



## V – INVESTIMENTOS DO PLANO

### 5.1 – Âmbito de verificação

A análise da execução do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), em especial da sua expressão financeira anual, visou dar cumprimento ao art.º 41º, n.º 1, alínea e), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

A análise global incidiu sobre os seguintes aspectos do PIDDAC:

- ◆ Enquadramento constitucional e legal;
- ◆ Orçamento;
- ◆ Execução financeira global;
- ◆ Expressão sectorial e regional da execução.

Este capítulo integra ainda as sínteses dos relatórios de auditoria aos programas seleccionados no âmbito do controlo financeiro do Tribunal.

### 5.2. – Análise global

#### 5.2.1 – Enquadramento

##### 5.2.1.1 – Estrutura do Planeamento Nacional

De harmonia com os preceitos constitucionais aplicáveis (art.ºs 92º a 94º) integravam a estrutura do planeamento nacional<sup>1</sup>:

- ◆ As Grandes Opções do Plano (GOP);
- ◆ Os Planos de Desenvolvimento Económico e Social de Médio Prazo;
- ◆ O Plano Anual.

A Lei Quadro do Planeamento (Lei n.º 43/91, de 20 de Julho) veio definir os princípios orientadores daqueles instrumentos de planeamento.

---

<sup>1</sup> Na redacção da Lei Constitucional n.º 1/89, de 8.7 (segunda revisão constitucional) e sem alterações na revisão constitucional de 1992.



Assim:

- ◇ As GOP devem fundamentar a orientação estratégica da política de desenvolvimento económico e social (art.º 2º, n.º 2).
- ◇ Os Planos de Desenvolvimento Económico e Social de Médio Prazo reflectem a estratégia de desenvolvimento económico e social definida pelo Governo, tanto a nível global como sectorial e regional, no período de cada legislatura (art.º 2º, n.º 3).
- ◇ O Plano Anual enuncia as medidas de política económica e social a concretizar pelo Governo no ano a que respeita, com a sua expressão sectorial e regional, bem como a programação PIDDAC da sua execução financeira, prevista no OE (art.º 2º, n.º 4).

A Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro, veio reformular o quadro constitucional relativo ao planeamento do desenvolvimento económico e social, tendo subjacente as seguintes preocupações<sup>2</sup>:

- *salvaguardar os limites materiais de revisão (que implicam «a existência de planos económicos no âmbito de uma economia mista»);*
- *manter os princípios fundamentais de planeamento democrático;*
- *preservar as garantias de fundamentação de opções e apresentação de relatórios preparatórios;*
- *remeter para sede própria as normas sobre competências em matéria de planeamento;*
- *conferir ao legislador ordinário margem de escolha acrescida para criar instrumentos de planeamento democrático adequados à complexidade crescente das funções a exercer pelos decisores públicos.*

Os fundamentos expostos justificam que o legislador constitucional tenha deixado de definir a tipologia e o âmbito temporal dos instrumentos de planeamento.

Todavia, não resulta do novo texto constitucional que o Governo tenha deixado de estar obrigado à elaboração de Planos Anuais e de Médio Prazo (cfr. art.ºs 91º e 199º, al. a)).

Na verdade, a prossecução dos objectivos definidos no art.º 90º da CRP pressupõe a existência de documentos provisionais que a médio e curto prazos definam os objectivos estratégicos da política económica e social, as medidas de concretização dessa política e a ordenação dos meios financeiros atinentes à prossecução da política definida.

Destes princípios decorre a necessidade de compatibilizar o orçamento com as grandes opções do plano anual. Embora a norma constitucional (art.º 105º) que impõe a articulação do OE

---

<sup>2</sup> V., v.g., Magalhães, José, Dicionário da Revisão Constitucional, ed. 1997, págs. 155 e segs.



com as grandes opções do plano tenha, na última revisão constitucional, abandonado a expressão “anual”, atento o período financeiro do OE subjacente está que as grandes opções do plano referidas neste preceito constitucional só poderão reportar-se ao mesmo período. No caso contrário essa articulação não faria sentido.

#### 5.2.1.2 – Opções estratégicas e objectivos da política de investimento

As Opções Estratégicas para o Desenvolvimento do País no período 1994–1999, aprovadas pela Lei n.º 69/93, de 24 de Setembro, visando «preparar Portugal para o século XXI», são as seguintes:

- ◇ Preparar Portugal para o novo contexto europeu;
- ◇ Preparar Portugal para a competição numa economia global;
- ◇ Preparar Portugal para uma vida de melhor qualidade.

Em harmonia com os princípios de desenvolvimento expressos nas GOP 1994–1999, foi aprovado o Plano de Desenvolvimento Regional (PDR).

Neste Plano, relativamente ao anterior PDR, permanecem os dois grandes objectivos estratégicos:

- ◇ Convergência real entre as economias portuguesa e comunitária;
- ◇ Promoção da coesão económica e social no plano interno.

O PDR procura articular “*a política de desenvolvimento regional com as outras políticas nacionais e comunitárias*” formulando quatro prioridades:

- ◇ Qualificação dos recursos humanos e qualificação do emprego;
- ◇ Reforço dos factores de competitividade da economia;
- ◇ Promoção da qualidade de vida e da coesão social;
- ◇ Reforço da base económica regional.

Continua, porém, a não existir um quadro legal em que se defina com clareza a obrigatoriedade da formulação de estimativas globais do esforço financeiro a mobilizar na execução das GOP, reconhecendo-se a articulação entre as opções estratégicas, o PDR e a execução do QCA.

Apesar de o PIDDAC ser um plano de investimento global e plurianual da Administração Pública, verifica-se que o mesmo não inclui a totalidade dos projectos a lançar em anos seguintes nem aqueles que foram finalizados.



O PIDDAC deveria evidenciar a compatibilização deste instrumento com as grandes opções estratégicas, dada a inexistência de informação agregada que abranja o conjunto de despesas de investimento do sector público de natureza plurianual.

Pela Lei das Grandes Opções do Plano para 1997 (Lei n.º 52-B/96, de 27 de Dezembro) foram fixados, em conformidade com a estratégia de médio prazo para o desenvolvimento da economia portuguesa consignada no Programa do XIII Governo Constitucional, os seguintes objectivos estratégicos:

- a) Afirmar uma presença europeia, ser fiel a uma vocação universalista;
- b) Desenvolver os recursos humanos, estimular a iniciativa individual e colectiva;
- c) Criar condições para uma economia competitiva, geradora de emprego, promover uma sociedade solidária;
- d) Valorizar o território no contexto europeu, superar os dualismos cidade/campo e centro/periferia;
- e) Respeitar uma cultura de cidadania, reforçar a segurança dos cidadãos e promover a reforma do Estado.

No que respeita à política de investimento, o art.º 4º da mesma lei veio estabelecer como objectivos prioritários do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC) para o ano de 1997 os seguintes:

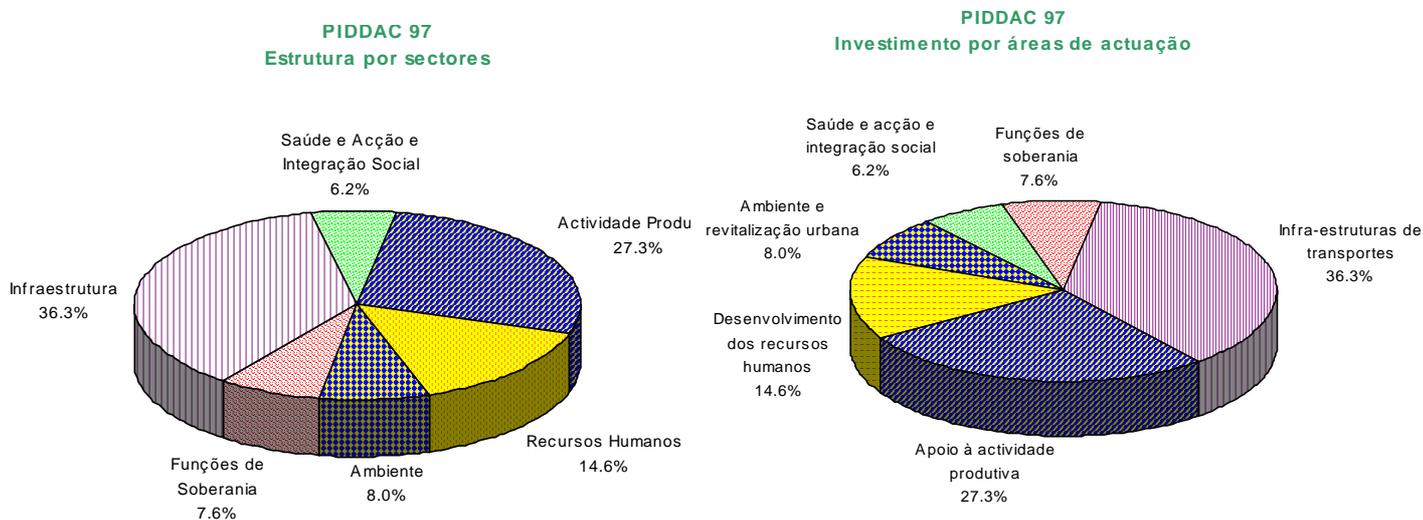
- a) Reforçar o investimento a favor da justiça e da segurança na sociedade portuguesa;
- b) Aprofundar o esforço do Estado a favor da solidariedade e da qualificação social, através do investimento na educação, saúde, habitação e combate à exclusão.

De acordo com os elementos constantes do relatório anexo às Grandes Opções do Plano para 1997, o PIDDAC envolveria um investimento global de 896 milhões de contos, informando o mesmo relatório de que:

- ◇ “Representa cerca de 5,5% do PIB e de 20% da FBCF total do país;
- ◇ Traduz um acréscimo de cerca de 11%, em termos nominais, face a 1996;
- ◇ Contribuirá com cerca de 0,5 pontos percentuais para o crescimento da economia;
- ◇ Contribuirá com cerca de 0,4 pontos percentuais para o crescimento do emprego.”



