 11427/2015, de 2 de outubro, abrangendo um total de 183 imóveis;

- Reconhecimento do despacho de desafetação do domínio público militar como documento bastante de prova da titularidade do Estado, para efeito de inscrição predial (n.º 2 do art. 24.º);

- Prevê a isenção de emolumentos pelo registo predial (n.º 1 do art. 24.º).

Mantiveram-se dois períodos de planeamento, contudo passaram de seis para quatro anos cada, fazendo com que a longevidade da Lei passasse de 12 para oito anos;

Analisando os valores inscritos na LIM de 2015, há uma notória contenção de expectativas, com uma redução de cerca de 70 %, sendo que na LPIM de 2008 estava prevista uma receita de cerca de 834 milhões de euros para doze anos, com uma média anual de aproximadamente 69,5 milhões de euros, passando-se, nesta LIM, para um montante de

² A ESTAMO S.A. assumiu as competências da DGTF nesta matéria, com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 60/2023, de 24 de julho, que estabelece o novo modelo de gestão integrada do património imobiliário público.



receita de pouco mais de 172 milhões de euros para oito anos, ou seja, uma média anual de cerca de 21,5 milhões de euros.

A terceira LIM, Lei n.º 3/2019, de 3 de setembro, contemplava três períodos de planeamento, de quatro anos cada, fazendo com que a sua longevidade passasse de oito para 12 anos, sendo os valores globais inscritos de 262 milhões de euros, distribuídos por cerca de 21,8 milhões de euros anuais.

Relativamente à listagem de imóveis a rentabilizar, foi publicado o Despacho n.º 8114/2019, de 5 de setembro, com 190 imóveis, listagem essa que se mantém em vigor, conforme disposto no n.º 2 do art.º 32.º da Lei Orgânica n.º 2/2023, de 18 de agosto.

Esta LIM passou a incluir a componente da segurança, para além da conservação, manutenção, modernização e edificação, em termos de programação de investimento das infraestruturas da componente fixa do SF (n.º 1 do art. 1.º).

Outra novidade desta lei prende-se com o facto de ficarem definidas, em termos de rentabilização dos imóveis, as relações com as autarquias (art. 6.º).

A quarta LIM, Lei Orgânica n.º 2/2023, de 18 de agosto, com um período de longevidade de 12 anos, entre 2023 e 2034, prevê um montante de investimento total superior a 272 milhões de euros (Anexo B), que representa um ligeiro incremento em relação à lei de 2019 (em 10 milhões de euros).

Esta Lei “consagra soluções inovadoras” (Despacho n.º 78/SEDN/2023, de 4 de outubro) em relação às leis anteriores, destacando-se:

- Inclusão da componente da sustentabilidade ambiental, para além da conservação, manutenção, segurança, modernização e edificação, em termos de programação de investimento das infraestruturas da componente fixa do SF (nos termos do n.º 1 do art.º 1.º).;

- Os imóveis a valorizar e a rentabilizar no âmbito da LIM são objeto de despacho do Primeiro-Ministro (nos termos do n.º 3 do art.º 1.º);

- Na parte em que excedam o montante anual de dotação de despesa previsto no anexo à lei e da qual faz parte integrante, as receitas de rentabilização de imóveis podem ser afetadas à execução da LPM, nos termos nela previsto (nos termos do n.º 4 do art.º 1.º);

- A DGRDN articula com o EMGFA, a quem cabe a harmonização e coordenação da proposta das FFAA, o planeamento dos investimentos prioritários na DN para edificação das suas medidas e projetos militares (nos termos do n.º 3 do art.º 2.º);



- Passa a ser da competência do membro do Governo responsável pela área da DN a modificação da distribuição das dotações entre as diversas medidas (nos termos do n.º 3 do art.º 3.º);

- Até ao final do mês de outubro de cada ano, o EMGFA envia à DGRDN a lista de projetos previstos, a financiar pela LIM no ano orçamental seguinte (nos termos do n.º 1 do art.º 4.º);

- Os projetos passam a ser acompanhados pelas respetivas fichas de projeto (exemplo em Anexo C), contendo o âmbito da intervenção, a programação financeira do projeto e uma descrição sumária do investimento ao nível da conservação, manutenção, segurança, modernização e edificação de infraestruturas (nos termos do n.º 3 do art.º 4.º);

- Compete à DGRDN acompanhar a execução da LIM, através de um sistema de informação que mantenha atualizado o inventário de todos os bens imóveis afetos à DN e, no plano das receitas e das despesas, de um mecanismo de acompanhamento da execução orçamental, financeira e operacional da presente lei (nos termos do n.º 1 do art.º 5.º);

- As relações com as regiões autónomas passam a estar definidas, em termos de valorização e rentabilização dos imóveis (art. 15.º).

- Mediante proposta do EMGFA, em articulação com os Ramos das FFAA, compete ao membro do Governo responsável pela área da DN, por despacho, determinar a repartição das receitas afetas à execução da presente lei pelas diversas medidas (nos termos do n.º 3 do art.º 18.º). Na lei anterior não estava explícito que a proposta era originária no EMGFA.

2.2 Modelo de Análise

No Quadro 1 apresenta-se o modelo de análise que norteia esta investigação.



Quadro 1 – Modelo de análise

Objetivo geral	Propor contributos para potenciar o papel da LIM no modelo de financiamento do PI das FFAA.				
Questão central	Como potenciar o papel da LIM no modelo de financiamento do PI das FFAA?				
Objetivos específicos	Questões derivadas	Conceitos	Dimensões	Indicadores	Técnicas de recolha de dados
OE1 Analisar o papel da LIM no modelo de financiamento do PI das FFAA	QD1 Qual é o papel da LIM no modelo de financiamento do PI das FFAA?	Modelo de financiamento do PI das FFAA LIM	Infraestruturas	Receita Despesa Autossustentabilidade	Análise documental e entrevistas semiestruturadas
OE2 Analisar o modelo de financiamento do PI de FFAA congéneres	QD2 Qual é o modelo de financiamento do PI de FFAA congéneres?	Modelo de financiamento do PI das FFAA	Recursos Financeiros	Receita Despesa	Análise documental



3. Metodologia e Método

Neste capítulo apresenta-se a metodologia e o método que modelaram este estudo.

3.1 Metodologia

A metodologia seguida na elaboração do TII é a definida na NEP/INV - 001 (IUM, 2020a) e nas Orientações Metodológicas para a elaboração de Trabalhos de Investigação (Santos & Lima, 2019).

Na presente investigação foi adotado o raciocínio indutivo, partindo da análise do particular, como o estudo de casos existentes, nacionais e internacionais, para o geral, procurando desta forma efetuar associações e estabelecer generalizações que permitam formular uma lei ou teoria que contribua para a consecução do OG (Santos & Lima, 2019, p. 18).

A estratégia de investigação alicerçou-se numa análise qualitativa, com “a interpretação dos fenómenos sociais e a atribuição dos respetivos significados [a ser] feita a partir de padrões encontrados nos dados [...]” (Santos & Lima, 2019, p. 27).

O desenho de pesquisa foi do tipo de estudo de caso (Santos & Lima, 2019, pp. 36-37), tendo em conta que se pretendeu recolher informação detalhada sobre as FFAA, focando a investigação no papel da LIM no modelo de financiamento do seu PI, e do tipo transversal, considerando as várias instituições analisadas (Santos & Lima, 2019, p. 33).

3.2 Método

O TII aqui desenvolvido, apoiado na NEP/INV – 001 (IUM, 2020a), NEP/INV – 003 (IUM, 2020b) e nas Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação (Santos & Lima, 2019), considerou a realização das duas fases da investigação: a primeira, designada por exploratória, e a segunda, designada por analítica e conclusiva. Considera-se importante referir que o conhecimento obtido no desenvolvimento da primeira fase determinou a introdução de ajustamentos no previsto para a condução da segunda fase.

O percurso metodológico adotado foi o seguinte:

- A Primeira Fase, designada por fase exploratória (Santos & Lima, 2019, p. 41), iniciou-se pela revisão da literatura, designadamente pela leitura e análise de trabalhos de investigação já publicados sobre as temáticas do modelo de financiamento do PI das



FFAA e da LIM, bem como pela realização de entrevistas exploratórias com vista a aprofundar o conhecimento sobre o estado da arte.

- Na Segunda Fase, designada por analítica e conclusiva, aprofundou-se o conhecimento obtido através da análise documental e de entrevistas semiestruturadas, cujos resultados foram vertidos numa matriz SWOT (*Strengths / Weaknesses / Opportunities / Threats*) (cfr. predito por Carapeto & Fonseca, 2006, p. 186-191), enquadrados pelas dimensões e indicadores definidos na metodologia da investigação, com o objetivo de propor contributos para potenciar o papel da LIM no modelo de financiamento do PI das FFAA.

Os pontos seguintes procuram apresentar de uma forma sistematizada os participantes e procedimentos, os instrumentos de recolha de dados e as técnicas de análise de dados.

3.2.1 Participantes e procedimentos

Para obter resposta às QD1 e QD2 foram endereçados convites aos atuais Diretores de Infraestruturas dos Ramos das FFAA, bem como a entidades com responsabilidades na componente de planeamento e execução da LIM, no EMGFA e nos Ramos das FFAA.

Foram realizadas sete entrevistas, constituindo uma amostra não-probabilística intencional (Santos & Lima, 2019, p. 69), efetivo ligeiramente superior à dimensão mínima considerada padrão (6 a 10) “de um grupo de informantes com alguma excecionalidade” (Rego, Cunha, & Meyer, 2019, p. 53). A relação das entidades entrevistadas e o guião da entrevista constam do Apêndice B.

Foi efetuado um primeiro contacto por telefone/e-mail aos potenciais participantes, a avaliar da sua disponibilidade para serem entrevistados e a assegurar as garantias de anonimato e confidencialidade, de que todos abdicaram. Seguidamente foi agendada a entrevista (presencial ou e-mail).

3.2.2 Instrumentos de recolha de dados

O conhecimento foi adquirido através de entrevistas exploratórias e pesquisa documental, que, segundo Gonçalves, Gonçalves & Marques (2021, p. 105) é uma forma complementar para obtenção da informação necessária à investigação, constituiu uma primeira aproximação ao tema do TII e visou consolidar a revisão da literatura, permitindo



definir o objetivo da investigação. O conhecimento obtido, complementado pelos elementos recolhidos através das entrevistas semiestruturadas, permitiu responder às questões: qual é o papel da LIM no modelo de financiamento do PI das FFAA? (QD1); e qual é o modelo de financiamento do PI em FFAA congéneres? (QD2). Na fase analítica e conclusiva, o conhecimento validado permitiu propor contributos para potenciar o papel da LIM no modelo de financiamento do PI das FFAA, OG do TII.

3.2.3 Técnicas de análise de dados

Para a análise das entrevistas (Apêndice C) recorreu-se a técnicas de análise descritiva através de matrizes de análise temática e análise temática tradicional (Santos & Lima, 2019, pp. 123 a 125), bem como a análise de conteúdos segundo Sarmiento (2013, pp. 53 a 66).

A análise documental baseou-se em Flick (2009, pp. 231 a 237).



4. Papel da Lei de Infraestruturas Militares no modelo de financiamento do património imobiliário das Forças Armadas

No presente capítulo, é analisado o papel da LIM no modelo de financiamento do PI das FFAA e respondida a QD1.

4.1 Estado-Maior-General das Forças Armadas

No EMGFA, o processo da LIM encontra-se alocado à Divisão de Recursos (DIREC), conforme o Decreto Regulamentar n.º 2/2023, de 6 de junho³.

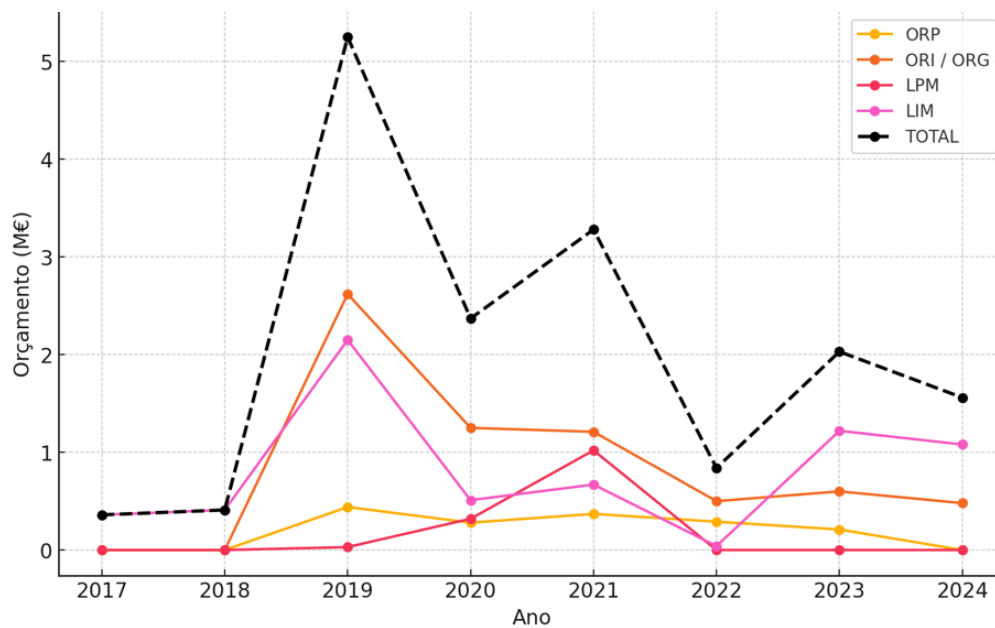
Em concreto, compete à Repartição de Planeamento e Programação da DIREC, conforme o art. 15.º do Decreto Regulamentar n.º 2/2023:

[...] n) Apoiar a elaboração dos anteprojetos de propostas da LPM e da LIM, coordenando os respetivos processos com os ramos, e acompanhar a execução das referidas leis no respeitante ao EMGFA, assegurando o reporte da sua execução material e financeira;

o) Colaborar na elaboração de propostas e atividades relativas aos anteprojetos de propostas da LPM e da LIM, respeitantes ao EMGFA, e coordenar a respetiva execução material e financeira. (Decreto Regulamentar n.º 2/2023, de 6 de junho, p. 15)

Na análise à Figura 3, verifica-se que o facto da LIM ser considerada uma lei autossustentável, que por isso não oneraria o OdE (Teixeira, 2009, p. 14), não corresponde à realidade, com a despesa em infraestruturas a ser suportada no EMGFA, para além da LIM, pelo Orçamento de Receitas de Impostos (ORI), pelo Orçamento de Receitas Próprias (ORP), e pela LPM, no espaço temporal entre 2017 e 2024.

³ com as alterações introduzidas pela Declaração de Retificação n.º 17-A/2023, de 4 de agosto.



Orçamento	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
ORP			0,44 M€	0,28 M€	0,37 M€	0,29 M€	0,21 M€	
ORI / ORG			2,62 M€	1,25 M€	1,21 M€	0,50 M€	0,60 M€	0,48 M€
LPM			0,03 M€	0,32 M€	1,02 M€			
LIM	0,36 M€	0,41 M€	2,15 M€	0,51 M€	0,67 M€	0,04 M€	1,22 M€	1,08 M€
TOTAL	0,36 M€	0,41 M€	5,25 M€	2,37 M€	3,28 M€	0,84 M€	2,03 M€	1,56 M€

Figura 3 – Execução orçamental em infraestruturas no EMGFA

Fonte: Direção de Finanças do EMGFA (2025)

Em complemento ao acima explanado, salienta-se o seguinte da entrevista semiestruturada efetuada:

- [E1] refere que as fontes de financiamento das infraestruturas do EMGFA são essencialmente a LIM, a LPM e verbas do OdE.
- Quanto aos principais constrangimentos da LIM no modelo de financiamento do PI das FFAA, para [E1] podem ser elencados: a insuficiência de verbas que entram face ao valor inscrito na LIM, a incerteza do momento em que são disponibilizadas as verbas, e a disponibilização tardia das verbas dos saldos transitados.
- Um constrangimento específico do EMGFA diz respeito ao facto de não existir uma estrutura criada, à semelhança dos Ramos, de uma Direção de Infraestruturas. Segundo [E1], “isto leva a que quando temos de fazer os projetos, temos de contratar no exterior, assim como a fiscalização, o que leva muito tempo e leva a uma taxa de execução muito baixa, tendo uma grande escassez de recursos humanos nesta área”. Outra estrutura que não existe na DIREC é uma Direção de Aquisições; quem lança



os procedimentos é a Direção de Finanças, que apoia todo o EMGFA, “órgão muito sobrecarregado quanto ao número de processos”.

- Quanto às medidas que poderiam ser adotadas para potenciar o papel da LIM no modelo de financiamento do PI das FFAA, refere [E1] que “deveria ser pensado o modelo da LIM para um modelo como a LPM, que incluisse receita dos impostos” o que permitiria mitigar o facto do património ser finito e que “no início existiam edifícios interessantes para vender, mas agora já não há”.
- Em termos de pontos fortes da LIM, [E1] destaca o facto que “introduziu um mecanismo de maior controlo e maior rigor na execução da LIM e das obras que estão adstritas à LIM, por exemplo com as fichas de projeto”.
- Em relação aos motivos que justificam a baixa execução orçamental da LIM, realce para, segundo [E1], a “disponibilização da receita gerada no ano demasiado tarde, disponibilização de saldos transitados demasiado tarde e dificuldades internas da organização para lançar os procedimentos dos projetos devido à estrutura do EMGFA”.
- Nota para o facto do atual modelo de financiamento não garantir os recursos necessários para a manutenção, conservação e edificação das infraestruturas do EMGFA porque, segundo [E1] “a verba não é toda disponibilizada e não chega para as necessidades”.

4.2 Marinha

Na Marinha, a gestão das infraestruturas é organizada em torno de duas estruturas, com competências complementares: o Estado-Maior da Armada (EMA) e a Superintendência do Material (SM).

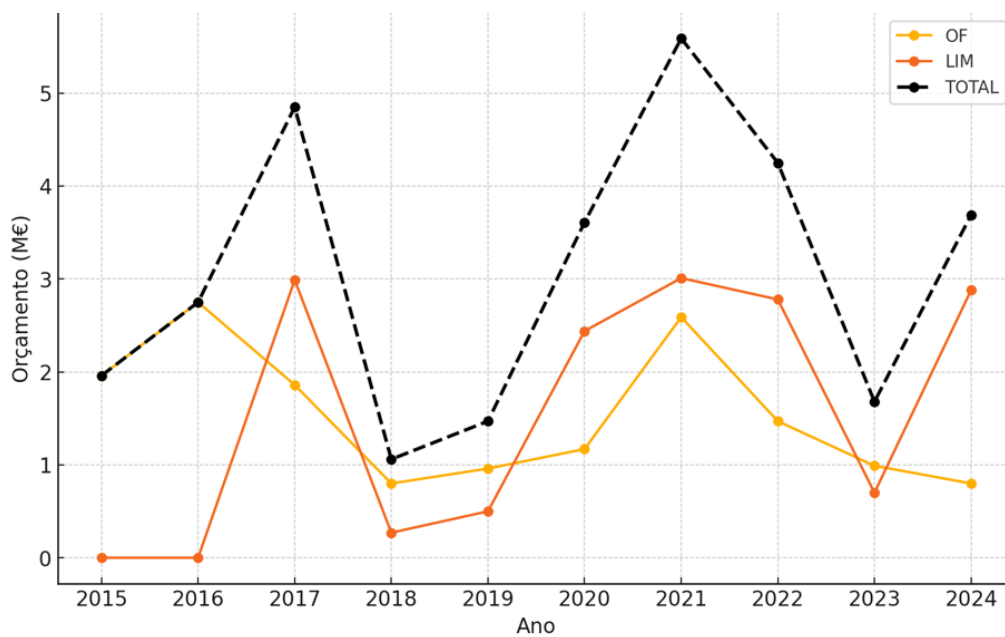
O EMA, através da sua Divisão de Planeamento, nos termos do Despacho do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada, n.º 21/2022, de 13 de abril, é responsável pela programação, coordenação e controlo dos programas de investimento da Marinha (incluindo a LIM), assegurando o alinhamento estratégico com os objetivos globais da instituição.

Por sua vez, o segundo pilar desta estrutura está sob a responsabilidade da SM, especificamente através da Direção de Infraestruturas da Marinha (DIM), à qual compete assegurar a administração dos recursos relacionados com as infraestruturas da Marinha.



Nos termos do art. 42.º do Decreto Regulamentar n.º 10/2015, de 31 de julho⁴, as competências da DIM incluem o exercício da autoridade técnica no domínio das infraestruturas. No contexto das suas atribuições, compete-lhe propor aquisições, permutas, arrendamentos e alienações de imóveis, bem como tratar dos assuntos correntes relativos ao PI afeto à Marinha.

O demonstrativo dos recursos empregues pela Marinha entre os anos de 2015 a 2024 são apresentados na Figura 4, por fontes de financiamento, com a despesa em infraestruturas a ser suportada, para além da LIM, pelo OdF.



Orçamento	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
OdF	1,96 M€	2,75 M€	1,86 M€	0,80 M€	0,96 M€	1,17 M€	2,59 M€	1,47 M€	0,99 M€	0,80 M€
LIM	0,0 M€	0,0 M€	2,99 M€	0,27 M€	0,50 M€	2,44 M€	3,01 M€	2,78 M€	0,70 M€	2,88 M€
TOTAL	1,96 M€	2,75 M€	4,85 M€	1,06 M€	1,47 M€	3,61 M€	5,59 M€	4,25 M€	1,68 M€	3,69 M€

Figura 4 – Execução orçamental em infraestruturas na Marinha
Fonte: Divisão de Planeamento do EMA (2025)

Adicionalmente ao acima exposto, salienta-se o seguinte das entrevistas semiestruturadas realizadas:

- [E2] refere que “o modelo de financiamento da Marinha assenta em várias fontes de financiamento, com o Orçamento da Marinha a suportar a manutenção das infraestruturas e a LIM aplicada na componente de modernização e investimento”.

⁴ com as alterações introduzidas pelos Decretos Regulamentares n.º 1/2016, de 24 de maio, 10/2017, de 15 de dezembro, 2/2023, de 6 de junho, e Declaração de Retificação n.º 17-A/2023, de 4 de agosto.



- Quanto aos principais constrangimentos da LIM no modelo de financiamento do PI das FFAA, [E3] destaca o “grau de incerteza na arrecadação das receitas que não se compagina com as necessidades de planeamento e gestão de recursos, [e o] “mecanismo de transição de saldos assume-se como um fator crítico para o sucesso da execução da LIM”.
- Quanto às medidas que poderiam ser adotadas para potenciar o papel da LIM no modelo de financiamento do PI das FFAA, [E2] refere que “a fonte de financiamento ser através de receitas de impostos. Se a LIM for financiada da mesma forma que a LPM asseguraria a previsibilidade e continuidade”. Segundo [E3], outra medida potenciadora seria uma “transição de saldos automática”.
- Quanto a pontos fortes da LIM, [E2] destaca a existência das fichas de projeto, à semelhança da LPM, que dão maior flexibilidade na concretização dos projetos. Por sua vez, [E3] refere a sua plurianualidade.
- Relativamente a pontos fracos da LIM, [E2] realça a possibilidade de, se o montante arrecadado for superior aos montantes máximos inscritos na LIM, o excedente poder ser transferido para a LPM, pois a LIM encontra-se bastante subfinanciada, correspondendo a cerca de 1/3 das necessidades da Marinha.
- Em relação aos motivos que justificam a baixa execução da LIM, [E3] destaca a “disponibilização de receitas arrecadadas em datas próximas do final do ano e que tornam inviável o desenvolvimento de procedimentos de contratação pública para a sua execução [e a] disponibilização da transição de saldos em datas próximas do meio do ano”.
- Realce para o facto do atual modelo de financiamento não garantir os recursos necessários para a manutenção, conservação e edificação das infraestruturas da Marinha. Segundo [E2], “o volume [financeiro] que está atualmente disponível não permite efetuar a renovação, modernização, substituição e geração de novas capacidades”.
- Quanto à disponibilização de imóveis passíveis de integrar a listagem de imóveis para rentabilização, refere [E3] que “não se identificam, à data, novos imóveis para integrar na lista de imóveis disponíveis para rentabilização”.
- Relativamente ao impacto do facto do PI ser finito, neste modelo de financiamento, refere [E3] que “considerando que o universo de património imobiliário passível de



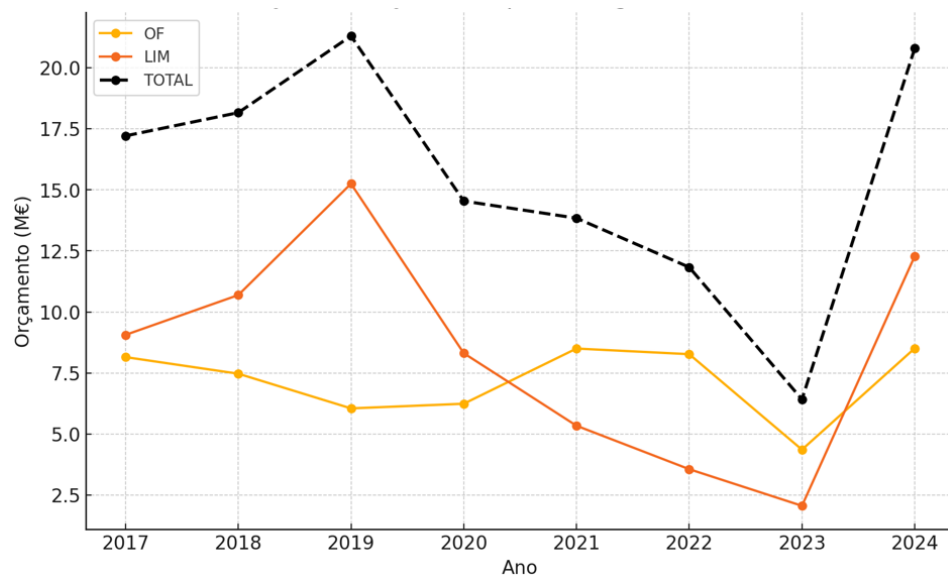
rentabilização é finito, o modelo em vigor esgotar-se-á com a inexistência de novo património a rentabilizar e, desse facto, resultará a necessidade de encontrar modelos alternativos de financiamento”.

4.3 Exército

Ao Estado-Maior do Exército (EME), através da sua Divisão de Recursos, compete a realização de estudos e elaboração de propostas sobre imóveis e projetos de investimento em infraestruturas a inscrever na LIM, conforme estabelecido no articulado do Quadro Orgânico, (QO) n.º 02.01.01, de 07 de junho de 2023, do EME, nomeadamente “participar no planeamento, acompanhamento e reporte relacionado com a Lei de Infraestruturas Militares”, nos termos do n.º 20 do ponto 20 do n.º 3 “Competências” do QO.

A outra entidade com responsabilidades nesta área é a Direção de Infraestruturas do Exército, a quem compete assegurar a execução técnica das atividades de conceção, construção, remodelação, manutenção, conservação e demolição referentes a instalações do Exército, nos termos do n.º 1 do art. 35.º do Decreto Regulamentar n.º 11/2015, de 31 de julho⁵.

Na análise à Figura 5, verifica-se que a LIM não é autossustentável, com a despesa em infraestruturas a ser suportada no Exército, para além da LIM, pelo OdF, no espaço temporal entre 2017 e 2024.



⁵ com as alterações introduzidas pelos Decretos-Leis n.º 76/2017, de 29 de junho, 102/2019, de 6 de agosto, e 13/2021, de 10 de fevereiro, pelo Decreto Regulamentar n.º 2/2023, de 6 de junho, e a Declaração de Retificação n.º 17-A/2023, de 4 de agosto.



Orçamento	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
OdF	8,15 M€	7,47 M€	6,05 M€	6,24 M€	8,50 M€	8,27 M€	4,36 M€	8,51 M€
LIM	9,06 M€	10,69 M€	15,25 M€	8,31 M€	5,34 M€	3,56 M€	2,06 M€	12,28 M€
TOTAL	17,21 M€	18,16 M€	21,30 M€	14,54 M€	13,84 M€	11,83 M€	6,42 M€	20,79 M€

Figura 5 – Execução orçamental em infraestruturas no Exército

Fonte: Direção de Infraestruturas do Exército (2025)

Através da análise às entrevistas semiestruturadas realizadas, destaca-se o seguinte:

- [E4] refere que as fontes de financiamento das infraestruturas do Exército são essencialmente a LIM e o OdE, sendo aquela “muito importante no seu conceito de lei de investimento, porque permite a realização de empreitadas de valor significativo acomodando prazos de execução mais longos”.
- Relativamente aos principais constrangimentos da LIM no modelo de financiamento do PI das FFAA, [E4] elenca os seguintes: o financiamento depender de duplo cabimento, i.e. existir *plafond* e receita arrecadada; a incerteza do momento em que são disponibilizadas as verbas; e a disponibilização tardia das verbas dos saldos transitados.
- Quanto às medidas que poderiam ser adotadas para potenciar o papel da LIM no modelo de financiamento do PI das FFAA, refere [E4] que
 - a LIM deveria ter duas partes: uma, que já existe, dependente da rentabilização do património, e outra com verba resultante das receitas de impostos, reduzindo-se, assim, a incerteza da Lei, [realçando o facto de] que terá de haver forma de operacionalizar a execução da Lei com o carregamento da verba e da transição de saldos no início do ano.
- Em termos de pontos fortes da LIM, comparativamente com leis anteriores, [E4] destaca para o facto de o “conceito ser plurianual mantém-se e as verbas consideradas são mais elevadas [em relação à Lei anterior], mas trata-se de *plafonds*” e [E5] complementa com a “centralização da coordenação estratégica no EMGFA, que passou a assumir um papel central na articulação e harmonização das propostas e intervenções infraestruturais dos diferentes Ramos”.
- Quanto a pontos fracos da LIM, comparativamente com leis anteriores, [E4] realça que “caso a arrecadação de receita com a rentabilização do património ultrapasse o *plafond*, a verba excedente pode ser empregue como investimento noutro programa [LPM]”. [E5], por sua vez, refere o “desvio parcial do foco prioritário da componente



- operacional das infraestruturas militares, em favor de outras dimensões, nomeadamente a sustentabilidade ambiental e a eficiência energética”.
- Em relação aos motivos que justificam a baixa execução orçamental da LIM, [E5] refere que” a disponibilização efetiva das verbas da LIM ocorre, por norma, em momento avançado do ano fiscal, o que compromete o início atempado dos procedimentos de contratação”.
 - Segundo [E4], o atual modelo de financiamento não garante as necessidades de financiamento em infraestruturas do Exército: “a dotação do Orçamento da Defesa e o plafond da LIM, no ano, correspondem a cerca de 10 % das necessidades do Exército. Isto cria um ciclo vicioso de degradação das infraestruturas à responsabilidade do Exército”.

4.4 Força Aérea

Na Força Aérea existem duas entidades com competências e responsabilidades de nível superior no domínio das Infraestruturas.

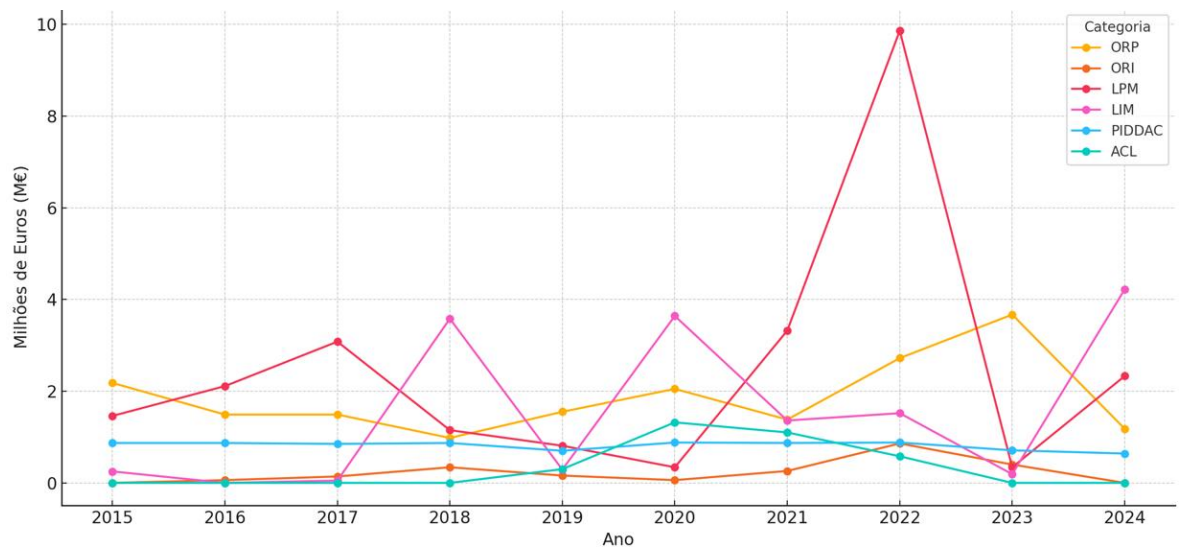
Ao Estado-Maior da Força Aérea, através da sua Divisão de Planeamento, compete planear e coordenar a execução da LIM, nos termos da alínea e) do art. 13.º do Decreto Regulamentar n.º 12/2015, de 31 de julho⁶.