### 5.2.1.3 – Estrutura por sectores e por áreas de actuação



Os investimentos na infraestruturização do País representam, nos documentos previsionais, um terço do PIDDAC 97.

## 5.2.2 – Orçamento do PIDDAC

### 5.2.2.1 – Considerações gerais

A CRP determina (art.º 106º) que a Lei do Orçamento seja elaborada, organizada, votada e executada de acordo com a respectiva Lei de Enquadramento, adquirindo esta lei, por força da disposição invocada e em conjugação com o art.º 112º, n.º 3, da mesma lei fundamental a natureza de lei de valor reforçado.

A Lei n.º 6/91, de 20/02, (LEOE) determina, em sede dos procedimentos para a elaboração e organização do Orçamento do Estado, que o mapa XI relativo ao PIDDAC respeite a estrutura e conteúdo seguintes (art.ºs 10º e 12º):

*Apresentar os programas e projectos que, integrados no âmbito dos objectivos do plano, a Administração Pública pretende realizar e que impliquem encargos plurianuais e evidenciar as fontes de financiamento dos programas, a repartição destes por regiões e os programas e projectos novos.*

A Lei n.º 52-C/96, de 27 de Dezembro, que aprovou o OE para 1997<sup>3</sup> concretizou, através do mapa XI, a previsão da norma de enquadramento anteriormente referida.

<sup>3</sup> No mesmo dia em que foram aprovadas as GOP para o mesmo período.



A estrutura original do mapa XI foi mantida pela Lei n.º 130-B/97, de 31 de Dezembro, que aprovou alterações ao OE/97.

A Conta Geral do Estado, que reflecte a execução orçamental, deve ter uma estrutura idêntica à do Orçamento do Estado, conforme princípios fundamentais contidos na LEOE (art.º 26º a 29º).

Ora, da análise comparativa da informação constante do mapa XI (OE inicial e OE revisto) com a informação dada pelo mapa n.º 5 – “Pagamentos Efectivos” – Anexo à Conta Geral do Estado, constata-se que este mapa não respeita a estrutura e o conteúdo enunciados no art.º 12º, n.º 4, da LEOE. Este anexo apenas integra informação relativa à execução orçamental do PIDDAC – cap. 50, o que impede a sua articulação com o mapa XI do OE para efeitos de apreciação da execução global do Orçamento PIDDAC.

Sobre esta matéria a DGO alega que

*“ tal como já foi referido em resposta a relatórios desse Tribunal sobre a CGE de anos anteriores, reafirma-se que sendo estes serviços naturalmente sensíveis à questão posta, uma vez que a orçamentação de verbas não se processa, na parte substancial do OE, ao nível de projecto mas tão só ao nível de programa e a escrituração e registo se limitam a este âmbito, com a informação actualmente disponível nos serviços do Ministério das Finanças sobre esta matéria afigura-se manifestamente inviável a inclusão de tal informação na CGE”.*

Atento o disposto no art.º 26º da Lei de EOE, a CGE deve apresentar uma estrutura idêntica à do OE, pelo que se mantêm a conclusão e a recomendação formuladas nesta sede.

### 5.2.2.2 – Fontes de Financiamento

Da informação contida nos documentos provisionais relativos ao PIDDAC na sua globalidade, resulta a seguinte estrutura de financiamento:

Un.: milhões de contos

PIDDAC TOTAL	Grandes Opções do Plano (GOP)		Mapa XI (OE inicial)	
	(1)	(2)	(1)	(2)
Financiamento Nacional (Capº 50º)		441,3		441,3
Financiamento Comunitário	(*)	343,8	(**)	343,8
Outras Fontes – Financiamento Nacional		111,3		111,3
<b>TOTAL</b>		<b>896,4</b>		<b>896,4</b>

Fontes:



## Tribunal de Contas

(1) Lei n.º 52 – B/96, de 27 de Dezembro (Grandes Opções do Plano para 1997)

(2) Lei n.º 52 – C/96, de 27 de Dezembro (Orçamento do Estado para 1997)

(\*) Inclui as verbas correspondentes ao Capº 50º e a “Outras Fontes” que não se encontram desagregadas na Lei n.º 52 – B/96, de 27 de Dezembro.

(\*\*) Correspondendo 58,3 milhões de contos ao Capº 50º e 285,4 milhões de contos a “Outras Fontes”.

A nível de **execução financeira global do PIDDAC** o quadro seguinte apresenta a comparação entre os valores orçamentados e os executados em termos reais. No que respeita à execução orçamental foram considerados os valores obtidos pelo DPP e que correspondem à despesa efectivamente realizada pelos executores, uma vez que a CGE apenas reflecte os pagamentos efectivos no caso dos serviços simples e os valores requisitados e autorizados no caso dos serviços com autonomia.

Un.: milhões de contos

PIDDAC TOTAL	Mapa XI	%	Executado (2)	%	Taxa de Execução
	(OE revisto) (1)				
Financiamento Nacional (Capº 50º)	443,5	49,4	389,5	54,0	87,8 %
Financiamento Comunitário	(*) 343,8	38,3	(**)258,5	35,9	75,2%
Outras Fontes – Financiamento Nacional	111,3	12,3	70,9	9,9	63,7%
<b>TOTAL</b>	898,6	100	718,9	100	80,0%

Fontes:

(1) Lei n.º 130 – B/97, de 31 de Dezembro de 1997 (Orçamento revisto)

(2) Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP).

(\*) Correspondendo 58,3 milhões de contos ao Capº 50º e 285,4 milhões de contos a “Outras Fontes”.

(\*\*) Correspondendo 41,2 milhões de contos ao Capº 50º e 217,2 milhões de contos a “Outras Fontes”

Da comparação dos valores constantes do Mapa XI relativo ao OE revisto com o nível dos pagamentos efectuados (segundo valores do DPP) apura-se uma taxa de execução média de 80%, tendo as componentes do Financiamento Nacional registado as seguintes taxas: o Capº 50º - 87,8% (muito próxima da registada em 1995 e 1996), o financiamento comunitário – 75,2% (registou um ligeiro aumento em 1997 face a 1996) e as Outras Fontes - 63,7% (inferior à apurada em 1995 e 1996).

### EVOLUÇÃO DA TAXA DE EXECUÇÃO FINANCEIRA

FONTES DE FINANCIAMENTO	1995	1996	1997
	(%) (1)	(%) (1)	(%) (2)
Financiamento Nacional (Capº 50º)	87,5	88,7	87,8
Financiamento Comunitário	76,7	72,7	75,2
Outras Fontes – Financiamento Nacional	72,8	111,2	63,7
<b>TOTAL</b>	<b>81,8</b>	<b>84,2</b>	<b>80,0</b>



Fontes:

(1) Pareceres da CGE dos respectivos anos

(2) Lei n.º 130-B/97 (Orçamento alterado pela Assembleia da República) e Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP).



Para uma visualização global das fontes de financiamento do PIDDAC total, apresenta-se o quadro seguinte :

**FONTES DE FINANCIAMENTO DO PIDDAC TOTAL**

Un.: contos

FINANCIAMENTO		TRADICIONAL		APOIOS		TOTAL	
		VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Capº 50	Nacional	310 124 273	54,96	133 385 727	39,90	443 510 000	49,36
	Comunitário	56 348 072	9,99	1 990 876	0,60	58 338 948	6,49
		366 472 345	64,95	135 376 603	40,49	501 848 948	55,85
Outras fontes	Nacional	97 519 162	17,28	13 767 000	4,12	111 286 162	12,38
	Comunitário	100 238 168	17,77	185 190 052	55,39	285 428 220	31,76
		197 757 330	35,05	198 957 052	59,51	396 714 382	44,15

Fonte: Mapa XI do OE revisto (Lei 130-B/97 de 31/12)

**5.2.2.3 – Programas por Ministério**

O quadro seguinte permite visualizar a repartição dos programas novos e em curso, inscritos no PIDDAC total, pelos vários Ministérios:



MAPA SÍNTESE DOS PROGRAMAS NOVOS E EM CURSO

Un: Contos

MINISTÉRIO	Nº DE PROGRAMAS			VALOR ORÇAMENTADO POR PROGRAMA		
	NOVOS	EM CURSO	TOTAL	NOVOS	EM CURSO	TOTAL
EGN	15	23	38	1.625.206	9.491.194	11.116.400
MDN	14	22	36	571.200	1.413.800	1.985.000
MNE	2	9	11	1.260.000	3.631.850	4.891.850
MF	9	7	16	1.703.780	4.571.220	6.275.000
MAI	4	4	8	4.325.000	4.530.000	8.855.000
MEPAT	23	113	136	14.531.745	379.484.601	394.016.346
MJ	2	51	53	966.250	18.181.813	19.148.063
MEc	14	42	56	1.093.335	96.691.387	97.784.722
MADRP	9	68	77	1.272.820	141.583.816	142.856.636
ME	4	98	102	3.821.833	67.165.875	70.987.708
MS	8	17	25	6.293.800	42.923.597	49.217.397
MQE	6	11	17	99.000	10.662.500	10.761.500
MSSS	0	9	9	518.000	13.105.700	13.623.700
MA	3	34	37	1.044.830	28.600.509	29.645.339
MC	30	42	72	3.102.000	10.208.250	13.310.250
MCT	5	11	16	1.320.000	22.768.419	24.088.419
<b>TOTAL</b>	<b>148</b>	<b>561</b>	<b>709</b>	<b>43.548.799</b>	<b>855.014.531</b>	<b>898.563.330</b>

Fonte: Mapa XI do OE revisto para 1997 (Lei 130-B/97, de 31/12)

Para 1997 foram orçamentados no total, 709 programas, dos quais 21% são novos e 79% já se encontravam em curso.

Uma observação por ministérios permite-nos constatar que, mais uma vez, o Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território é responsável pelo maior número de programas (19%), seguido do Ministério da Educação (14%) e do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (11%). Saliente-se ainda que o Ministério da Cultura é responsável pelo maior número de novos programas.

Para os citados programas foi orçamentado um total de 898 563 330 mil escudos, dos quais 95% corresponde a programas em curso e apenas 5% a programas novos.