A autoridade técnica na área de infraestruturas é a Direção de Infraestruturas, a quem compete dirigir o projeto, a construção, a recuperação e a conservação de infraestruturas, bem como gerir o património em utilização pela Força Aérea, nos termos do n.º 1 do art. 31.º do Decreto Regulamentar n.º 12/2015, de 31 de julho.

Os montantes executados em infraestruturas, no período de 2015 a 2024, por recurso a diversas fontes de financiamento, para além da LIM, são os apresentados na Figura 6.

À semelhança do EMGFA, da Marinha e do Exército, a LIM não é uma lei autossustentável na Força Aérea, com a despesa em infraestruturas a ser suportada pelo ORP, pela LPM, pelo PIDDAC, por verbas do “Aeroporto Complementar de Lisboa [ACL]”, e em menor grau pelo ORI, no espaço temporal entre 2015 e 2024.

⁶ com as alterações introduzidas pelo Decreto Regulamentar n.º 2/2023, de 6 de junho, e a Declaração de Retificação n.º 17-A/2023, de 4 de agosto.



Orçamento	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
ORP	2,18 M€	1,49 M€	1,49 M€	0,98 M€	1,55 M€	2,05 M€	1,38 M€	2,72 M€	3,67 M€	1,18 M€
ORI	0,0 M€	0,06 M€	0,14 M€	0,34 M€	0,16 M€	0,06 M€	0,26 M€	0,86 M€	0,40 M€	
LPM	1,46 M€	2,11 M€	3,08 M€	1,15 M€	0,81 M€	0,34 M€	3,32 M€	9,86 M€	0,34 M€	2,33 M€
LIM	0,25 M€	0,0 M€	0,05 M€	3,58 M€	0,29 M€	3,64 M€	1,36 M€	1,52 M€	0,19 M€	4,22 M€
PIDDAC	0,87 M€	0,87 M€	0,85 M€	0,87 M€	0,70 M€	0,88 M€	0,87 M€	0,88 M€	0,71 M€	0,64 M€
ACL					0,30 M€	1,32 M€	1,10 M€	0,58 M€		
TOTAL	4,76 M€	4,54 M€	5,62 M€	6,92 M€	3,82 M€	8,29 M€	8,29 M€	16,41 M€	5,31 M€	8,36 M€

Figura 6– Execução orçamental em infraestruturas na Força Aérea
Fonte: Direção de Infraestruturas da Força Aérea (2025)

Em reforço ao enquadramento acima exposto, salienta-se o seguinte das entrevistas semiestruturadas realizadas:

- [E6] refere que “o modelo de financiamento assenta em várias Fontes de Financiamento, contudo a mais emblemática e de maior relevância é a LIM”.
- Quanto aos principais constrangimentos da LIM no modelo de financiamento do PI das FFAA, [E6] refere o “seu alcance, muito limitado face às necessidades”, e para [E7] podem ser elencados: a incerteza no valor das verbas a serem geradas com a rentabilização, a indefinição do calendário de disponibilização de verbas e a lentidão no processo de transição de saldos.
- Quanto às medidas que poderiam ser adotadas para potenciar o papel da LIM no modelo de financiamento do PI das FFAA, [E6] menciona a necessidade de “tornar o modelo de transferência das verbas para os Ramos eficiente, [em que se deveria inverter o] caminho de burocratização do processo, com necessidade de relatórios trimestrais manifestamente exagerados face ao propósito do controlo”. Para [E7] deveria incluir-se uma parte de ORI e “isentar as obras financiadas pela LIM da



- recente obrigatoriedade de revisão de projeto, que obriga a contratação de uma entidade externa e introduz cerca de dois meses de atraso no início da empreitada”.
- Em termos de pontos fortes da LIM, segundo [E7], destaque para o “alargamento do objeto e âmbito, passando a incluir questões de sustentabilidade ambiental, [a] possibilidade de em capacidade sobrança, i.e., na parte em que exceda o montante anual da dotação prevista na lei, possam ser afetadas as verbas à LPM”, e em termos de dotações globais, “ocorreu um incremento nas dotações do quadriénio 2023/2026, de 88.000.000€ para 96.822.593,15€”.
 - Em relação aos motivos que justificam a baixa execução orçamental da LIM, realce para, conforme refere [E6], “a incerteza associada aos montantes [arrecadados]”, sendo que [E7] destaca o “momento da disponibilização das verbas, no primeiro ou segundo semestre, conjugado com a obrigatoriedade de devolver as verbas existentes a 31 de dezembro para entrarem em processo de transição de saldos”.
 - Nota para o facto do atual modelo de financiamento não garantir os recursos necessários para a manutenção, conservação e edificação das infraestruturas da Força Aérea porque, segundo [E6], a verba é insuficiente e “as necessidades comunicadas pelas Unidades, que em boa parte deveriam ser cobertas por esta fonte de financiamento [LIM], são, pelos menos, cinco vezes superiores aos montantes inscritos na Lei, a verba não é toda disponibilizada e não chega para as necessidades”.
 - Relativamente ao impacto do facto do PI ser finito neste modelo de financiamento, refere [E7] que
 - apesar da lista de imóveis disponíveis para rentabilização ser ainda extensa, existe a perceção que os imóveis mais apetecíveis pelo mercado já foram alienados, restando um conjunto de imóveis muito disperso, de menor valor e menor interesse do mercado, [acrescentando que] em breve possa haver dificuldade, senão mesmo impossibilidade, de gerar receitas de alienação que permitam suprir as dotações da LIM”.

4.5 Síntese conclusiva e resposta à Questão Derivada 1

Pelo exposto, e em resposta à QD1, *Qual é o papel da LIM no modelo de financiamento do PI das Forças Armadas?*, conclui-se que a LIM não é uma lei autossustentável, com a



despesa em infraestruturas a ser suportada, no EMGFA e nos três Ramos das FFAA, também por outras fontes de financiamento.

Quanto aos principais constrangimentos da LIM no modelo de financiamento do PI das FFAA, realce para a incerteza no valor das verbas geradas, a indefinição temporal da disponibilização de verbas geradas no próprio ano, bem como a data de disponibilização dos saldos transitados.

Relativamente às medidas que poderiam ser adotadas para potenciar o papel da LIM no modelo de financiamento do PI das FFAA, salienta-se a possibilidade de uma parte do financiamento ser proveniente de receitas de impostos, reduzindo o grau de incerteza do valor disponível e a data de disponibilização do mesmo. Noutra vertente, seria importante a disponibilização das verbas logo no início de cada ano, nomeadamente através da transição automática de saldos.

Em relação aos motivos que justificam a baixa execução orçamental da LIM, destacam-se a disponibilização de receitas arrecadadas em datas próximas do final do ano, o que torna inviável o desenvolvimento de procedimentos de contratação pública para a sua execução, e a disponibilização da transição de saldos em datas próximas do meio do ano.

Uma questão transversal às quatro instituições analisadas é o facto do atual modelo de financiamento, com a LIM e outras fontes de financiamento, não garantir os recursos necessários para a manutenção, conservação e edificação das infraestruturas, o que leva a um ciclo vicioso de degradação das mesmas.

O modelo da LIM assenta integralmente na rentabilização de PI. Considerando que o universo de PI passível de rentabilização é finito, conjugado com o facto de não existirem atualmente novos imóveis para integrar a listagem de disponíveis para rentabilização, o modelo em vigor esgotar-se-á com a inexistência de novo património a rentabilizar e, desse facto, resultará a necessidade de encontrar modelos alternativos de financiamento.



5. Modelo de financiamento do património imobiliário em Forças Armadas congéneres

Neste âmbito serão estudadas três Forças Armadas congéneres – Espanha, França e Reino Unido – e respondida à QD2.

5.1 Espanha

Para gerir o PI do universo da Defesa, o Ministério da Defesa (MD) dispõe de um organismo autónomo denominado *Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa* (INVIED), na dependência da Secretaria de Estado da Defesa⁷.

A principal missão do INVIED é a integração de políticas de gestão com a restante política de Defesa, através da alienação de bens móveis e imóveis com o fim de obter recursos para a modernização e profissionalização das FFAA (Memória INVIED 2023, p. 10).

Para a realização da sua atividade utiliza uma política transparente de divulgação com recurso à internet, permitindo uma fácil consulta pelos interessados (Reis, 2013, p. 24).

Nota para o facto de a legislação espanhola considerar o património militar de modo autónomo em relação ao do restante Estado, pelo que o INVIED tem autonomia jurídica para efetuar todos os trâmites legais para a desafetação do património do domínio público e o comercializar (Reis, 2013, p. 24).

O parque imobiliário gerido pelo INVIED é de grande relevância (cerca de 11.000 imóveis), sendo o organismo autónomo da Administração Geral do Estado espanhol que administra a maior quantidade de bens imóveis pertencentes ao Estado (Memoria INVIED, 2023, p. 10).

Na Figura 7 identificam-se as fontes de financiamento do INVIED, i.e. a origem da sua receita, bem como a aplicação destes recursos financeiros, ou seja a execução em termos de despesa.

⁷ Nos termos do n.º 6 do art. 3.º do Real Decreto 205/2024, de 27 de fevereiro, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa. Boletim Oficial do Estado n.º 52, de 28 de fevereiro de 2024. Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública.

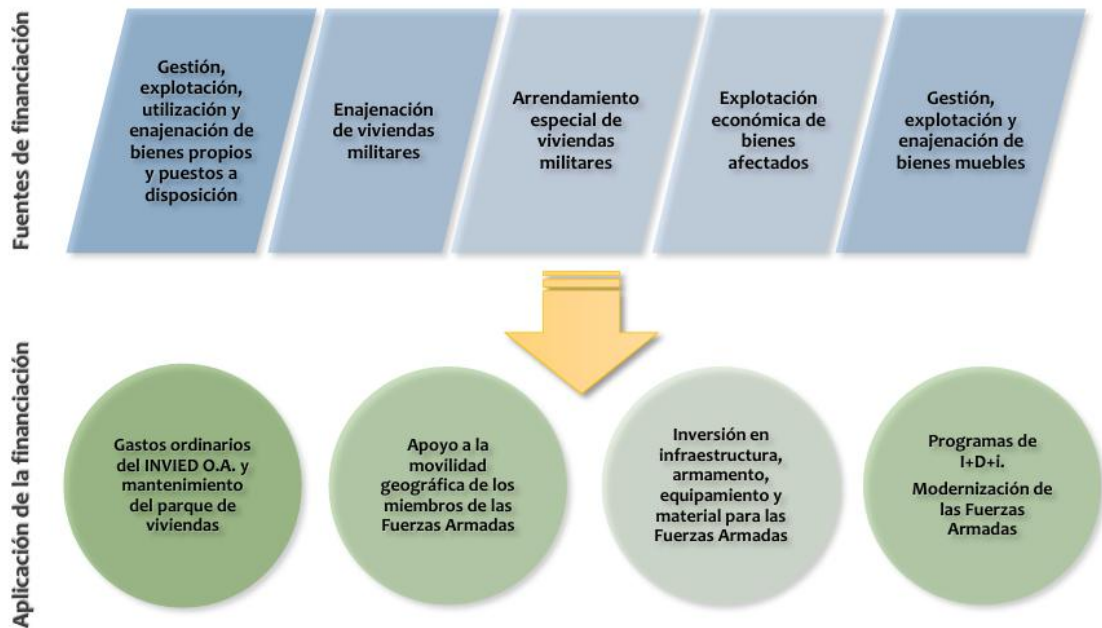


Figura 7 – Recursos financeiros do INVIED
Fonte: Adaptado a partir de Memória INVIED (2023)

Considerando que o INVIED é um organismo autónomo (i.e. com autonomia administrativa e financeira), e analisando a Figura 7, realça-se o facto do INVIED não dispor de receitas do OdE, apenas receitas próprias geradas na sua atividade.

Em concreto, os recursos do INVIED provêm, na sua maioria, da venda do património próprio e do desafetado colocado à sua disposição, bem como da exploração económica e comercial, tanto de bens ou direitos patrimoniais quanto dos vinculados ao domínio público que lhe sejam confiados pelo MD (Memória INVIED, 2023, p. 23).

Analisando a estrutura da despesa do INVIED em 2023, constata-se que foram investidos cerca de 35,99 milhões de euros em infraestruturas nas FFAA, repartidos conforme Figura 8 (Memória INVIED, 2023, p. 28).



Inversiones militares en infraestructuras 2023

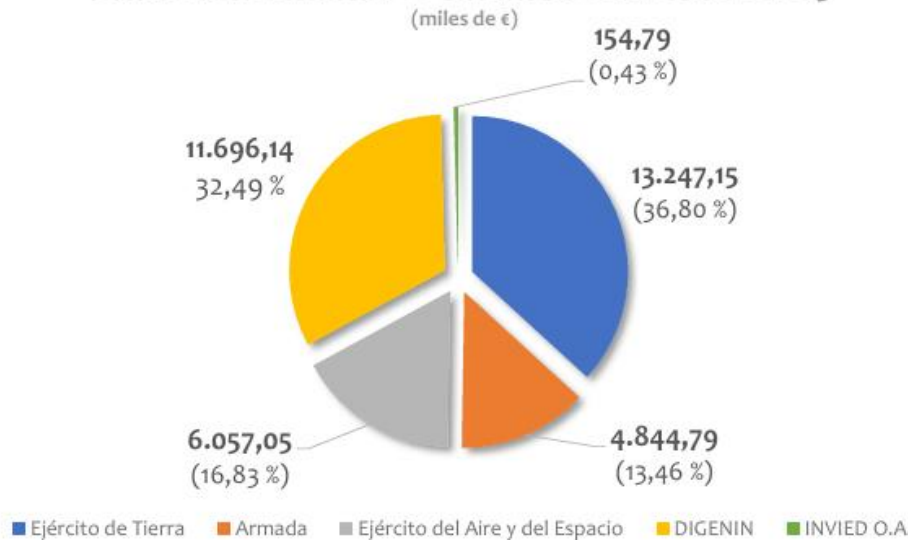


Figura 8 – Repartição do investimento em infraestruturas do INVIED

Fonte: Adaptado a partir de Memória (INVIED 2023)

Analisando a componente da receita, no inventário do INVIED constam 11.316 imóveis, dos quais 503 estão disponíveis (desafetados do domínio público) para alienação⁸ e 10.813 são bens patrimoniais próprios ou sob a sua gestão (Memória INVIED 2023, p. 37).

As infraestruturas desafetadas, construídas e fundiárias, dizem respeito a estradas, caminhos, quartelamentos, aeródromos, campos de tiro e de manobra, prédios urbanos e rústicos, bem como vivendas e edifícios singulares (Memória INVIED 2023, p. 38).

Ainda em termos de receita, o INVIED tem entre as suas funções a utilização, exploração económica e comercial dos bens afetos ao domínio público, nos termos definidos pelo MD, cujas características, situação e regime de uso permitam esse tipo de utilização adicional (gestão de concessões de domínio público). Da mesma forma, administra, aproveita e explora os bens e direitos patrimoniais próprios e colocados à disposição do Instituto (Memória INVIED 2023, p. 49).

Salienta-se também que tanto as concessões de domínio público quanto os arrendamentos e a exploração de bens patrimoniais têm carácter temporário (Memória INVIED 2023, p. 49).

Em 2023, foram geridos 85 imóveis nesse âmbito, originando uma receita de 9,674 milhões de euros (Memória INVIED 2023, p. 49).

⁸ No caso português, atualmente existem 190 imóveis disponíveis para rentabilização, conforme Despacho n.º 8114/2019, de 5 de setembro.



5.2 França

Na área de infraestruturas, a instituição de relevo do *Ministère des Armées* (MdA) é o *Service d'Infrastructure de la Défense* (SID), o qual se encontra integrado no *Secrétariat général pour l'administration*.

O SID constrói, mantém e administra todo o PI do MdA, um dos maiores do Estado, 27 % do total. O SID é o órgão de referência em construção, manutenção imobiliária, gestão de energia não armazenada e gestão administrativa e técnica do PI do MdA. Devido à sua dimensão, diversidade e caráter estratégico, a gestão deste património exige competências técnicas específicas e adaptadas a cada tipo de instalação (Retrospective, 2023, p. 6).

O SID também participa no dinamismo económico local, adjudicando contratos de obras a empresas de construção, efetuando prestações de serviços tanto a grandes grupos quanto a pequenas e médias empresas, contribuindo para a vitalidade de mais de 210 municípios (SGA, s.d.).

O SID tem no seu portefólio 4.700 infraestruturas, equivalentes a 2,7 mil milhões de m², tendo realizado em 2023 investimentos no valor de 2,6 mil milhões de euros, dos quais 500 operações superiores a 500.000 euros. (Retrospective, 2023, p. 8).

O SID é o órgão responsável pela execução da componente da LPM 2024-2030 relativa às Infraestruturas (Retrospective, 2023, p. 10).

Em França, a LPM abrange, quer a componente de equipamento e armamento, quer a componente de infraestruturas.

A LPM 2024-2030 prevê 413 mil milhões de euros em despesas durante sete anos para "transformar" as FFAA. A lei foi promulgada em 1 de agosto de 2023 e publicada no Jornal Oficial em 2 de agosto de 2023 (Vie publique, 2023).

Segundo o *Livret de présentation de la Loi de programmation militaire 2024-2030* “a LPM assumirá uma nova ambição em matéria de infraestruturas, que servirá os objetivos estratégicos de proteção, resiliência e melhoria das condições de exercício da profissão no território nacional e no estrangeiro” (MdA, 2023, p. 11).

Em concreto, na repartição de investimentos da LPM até 2030 estão previstos 16 mil milhões de euros para infraestruturas (LOI n.º 2023-703, du 1 août).

Para 2025 estão previstos investimentos de 5,4 mil milhões de euros, distribuídos entre os três Ramos e o Serviço de Saúde Militar, conforme Figura 9 (MdA, 2024, pp. 22-23).

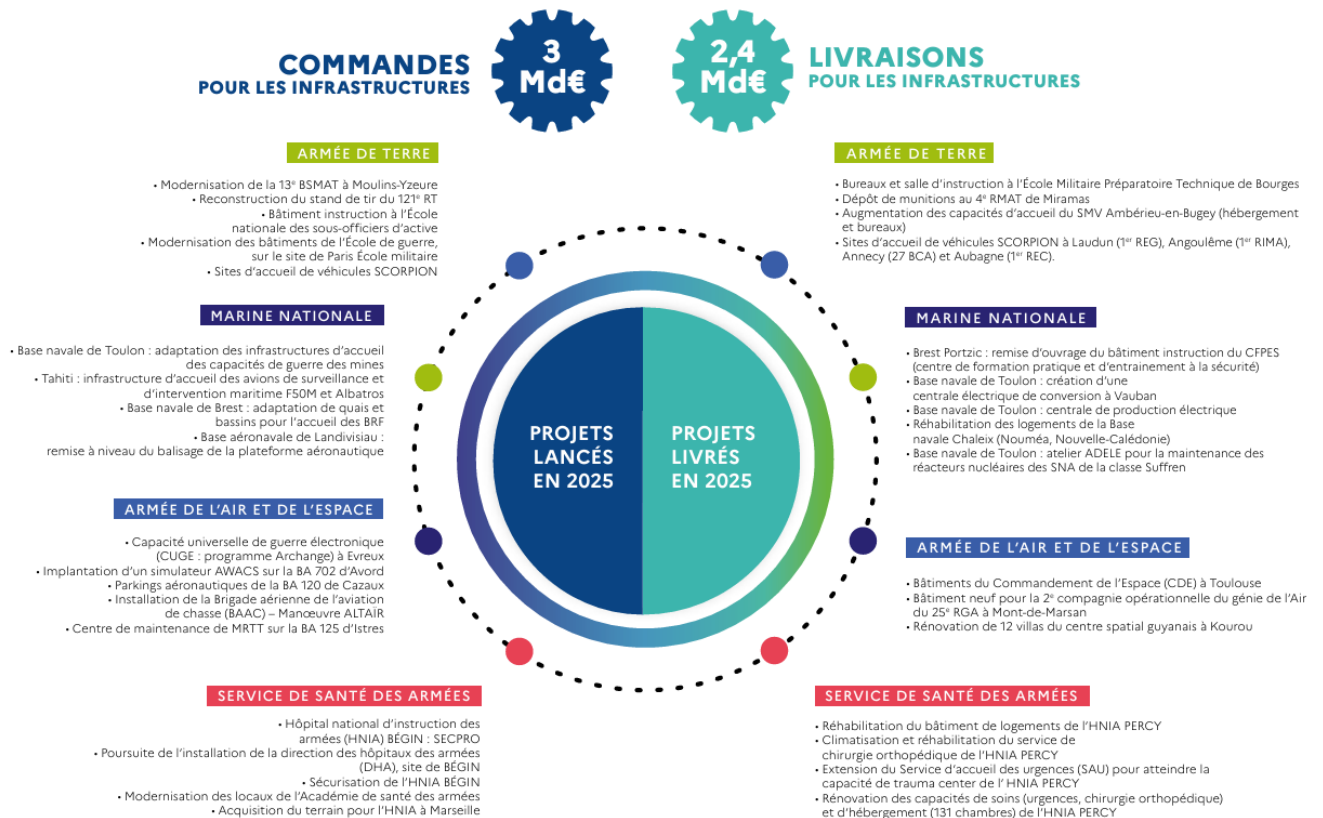


Figura 9 – Investimentos em Infraestruturas inscritos na LPM para 2025

Fonte: Adaptado a partir de *PROJET DE LOI DE FINANCES LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE - ANNÉE 2 2025 (2024)*

5.3 Reino Unido

Em abril de 2011 foi criada, no *Ministry of Defence (MoD)*, a *Defence Infrastructure Organisation (DIO)* com o objetivo de garantir uma melhor gestão estratégica centralizada do património da Defesa (DIO, s.d.).

Esta organização contemplava uma nova e radical abordagem à forma como o MoD geria o seu património e as suas infraestruturas, desde a aquisição, o desenvolvimento, a gestão e a eliminação de todos os edifícios e infraestruturas permanentes, terrenos e serviços de gestão de instalações (Ramalho, 2012, p. 30).

O objetivo da sua criação passava por reduzir custos, promover uma maior racionalização e criar oportunidades comerciais para a utilização do património (NAO, 2016, p. 5).



O MoD é responsável por um dos maiores patrimónios imobiliários do país, representando 1,5 % do território do Reino Unido (RU)⁹. Em março de 2020, o valor deste património era de 35,6 mil milhões de libras (NAO, 2021, p. 5).

O património edificado, em 2020, correspondia a 32 % do total do PI afeto ao MoD, conforme ilustrado na Figura 10.

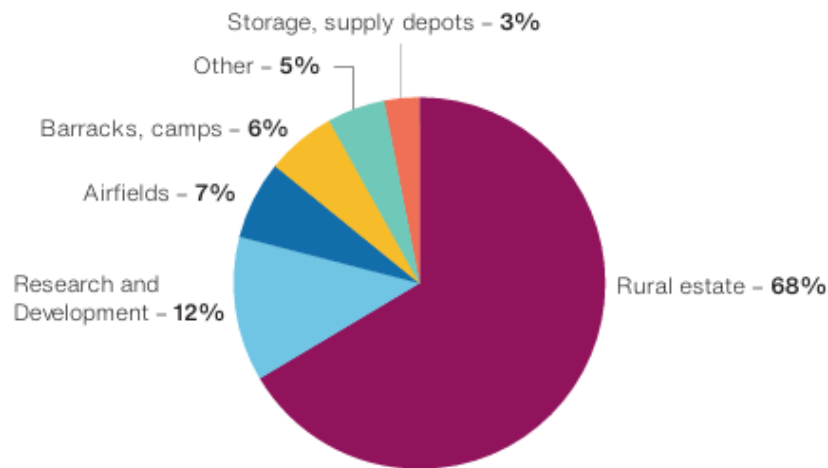


Figura 10 – O património imobiliário do MOD por tipologia
Fonte: Adaptado a partir de NAO (2021)

Analisando o modelo de financiamento do DIO, verifica-se que no exercício económico de 2019/20¹⁰, foram contabilizados custos no valor de 872 milhões de libras, conforme Figura 11 (DIO, s.d., p. 38).

⁹ O MoD tem a seu cargo 344.200 hectares de terra no Reino Unido. Deste total, possui ou controla diretamente 233.000 hectares e detém direitos de acesso sobre outros 111.200 hectares.

¹⁰ A partir de 2020 o DIO deixou de produzir relatórios anuais. As Infraestruturas constam no Relatório Anual do MoD (UK Parliament, 2023).

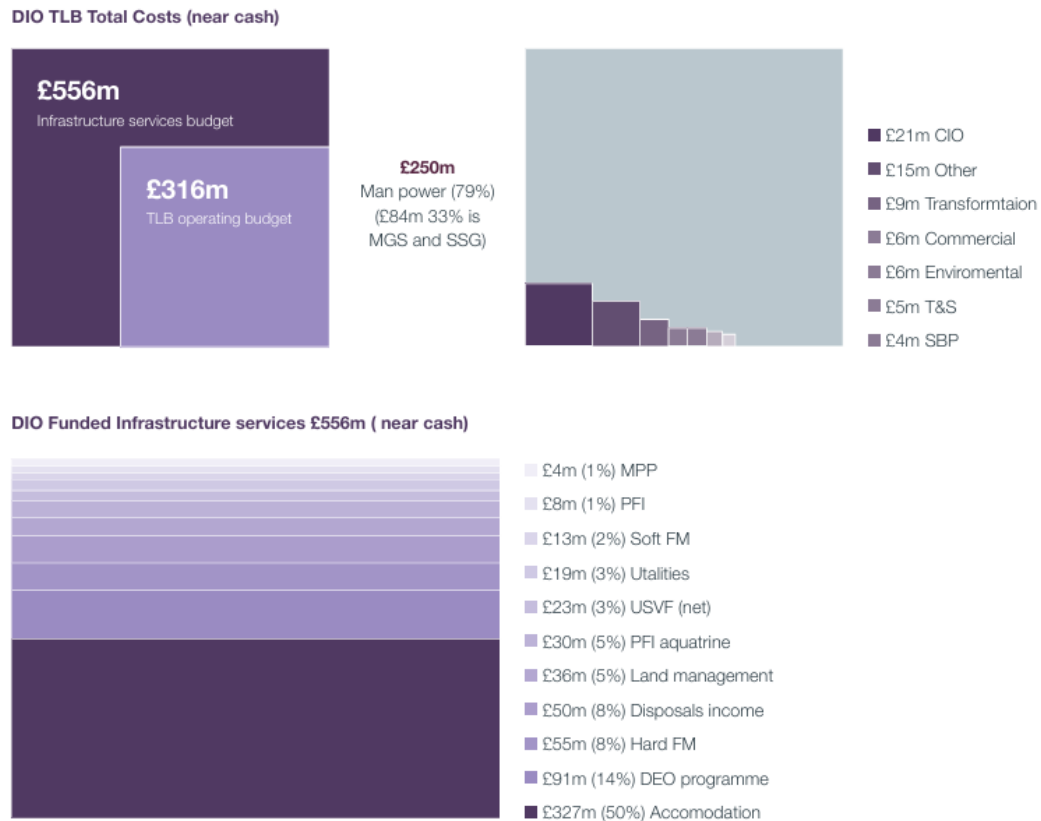


Figura 11 – Custos do DIO em 2019/20
Fonte: Adaptado a partir de DIO Annual Report 2019/20 (s.d.)

No seu modelo de financiamento, o DIO, à semelhança de outros organismos do MoD e da maioria dos outros departamentos governamentais britânicos, utiliza o instrumento financeiro dos contratos *Private Finance Initiative* (PFI) (NAO, 2020, p. 18).

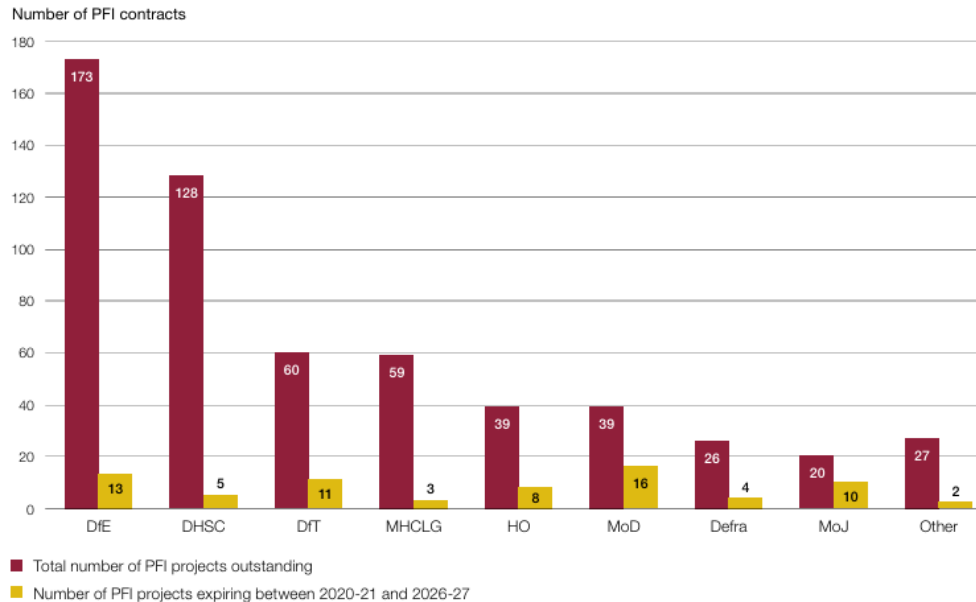
Os PFI são uma forma de parcerias público-privadas utilizadas no RU desde a década de 1990, sendo uma modalidade de financiamento de investimentos de capital fixo no setor público, como equipamentos militares, estradas, hospitais e escolas. Em 2020, existiam mais de 700 contratos de PFI em operação no RU, no valor de 57 mil milhões de libras (NAO, 2020, p. 5).

Como se pode constatar pela Figura 12, existiam, em junho de 2020, 39 contratos PFI no MoD (NAO, 2020, p. 19).



Estimate of the total number of private finance initiative (PFI) contracts outstanding by department

The Department for Education and the Department of Health & Social Care sponsor the most PFI contracts across government



Notes

- 1 Total number of PFI projects excluding contracts in Scotland, Wales and Northern Ireland.
- 2 Total number of PFI projects is in line with HM Treasury's 2018 PFI database. Between 31 March 2018 and the time of publication, a small number of PFI contracts have expired. The total number of PFI contracts expiring between 2020-21 and 2026-27 differs to the number of contracts in our survey which includes projects expiring in the next seven years, plus those that have already expired.
- 3 Data covers departments that are responsible for PFI projects either as an authority or sponsor department.
- 4 Data are NAO estimates based on the year of the final unitary charge payment.
- 5 DfE = Department for Education; DHSC = Department of Health & Social Care; DfT = Department for Transport; MHCLG = Ministry of Housing, Communities & Local Government; HO = Home Office; MoD = Ministry of Defence; Defra = Department for Environment, Food & Rural Affairs; and MoJ = Ministry of Justice.
- 6 The 'other' category includes the following departments: Department for Digital, Culture, Media & Sport, HM Revenue & Customs, Department for Work & Pensions, Security and Intelligence Agencies, HM Treasury, Department for Business, Energy & Industrial Strategy, Foreign & Commonwealth Office and the Cabinet Office.

Figura 12 – Valor estimado de contratos PFI por departamental governamental no RU

Fonte: Adaptado a partir de NAO (2020)

Em termos de receitas, o DIO consta dos organismos do MoD que são financiados pelo Ode (MoD 2024, pp. 151,152).

Quanto às receitas próprias, o MoD tem uma carteira de PI disponível para rentabilização, fundamentalmente sob a forma de uma estratégia de investimento a 25 anos denominada *Defence Estate Optimisation (DEO) Portfolio* (NAO, 2021, p. 6).

O MoD tinha, em 2016, a expectativa de reduzir em 30 % (23.200 ha) o seu património edificado, 25% através do *DEO Portfolio*, e os restantes 5 % através de outras vendas (NAO, 2021, p. 6).

A realidade é que em 2021, apenas tinha reduzido o seu edificado em 2 % (1.600 hectares), o que demonstra que o seu plano inicial não era “realista e alcançável” (NAO, 2021, p. 8).



O racional de reduzir a dimensão do seu património prendia-se com o correspondente corte nos custos operacionais. A previsão do MoD seria que o DEO *Portfolio* iria poupar 4,2 mil milhões de libras em custos operacionais em 2040-41, mas uma nova estimativa cifrou-se em 2,7 mil milhões de libras, uma redução de 33 % (NAO, 2021, p. 9).

Tendo um PI maior que o necessário contribui para pressões orçamentais adicionais no MoD, numa altura em que se estão a tomar decisões importantes sobre as capacidades militares de que necessita para cumprir os seus objetivos (NAO, 2021, p. 9).

O MoD angariou um total de 538 milhões de libras em vendas entre 2016 e 2021, comparando com mil milhões de libras previstas no 2015 *Spending Review*, o que levou a uma revisão em baixa do DEO por três vezes (House of Commons – Committee of Public Accounts, 2021, p. 9).