No que concerne à orçamentação, os Ministérios do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território e da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas são responsáveis por mais de metade (60%) do valor orçamentado para o PIDDAC, salientando-se ainda os Ministérios da Economia (11%) e da Educação (8%).



## 5.2.3 – Análise Global da Execução do Orçamento do PIDDAC

### 5.2.3.1 – Execução do Capº 50º do Orçamento – Investimentos do Plano

As dotações orçamentais inscritas no Capº 50º - Investimentos do Plano e destinadas à execução anual do PIDDAC de cada um dos Ministérios, teve um orçamento inicial de 499 648 948 contos.

As alterações orçamentais introduzidas quer pela Assembleia da República quer pelo Governo, ao longo da execução orçamental, resultaram num orçamento final de 538 988 958 contos, conforme evidenciado no quadro seguinte:

#### ALTERAÇÕES AO ORÇAMENTO INICIAL DA DESPESA (CAPÍTULO 50º - PIDDAC TRADICIONAL E APOIOS)

Un: contos

MINISTÉRIOS	ORÇAMENTO INICIAL (2)		ALTERAÇÕES ORÇAMENTAIS (3)				ORÇAMENTO FINAL	
	Em Valor	Peso (%)	ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (*)		GOVERNO (**)		Em Valor	Variação (%)
			Em Valor	Variação (%)	Em Valor	Variação (%)		
Encargos Gerais da Nação	9 942 000	1,99%	-	-	338 654	3,41%	10 280 654	3,41%
Defesa Nacional	1 985 000	0,40%	-	-	-	-	1 985 000	0,00%
Negócios Estrangeiros	4 891 850	0,98%	-	-	599 006	12,24%	5 490 856	12,24%
Finanças	6 275 000	1,26%	-	-	13 089	0,21%	6 288 089	0,21%
Administração Interna	8 855 000	1,77%	-	-	-	-	8 855 000	0,00%
Planeamento e Administração do Território	219 824 588	44,00%	-	-	6 898 748	3,14%	226 723 336	3,14%
Justiça	12 468 063	2,50%	-	-	-	-	12 468 063	0,00%
Economia	27 134 800	5,43%	-	-	3 633 855	13,39%	30 768 655	13,39%
Agricultura, Desenv. Rural e Pescas	51 124 676	10,23%	2 200 000	4,30%	20 947 672	40,97%	74 272 348	45,28%
Educação	58 045 000	11,62%	-	-	3 070 302	5,29%	61 115 302	5,29%
Saúde	46 270 018	9,26%	-	-	506 459	1,09%	46 776 477	1,09%
Para a Qualificação e Emprego	470 000	0,09%	-	-	-	-	470 000	0,00%
Solidariedade e Segurança Social	4 800 000	0,96%	-	-	-	-	4 800 000	0,00%
Ambiente	26 722 953	5,35%	-	-	683 499	2,56%	27 406 452	2,56%
Cultura	10 450 000	2,09%	-	-	132 940	1,27%	10 582 940	1,27%
Ciência e Tecnologia	10 390 000	2,08%	-	-	315 786	3,04%	10 705 786	3,04%
<b>TOTAL</b>	<b>(1) 499 648 948</b>	<b>100,00%</b>	<b>2 200 000</b>	<b>0,44%</b>	<b>37 140 010</b>	<b>7,43%</b>	<b>538 988 958</b>	<b>7,87%</b>

(\*) inclui alterações da Lei de revisão do OE

(\*\*) inclui alterações relativas a créditos especiais (35 540 010 contos) e dotações previsionais 81 600 000 contos)

(1) deste valor, 58 388 948 contos correspondem ao financiamento comunitário e o restante a financiamento nacional

(2) Fonte: OE

(3) Fonte: DGO

As alterações da competência da Assembleia da República foram aprovadas através da Lei n.º 130-B/97, de 31/12, que alterou a Lei 52-C/96, de 27/12.

As alterações provenientes das transferências de verbas com contrapartida na dotação provisional e a abertura de créditos especiais, nos termos da alínea c) do n.º 1 do art.º 2º do Dec-Lei 71/95, de 15/04, foram aprovadas pelo Governo.

Por via das alterações da competência da Assembleia da República o orçamento inicial cresceu apenas em 2,2 milhões de contos, correspondente ao reforço que foi efectuado na programação do IFADAP, organismo do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas. Aliás, cabe a este Ministério o maior acréscimo orçamental (45,28%).

Não foram utilizadas para servirem de contrapartida às alterações orçamentais quer a cláusula de reserva de convergência de 6% a que se refere o n.º 1 do art.º 5º da Lei do Orçamento para 1997 quer o cativo adicional, oportunamente comunicados pela Presidência do Conselho de



Ministros à DGTC, através do ofício n.º 559, de 5 de Fevereiro de 1998, tendo sido mantidas até ao fim do ano económico as respectivas cativações.

Os créditos especiais (35,5 milhões de contos) representam 95,7% das alterações da responsabilidade do Governo e 7,11% do total do orçamento inicial. As dotações provisionais (1,6 milhões de contos) representam 4,3% das alterações e apenas 0,32% do orçamento inicial.

Com vista à análise das despesas “realizadas”<sup>3</sup> em Investimentos do Plano, elaborou-se o quadro que a seguir se apresenta, com a afectação das despesas autorizadas por Ministérios e pelos vários agrupamentos económicos.

**DESPESAS “REALIZADAS” POR MINISTÉRIOS E POR AGRUPAMENTOS ECONÓMICOS**  
**INVESTIMENTOS DO PLANO - Capº 50º**

Un: contos

Ministérios	DESPESAS CORRENTES										DESPESAS DE CAPITAL										TOTAL	P I D D A C	Peso Minist
	Agrup. Econ. 01		Agrup. Econ. 02		Agrup. Econ. 04		Agrup. Econ. 05		Agrup. Econ. 06		Total	Agrup. Econ. 07		Agrup. Econ. 08		Agrup. Econ. 11		Total					
	Despesas C/ pessoal		Aquisição de bens e serviços		Transferências correntes		Subsídios		Outras despesas correntes		Desp. Corr.	Aquisição de bens de capital		Transferências de capital		Outras despesas de capital		Desp. Capit.					
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	%					
E.G.N.	27	0,0	870.097	10,2	812.297	9,5	100.912	1,2	0	0,0	21,0	1.891.509	22,2	4.836.518	56,8	0	0,0	79,0	8.511.360	1,8			
M.D.N.	0	0,0	151.946	10,5	154.685	10,7	0	0,0	0	0,0	21,1	989.831	68,3	153.705	10,6	0	0,0	78,9	1.450.167	0,3			
M.N.E.	22.040	0,5	1.143.132	23,7	95.159	2,0	0	0,0	0	0,0	26,2	2.809.063	58,4	744.670	15,5	0	0,0	73,8	4.814.064	1,0			
M. Fin.	0	0,0	826.897	15,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0	15,8	4.405.922	84,2	0	0,0	0	0,0	84,2	5.232.819	1,1			
M.A.I.	0	0,0	344.572	5,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0	5,7	5.153.928	84,9	574.299	9,5	0	0,0	94,3	6.072.799	1,3			
M.E.P.A.T	101.156	0,1	2.564.016	1,4	3.349.119	1,8	0	0,0	0	0,0	3,2	12.478.102	6,6	171.396.994	90,3	0	0,0	96,8	189.889.387	41,2			
M. Justiça	23.538	0,2	1.644.638	15,0	20.216	0,2	0	0,0	0	0,0	15,4	8.944.539	81,7	320.920	2,9	0	0,0	84,6	10.953.851	2,4			
M. Econ.	10.475	0,0	652.202	2,3	10.529.255	36,9	0	0,0	0	0,0	39,3	682.772	2,4	16.621.946	58,3	0	0,0	60,7	28.496.650	6,2			
M.A.D.R.P	78.165	0,1	608.035	0,9	22.171.550	32,9	790.317	1,2	0	0,0	35,1	3.671.613	5,4	40.055.220	59,5	0	0,0	64,9	67.374.900	14,6			
M. Educ.	0	0,0	2.197.445	4,0	1.232.407	2,3	0	0,0	41.967	0,1	6,4	35.406.783	65,0	15.407.566	28,3	167.870	0,3	93,6	54.454.038	11,8			
M. Saúde	17.299	0,0	211.272	0,5	47.677	0,1	0	0,0	0	0,0	0,7	27.655.558	69,0	12.166.917	30,3	0	0,0	99,3	40.098.723	8,7			
M.Q.Empº	1.602	0,4	24.644	6,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0	6,9	355.336	93,1	0	0,0	0	0,0	93,1	381.582	0,1			
M.S.S.S	0	0,0	0	0,0	25.000	0,6	0	0,0	0	0,0	0,6	0	0,0	4.243.300	99,4	0	0,0	99,4	4.268.300	0,9			
M. Amb.	131.792	0,7	3.229.812	16,4	1.142.111	5,8	0	0,0	0	0,0	22,9	13.127.587	66,7	2.037.112	10,4	0	0,0	77,1	19.668.414	4,3			
M. Cultura	23.494	0,3	1.256.733	13,5	1.458.574	15,6	91.509	1,0	0	0,0	30,3	2.036.557	21,8	4.476.171	47,9	0	0,0	69,7	9.343.038	2,0			
M.C. T.	0	0,0	16.555	0,2	8.209.670	84,6	0	0,0	0	0,0	84,8	20.371	0,2	1.459.804	15,0	0	0,0	15,2	9.706.400	2,1			
<b>TOTAL</b>	<b>409.588</b>	<b>0,1</b>	<b>15.741.996</b>	<b>3,4</b>	<b>49.247.720</b>	<b>10,7</b>	<b>982.738</b>	<b>0,2</b>	<b>41.967</b>	<b>0,0</b>	<b>14,4</b>	<b>119.629.471</b>	<b>26,0</b>	<b>274.495.142</b>	<b>59,6</b>	<b>167.870</b>	<b>0,0</b>	<b>85,6</b>	<b>460.716.492</b>	<b>100,0</b>			

Fonte: CGE 1997

A despesa “realizada” em Investimentos do Plano cifrou-se em 460,7 milhões de contos, dos quais 85,6% foram canalizados para despesas de capital e 14,4% para despesas correntes.