Uma das estratégias do MoD para maximizar as suas receitas provenientes da venda de propriedades passa por trabalhar em colaboração com as autoridades locais para garantir que a alienação de terrenos seja integrada nos seus planos urbanísticos (House of Commons – Committee of Public Accounts, 2021, p. 11).

5.4 Síntese conclusiva e resposta à Questão Derivada 2

Pelo exposto, e em resposta à QD2, *Qual é o modelo de financiamento do PI de Forças Armadas congéneres?*, conclui-se que a Espanha e o RU detêm na sua estrutura de Defesa um organismo vocacionado para a rentabilização do património, com capacidade para efetuar de forma autónoma todos os procedimentos legais de contratualização.

No caso espanhol, o INVIED não dispõe de receitas do OdE, apenas receitas próprias geradas na sua atividade, através da venda do património próprio e do desafetado colocado à sua disposição, bem como da exploração económica e comercial, tanto de bens ou direitos patrimoniais quanto dos vinculados ao domínio público que lhe sejam confiados pelo MD.

No caso do RU, destaque para o facto do DIO, no seu modelo de financiamento, e à semelhança de outros organismos do MoD, utilizar o instrumento financeiro dos contratos PFI.

Outra fonte de financiamento são as receitas próprias, o DIO tem uma carteira de PI disponível para rentabilização, fundamentalmente sob a forma de uma estratégia de investimento a 25 anos denominada *DEO Portfolio*.



Ainda em termos de receitas, o DIO consta dos organismos do MoD que são financiados pelo OdE.

No caso francês, o SID é o órgão de referência em construção, manutenção imobiliária, gestão administrativa e técnica do PI do MdA. Ao contrário do caso português, a LPM tem uma componente de infraestruturas, sendo o SID o órgão responsável pela sua execução. A LPM é financiada pelo OdE, estando previstos para o período temporal 2024-2030 um investimento de 16 mil milhões de euros em infraestruturas.



6. Contributos para potenciar o papel da Lei de Infraestruturas Militares no modelo de financiamento do património imobiliário das Forças Armadas

A matriz SWOT, elaborada com o objetivo de responder à QC, tendo em consideração o papel da LIM no modelo de financiamento do PI das FFAA e o modelo de financiamento do PI de FFAA congéneres, é a que se apresenta no quadro seguinte:

Quadro 2 – Matriz SWOT: A LIM no modelo de financiamento do património imobiliário das FFAA

	Fatores positivos	Fatores negativos
Fatores internos	<p>Forças (<i>strengths</i>)</p> <ul style="list-style-type: none">– Elevado rigor e controlo na execução da LIM– Vantagem da plurianualidade dos projetos– Introdução da obrigatoriedade de fichas de projetos– Centralização da coordenação estratégica no EMGFA	<p>Fraquezas (<i>weaknesses</i>)</p> <ul style="list-style-type: none">– Não é autossustentável– Património disponibilizável finito– Excesso de documentos de controlo comparativamente à LIM anterior– Possibilidade de afetação de verbas excedentárias para a LPM
Fatores externos	<p>Oportunidades (<i>opportunities</i>)</p> <ul style="list-style-type: none">– Fonte de financiamento através de receitas de impostos– Transição de saldos ocorrer de forma automática– Organismo autónomo para a gestão das infraestruturas– Parcerias Público-Privadas para infraestruturas	<p>Ameaças (<i>threats</i>)</p> <ul style="list-style-type: none">– Verbas transferidas insuficientes face às necessidades– Incerteza na geração de receita devido à imprevisibilidade de rentabilização de imóveis– Incerteza na data de disponibilização de verbas geradas na rentabilização de imóveis– Incerteza na data de concretização dos saldos transitados

Da análise efetuada, e em resposta à QC, *Como potenciar o papel da LIM no modelo de financiamento do PI das FFAA?*, enunciam-se os seguintes contributos:

- Elementos potenciadores (forças e oportunidades)

- A LIM em vigor permite um elevado rigor e controlo da sua execução;
- A LIM permitir a plurianualidade dos projetos, possibilitando uma maior previsibilidade no seu planeamento e execução;
- A introdução de fichas de projetos, permitindo uma maior flexibilidade na gestão dos projetos;



- A centralização da coordenação estratégica no EMGFA, que passou a assumir um papel central na articulação e harmonização das propostas e intervenções infraestruturais dos diferentes Ramos;
- Estar prevista a receita de impostos como fonte de financiamento da LIM, o que daria maior previsibilidade à componente da receita;
- A transição de saldos ser efetuada automaticamente, permitindo uma disponibilização da verba no início de cada ano;
- Identifica-se como fundamental ser constituído um organismo autónomo, ao nível do MDN, que centralizasse a gestão das infraestruturas;
- Identifica-se como fundamental serem realizadas parcerias público-privadas para a manutenção, conservação e edificação de infraestruturas.

- Elementos a acautelar (fraquezas e ameaças)

- A LIM não é autossustentável, tendo de se recorrer a outras fontes de financiamento para a manutenção, conservação, modernização e edificação de infraestruturas;
- O facto do património ser finito, devendo-se potenciar a lista de imóveis a rentabilizar;
- O excesso de documentos de controlo nos fluxos existentes entre as diversas instituições;
- As receitas de rentabilização que excedam a dotação prevista na LIM poderem ser afetadas à LPM;
- O valor das verbas transferidas serem insuficientes face às necessidades das instituições;
- A incerteza existente quanto ao valor da receita a ser gerada com a rentabilização de imóveis;
- A incerteza existente quanto à data de disponibilização das receitas geradas no próprio ano;
- A incerteza existente quanto à data de disponibilização das verbas dos saldos transitados.



7. Conclusões

O cumprimento das missões atribuídas às FFAA só é possível tendo por base um dispositivo de natureza territorial que, através do treino e da regeneração da prontidão, garante que as forças e os meios se encontram prontos para executar o que lhes for cometido. O dispositivo materializa-se sob a forma de infraestruturas de diversa natureza (edifícios, portos, carreiras de tiro, aeródromos, entre outras), cujo levantamento, conservação e operação envolve um consumo de recursos considerável.

O ciclo de vida útil deste PI tende a diminuir, influenciado pela evolução de padrões de exigência e desatualização da tecnologia nele existente, levando a que a capacidade efetivamente utilizável seja limitada por inaptidão face a novos conceitos e contextos envolventes.

Neste contexto, foi identificada a necessidade de racionalizar e adequar os equipamentos e as infraestruturas das FFAA às novas necessidades e desafios, sendo que a requalificação das infraestruturas militares é considerada uma necessidade e um desígnio institucional das FFAA.

Para fazer face a estes desafios foi aprovada em 2008 a LPIM, o programa mais ambicioso de infraestruturas militares desde a década de 60 do século passado, adaptando-as às necessidades resultantes do novo SF. A realidade é que desde então, existem grandes desafios à sua execução, com o histórico de arrecadação de receitas ficando recorrentemente aquém dos valores previstos na LIM.

Metodologicamente, esta investigação seguiu um raciocínio indutivo, ancorado numa estratégia de investigação qualitativa e num desenho de pesquisa do tipo estudo de caso.

A recolha de dados baseou-se na análise documental e na realização de entrevistas semiestruturadas direcionadas a sete entidades militares, com conhecimentos e experiência no modelo de financiamento do PI das FFAA, nomeadamente da LIM, em concreto os atuais Diretores de Infraestruturas dos Ramos das FFAA, bem como entidades com responsabilidades na componente de planeamento e execução da LIM, no EMGFA e nos Ramos das FFAA.

Neste enquadramento, e com o propósito de estudar o OE1, *Analisar o papel da LIM no modelo de financiamento do PI das Forças Armadas*, e responder à associada QD1, foi examinado o papel da LIM no modelo de financiamento do PI do EMGFA e de cada um dos três Ramos das FFAA. Alicerçando-se em dados da análise documental e das entrevistas



semiestruturadas realizadas a sete especialistas militares, distribuídos pelas quatro instituições referidas, concluiu-se que a LIM não constitui um mecanismo autossustentável, uma vez que os custos associados às infraestruturas são complementados com outras fontes de financiamento, nomeadamente o Ode.

No que respeita aos principais constrangimentos da LIM no modelo de financiamento do PI das FFAA, destacam-se a incerteza relativamente ao montante das receitas geradas, a indefinição temporal quanto à disponibilização das verbas obtidas no próprio ano, bem como a data de transferência dos saldos transitados.

Para potenciar o papel da LIM no financiamento do PI das FFAA, deveria considerar-se a afetação de uma parte do financiamento a partir de receitas de impostos, de modo a mitigar a incerteza associada ao montante disponível e à sua data de disponibilização. Adicionalmente, a disponibilização das verbas logo no início de cada exercício orçamental, designadamente através da transição automática dos saldos, poderia contribuir para uma gestão financeira mais eficiente.

Um desafio transversal às quatro instituições analisadas prende-se com o facto de o atual modelo de financiamento baseado na LIM e noutras fontes de receita – não garantir os recursos necessários para a manutenção, conservação e construção de infraestruturas, perpetuando-se assim um ciclo vicioso de degradação das mesmas.

O modelo da LIM assenta exclusivamente na rentabilização do PI. No entanto, dado o conjunto de imóveis passíveis de rentabilização ser finito, e não existindo a intenção de reforçar a listagem existente de imóveis disponíveis para rentabilização, este modelo acabará por se esgotar com a inexistência de novos imóveis, tornando imperativo o desenvolvimento de alternativas de financiamento sustentáveis a longo prazo.

Para estudar o OE2, *Analisar o modelo de financiamento do PI de Forças Armadas congéneres*, e responder à correspondente QD2, foram examinadas três instituições congéneres internacionais, Espanha, França e RU, através de análise documental, concluindo-se que tanto a Espanha como o RU possuem, na sua estrutura de Defesa, organismos especificamente dedicados à rentabilização do património, dotados de autonomia para a execução de todos os procedimentos legais inerentes à contratualização.

No caso espanhol, o INVIED opera exclusivamente com receitas próprias, não dependendo de fundos do Ode. As suas fontes de financiamento advêm da alienação do património sob sua titularidade, bem como daquele que lhe seja desafetado e colocado à sua



disposição. Além disso, obtém receitas através da exploração económica e comercial de bens e direitos patrimoniais, incluindo aqueles vinculados ao domínio público que lhe são confiados pelo MD.

Relativamente ao RU, o DIO é a entidade responsável pela componente das infraestruturas, recorrendo, no seu modelo de financiamento, ao instrumento dos contratos PFI. Os PFI constituem um mecanismo de parceria público-privada destinado ao financiamento de investimentos no setor público, nomeadamente em equipamentos militares. Adicionalmente, o MoD gera receitas próprias através da rentabilização do seu portefólio de PI, cuja gestão é orientada por uma estratégia de investimento de longo prazo, designada DEO *Portfolio*, com um horizonte temporal de 25 anos.

No caso francês, o SID é o órgão de referência em construção, manutenção imobiliária, gestão administrativa e técnica do PI do Mda. Ao contrário do caso português, a LPM em França tem uma componente de infraestruturas, financiada pelo Ode, sendo o SID o órgão responsável pela sua execução.

Por último, para o OG do TII “propor contributos para potenciar o papel da LIM no modelo de financiamento do PI das FFAA”, e para responder à QC que o objetiva, elencam-se de seguida os contributos relevantes agrupados em elementos potenciadores e elementos a acautelar:

- Elementos potenciadores (forças e oportunidades)

- A LIM em vigor permite um elevado rigor e controlo da sua execução;
- A LIM permitir a plurianualidade dos projetos, possibilitando uma maior previsibilidade no seu planeamento e execução;
- A introdução de fichas de projetos, permitindo uma maior flexibilidade na gestão dos projetos;
- A centralização da coordenação estratégica no EMGFA, que passou a assumir um papel central na articulação e harmonização das propostas e intervenções infraestruturais dos diferentes Ramos;
- Estar prevista a receita de impostos como fonte de financiamento da LIM, o que daria maior previsibilidade à componente da receita;
- A transição de saldos ser efetuada automaticamente, permitindo uma disponibilização da verba no início de cada ano;



- Identifica-se como fundamental ser constituído um organismo autónomo, ao nível do MDN, que centralize a gestão das infraestruturas;
 - Identifica-se como fundamental serem realizadas parcerias público-privadas para a manutenção, conservação e edificação de infraestruturas.
- Elementos a acautelar (fraquezas e ameaças)
- A LIM não é autossustentável, tendo de se recorrer a outras fontes de financiamento para a manutenção, conservação e edificação de infraestruturas;
 - O facto do património ser finito, devendo-se potenciar a lista de imóveis a rentabilizar;
 - O excesso de documentos de controlo nos fluxos existentes entre as diversas instituições;
 - As receitas de rentabilização que excedam a dotação prevista na LIM poderem ser afetadas à LPM;
 - O valor das verbas transferidas serem insuficientes face às necessidades das instituições;
 - A incerteza existente quanto ao valor da receita a ser gerada com a rentabilização de imóveis;
 - A incerteza existente quanto à data de disponibilização das receitas geradas no próprio ano;
 - A incerteza existente quanto à data de disponibilização das verbas dos saldos transitados.

Quanto a **contributos para o conhecimento**, este estudo inseriu-se num domínio para o qual praticamente não existe literatura. Da pesquisa efetuada, foram encontrados apenas dois TII relativos à LIM realizados em ambiente académico militar. Como tal, considera-se que o presente TII vem acrescentar valor ao reduzido acervo de trabalhos sobre a LIM, constituindo-se, desde modo, um importante contributo para o conhecimento. Adicionalmente, neste trabalho de investigação foram sistematizadas propostas que podem contribuir para potenciar o papel da LIM no modelo de financiamento do PI das FFAA.

Relativamente a **limitações**, releva-se a escassez de literatura no âmbito da temática da LIM no modelo de financiamento do PI das FFAA.

Concernente a **estudos futuros**, considera-se pertinente o estudo da componente da rentabilização da LIM, i.e. os mecanismos que permitam alavancar a geração de receita



através das diferentes formas de rentabilização e os processos inerentes às mesmas, onde a DGRDN assume um papel preponderante.

Decorrente deste trabalho de investigação, **recomenda-se** que os contributos propostos para potenciar o papel da LIM no modelo de financiamento do PI das FFAA sejam analisados pelo MDN, EMGFA e Ramos a fim de aquilatar a pertinência da sua implementação.



Referências bibliográficas

- Almeida, J.P. (2019). *Gestão integrada de infraestruturas – racionalização do parque imobiliário afeto à Defesa* (Trabalho de Investigação Individual do CPOG). Pedrouços: Instituto Universitário Militar.
- Camisa, J. M. (2009). *Racionalização e otimização das infraestruturas militares face aos novos sistemas de armas* (Trabalho de Investigação Individual do CPOG). Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Carapeto, C., & Fonseca, F. (2006). *Administração Pública – Modernização, Qualidade e Inovação* (2.^a Ed.). Lisboa: Sílabo.
- Declaração de Retificação n.º 17-A/2023, de 4 de agosto (2023). *Retifica o Decreto Regulamentar n.º 2/2023, de 6 de junho, que aprova a estrutura orgânica do Estado-Maior-General das Forças Armadas e altera as estruturas orgânicas da Marinha, do Exército e da Força Aérea*. Diário da República, 1.^a Série, 151, 53-(2)- 53-(10). Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto Regulamentar n.º 1/2016, de 24 de maio (2016). *Procede à primeira alteração ao Decreto Regulamentar n.º 10/2015, de 31 de julho, que aprovou a regulamentação das atribuições, competências e organização da estrutura interna da Marinha, com vista a regulamentar o processo de designação, aumento e abate das unidades navais*. Diário da República, 1.^a Série, 100, 1657. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Decreto Regulamentar n.º 10/2015, de 31 de julho (2015). *Aprova a orgânica da Marinha*. Diário da República, 1.^a Série, 148,5200-5237. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Decreto Regulamentar n.º 10/2017, de 15 de dezembro (2017). *Altera o Estatuto da Academia de Marinha, atribuindo a Presidência de Honra ao Presidente da República*. Diário da República, 1.^a Série, 240, 6620. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Decreto Regulamentar n.º 11/2015, de 31 de julho (2015). *Aprova a orgânica do Exército*. Diário da República, 1.^a Série, 148, 5237-5259. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.