De salientar também que dos 460,7 milhões de contos de despesa “realizada”, o esforço financeiro nacional situou-se em 429,1 milhões de contos e a comparticipação comunitária contabilizada no Capº. 50, sob o sistema de compensação em receita, cifrou-se em 31 606,9 milhares contos.

<sup>3</sup> O conceito de despesa realizada não corresponde a despesa efectiva uma vez que apenas traduz pagamentos efectivos no caso dos serviços simples e valores requisitados e autorizados pela DGO.



Deste montante, 30 010,3 milhares contos são oriundos do FEDER, 117,7 do FSE e 1 411,7 do Fundo de Coesão.

O peso do agrupamento económico “*Transferências*” (correntes e de capital) foi de 70,3%, ligeiramente superior ao registado no ano anterior (68,4%).

É ainda de referir que os Ministérios do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, com 41,2% de execução, o da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, com 14,6% e o da Educação, com 11,8%, são responsáveis, no seu conjunto, por 67,6% da despesa “realizada” em Investimentos do Plano.

Da análise dos quadros que a seguir se apresentam, regista-se que a taxa média de execução dos Investimentos do Plano foi de 85,5%, ligeiramente inferior (1,7%) à registada em 1996.

**Grau de Execução por Ministérios – Capº 50**

Un: contos

<b>Ministérios</b>	<b>Orçamento Final</b>	<b>Despesa “realizada”</b>	<b>Taxa de execução (%)</b>
Encargos Gerais da Nação	10.280.654	8.511.360	82,8
Defesa Nacional	1.985.000	1.450.167	73,1
Negócios Estrangeiros	5.490.856	4.814.064	87,7
Finanças	6.288.089	5.232.819	83,2
Administração Interna	8.855.000	6.072.799	68,6
Equip., Planeam. e Admin. do Território	226.723.336	189.889.387	83,8
Justiça	12.468.063	10.953.851	87,9
Economia	30.768.655	28.496.650	92,6
Agricultura, Desenvolv. Rural e Pescas	74.272.348	67.374.900	90,7
Educação	61.115.302	54.454.038	89,1
Saúde	46.776.477	40.098.723	85,7
Qualificação e Emprego	470.000	381.582	81,2
Solidariedade e Segurança Social	4.800.000	4.268.300	88,9
Ambiente	27.406.452	19.668.414	71,8
Cultura	10.582.940	9.343.038	88,3
Ciência e Tecnologia	10.705.786	9.706.400	90,7
<b>Total</b>	<b>538.988.958</b>	<b>460.716.492</b>	<b>85,5</b>

Fonte: CGE 1997

Os Ministérios da Administração Interna (68,6%), do Ambiente (71,8%), da Defesa Nacional (73,1%), da Qualificação e Emprego (81,2%), dos Encargos Gerais da Nação (82,5%), das Finanças (83,2%) e do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território (83,8%) registaram taxas de execução inferiores à média, enquanto os restantes apresentaram taxas que variaram entre os 85,7% e os 92,6%.



Grau de Execução por Agrupamentos Económicos – Capº 50º

Un: contos

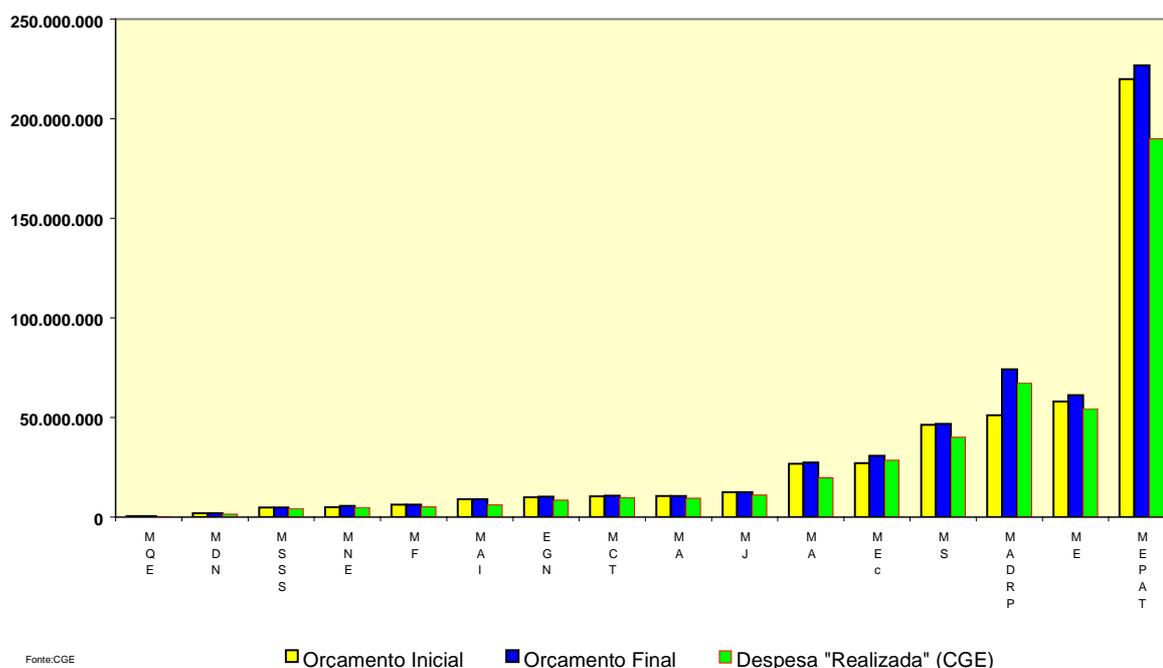
Agrupamentos económicos	Orçamento Final	Despesa “realizada”	Taxa de execução (%)
01 - Despesas com pessoal	558.503	409.588	73,3
02 - Aquisição de bens e serviços	22.695.795	15.741.996	69,4
04 - Transferências correntes	54.513.303	49.247.720	90,3
05 - Subsídios	1.088.733	982.738	90,3
06 - Outras despesas correntes	41.969	41.967	100,0
07 - Aquisição de bens de capital	157.884.931	119.629.471	75,8
08 - Transferências de capital	302.037.853	274.495.142	90,9
11 - Outras despesas de capital	167.871	167.870	100,0
<b>Total</b>	<b>538.988.958</b>	<b>460.716.492</b>	<b>85,5</b>

Fonte:CGE

Em termos de agrupamentos económicos, apresentaram taxas de execução inferiores à média os relativos a “Aquisição de Bens e Serviços”, “Despesas com Pessoal” e “Aquisição de Bens de Capital”, tendo todos os outros taxas superiores.

O volume global dos orçamentos inicial e final e da despesa “realizada” por Ministério podem ser observados no gráfico seguinte.

Un: contos



Fonte:CGE

Orçamento Inicial Orçamento Final Despesa "Realizada" (CGE)



A análise da distribuição dos valores pelos diferentes Ministérios permite concluir que o MEPAT absorve 42,1% do total do orçamento final global de todos os Ministérios e 41,2% da despesa “realizada”, seguindo-se-lhe o MADRP com 14% do orçamentado, o ME com 11% e o MS com 9%.

A **evolução da execução orçamental do PIDDAC (capº 50º)** nos dois últimos anos, em termos orgânicos, pode ser observada no quadro e gráfico seguintes:

**EVOLUÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DO PIDDAC (CAPº 50º)**  
**EM TERMOS ORGÂNICOS DE 1996 PARA 1997**

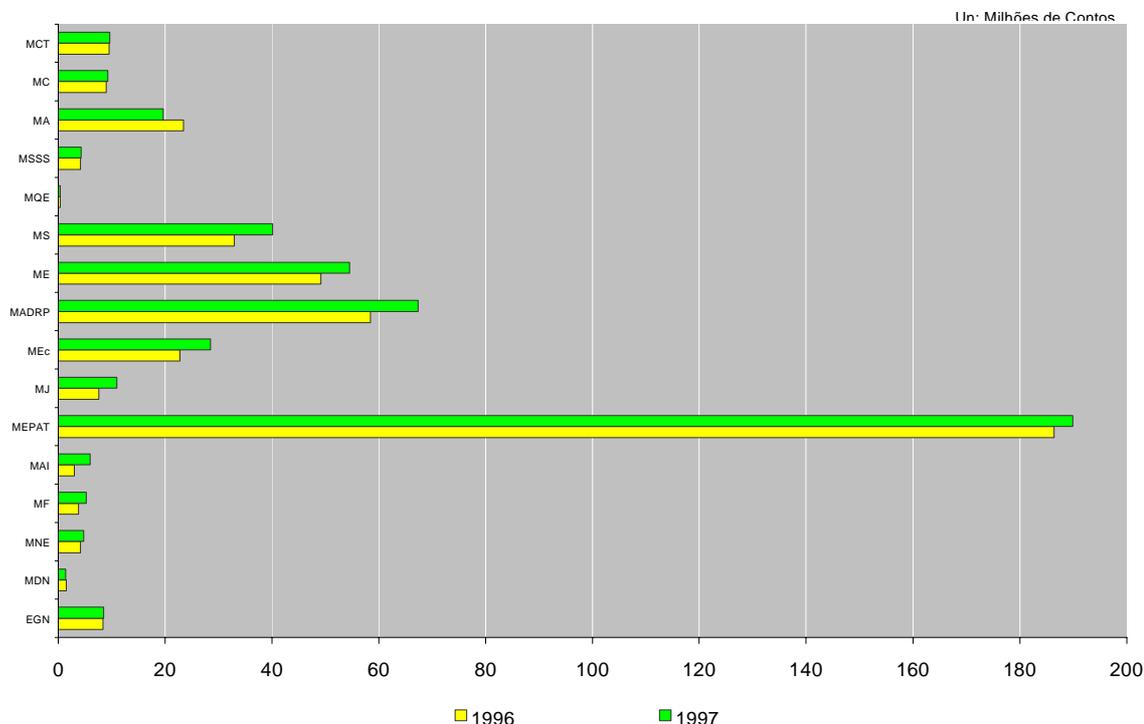
Un: milhões de contos

MINISTÉRIOS	1996		1997		VARIÇÃO	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Encargos Gerais da Nação	8,4	2,0	8,5	1,8	0,1	1,2
Defesa Nacional	1,5	0,4	1,4	0,3	-0,1	-6,7
Negócios Estrangeiros	4,2	1,0	4,8	1,0	0,6	14,3
Finanças	3,8	0,9	5,2	1,1	1,4	36,8
Administração Interna	3,0	0,7	6,0	1,3	3,0	100
Equipamento Planeamento e Administração do Território	186,4	43,9	189,9	41,2	3,5	1,9
Justiça	7,6	1,8	11,0	2,4	3,4	44,7
Economia	22,8	5,4	28,5	6,2	5,7	25,0
Agricultura Desenvolvimento Rural e Pescas	58,4	13,7	67,4	14,6	9,0	15,4
Educação	49,2	11,6	54,5	11,8	5,3	10,8
Saúde	33,0	7,8	40,1	8,7	7,1	21,5
Qualificação e Emprego	0,4	0,1	0,4	0,1	0,0	0,0
Solidariedade e Segurança Social	4,2	1,0	4,3	0,9	0,1	2,4
Ambiente	23,4	5,5	19,7	4,3	-3,7	-15,8
Cultura	9,0	2,1	9,3	2,0	0,3	3,3
Ciência e Tecnologia	9,5	2,2	9,7	2,1	0,2	2,1
<b>TOTAL</b>	<b>424,8</b>	<b>100,0</b>	<b>460,7</b>	<b>100,0</b>	<b>35,9</b>	<b>8,5</b>

Fonte: CGE 1996 e 1997



**GRÁFICO DEMONSTRATIVO DA EVOLUÇÃO DA EXECUÇÃO DO PIDDAC  
(Capº 50) EM TERMOS ORGÂNICOS, DE 1996 PARA 1997**



Pela análise do quadro e do gráfico anteriores verifica-se que na globalidade a evolução da execução orçamental de 1996 para 1997 apresenta uma variação positiva de 35,9 milhões de contos, em termos nominais, correspondente a um acréscimo de 8,5%. Apenas os Ministérios do Ambiente e da Defesa Nacional apresentam variações negativas, sendo a maior variação relativa, em termos positivos, a registada no Ministério da Administração Interna, mas sem relevo significativo para o total da despesa.

A execução retratada no quadro e gráfico anteriores tem por base os valores “autorizados” pela DGO, constantes da CGE e transferidos para os executores.

Relativamente à execução real correspondente à despesa efectivamente realizada pelos executores dos programas, foram recebidos do DPP os elementos que se agruparam no quadro e gráfico seguintes :

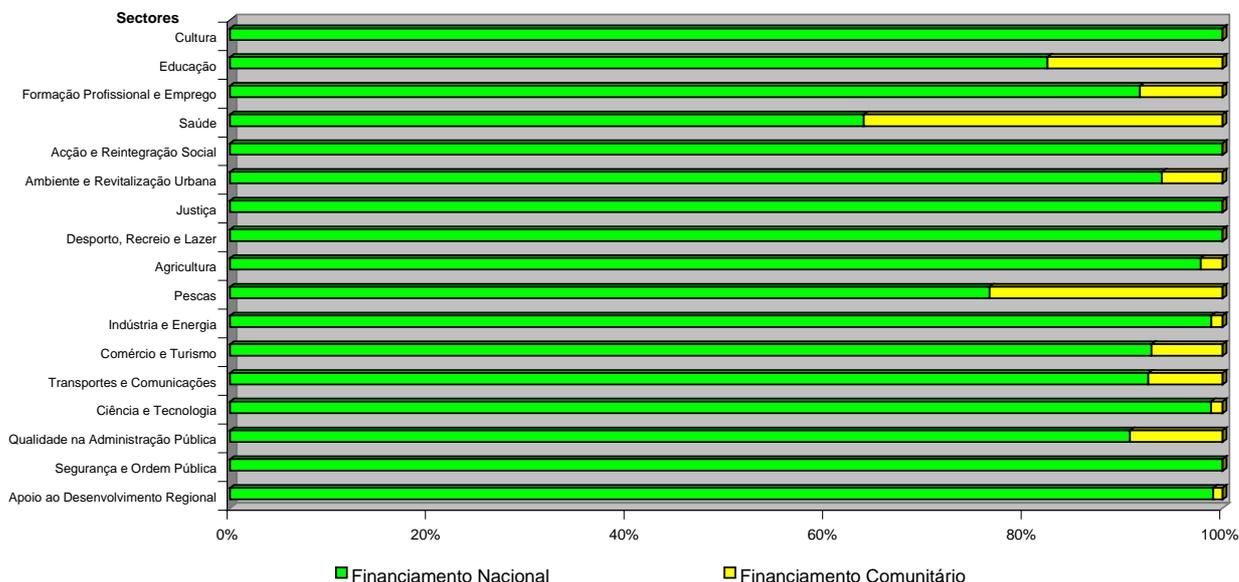


### PIDDAC – EXECUTADO POR SECTORES - CAPº 50º

(Un: milhares de contos)

SECTORES	FINANCIAMENTO NACIONAL		FINANCIAMENTO COMUNITÁRIO		TOTAL (Nacional e Comunitário)	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Cultura	10 962,2	2,8%	0,0	0,0%	10 962,2	2,5%
Educação	40 445,5	10,4%	8 658,4	21,0%	49 103,9	11,4%
Formação Profissional e Emprego	714,9	0,2%	64,8	0,2%	779,7	0,2%
Saúde	23 325,6	6,0%	13 199,2	32,0%	36 524,8	8,5%
Ação e Reintegração Social	4 230,1	1,1%	0,0	0,0%	4 230,1	1,0%
Ambiente e Revitalização Urbana	43 526,5	11,2%	2 841,1	6,9%	46 367,6	10,8%
Justiça	8 923,6	2,3%	0,0	0,0%	8 923,6	2,1%
Desporto, Recreio e Lazer	4 332,2	1,1%	0,0	0,0%	4 332,2	1,0%
Agricultura	39 552,0	10,2%	890,7	2,2%	40 442,7	9,4%
Pescas	4 879,1	1,3%	1 498,5	3,6%	6 377,6	1,5%
Indústria e Energia	23 606,9	6,1%	271,3	0,7%	23 878,2	5,5%
Comércio e Turismo	7 828,9	2,0%	603,7	1,5%	8 432,6	2,0%
Transportes e Comunicações	133 268,6	34,2%	10 774,6	26,1%	144 043,2	33,4%
Ciência e Tecnologia	11 430,2	2,9%	135,5	0,3%	11 565,7	2,7%
Qualidade na Administração Pública	22 308,6	5,7%	2 300,3	5,6%	24 608,9	5,7%
Segurança e Ordem Pública	7 719,2	2,0%	0,0	0,0%	7 719,2	1,8%
Apoio ao Desenvolvimento Regional	2 472,8	0,6%	24,0	0,1%	2 496,8	0,6%
<b>TOTAL</b>	<b>389 527,1</b>	<b>100%</b>	<b>41 262,1</b>	<b>100%</b>	<b>430 789,2</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: DPP



Pela observação do quadro e do gráfico anteriores verifica-se que o financiamento do Capº 50º foi assegurado na sua maior parte por verbas nacionais (90,4%) sendo o restante (9,6%) por verbas comunitárias.



Uma análise da estrutura sectorial permite concluir que o sector dos Transportes e Comunicações é aquele que consome a maior parte dos recursos, 33,4% (144,043 milhões de contos), absorvendo 34,2% do financiamento nacional e 26,1% do comunitário.

Destacam-se ainda os sectores da Educação com 11,4% (49,103 milhões de contos), absorvendo 10,4% do financiamento nacional e 21% do financiamento comunitário, e do Ambiente e Revitalização Urbana com 10,4% (46,368 milhões de contos) que inclui 11,2% do financiamento nacional e 6,9% do financiamento comunitário.

Estes três sectores executaram 239,515 milhões de contos o que corresponde a mais de metade (55,6%) da execução financeira do Cap.º 50º e, adicionado ao executado no sector da Saúde atinge quase dois terços do PIDDAC executado (64,1%).

O gráfico anterior dá-nos a representatividade do financiamento nacional e do comunitário em cada sector, permitindo a sua análise observar que a componente nacional suporta a maior parte do financiamento por sectores, sendo os da Saúde, Transportes e Comunicações e Educação os de maior relevância em termos de financiamento comunitário

Uma análise comparativa entre os valores da despesa “realizada”, constantes da CGE, no montante de 460,717 milhões de contos, e os valores obtidos pelo DPP e relativos à despesa efectivamente realizada (pagamentos efectuados) pelos executores, no montante de 430,789 milhões de contos, permite-nos concluir que não foi utilizado um total de 29,927 milhões de contos, ou seja, 6% do total “autorizado” e transferido pela DGO.

Este valor constitui o saldo a repor pelos serviços executores nos cofres do Estado. Refira-se porém que a relação de saldos de 1997 repostos, fornecida pela DGO, apresenta um total geral de 32,537 milhões de contos.

Não estão instituídos fluxos de informação entre o DPP e a DGO, que permitam uma complementaridade necessária no controlo dos saldos a repor pelos serviços. O funcionamento destes dois serviços em articulação permitiria, assim, um controlo efectivo entre a execução orçamental designada por “pagamentos efectuados” na CGE e a “despesa efectivamente realizada” na óptica do DPP, reflectindo esta a execução real do OE, não espelhada na CGE e respectivos anexos.