- Decreto Regulamentar n.º 12/2015, de 31 de julho (2015). *Aprova a orgânica da Força Aérea*. Diário da República, 1.ª Série, 148, 5259-5275. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Decreto Regulamentar n.º 2/2023, de 6 de junho (2023). *Estrutura orgânica do Estado-Maior-General das Forças Armadas e altera as estruturas orgânicas da Marinha, do Exército e da Força Aérea*. Diário da República, 1.ª Série, 109, 3-268. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto-Lei n.º 102/2019, de 6 de agosto (2019). *Define os termos da fusão do Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos no Exército*. Diário da República, 1.ª Série, 149, 2-10. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto-Lei n.º 13/2021, de 10 de fevereiro. *Estabelece os termos da criação do Laboratório Nacional do Medicamento e da sua sucessão ao Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos*. Diário da República, 1.ª Série, 28, 3-19. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto-Lei n.º 185/2014, de 29 de dezembro (2014). *Aprova a Lei Orgânica da Marinha*. Diário da República, 1.ª Série, 250, 6406-6413. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto-Lei n.º 186/2014, de 19 de dezembro, de 29 de dezembro (2014). *Aprova a Lei Orgânica do Exército*. Diário da República, 1.ª Série, 250, 6397-6406. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto-Lei n.º 187/2014, de 29 de dezembro (2014). *Aprova a Lei Orgânica da Força Aérea*. Diário da República, 1.ª Série, 250, 6413-6420. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto-Lei n.º 19/2022, de 24 de janeiro (2022). *Estabelece a Lei Orgânica do Estado-Maior-General das Forças Armadas e altera as Leis Orgânicas dos três ramos das Forças Armadas*. Diário da República, 1.ª Série, 16, 3-97. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto-Lei n.º 219/2008, de 12 de novembro (2008). *Lista de imóveis disponíveis para rentabilização*. Diário da República, 2.ª Série, 220, 7900-7903. Lisboa: Ministérios das Finanças e da Defesa Nacional.



- Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto (2007). *Aprova o Regime Jurídico do Património Imobiliário Público*. Diário da República, 1ª Série, 151, 5048 a 5066. Lisboa: Ministério das Finanças e da Administração Pública.
- Decreto-Lei n.º 60/2023, de 24 de julho (2023). *Estabelece o novo modelo de gestão integrada do património imobiliário público*. Diário da República, 1ª Série, 142, 3-19. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros
- Decreto-Lei n.º 76/2017, de 29 de junho (2017). *Extingue a MM - Gestão Partilhada, E. P. E.* Diário da República, 1ª Série, 124, 3287-3289. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto-Lei n.º 477/80, de 15 de outubro (1980). *Inventário Geral do Património do Estado*. Diário da República, 1ª Série, 39, 3406 a 3410. Lisboa: Secretaria de Estado das Finanças.
- Defence Infrastructure Organisation (DIO). (s.d.). *DIO Annual Report 2019/20*. [versão pdf]. Retirado de https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5f0ee3153a6f400380f44d89/DIO_Annual_Report_2019-20.pdf
- Defence Infrastructure Organisation (DIO). (s.d.). *Factsheet about DIO* [versão pdf]. Retirado de https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a8163b3ed915d74e33fdf02/20140716_-_About_DIO_factsheetv3__Updated_03072015_.pdf
- Despacho do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada, n.º 21/2022, de 13 de abril, *Reestruturação da orgânica do Estado-Maior da Armada*.
- Despacho n.º 11427/2015, de 2 de outubro (2015). *Lista de imóveis disponíveis para rentabilização*. Diário da República, 2ª Série, 200, 29317-29320. Lisboa: Ministérios das Finanças e da Defesa Nacional.
- Despacho n.º 78/SEDN/2023, de 4 de outubro (2023). *Cria o Grupo de Acompanhamento da Execução da Lei de Infraestruturas Militares*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Despacho n.º 8114/2019, de 13 de setembro (2019). *Lista de imóveis disponíveis para rentabilização*. Diário da República, 2ª Série, 176, 25-29. Lisboa: Ministérios das Finanças e da Defesa Nacional.



- Fernandes, J.P (1991). *Dicionário Jurídico da Administração Pública, Volume IV*. Lisboa: Edição de autor.
- Flick, U. (2009). *Introdução à pesquisa qualitativa*. (J. E. Costa, Trad.). Porto Alegre: Artmed.
- Franco, António L. S. (1997). *Finanças Públicas e Direito Financeiro, Volume I*. (4.ª Ed.). Coimbra: Almedina.
- Gonçalves, S. P., Gonçalves, J. P., & Marques, C. G. (2021). *Manual de Investigação Qualitativa: Conceção, Análise e Aplicações*. Lisboa: Pactor.
- Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de julho (2004). *Sexta revisão constitucional*. Diário da República, 1.ª Série-A, 173, 4642-4693. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 02/2023, de 18 de agosto (2023). *Aprova a Lei de Infraestruturas Militares*. Diário da República, 1.ª série, 160, 2-12. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 03/2008, de 8 de setembro (2015). *Aprova a Lei de Programação de Infraestruturas Militares*. Diário da República, 1.ª série, 173, 6247-6250. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 03/2019, de 3 de setembro (2019). *Aprova a Lei de Infraestruturas Militares*. Diário da República, 1.ª série, 168, 3-10. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 06/2015, de 18 de maio (2015). *Aprova a Lei de Infraestruturas Militares*. Diário da República, 1.ª série, 95, 2550-2554. Lisboa: Assembleia da República.
- LOI n.º 2023-703, du 1er août (2023). *Loi de programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense* [Página online]. JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE n.º 0177. Paris: Conseil constitutionnel.
- Lobão, G.S., Pires, J.L.S. & Menezes D.A.R. (2016). *O processo de financiamento das infraestruturas das Forças Armadas. Uma visão prospetiva* (Trabalho de Investigação de Grupo do CPOG). Pedrouços: Instituto de Estudos Superiores Militares [IESM].
- Mata, J.A.D. (2013). *O modelo de financiamento das Forças Armadas* (Trabalho de Investigação Individual do CPOG). Pedrouços: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Ministère des Armées [MdA]. (2024). *PROJET DE LOI DE FINANCES LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE (LPM) ANNÉE 2 2025* [versão pdf]. Retirado de



<https://www.defense.gouv.fr/sites/default/files/ministere-armees/Projet%20de%20Loi%20de%20Finances%202025%20-%20LPM%20ann%C3%A9e%20%20%2810%202024%29.pdf>.

Ministère des Armées [MdA]. (2023). *LPM 2024-2030 Les grandes orientations*. [versão pdf] Retirado de <https://www.defense.gouv.fr/sites/default/files/ministere-armees/Livret%20de%20pr%C3%A9sentation%20de%20la%20Loi%20de%20programmation%20militaire%202024-2030%20%286%20avril%202023%29.pdf>.

Ministério da Defesa Nacional [MDN]. (2020). *Anuário Estatístico da Defesa Nacional 2020*. Lisboa: Autor.

Ministério da Defesa Nacional. (2023). *Relatório de Execução da Lei de Infraestruturas Militares reportado ao ano de 2022*. Lisboa: Autor.

Ministério da Defesa Nacional. Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional. (2024). *Lei de Infraestruturas Militares. Relatório de Execução de 2023*. Lisboa: Autor.

Ministry of Defence [MoD]. (2024). *Annual Report and Accounts 2023-24*. [versão pdf]. Retirado de: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/66aa3e400808eaf43b50db19/Ministry_of_Defence_annual_report_and_accounts_2023_to_2024.pdf

National Audit Office [NAO]. (2016). *Delivering the defence estate*. [versão pdf]. Retirado de <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2016/11/Delivering-the-defence-estate-with-correction-slip.pdf>

National Audit Office. (2020). *Managing PFI assets and services as contracts end*. [versão pdf]. Retirado de <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2020/06/Managing-PFI-assets-and-services-as-contracts-end.pdf>

National Audit Office. (2021). *Optimizing the defence estate*. [versão pdf]. Retirado de <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2021/06/Optimising-the-defence-estate.pdf>

NEP/INV - 001 (A1). (2020a). *Procedimentos relativos à elaboração de trabalhos de investigação realizados no âmbito de cursos que não atribuem grau académico*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.

NEP/INV - 003 (A3). (2020b). *Estrutura e regras de citação e referenciação de trabalhos escritos a realizar no IUM*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.



- Quivy, R., & Campenhoudt, L. (2003). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.
- Ramalho, J.M.A. (2012). *Rentabilização das infraestruturas dos Ramos numa ótica de gestão e comando conjunto dos meios* (Trabalho de Investigação Individual do CEMC). Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Real Decreto 205/2024, de 27 de febrero (2024). *Estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa. Boletín Oficial del Estado n.º 52, de 28 de febrero de 2024*. Madrid: Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública.
- Rego, A., Cunha, M. P., & Meyer, V. (2019). *Quantos participantes são necessários para um estudo qualitativo? Linhas práticas de orientação*. Revista de Gestão dos Países de Língua Portuguesa.
- Reis, C. (2013). *A LPIM como instrumento de apoio à materialização de infraestruturas para a componente terrestre do sistema de forças nacional* (Trabalho de Investigação Individual do CEMC). Pedrouços: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013, de 11 de abril (2013). *Aprova as linhas de orientação para a execução da reforma estrutural da Defesa Nacional e das Forças Armadas, designada por Reforma “Defesa 2020”*. Diário da República, 1ª Série, 77, 2285 a 2289. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Santos, L. A. B., & Lima, J. M. M. (Coords.) (2019). *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação* (2.ª Ed.). Cadernos do IUM, 8. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Sarmento, M. (2013). *Metodologia Científica para Elaboração, Escrita e Apresentação de Teses*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- Secrétariat général pour l'administration [SGA] (s.d.). *Service d'infrastructure de la Défense*. [Página online] Retirado de <https://www.defense.gouv.fr/sga/nous-connaitre/organisation-du-sga/directions/service-dinfrastructure-defense>.
- Service d'infrastructure de la Défense [SID]. (s.d.). *Rétrospective 2023* [versão pdf]. Retirado de https://www.defense.gouv.fr/sites/default/files/sga/SID_2024_Retrospective-2023_v6.pdf.
- Teixeira, N.S. (2009). *Contributos para uma Política de Defesa*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.



- UK Parliament (2023). *Defence Infrastructure Organisation: Annual Reports. Question for Ministry of Defence*. [Página online]. Retirado de <https://questions-statements.parliament.uk/written-questions/detail/2023-02-27/153698>.
- Vaz, A. L. (2009). *A problemática da utilização da capacidade sobrança das infraestruturas* (Trabalho de Investigação Individual do CPOG). Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Vie publique (2023, 2 de agosto). *Loi du 1er août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense* [Página online]. Retirado de https://www.vie-publique.fr/loi/288878-loi-du-1er-aout-2023-programmation-militaire-2024-2030-lpm?utm_source=chatgpt.com.



Anexo A – Dotação orçamental e receita da LIM

LIM	Lei Orgânica 6/2015				Lei Orgânica 3/2019				Lei Orgânica 2/2023			
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Dotação LIM	32 348 757 €	20 000 000 €	20 000 000 €	20 000 000 €	20 000 000 €	22 000 000 €	22 000 000 €	22 000 000 €	27 915 132 €	23 965 177 €	21 910 250 €	23 032 035 €
Receita arrecadada (ano)	14 676 865 €	2 891 907 €	7 473 918 €	31 500 €	23 254 088 €	8 619 217 €	9 226 725 €	6 576 889 €	28 187 157 €	1 361 201 €	0 €	0 €
% receita/dotação	45%	14%	37%	0%	116%	39%	42%	30%	101%	6%	0%	0%

Figura 13: Dotação orçamental e receita da LIM
Fonte: DGRDN (2025)



Anexo B – Dotações globais e medidas relativas aos projetos de infraestruturas militares das FFAA

	Primeiro quadriénio 2023 a 2026				Total 1.º Q	Segundo quadriénio 2027 a 2030				Total 2.º Q	Terceiro quadriénio 2031 a 2034				Total 3.º Q	Total dos três quadriénios
	2023	2024	2025	2026		2027	2028	2029	2030		2031	2032	2033	2034		
	Total de projetos de infraestruturas	27 915 131,65 €	23 965 176,50 €	21 910 250 €	23 032 035 €	96 822 593,15 €	23 820 000 €	18 850 000 €	24 825 000 €	20 505 000 €	88 000 000 €	21 059 000 €	18 978 000 €	21 797 000 €	26 166 000 €	88 000 000 €
Capítulo/medida																
Medida 1 — Componente fixa do MDN	581 811,50 €	449 073,50 €	1 078 750 €	1 413 384 €	3 523 019 €	581 811,50 €	449 073,50 €	1 078 750 €	1 413 384 €	3 523 019 €	581 811,50 €	449 073,50 €	1 078 750 €	1 413 384 €	3 523 019 €	10 569 057 €
Medida 2 — Componente fixa do EMGFA	3 106 750 €	3 121 750 €	3 213 000 €	3 256 419 €	12 697 919 €	2 581 811,50 €	2 449 073,50 €	3 078 750 €	3 413 384 €	11 523 019 €	2 581 811,50 €	2 449 073,50 €	3 078 750 €	3 413 384 €	11 523 019 €	35 743 957 €
Medida 3 — Componente fixa da Marinha	7 344 500 €	5 824 000 €	6 156 000 €	5 541 486 €	24 865 986 €	7 294 500 €	4 924 000 €	6 156 000 €	5 541 486 €	23 915 986 €	7 294 500 €	4 924 000 €	6 156 000 €	5 541 486 €	23 915 986 €	72 697 958 €
Medida 4 — Componente fixa do Exército	12 766 193,15 €	10 947 500 €	6 876 000 €	7 219 000 €	37 808 693,15 €	9 930 000 €	7 605 000 €	9 925 000 €	4 535 000 €	31 995 000 €	7 169 000 €	7 733 000 €	6 897 000 €	10 196 000 €	31 995 000 €	101 798 693,15 €
Medida 5 — Componente fixa da Força Aérea	4 115 877 €	3 622 853 €	4 586 500 €	5 601 746 €	17 926 976 €	3 431 877 €	3 422 853 €	4 586 500 €	5 601 746 €	17 042 976 €	3 431 877 €	3 422 853 €	4 586 500 €	5 601 746 €	17 042 976 €	52 012 928 €

Figura 14: Dotações globais e medidas relativas aos projetos de infraestruturas militares

Fonte: Adaptado de Lei n.º 02/2023 (2023)



Anexo C – Ficha de projeto da LIM

FICHA DE PROJETO

ENTIDADE RESPONSÁVEL	(Entidade/Ramo, ex: Direção de Infraestruturas/Exército)		
N.º FICHA	01	ANO	2024
DESIGNAÇÃO			

ÂMBITO DE INTERVENÇÃO E DESCRIÇÃO SUMÁRIA DO INVESTIMENTO

CONSERVAÇÃO,
MANUTENÇÃO, SEGURANÇA,
MODERNIZAÇÃO,
EDIFICAÇÃO DE
INFRAESTRUTURAS |

CONDIÇÕES DE
HABITABILIDADE E
TRABALHO (INCLUIR OS
CONTRIBUTOS PARA A
EFICIÊNCIA ENERGÉTICA E A
SUSTENTABILIDADE
AMBIENTAL) |

PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA

CÓDIGO DO <i>ENTERPRISE PROJECT MANAGEMENT</i>	(Código do EPM para o Projeto)
ELEMENTO DO PLANO DE ESTRUTURA DE PROJETO DO SIGDN	(Código Projeto SIGDN)
CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA DESPESA	

1.º QUADRIÉNIO (de acordo com o anexo da LO n.º 2/2023 | LIM)

		2023	2024	2025	2026	TOTAL 1.º QUADRIÉNIO (€)
LIM MEDIDA	LIM TOTAL	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€
LIM PROJETO	(= nome designado do projeto)	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €

INTERVENÇÕES PLANEADAS

INTERVENÇÕES
FINANCIADAS|

- (LISTAR AS INTERVENÇÕES SEM VALORIZAÇÃO)



INTERVENÇÕES
NÃO
FINANCIADAS]

- (LISTAR AS INTERVENÇÕES SEM VALORIZAÇÃO)

O RESPONSÁVEL DO PROJETO

X

Nome
Cargo



Apêndice A – Corpo de conceitos

Quadro 3 – Corpo de conceitos

Domínio público	Conjunto das coisas que pertencendo ao Estado, às Regiões Autónomas ou às Autarquias Locais, as quais, dado o fim de utilidade pública a que se destinam, são submetidas por lei a um regime jurídico especial, caracterizado fundamentalmente pela sua in comerciabilidade, por forma a preservarem a produção dessa utilidade pública. (Fernandes, 1991, p. 166).
Infraestrutura militar	Todo o elemento estrutural implantado num imóvel à responsabilidade do Exército, compreendendo toda a área de terreno, tanto à superfície como no subsolo, redes de distribuição de eletricidade, de água e gás, de drenagem de águas residuais, vedações, carreiras de tiro e todos os equipamentos fixos e mobiliário integrados ou inseparáveis das instalações (PAD 235-01 – Regulamento Geral de Infraestruturas do Exército, Capítulo 2 – Infraestruturas).
Modelo de financiamento	Sistema pelo qual são definidos as fontes e os volumes dos recursos financeiros necessários ao funcionamento de uma organização, bem como as regras associadas ao seu planeamento, disponibilização, aplicação, duração no tempo e remuneração” (Mata, 2013, p. 6).
Modelo de financiamento do património imobiliário das FFAA	Sistema pelo qual são definidos as fontes e os volumes dos recursos financeiros necessários para a gestão de imóveis ou equiparados, do domínio público e do domínio privado do Estado, afetos às FFAA, assim como os normativos associados ao seu planeamento, disponibilização e aplicação (conceito operativo adotado).
Património do Estado	Conjunto de bens do seu domínio público e privado, e dos direitos e obrigações com conteúdo económico de que o Estado é titular, como pessoa coletiva de direito público (Decreto-Lei n.º 477/80, artigo 2.º).
Património imobiliário	Constituído pelos direitos sobre imóveis ou equiparados por contrapartida de património mobiliário que é constituído pelos direitos sobre móveis bem como pelos direitos de objecto imaterial (Franco, 1997, p. 308).
Sistema de Forças	Conjunto de capacidades que devem existir para o cumprimento das missões das Forças Armadas, identificando os tipos e quantitativos de forças e meios, tendo em conta a sua adequada complementaridade operacional. O sistema de forças é constituído por: a) Uma componente operacional, englobando o conjunto de forças e meios relacionados entre si numa perspectiva de emprego operacional conjunto e integrado; b) Uma componente fixa, englobando o conjunto de comandos, unidades, estabelecimentos, órgãos e serviços essenciais à organização e apoio geral das Forças Armadas e seus ramos (Lei Orgânica n.º 2/2021 (LOBOFA), artigo 5.º).
Unidade Imobiliária	Todo o imóvel ou agrupamento imobiliário que seja fisicamente autónomo e independente e que apresente, em si mesmo, continuidade, qualquer que seja o número de freguesias em que se situe e o número de entidades afetárias ou utentes (MDN, 2020).



Apêndice B - Relação das entidades entrevistadas e guião da entrevista

Quadro 4 – Relação das entidades entrevistadas

Código	Cargo	Entrevistado	Tipo de entrevista	Data da entrevista
E1	Chefe da Divisão de Recursos do EMGFA	Brigadeiro-General Cabral Gomes	Presencial	18FEV25
E2	Diretor da Direção de Infraestruturas da Marinha	Comodoro Marques da Costa	Presencial	14MAR25
E3	Chefe da Divisão de Planeamento do Estado-Maior da Armada	Capitão-de-Mar-e-Guerra Santos Fernandes	Email	06FEV25
E4	Diretor da Direção de Infraestruturas do Exército	Brigadeiro-General Mendes Martins	Email	01MAR25
E5	Chefe da Divisão de Recursos do Estado-Maior do Exército	Coronel Tirocinado Martins Henriques	Email	08ABR25
E6	Diretor da Direção de Infraestruturas da Força Aérea	Brigadeiro-General António Marcos	Email	18FEV25
E7	Chefe da Divisão de Planeamento do Estado-Maior da Força Aérea	Coronel Bruno Marado	Email	18FEV25



Guião da entrevista

1. Qual é o atual modelo de financiamento do património imobiliário do EMGFA/Ramo? E qual o papel da Lei de Infraestruturas Militares (LIM) neste modelo de financiamento?
2. Quais são os principais constrangimentos da LIM no modelo de financiamento do património imobiliário das Forças Armadas (FFAA)?
3. Que medidas poderiam ser adotadas para potenciar o papel da LIM no modelo de financiamento do património imobiliário das FFAA?
4. Quais são os pontos fortes da LIM em vigor, em relação às LIM's anteriores?
5. Quais são os pontos fracos da LIM em vigor, em relação às LIM's anteriores?
6. Quais os motivos que justificam a baixa execução orçamental da LIM, face ao valor disponível no orçamento do EMGFA/Ramo, se aplicável?
7. O atual modelo de financiamento garante os recursos necessários para a manutenção, conservação e edificação das infraestruturas do EMGFA/Ramo?
8. Quais as necessidades de financiamento em infraestruturas do EMGFA/Ramo?
9. Está prevista a disponibilização de mais imóveis para integrarem a lista de imóveis disponíveis para rentabilização?
10. Qual o impacto do facto do património imobiliário ser finito, neste modelo de financiamento?
11. Como é efetuado o planeamento dos investimentos prioritários a financiar através da receita da LIM do(s) ano(s) seguinte(s), considerando a eventual plurianualidade de alguns projetos?



Apêndice C – Análise de conteúdo das entrevistas

Quadro 5 – Unidades de contexto

Q	E	Unidade de contexto	Unidade de registo
1	1	Existe a Lei de Infraestruturas Militares que foi criada precisamente para garantir a construção e a manutenção das infraestruturas militares. Para além da LIM, temos verbas da LPM e Orçamento do Estado.	1.1 1.2
	2	Há uma componente de receitas de impostos para o funcionamento normal da Marinha que é atribuído à área de manutenção de infraestruturas e a modernização e investimento provém da LIM.	1.1 1.2
	3	O modelo de financiamento da Marinha relativo ao património imobiliário é assegurando por uma conjugação, com carácter de complementaridade entre o Orçamento da Marinha que assegura a manutenção corrente das infraestruturas e a Lei das Infraestruturas Militares (LIM) no que respeita ao investimento na construção e trabalhos mais significativos de conservação de imóveis.	1.1 1.2
	4	O modelo de financiamento assenta em dois pilares principais: as receitas de impostos, constantes no Orçamento da Defesa Nacional e o duplo cabimento da LIM.	1.1 1.2
	5	O modelo de financiamento do património imobiliário do Exército assenta, fundamentalmente, nas dotações provenientes do Orçamento da Defesa Nacional e nos instrumentos previstos na LIM, que constituem os pilares centrais deste enquadramento financeiro. Para além destas fontes principais, existem mecanismos complementares de financiamento, embora com menor expressão, como a Lei de Programação Militar e as verbas provenientes das Despesas com Compensação em Receitas.	1.1 1.2
	6	O modelo de financiamento assenta em várias Fontes de Financiamento, contudo a mais emblemática e de maior relevância é a LIM que, como é sabido, assenta na venda dos imóveis que estão na bolsa de imóveis para alienação e na distribuição da receita arrecadada pelos Ramos e EMGFA.	1.1 1.2
	7	O património Imobiliário é financiado por quatro vias: 1) Pela Lei de Infraestruturas Militares (grandes intervenções de construção, reabilitação, reparação e manutenção); 2) Pelo orçamento atribuído à Direção de Infraestruturas do Comando da Logística; 3) Por parte do orçamento das unidades base (pequenas intervenções de reparação e/ou manutenção; 4) Projetos financiados no âmbito do NATO Security Investment Programme, para as Unidades Base selecionadas no NATO Air Basing Selection.	1.1 1.2
	1	Não vem o dinheiro que está previsto. Para além disso, quando o dinheiro deveria vir, não vem porque ainda não está disponibilizado, um dos grandes constrangimentos é o total das verbas disponibilizadas.	2.1 2.2 2.3
	2	O principal constrangimento é a fonte de financiamento da LIM que ao ser de receitas de venda de património, não tendo continuidade nem garantia de existência de receita, faz com que o planeamento plurianual do investimento e modernização seja muito complexo. Para além disso quando o dinheiro que deveria vir, não vem porque ainda não está disponibilizado, um dos grandes constrangimentos é o total das verbas disponibilizadas. Outra questão é quando os saldos transitados são disponibilizados, os mesmos deveriam estar disponíveis em janeiro e não é o que acontece na realidade, são disponibilizados quatro, cinco meses depois.	2.1



2	3	Este modelo de financiamento, embora plurianual, apresenta, a todo o tempo, um grau de incerteza na arrecadação das receitas que não se compagina com as necessidades de planeamento e gestão de recursos. O mecanismo de transição de saldos assume-se como um fator crítico para o sucesso da execução da LIM porque, antes da aprovação da transição de saldos, na eventualidade da inexistência de receitas arrecadadas, as entidades executantes não têm capacidade de realização de pagamentos.	2.1 2.2 2.3
	4	As verbas previstas na LIM são <i>plafonds</i> . A Lei está dependente da arrecadação de receita devido à rentabilização e alienação do património imobiliário à responsabilidade da Defesa. Outro constrangimento está relacionado com o período em que é carregada a receita no orçamento da Defesa. Pode até acontecer no final do ano, comprometendo o lançamento dos procedimentos aquisitivos. Outro aspeto relevante é a própria transição de saldos. Se acontecer na segunda metade do primeiro semestre, compromete a continuação das obras, porque não garante o pagamento das mesmas.	2.1 2.2 2.3
	5	Os principais constrangimentos associados à aplicação da LIM no modelo de financiamento do património imobiliário das Forças Armadas estão essencialmente relacionados com a disponibilidade efetiva e a regularidade na atribuição das verbas previstas. Com frequência, os montantes aprovados não são disponibilizados na totalidade, ou, quando o são, ocorrem de forma tardia, comprometendo a calendarização e a eficácia da execução dos projetos. Adicionalmente, os trâmites administrativos necessários para operacionalizar a transição de saldos provocam atrasos significativos, impedindo, nomeadamente nos primeiros meses do ano (habitualmente em janeiro e fevereiro, e por vezes até março), a realização de pagamentos correspondentes a trabalhos já executados.	2.1 2.2 2.3
	6	O seu alcance, muito limitado face às necessidades, e especialmente a incerteza associada ao montante arrecadado e ao momento da disponibilização das verbas aos Ramos.	2.1 2.2 2.3
	7	Incerteza na disponibilização das verbas: a efetiva arrecadação de verba pela Defesa, é um processo complexo e muito burocrático, que está dependente não só do mercado, como de outras entidades do estado, fora do Ministério da Defesa. Indefinição do calendário de disponibilização de verbas. Nunca se sabe quando serão disponibilizadas as verbas, se no início, meio ou final do ano. Lentidão no processo de transição de saldos. As verbas que transitam de ano, deixam de estar disponíveis no final de dezembro, para voltarem a ficar disponíveis vários meses depois (entre quatro a oito meses), condicionando a execução de obras que estão sujeitas aos procedimentos previstos no CCP.	2.1 2.2 2.3
3	1	Deveria ser pensado o modelo da LIM para um modelo como a LPM, que incluísse receita dos impostos o que permitiria mitigar o facto do património ser finito e que no início existiam edifícios interessantes para vender, mas agora já não há.	3.1 3.2
	2	A fonte de financiamento ser através de receitas de impostos. Se a LIM for financiada da mesma forma que a LPM asseguraria a previsibilidade e continuidade.	3.1
	3	A alteração do modelo de financiamento da LIM afigura-se como a medida mais essencial para o sucesso da sua execução, nomeadamente a previsão legal de que parte do financiamento da LIM seja assegurado por receitas de impostos. Como segunda medida potenciadora do papel da LIM, poderia passar a prever-se uma transição de saldos automática.	3.1 3.2
	4	A LIM deveria ter duas partes: uma, que já existe, dependente da rentabilização do património, e outra com verba resultante das receitas de impostos, reduzindo-se, assim, a incerteza da Lei. Contudo, terá de haver forma de operacionalizar a execução da Lei com o carregamento da verba e da transição de saldos no início do ano.	3.1 3.2 3.3



	5	Uma medida potenciadora seria a implementação de um modelo misto de financiamento, assente numa dupla fonte de receita: por um lado, verbas provenientes de receitas fiscais, à semelhança do que sucede com a LPM; por outro, receitas próprias resultantes da rentabilização do património imobiliário, nos termos previstos pela LIM. A manutenção do regime de transição de saldos, bem como a preservação de horizontes plurianuais de planeamento para ambas as fontes de financiamento, constituiria igualmente um fator essencial para a flexibilidade e eficácia na programação e execução das intervenções infraestruturais.	3.5		
	6	Tornar o modelo de transferência das verbas para os Ramos eficiente. Não tenho qualquer dúvida que necessitamos de controlar como são aplicadas estas verbas, mas, com este argumento em pano de fundo, tem-se percorrido um caminho de burocratização do processo, com necessidade de relatórios trimestrais manifestamente exagerados face ao propósito do controlo.	3.3		
	7	Incluir uma parte de Orçamento de Receitas de Impostos na LIM, garantindo alguma dotação disponível logo no início de cada ano e expedir o processo de transição de saldos. Isentar as obras financiadas pela LIM da recente obrigatoriedade de revisão de projeto, que obriga a contratação de uma entidade externa (com custos) e introduz cerca de 2 meses de atraso no início da empreitada.	3.1 3.4		
4	1	Introduziu um mecanismo de maior controlo e maior rigor na execução da LIM e das obras que estão adstritas à LIM, e.g. com as fichas de projeto, a LPM já tinha isso; mas a questão de fundo é a disponibilização do dinheiro atempadamente.	4.3		
	2	As fichas de projeto, equivalente ao que sucede na LPM, em que os projetos têm fichas de projeto. A identificação do projeto que vai ser realizado e de eventuais opções que existam com um determinado projeto, que não possa avançar e esteja identificado outro projeto	4.3		
	3	A LIM apresenta um conjunto de pontos fortes, nomeadamente a sua plurianualidade. Paralelamente, a Lei do Orçamento do Estado e os Decretos-Lei de Execução Orçamental têm vindo a excluir os investimentos da LIM da necessidade de obtenção de pareceres prévios vinculativos para o desenvolvimento de contratos públicos, nomeadamente os pareceres necessários à contratação de serviços. Apresentação da lista de projetos. Esta previsão legal traz um mecanismo de flexibilização do financiamento, até então inexistente.	4.1 4.2 4.3		
			4	O conceito de ser plurianual mantém-se e as verbas consideradas são mais elevadas, mas trata-se de <i>plafonds</i> .	4.1 4.6
			5	A centralização da coordenação estratégica no Estado-Maior-General das Forças Armadas, que passou a assumir um papel central na articulação e harmonização das propostas e intervenções infraestruturais dos diferentes ramos.	4.7
	7	Alargou o objeto e âmbito, passando a incluir questões de sustentabilidade ambiental. Considera a possibilidade de em capacidade sobrança, i.e., na parte em que exceda o montante anual da dotação prevista na lei, possam ser afetadas as verbas à Lei de Programação Militar. Aumentou o total previsto para o quadriénio 2023/2026 em termos de dotações globais.	4.4 4.5 4.6		
5	2	Nesta lei está previsto que na eventualidade do montante arrecadado for superior aos montantes máximos inscritos na LIM, o excedente poderá ser transferido para a LPM. Considero esta situação como uma menos valia.	5.5		
	3	Modelo de financiamento, embora plurianual, apresenta, a todo o tempo, um grau de incerteza na arrecadação das receitas que não se compagina com as necessidades de planeamento e gestão de recursos que permitam o desenvolvimento de empreitadas. O mecanismo de transição de saldos assume-se como um fator crítico para o sucesso da execução da LIM porque, antes da aprovação da transição de saldos, na eventualidade da inexistência de receitas arrecadadas, as entidades executantes não têm capacidade de realização de pagamentos.	5.1 5.2		



	4	Caso a arrecadação de receita com a rentabilização do património ultrapasse o plafond, a verba excedente pode ser empregue como investimento noutra programa. As verbas da LIM não são suficientes para as necessidades de investimento no imobiliário, isto no caso do Exército.	5.5 5.6
	5	Um dos principais pontos fracos reside no desvio parcial do foco prioritário da componente operacional das infraestruturas militares, em favor de outras dimensões, nomeadamente a sustentabilidade ambiental e a eficiência energética. Adicionalmente, a atual LIM continua a apresentar constrangimentos ao nível da rigidez dos procedimentos administrativos e da morosidade dos processos de decisão e execução, o que limita a agilidade necessária à concretização de projetos de infraestrutura em contextos operacionais exigentes. Por fim, a ausência de mecanismos de financiamento verdadeiramente plurianuais, representa uma limitação à sustentabilidade e continuidade dos investimentos, dificultando a concretização de uma visão de médio e longo prazo para o desenvolvimento e modernização das infraestruturas da defesa.	5.1 5.3 5.7
	6	O excesso de documentos solicitados, poucos consequentes para o propósito de desejado controlo, acarreta esforço, pouco útil, para os escassos recursos humanos que os serviços dispõem.	5.3
	7	Não alterou as dotações de 2025 a 2030 da Força Aérea.	5.4
6	1	Disponibilização da receita gerada no ano demasiado tarde, disponibilização de saldos transitados demasiado tarde e dificuldades internas da organização para lançar os procedimentos dos projetos devido à estrutura do EMGFA.	6.1 6.2 6.5
	2	Se tiver um ou dois projetos de grande dimensão para executar, face à forma como a LIM é alimentada e face ao volume que existe, faz com que tenha de transitar a verba para o ano seguinte até assegurar o montante total necessário.	6.4
	3	A disponibilização de receitas arrecadadas em datas próximas do final do ano e que tornam inviável o desenvolvimento de procedimentos de contratação pública para a sua execução. A disponibilização da transição de saldos em datas próximas do meio do ano. A disponibilização dos saldos para execução marca o início da possibilidade da realização de pagamentos.	6.1 6.2
	4	A baixa execução da LIM é conjuntural e depende do período em que é carregada. A execução da LIM deve ser vista num período superior a um ano, porque se tratam de investimentos em obras de maior prazo de execução e que não se esgotam no período de um ano.	6.1 6.2
	5	A disponibilização efetiva das verbas da LIM ocorre, por norma, em momento avançado do ano fiscal, o que compromete o início atempado dos procedimentos de contratação. Face à escassez de recursos disponíveis e à coexistência de outras fontes de financiamento, é frequente atribuir prioridade a procedimentos financiados por verbas de natureza anual (sem transição de saldos), de forma a maximizar a sua execução no próprio ano orçamental. Esta opção estratégica conduz a um adiamento relativo da execução de projetos financiados pela LIM, cuja natureza plurianual permite maior flexibilidade. A verba da LIM tem carácter plurianual e admite a transição automática de saldos, o que significa que, mesmo que a execução física e financeira não se concretize no ano em que a verba é disponibilizada, esta poderá ocorrer nos anos subsequentes. Esta característica, embora positiva em termos de continuidade financeira, contribui para taxas de execução aparentemente reduzidas no exercício orçamental de referência.	6.1 6.2 6.6