Relativamente ao montante dos saldos a repor pelos serviços executores, a DGO, na resposta apresentada na fase do contraditório, refere que

*“não se subscreve o valor que é dito ter sido fornecido pelo Departamento de Prospectiva e Planeamento MEPAT, já que o valor de 32 536 712 contos oportunamente fornecido à equipa desse Tribunal que se deslocou a estes serviços corresponde ao somatório das guias de reposição que chegaram ao conhecimento desta Delegação. Aliás admite-se até que este valor possa pecar ligeiramente por defeito, uma vez que, sendo conhecido o circuito e tramitação da entrega e comunicação das reposições efectuadas nos*



*cofres públicos, de tal facto pode resultar que algumas reposições de saldos tenham sido efectuadas sem que a sua existência tenha chegado ao conhecimento destes serviços.”*

Mais refere a DGO

*“não se afigurar tecnicamente adequado obter a “despesa efectivamente realizada”, no caso concreto em conta dos “Investimentos do Plano” inscritos no OE/97, utilizando apenas os saldos de gerência repostos no ano económico seguinte enquanto informação disponibilizada ao DPP que, tanto quanto se sabe, colige os dados que lhe são fornecidos pelos GEP’s nomeadamente também porque, como é sabido, saldos existem e de montantes vultuosos, que são recorrentes quanto à sua transição”.*

A resposta da DGO não só não esclarece a divergência de saldos apurada, que continua por explicar, como confirma um ineficiente controlo orçamental.

Relativamente ao apuramento da “despesa efectivamente realizada”, o que se aponta nas observações da auditoria é a necessidade de uma articulação de informação entre a DGO e o DPP que permita o controlo eficiente dos saldos a repor pelos serviços de forma a que a CGE possa reflectir uma execução real da despesa.

Face ao exposto, mantêm-se as observações nos termos formulados.

De resto, a DGO acaba por reconhecer a pertinência da recomendação formulada, salientando (cf. ponto 6 do ofício em anexo a este Parecer) que,

*“tendo em vista o apuramento da “despesa efectivamente realizada” em cada ano económico, relativamente ao controlo cuja implementação é sugerido criar na DGO, matéria que, estando a ser sugerida nesta sede naturalmente não se pretende apenas circunscrever ao âmbito dos “Investimentos do Plano”, cabe referir ter sido notoriamente preocupação da Administração melhorar quantitativa e qualitativamente a informação existente e passos demonstrativos dessa postura têm sido dados nomeadamente através da inclusão nos sucessivos Decretos-Lei de execução orçamental de normas que determinam o envio de diversa informação e das contas de gerência que são enviadas ao Tribunal de Contas para julgamento”.*

*“Todavia, também existe consciência da realidade da situação vivida no terreno e nomeadamente de que só por via da centralização informática de todos esses dados será possível alcançar tal desiderato”.*



### 5.2.3.2 – Execução do PIDDAC GLOBAL

PIDDAC GLOBAL EXECUTADO						
SECTORES	(Un: milhares de contos)					
	FINANCIAMENTO NACIONAL		FINANCIAMENTO COMUNITÁRIO		TOTAL (Nacional e Comunitário)	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Cultura	11 102,7	2,4%	2 037,0	0,8%	13 139,7	1,8%
Educação	47 319,5	10,3%	13 899,6	5,4%	61 219,0	8,5%
Formação Profissional e Emprego	5 603,4	1,2%	3 026,8	1,2%	8 630,2	1,2%
Saúde	23 325,6	5,1%	13 960,3	5,4%	37 285,9	5,2%
Acção e Reintegração Social	7 888,7	1,7%	1 500,0	0,6%	9 388,7	1,3%
Ambiente e Revitalização Urbana	45 902,5	10,0%	5 511,1	2,1%	51 413,6	7,2%
Justiça	15 832,7	3,4%	0,0	0,0%	15 832,7	2,2%
Desporto, Recreio e Lazer	4 332,2	0,9%	173,0	0,1%	4 505,2	0,6%
Agricultura	40 611,0	8,8%	73 933,7	28,6%	114 544,7	15,9%
Pescas	5 014,1	1,1%	7 609,5	2,9%	12 623,6	1,8%
Indústria e Energia	23 606,9	5,1%	42 784,9	16,6%	66 391,8	9,2%
Comércio e Turismo	7 828,9	1,7%	4 970,1	1,9%	12 799,0	1,8%
Transportes e Comunicações	173 626,1	37,7%	68 592,4	26,5%	242 218,5	33,7%
Ciência e Tecnologia	11 561,2	2,5%	13 592,4	5,3%	25 153,6	3,5%
Qualidade na Administração Pública	26 692,0	5,8%	6 724,8	2,6%	33 416,8	4,6%
Segurança e Ordem Pública	7 719,2	1,7%	0,0	0,0%	7 719,2	1,1%
Apoio ao Desenvolvimento Regional	2 472,8	0,5%	201,8	0,1%	2 674,6	0,4%
<b>TOTAL</b>	<b>460 440,8</b>	<b>100%</b>	<b>258 517,5</b>	<b>100%</b>	<b>718 958,3</b>	<b>100%</b>

Fonte: DPP

Uma análise do PIDDAC na sua totalidade altera substancialmente as conclusões extraídas em relação ao Capº 50º, devido à introdução de “Outras Fontes”, muito em especial as Comunitárias. Assim, na execução do PIDDAC global, o Sector dos Transportes e Comunicações continua a deter o maior peso (33,7%), mas, em seguida vem a Agricultura (15,9%) e a Indústria e Energia (9,2%), sectores que se encontram fortemente beneficiados pelo financiamento comunitário, o qual nestes três sectores representa 71,7% do total financiado.

Relativamente ao financiamento comunitário, destaca-se:

No sector dos Transportes e Comunicações (26,5%), a concretização de importantes infraestruturas rodoviárias, ferroviárias e portuárias financiadas pelo FEDER e Fundo de Coesão, bem como projectos de telecomunicações financiados apenas pelo FEDER.

No sector da Agricultura (28,6%), o financiamento das áreas “apoio às explorações agrícolas”, “transformação e comercialização de produtos agrícolas”, “projectos de infraestruturas agrícolas” e “investigação e organização”, maioritariamente efectuado pelo FEOGA – O.



No sector da Indústria e Energia (9,2%), fundamentalmente o PEDIP II, que corresponde ao sub-programa “Indústria” que se insere no PO “Modernização do Tecido Económico”, financiado tanto na vertente FEDER como na do FSE.

### 5.2.4 – Abordagem Regional da Execução do PIDDAC Global

A distribuição sectorial da despesa executada por regiões apenas faz sentido se analisada numa perspectiva global do PIDDAC, como se apresenta de seguida:

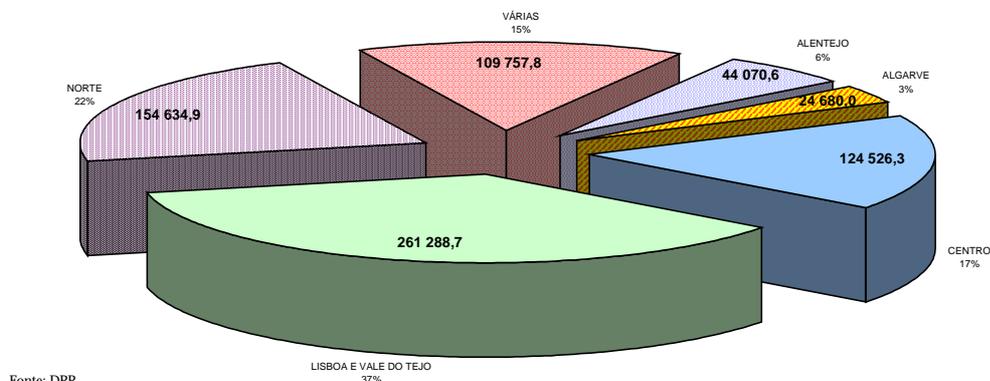
EXECUÇÃO POR REGIÕES E POR SECTORES - PIDDAC TOTAL

REGIÕES SECTORES	REGIÕES						TOTAL
	NORIE	CEIRO	LISBOA E VALE DO TEJO	ALENTEJO	ALGARVE	VÁRIAS	
Cultura	2 382,7	1 724,3	6 980,2	508,5	358,7	1 185,3	13 139,7
Educação	16 721,7	13 271,4	20 854,1	5 363,0	4 374,9	634,0	61 219,0
Formação Profissional e Emprego	1 996,6	2 053,7	3 440,8	252,0	551,8	335,4	8 630,2
Saúde	13 900,5	8 706,0	8 591,7	1 601,9	4 165,3	320,5	37 285,9
Ação e Reintegração Social	2 286,1	2 505,0	2 975,4	773,7	848,4	0,0	9 388,7
Ambiente e Revitalização Urbana	12 793,7	4 542,8	15 977,9	2 883,1	2 763,9	12 452,1	51 413,6
Justiça	3 664,8	3 553,6	6 309,0	641,8	1 319,0	344,6	15 832,7
Desporto, Recreio e Lazer	769,0	399,0	1 295,4	322,1	497,8	1 222,0	4 505,2
Agricultura	25 408,0	16 694,6	15 375,6	14 950,7	4 086,8	38 029,0	114 544,8
Pescas	1 826,1	3 285,7	2 212,9	374,3	3 142,3	1 782,3	12 623,6
Indústria e Energia	15 957,9	11 423,3	35 024,4	1 005,3	294,8	2 686,2	66 391,8
Comércio e Turismo	308,9	184,4	273,3	335,5	53,5	11 643,4	12 799,0
Transportes e Comunicações	49 856,6	51 306,7	117 959,9	13 183,2	676,1	9 236,1	242 218,5
Ciência e Tecnologia	2 004,1	1 396,9	4 375,5	232,2	410,6	16 734,3	25 153,6
Qualidade na Administração Pública	2 434,0	2 085,1	16 973,3	1 150,8	1 015,4	9 758,1	33 416,8
Segurança e Ordem Pública	1 133,1	848,3	2 077,9	286,8	68,5	3 304,6	7 719,2
Apoio ao Desenvolvimento Regional	1 191,1	545,7	591,4	205,5	52,2	90,0	2 675,9
<b>TOTAL</b>	<b>154 634,9</b>	<b>124 526,3</b>	<b>261 288,7</b>	<b>44 070,6</b>	<b>24 680,0</b>	<b>109 757,9</b>	<b>718 958,3</b>