	6	A incerteza associada aos montantes e aos timings das transferências.	6.1 6.2 6.3
	7	O momento da disponibilização das verbas (1º ou 2º semestre), conjugado com a obrigatoriedade de devolver as verbas existentes a 31 de dezembro para entrarem em processo de transição de saldos, é o principal fator que influencia a boa ou má execução financeira da lei.	6.1 6.2
7	1	Não. Porque a verba não é toda disponibilizada e não chega para as necessidades. E depois é um círculo vicioso: quanto mais tarde vem a verba, mais tarde fazemos obras e as infraestruturas vão ficando cada vez mais degradadas. Vai-se acumulando e uma intervenção pequena que não é realizada, posteriormente vai exigir uma intervenção mais profunda.	7.2
	2	Não, não garante. O volume que está atualmente disponível não permite fazer a renovação, modernização, substituição e geração de novas capacidades, com o dinheiro que temos na manutenção e operação, do financiamento interno da Marinha não é suficiente para todas nossas as infraestruturas.	7.2
	3	O atual financiamento, embora apresentando valores financeiros elevados, pelo seu modelo de execução intermitente, não permite a sua concretização através de contratos plurianuais.	7.2
	4	Não.	7.2
	5	O modelo de financiamento atualmente em vigor não assegura, de forma plena, os recursos necessários à manutenção, conservação e edificação das infraestruturas do Exército, garantindo apenas uma cobertura parcial das necessidades identificadas.	7.2
	6	Não. As necessidades comunicadas pelas Unidades, que em boa parte deveriam ser cobertas por esta FF, são, pelos menos, cinco vezes superiores aos montantes inscritos na Lei.	7.2
	7	Não. As necessidades identificadas pela Força Aérea na fase de revisão da LIM foram substancialmente superiores (68.768.128 € de necessidades identificadas vs 52.012.928 € atribuídos para a Força Aérea, para o período 2023-2034).	7.2
8	1	Plano anual de obras de 2024 que tem as obras todas com fonte de financiamento LIM, com financiamento assegurado ou sem financiamento, por fichas de projeto, prioridades e urgência.	8.2
	2	Em média, da análise efetuada, a LIM está subfinanciada em 1/3 do que seria necessário. Para garantir a continuidade necessitaríamos de um volume três vezes superior ao disponível. O que leva a que o défice de manutenção se vá acumulando.	8.2
	3	As necessidades de financiamento em infraestruturas na Marinha são uma realidade em reavaliação nomeadamente no que concerne às infraestruturas relacionadas com o apoio à componente operacional do sistema de forças.	8.1
	4	A dotação do Orçamento da Defesa e o plafond da LIM, no ano, correspondem a cerca de 10 % das necessidades do Exército. Isto cria um ciclo vicioso de degradação das infraestruturas à responsabilidade do Exército.	8.2
	5	As necessidades de financiamento em infraestruturas do Exército ascendem, atualmente, a aproximadamente 1.500 milhões de euros, valor que contempla intervenções ao nível da reabilitação, modernização, conservação e edificação de infraestruturas essenciais ao cumprimento das missões atribuídas.	8.2
	6	A ordem de grandeza é das centenas de milhões, pelo que, mesmo que existindo financiamento disponível, irá demorar tempo a recuperar o desinvestimento das últimas décadas.	8.2



	7	Existem necessidades de quatro tipos: 1) As identificadas nas propostas orçamentais iniciais da Direção de Infraestruturas (sem plafonds orçamentais); 2) As necessidades identificadas nas propostas orçamentais iniciais das Unidades Base (sem plafonds orçamentais); 3) As necessidades identificadas em sede de Lei de Infraestruturas Militares (grandes intervenções de construção, reabilitação, reparação e manutenção). A proposta inicial da Força Aérea foi de 68.768.128 € para o período 2023-2034, tendo sido atribuídas dotação de 52.012.928 € para o referido período; 4) Necessidades relacionadas com satisfação dos requisitos NATO “Over and Above National Needs” nas Unidades Base seleccionadas no NATO Air Basing Selection.	8.2
9	1	O EMGFA contribui para a lista de imóveis disponíveis para rentabilização mas atualmente não está previsto a disponibilização de mais imóveis, inclusive existiam alguns que estavam na lei e foram retirados, e.g. o Hospital Militar de Belém.	9.2
	2	Não. A Marinha tem vindo a reduzir-se ao longo dos últimos anos dado o nosso nível de concentração, não está previsto a disponibilização de mais imóveis. Eventualmente até terá necessidade de crescer, de descentralizar.	9.2
	3	Não se identificam, à data, novos imóveis para integrar na lista de imóveis disponíveis para rentabilização.	9.2
	4	Em 2024 foram disponibilizados mais imóveis para rentabilização. Neste momento, não existem novas propostas.	9.2
	5	Não. Mantém-se em vigor o conjunto de imóveis já identificados para efeitos de rentabilização no contexto da LIM, com o objetivo de substituir a listagem atualmente em vigor, aprovada pelo Despacho n.º 8114/2019.	9.2
	6	Nesta altura não. Em função das necessidades estratégicas da Força Aérea foi solicitada recentemente a retirada de um conjunto de sites que deverão ser refletidos na listagem atualizada que é produzida no ciclo de revisão da LIM.	9.2
10	1	Qual o impacto do património imobiliário ser finito? Vai acabar. A principal fonte de financiamento é a LIM, e se o património imobiliário é finito, e não há dinheiro, o que acontece aos imóveis? O processo é contraditório e os imóveis vão-se degradando cada vez mais.	10.1 10.2
	2	O impacto é o modelo de financiamento da LIM, é necessário mudar a fonte de financiamento. Tem de ser financiado com receitas de impostos. Não pode ser com base no património, o mesmo é finito e as necessidades de infraestruturas vão continuar, são contínuas.	10.2
	3	Considerando que o universo de património imobiliário passível de rentabilização é finito, o modelo em vigor esgotar-se-á com a inexistência de novo património a rentabilizar e, desse facto, resultará a necessidade de encontrar modelos alternativos de financiamento.	10.1 10.2
	4	À partida corresponde a um prazo para a LIM. Quando não existirem imóveis para rentabilizar, a LIM deixa de ter financiamento. Face a isto, a LIM terá de ter uma componente resultante de receitas de impostos.	10.1 10.2
	5	O carácter finito do património imobiliário afeto à Defesa Nacional constitui um fator estrutural com impacto significativo no atual modelo de financiamento previsto na LIM. Quando a rentabilização assume a forma de alienação, verifica-se a perda irreversível do ativo patrimonial, o que implica que esse bem deixa de estar disponível para eventuais operações de rentabilização futuras. Esta limitação coloca em causa a sustentabilidade do modelo de financiamento da LIM a médio e longo prazo, uma vez que a alienação sucessiva de imóveis pode esgotar progressivamente o universo de ativos passíveis de gerar receita para a componente de investimento em infraestruturas.	10.1



	6	Por uma análise puramente matemática e simplista, leva a concluir que mais ano menos ano deixará, com este modelo, de existir financiamento da LIM. As infraestruturas vão envelhecendo e o esforço de manutenção agudiza-se, estando atualmente, com os poucos orçamentos com esta finalidade.	10.1
	7	Apesar da lista de imóveis disponíveis para rentabilização ser ainda extensa, existe a perceção de que os imóveis mais apetecíveis pelo mercado já foram alienados, restando um conjunto de imóveis muito disperso, de menor valor e menor interesse do mercado. Perceciona-se assim que em breve possa haver dificuldade (senão mesmo impossibilidade) de gerar receitas de alienação que permitam suprir as dotações da LIM. Urge por isso, identificar fontes de financiamento que possam ser sustentáveis ao longo do tempo.	10.1 10.2
11	1	Através do plano anual de obras no EMGFA. No início do ano é solicitado às Unidades que indiquem quais são as suas necessidades. É efetuada uma análise e estimativa do custo e temos uma obra definida. O conjunto de obras leva a uma lista de necessidades e são definidas as prioridades.	11.1 11.2
	2	Na elaboração da LIM são identificadas as prioridades para os vários anos, pelo menos para o primeiro quadriénio, só estão feitas as fichas para o primeiro quadriénio. Mais que planeamento anual, tem se ser realizado um planeamento quadrienal.	11.1
	3	O planeamento dos investimentos prioritários a financiar nos anos seguintes é efetuado através de um planeamento cuidado assente em prioridades.	11.1
	4	O Plano de Obras do Exército é planeado a três anos. O conceito é preparar prioritariamente as obras do Orçamento da Defesa, para cumprir os prazos dos procedimentos aquisitivos e com prazos de execução enquadráveis no ano fiscal. De seguida há a possibilidade do lançamento das obras da LIM, porque permitem prazos mais longos.	11.1 11.2
	5	O planeamento de investimentos prioritários tem como objetivo assegurar que as intervenções de maior urgência, dimensão ou relevância estratégica - muitas das quais implicam investimentos avultados - possam dispor de financiamento adequado, garantindo a sua concretização de forma faseada e sustentada ao longo do tempo. A priorização das necessidades é estabelecida com base no impacto operacional, na urgência da intervenção e na adequação ao modelo de desenvolvimento das infraestruturas militares, de modo a assegurar a continuidade e eficácia das capacidades instaladas, otimizando a utilização dos recursos financeiros disponíveis ao abrigo da LIM.	11.1
	6	Derivam das orientações estratégicas do General CEMFA, e das novas missões atribuídas ao Ramo, como é o caso do Dispositivo Especial de Combate aos Fogos Rurais. Também a incorporação de novas frotas de aeronaves, como o KC-390, obrigou a um conjunto de novas infraestruturas de grande envergadura e complexidade que conduziram à afetação das verbas da LIM por vários anos.	11.3
	7	Considerando a possível transição de saldos não executados, poderão ser emitidas declarações de cabimento para anos futuros com base na receita já arrecadada financiando assim encargos plurianuais. Neste caso terão de ser contemplados os prazos de disponibilização destes saldos que, tradicionalmente, tem ocorrido mais perto no final do primeiro semestre do ano N+1.	11.4

Q – Questão E - Entrevistado



Quadro 6 – Unidades de registo

Questão. Categoria	Unidades de registo	Entrevistados							UE	Resultados (%)
		E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7		
1. Modelo financiamento	1.1 LIM	x	x	x	x	x	x	x	7	100%
	1.2 Outras fontes financiamento	x	x	x	x	x	x	x	7	100%
Conclusão da questão n.º 1: LIM não é a única fonte de financiamento dentro do modelo de financiamento do património imobiliário das FFAA										
2. Constrangimentos da LIM	2.1 Arrecadação receitas - incerteza	x	x	x	x	x	x	x	7	100%
	2.2 Disponibilização verbas - tempestividade	x		x	x	x	x	x	6	86%
	2.3 Transição saldos	x		x	x	x	x	x	6	86%
Conclusão da questão n.º 2: os maiores constrangimentos da LIM são a imprevisibilidade de: valor da receita arrecadada, as datas de disponibilização da receita gerada no ano e da transição de saldos										
3. Medidas potenciadoras	3.1 Receitas impostos	x	x	x	x			x	5	71%
	3.2 Transição saldos tempestiva			x	x				2	29%
	3.3 Modelo de transferência de verbas eficiente				x		x		2	29%
	3.4 Isenção da obrigatoriedade de revisão projeto							x	1	14%
	3.5 Modelo misto de financiamento					x			1	14%
Conclusão da questão n.º 3: fonte de financiamento da LIM ser, também, proveniente das receitas de impostos para assegurar previsibilidade e plurianualidade dos projetos										
4. Pontos fortes da LIM	4.1 Plurianualidade			x	x				2	29%
	4.2 Exclusão necessidade pareceres prévios			x					1	14%
	4.3 Fichas de projetos	x	x	x					3	43%
	4.4 Alargamento objeto e âmbito							x	1	14%
	4.5 Poderem ser afetadas verbas à LPM							x	1	14%
	4.6 Incremento dotações globais				x			x	2	29%



	4.7 Centralização coordenação estratégica - EMGFA								x			1	14%
Conclusão da questão n.º 4: os pontos fortes da atual LIM, face às leis anteriores, passa pela existência de fichas de projetos, a flexibilidade na gestão dos mesmos e o incremento das dotações globais													
5. Pontos fracos da LIM	5.1 Arrecadação receitas				x				x			2	29%
	5.2 Transição saldos				x							1	14%
	5.3 Excesso de documentação								x	x		2	29%
	5.4 Dotações globais do período 2025-2030 inalteradas											x	14%
	5.5 Poderem ser afetas verbas da LIM à LPM			x					x			2	29%
	5.6 Verbas insuficientes face às necessidades								x			1	14%
	5.7 Desvio do foco prioritário da componente operacional								x			1	14%
Conclusão da questão n.º 5: os pontos fracos da atual LIM, face às leis anteriores, são o facto de ser possível a afetação de receita da LIM à LPM e o excesso de documentação de controlo.													
6. Taxas execução LIM	6.1 Disponibilização receitas	x			x	x	x	x	x	x	x	6	86%
	6.2 Disponibilização saldos transitados	x			x	x	x	x	x	x	x	6	86%
	6.3 Arrecadação receitas - incerteza									x		1	14%
	6.4 Verbas insuficientes anualmente				x							1	14%
	6.5 Inexistência estrutura de apoio	x										1	14%
	6.6 Prioridade alocação de recursos financeiros								x			1	14%
Conclusão da questão n.º 6: as baixas taxas de execução da LIM devem-se fundamentalmente à altura (tardia) de disponibilização das receitas geradas no ano e dos saldos transitados													
7. O modelo de financiamento garante os recursos necessários?	7.1 Sim												
	7.2 Não	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	7	100%
Conclusão da questão n.º 7: o atual modelo de financiamento não garante as verbas necessárias para a manutenção, conservação e edificação das infraestruturas													
8. Necessidades de financiamento	8.1 Reavaliação - Adaptação de infraestruturas				x							1	14%



	8.2 Avultadas	x	x		x	x	x	x	6	86%
Conclusão da questão n.º 8: existem necessidades avultadas de financiamento em infraestruturas.										
9. Imóveis para rentabilização	9.1 Sim									
	9.2 Não	x	x	x	x	x	x		6	86%
Conclusão da questão n.º 9: não existe a intenção de disponibilizar mais imóveis para integrarem a listagem de imóveis para rentabilização. A alterar-se a listagem, é no sentido contrário, de retirar-se imóveis da mesma.										
10. Património finito	10.1 Modelo vai esgotar-se	x		x	x	x	x	x	6	86%
	10.2 Modelos alternativos financiamento	x	x	x	x			x	5	71%
Conclusão da questão n.º 10: o facto do património ser finito vai levar ao esgotamento do atual modelo de financiamento e terão de ser encontrados modelos alternativos.										
11. Planeamento plurianual	11.1 Prioridades	x	x	x	x	x			5	71%
	11.2 Plano anual/trienal de obras	x			x				2	29%
	11.3 Orientações estratégicas e novas missões						x		1	14%
	11.4 Transição saldos não executados e encargos							x	1	14%
	sem duplo cabimento									
Conclusão da questão n.º 11: o planeamento plurianual, tendo em conta o atual modelo de financiamento e incerteza associada passa pelo estabelecimento de prioridades.										

UE- Unidade de enumeração