Fonte: Mapas fornecido pelo Departamento de Prospectiva e Planeamento



PIDDAC POR REGIÕES / 1997

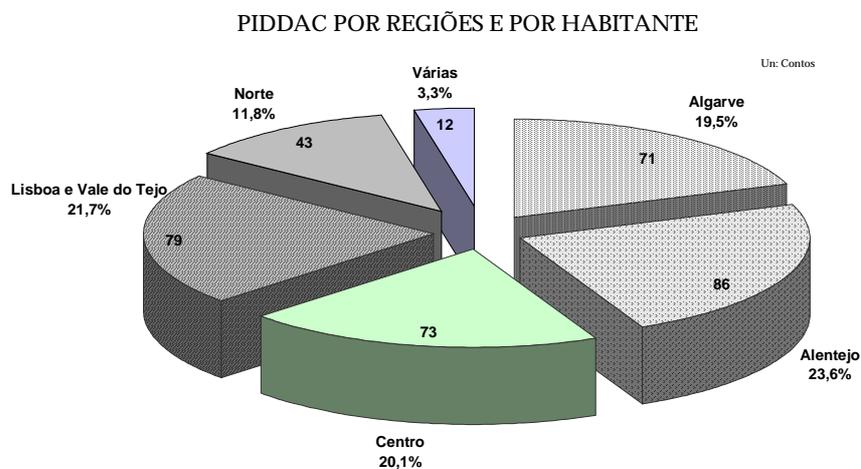


A análise do quadro e gráfico anteriores permite concluir mais uma vez que a região de Lisboa e Vale do Tejo é responsável pela execução da maior fatia do PIDDAC (37%), seguida da Região Norte (22%). As regiões do Alentejo e Algarve registaram os menores valores de investimento (6% e 3% respectivamente)

Conjugando a distribuição por regiões com os sectores, verifica-se que o sector “transportes e comunicações” é o que apresenta o maior valor da despesa executada, com excepção das regiões do Alentejo e Algarve, nas quais os sectores da agricultura e educação, respectivamente, absorvem a maior fatia de investimentos afectos àquelas regiões.

Importa no entanto salientar que apenas é possível regionalizar 85% da despesa, porquanto os restantes 15% encontram-se afectos a programas que abrangem várias regiões.

A introdução do factor habitante (população residente em 31/12/97 – INE), em termos de despesa efectivamente executada, permite obter o valor do investimento *per capita* nas diferentes regiões espelhado no gráfico seguinte.



Fonte: DPP e INE

Uma análise comparativa entre este gráfico e o anterior permite observar que as regiões que executaram o maior volume de despesa (LVT e Norte) não são as que apresentam o maior volume de despesa por habitante, registando-se mesmo o efeito inverso no caso da região Norte, a qual apresenta o menor valor, 43 mil escudos/habitante (12%). O maior valor por habitante regista-se na região do Alentejo, 86 mil escudos (23,6%), a qual executa uma das menores fatias do PIDDAC.

Refira-se porém que dado a existência de projectos que abrangem mais de uma região, a respectiva execução foi englobada num sector denominado “Várias”, que atinge 109 757,8 mil contos, montante que distribuído pela população do continente atinge uma despesa por habitante de 12 mil escudos. Assim, a execução da despesa por habitante atrás referida, relativamente a cada região, deve ter em consideração uma margem média de correcção equivalente.



### 5.2.5 – Audição de responsáveis

No exercício do contraditório (art.º 13º da Lei n.º 98/97), o relatório síntese da execução global do PIDDAC foi enviado ao DPP e à DGO/14ª Delegação.

O DPP respondeu, informando apenas que, após análise do relatório, aquele “*Departamento nada tem a acrescentar e/ou opor quanto ao seu conteúdo*”.

As alegações apresentadas pela DGO/14ª Delegação, na sua resposta, são referidas, sintetizados ou transcritas nos capítulos próprios do presente relatório.

No sentido de conferir a máxima amplitude ao exercício do contraditório e de assegurar às entidades auditadas a mais ampla expressão, bem como o conhecimento das suas posições, as respostas dos auditados são apresentados integralmente em anexo ao presente Parecer, nos termos do art.º 13, n.º 4, da Lei n.º 98/97 e art.º 24º, n.º 4, da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro.

## 5.3 – PROGRAMAS AUDITADOS

### 5.3.1 – Programa Modernização da Rede Fundamental

#### 5.3.1.1 – Enquadramento

O programa está enquadrado no Sector dos Transportes e Comunicações, no MEPAT, e tem como objectivo a construção/reabilitação de cerca de 2 600 Km de rodovias constituídas pelas estradas que asseguram a ligação entre os centros urbanos <sup>(4)</sup> e os principais portos e fronteiras, obedecendo a características técnicas e funcionais específicas cuja execução se previa efectuar num prazo de 10 anos (1985/1995).

Os objectivos da auditoria ao programa foram:

- ◆ determinar o grau de consecução dos objectivos previstos no programa;
- ◆ caracterizar e mensurar a relação entre o impacto previsto e o impacto real do programa, evidenciando como a gestão do programa foi efectivada na vertente da eficácia;
- ◆ analisar a consecução do conjunto de objectivos definidos no PMLP/JAE, sob o ponto de vista legal, temporal, físico, financeiro e operacional;
- ◆ analisar a realização dos efeitos visados como consequências necessárias das opções utilizadas pelas diferentes entidades encarregadas do planeamento, programação, execução, acompanhamento e controlo.

---

<sup>(4)</sup> De nível A: Sede de distritos e centros urbanos equiparáveis;



O âmbito da auditoria foi perspectivado nos termos e referências da auditoria de gestão, no domínio da consecução dos objectivos, dirigido à determinação dos resultados físicos, financeiros e temporais e delimitado temporalmente pelo período de execução do Plano Rodoviário Nacional de 1985 aprovado pelo DL n.º 380/85 (1985 – 1997) e pelo Plano de Médio e Longo Prazo da JAE (1987 – 1995).

Relativamente à gestão do programa, foram levadas a efeito acções de conformidade e controlo à consistência da estrutura organizacional de suporte da execução do programa, de modo a evidenciar as componentes do planeamento, programação, execução e controlo.

Nestas áreas foram envolvidas as seguintes entidades:

- ◆ Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP) – planeamento e acompanhamento;
- ◆ Gabinete de Coordenação dos Investimentos (GCI) – controlo e coordenação;
- ◆ 14ª Del. da Direcção-Geral do Orçamento (DGO) – acompanhamento e controlo financeiro;
- ◆ Junta Autónoma de Estradas (JAE) – gestão e execução.

O Programa *Modernização da Rede Fundamental* engloba 9 projectos de investimento correspondentes aos Itinerários Principais que compõem a Rede Fundamental.

O programa previa a construção (novos traçados) pela JAE de 1184 Km de estradas e a reabilitação de pavimentos em 592 Km, totalizando 1776 Km, no período decorrente entre 1987 e 1990 (Plano de Médio Prazo).

Por seu turno o Plano de Longo Prazo (1991/95) previa intervenções em 884 Km de novos traçados e 800 Km de reabilitação de pavimentos.

As intervenções previstas no PMLP/JAE no âmbito da Rede Fundamental eram assim, globalmente, as seguintes:

Unidade:Km

Plano	Intervenções – IP				Total	
	Novos Traçados		Reabilitação		Km	%
	Km	%	Km	%		
PMP	1.184	57%	592	43%	1.776	51%
PLP	884	43%	800	57%	1.684	49%
<b>Total</b>	<b>2.068</b>	<b>100%</b>	<b>1.392</b>	<b>100%</b>	<b>3.460</b>	<b>100%</b>

Fonte: PMLP 87/95 – JAE

Os novos traçados correspondiam a cerca de 60% da intervenção global. Dos 2.635 Km previstos para a RNF cerca de 78,5 % estavam referenciados como novos traçados, demonstrando o esforço necessário a empregar na construção de novas vias.

O programa, no período de referência, foi financiado através do PIDDAC, registando a sua programação financeira variações ao longo dos anos, quer por via da capacidade de financiamento quer pelo poder de realização da JAE.



A programação financeira oscilou entre 4,5 MC, em 1985, e 34,8 MC, em 1994, tendo a média projectada de financiamento sido de 21 MC/ano. A média dos acréscimos anuais de investimento projectado ascendeu a 2,4 MC, registando-se os maiores acréscimos nos anos de 1990, 1992 e 1994, com cerca de 5 MC, 8 MC e 9 MC relativamente aos respectivos anos anteriores, como se verifica pelo quadro seguinte:

*Modernização da Rede Fundamental*  
*Evolução do Volume de Investimento e de*  
*projectos programados – 1985/97 – Un.: contos*

Ano	N.º Proj.	Extensão KM	Investimento
1985	ND	ND	4.482.600
1986	ND	ND	7.568.000
1987	ND	ND	10.146.200
1988	ND	ND	11.709.175
1989	67	1181,8	12.001.600
1990	62	1077,8	16.994.500
1991	23	613,1	19.314.000
1992	68	867,8	27.459.988
1993	70	944,9	25.657.401
1994	91	1122,1	34.800.000
1995	89	1004,7	34.420.000
1996	64	574,9	30.700.001
1997	78	832,8	33.219.708

Fonte: PIDDAC / JAE

A evolução registou, no entanto, quebras no incremento de investimento traduzidas em 1,8 e 3,7 MC nos anos de 1993 e 1996.

O número de projectos (obras) previstos variou ao longo dos anos, não existindo uma correlação directa entre o volume de investimento e de projectos e observando-se uma dispersão acentuada entre os valores, fundamentada na existência de obras/projectos que afectam recursos financeiros mais elevados, quer por se tratarem de obras de arte relevantes quer porque os custos de construção varia em função dos tipos de intervenção e das zonas geográficas onde se implantam.

Em extensão, a média de programação do volume de intervenções de obra atingiu 910 Km / ano, destacando-se nos anos de 1989 e 1994; Este facto não possuiu correlação com o volume de investimento projectado pelas mesmas razões expostas quanto ao número de obras em curso.

A análise da execução financeira dos projectos integrados no programa circunscreveu-se ao período 1989/97, dada a dificuldade de desagregação de dados nas vertentes da quantificação de obras projectadas, nas extensões intervencionadas e volumes financeiros.



**INVESTIMENTO PREVISTO POR IP (1989/97) (EM MILHARES DE ESCUDOS)**

*Modernização da Rede Fundamental  
Distribuição do Investimento Previsto 1989 / 97*

Ano	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Total / IP
IP1	1.786.500	7.180.000	8.830.200	15.644.977	13.540.476	8.198.046	13.474.200	9.120.547	3.248.483	81.023.429
IP2	1.405.600	2.365.500	3.021.200	2.847.510	2.323.520	6.027.238	5.205.800	5.838.283	4.601.729	33.636.380
IP3	2.020.100	2.180.000	1.804.200	2.063.933	1.365.700	6.378.445	4.780.300	7.141.834	10.979.773	38.714.285
IP4	1.884.200	997.800	953.100	2.377.416	4.563.905	7.764.616	4.737.400	3.335.151	8.561.212	35.174.800
IP5	3.760.000	3.396.200	3.586.000	3.381.662	50.600	738.264	150.300	1.444.685	1.036.536	17.544.247
IP6	890.100	635.000	1.098.000	1.130.282	3.463.100	4.343.391	5.122.000	2.869.501	843.250	20.394.624
IP7	125.000	103.000	10.300	10.000	350.000	1.200.000	600.000	950.000	3.622.725	6.971.025
IP8	130.000	136.000	10.000	4.208	100	150.000	350.000	0	276.000	1.056.308
IP9	100	1.000	1.000	0	0	0	0	0	50.000	52.100
<b>Total / ano</b>	<b>12.001.600</b>	<b>16.994.500</b>	<b>19.314.000</b>	<b>27.459.988</b>	<b>25.657.401</b>	<b>34.800.000</b>	<b>34.420.000</b>	<b>30.700.001</b>	<b>33.219.708</b>	<b>234.567.198</b>

Como resulta da leitura deste quadro, a programação projectada para o IP1, o IP3 e o IP4 constituiu a prioridade de execução e também de financiamento. De referir que o IP5 se encontrava com uma elevada taxa de execução (86 % em 1989) e por esse facto ocupava, em termos de financiamento projectado, uma prioridade secundária.

### 5.3.1.2 – Observações de auditoria

#### 5.3.1.2.1 – Planeamento

A JAE não elaborou, em termos formais, Plano Anual de Actividades<sup>5)</sup>, formulando apenas e no plano interno programações anuais por funções (projectos, expropriações, construção de estradas e pontes, conservação e outras) de índole eminentemente financeira e sem marcas visíveis de ordenação e programação temporal e física. Esses programas anuais dependem, em termos de conteúdo, das condicionantes incluídas no programa de investimentos anual da JAE. Destes, só o PIDDAC relativo a 1997<sup>6)</sup> foi aprovado por despacho expresso do SEOP, não tendo sido sinalizada, para outros anos, por parte da Presidência da JAE e/ou da tutela directa, qualquer vinculação, orientação ou fixação expressa das obras e dos projectos a executar em cada ano.

Pelo processo de preparação do PIDDAC para 1997 desenvolvido pela JAE, verifica-se que o exercício de planeamento e de programação se fundou e desenvolveu através da construção de cenários calculados em função dos objectivos fixados no PRN 2000 e que se traduziu na *conclusão da construção da RF* e na *Melhoria da Segurança Rodoviária*, no âmbito da modernização da RRN preconizada no PRN e como forma de incrementar a mobilidade no interior do país.

<sup>5)</sup> Contrariando o disposto na RCM n.º 34/87, de 8 de Julho, no DL n.º 155/92, de 28 de Julho, e no DL n.º 183/96, de 27 de Setembro;

<sup>6)</sup> O despacho em causa aprova “... para execução este plano de investimentos para 1997. Caberá ao Presidente da JAE, nos termos do meu despacho SEOP 51-XIII/96, de sub-delegação de competências, autorizar despesas referentes aos projectos constantes da listagem ora aprovada. Na gestão dos projectos aprovados para execução, a JAE diligenciará a contenção de trabalhos a mais, por forma a não exceder 10 % nas áreas rurais e 25 % nas áreas urbanas, relativamente aos valores de adjudicação e actualização. Transmitem-se ao GCI.”



Desse macro processo de planeamento/programação do PIDDAC, por parte do MEPAT e da JAE, destacaram-se:

- ◆ A preocupação em estabelecer uma articulação das medidas de política com as alterações dos quadros regulamentares e com o elenco dos principais investimentos do sector;
- ◆ O apelo à interconexão entre as GOP e o PIDDAC remetendo para este o enunciado exaustivo dos investimentos;
- ◆ O papel central que o MEPAT detém no desenvolvimento das operações de início e continuação do processo de preparação das GOP e do PIDDAC do ano seguinte;
- ◆ A multiplicidade de comunicações com origens diversificadas sobre o mesmo objecto;
- ◆ A solicitação de informações, prazos e destinatários diversos sobre a mesma realidade;
- ◆ A existência de orientações abrangentes e nem sempre claras sobre o processo de preparação do PIDDAC.
- ◆ A duplicação de informação no circuito de planeamento/preparação do PIDDAC;
- ◆ A existência de diversos órgãos e/ou serviços que em paralelo comunicam e desenvolvem diligências semelhantes para obtenção de informações idênticas.

Relativamente ao papel da ex-DGCP, hoje DGO/SEO, a fixação das regras de elaboração do PIDDAC veio colmatar e uniformizar algumas *nuanças* na informação solicitada, ao utilizar e obrigar a respeitar os instrumentos de programação aprovados pelo DPP, no que ao OE – Cap. 50º diz respeito.

No que respeita à JAE, o seu exercício de preparação do PIDDAC centrou-se na programação de investimentos no montante de 150 MC (120 MC de OE e 30 MC de FC), tendo o cenário sido condicionado à partida pelos encargos e compromissos já assumidos calculados em cerca de 134 MC. Isto é, do montante global, 87,4% respeitavam a encargos assumidos ou em curso.

#### **5.3.1.2.2 – Programação**

A programação das obras, a nível global, caracterizou-se pela inclusão ou exclusão do PIDDAC interno da JAE das actividades/obras programadas para cada programa e ano de execução, evidenciando-se:

- ◆ A insuficiência no autocontrolo e do auto-reporte na execução das actividades, nomeadamente as relacionadas com o planeamento e controlo da execução física e financeira das mesmas;
- ◆ A relativa insipiência ou inexistência de processos de controlo de realização física e financeira dos empreendimentos, evidenciada pela insuficiência de procedimentos de revisão dos cronogramas financeiros dos empreendimentos e pela ausência de instrumentos de reporte e de reflexibilidade das actividades da JAE;



- ◆ O comprometimento da fiabilidade do planeamento, ao nível do PIDDAC, pois a informação relativa às actividades a executar assemelha-se a uma lista de obras e actividades a implementar, mas com diminuto valor do ponto de vista das programações temporais e financeiras efectivas;
- ◆ A utilização pela entidade executora, dentro dos limites da classificação orçamental, de um conjunto de instrumentos de gestão traduzidos na autonomia executiva e administrativa dos programas;
- ◆ Cada programa, embora possuindo a enumeração dos projectos e das dotações que lhe estão adstritas, revela-se como um mero exercício de programação, que durante a execução será ou não seguido em função das condicionantes globais das actividades programadas, sua temporalização e concretização;
- ◆ Os projectos do programa MRF possuíam uma determinada programação (dotação inicial), mas durante a execução verificaram-se transferências inter e intra projectos significativas que descaracterizaram as programações apresentadas pelos Governos à AR e por esta sancionados em sede de aprovação do Orçamento de Estado;
- ◆ A plurianualidade dos programas e dos projectos apresentados, não representa um registo dos compromissos assumidos, mas uma previsão plurianual das despesas a realizar no quadro dos projectos (em curso ou novos) incluídos no PIDDAC no quadro do orçamento, não se tornando vinculativo para o Estado proceder/executar aquela previsão/programação e desresponsabilizando-o pelo cumprimento da calendarização indicada.

Destas limitações infere-se que o PIDDAC é considerado como uma programação quase exclusivamente anual (i.e. orçamental) agravada pelas “retenções orçamentais” verificadas nos anos recentes no âmbito do Cap. 50 do O.E., as quais têm vindo a relegar para um plano menor a questão da programação dos projectos.

#### 5.3.1.2.3 – **Apreciação qualitativa da execução do PRN 85**

##### 5.3.1.2.3.1 – **Distribuição territorial do investimento**

O estudo da **distribuição territorial do investimento** tendo em conta o enquadramento político definido nos sucessivos Programas de Governo e, em particular, os direitos e deveres económicos, sociais e culturais consagrados na Constituição da República levou a concluir que:

- ◆ No período em estudo, a média distrital dos investimentos do PIDDAC foi de 27,5 MC;
- ◆ Os distritos que foram considerados prioritários em termos globais de investimento foram Faro (77,4 MC), Porto (62,8 MC) e Lisboa (62,4 MC), registando valores sempre superiores ao dobro da média nacional;
- ◆ Os distritos de Beja (com 1,6 MC), Braga (2,3 MC) e Évora (4,2 MC) foram os menos beneficiados em termos de investimento em infra-estruturas rodoviárias.



### 5.3.1.2.3.2 – Acessibilidade

Os **indicadores de acessibilidade** caracterizaram-se, de uma forma geral, do seguinte modo:

- ◆ Entre **1985 e 1997** o acréscimo global da acessibilidade do território continental foi muito positivo, sobretudo a partir de 1993, tendo-se registado uma subida média global da velocidade equivalente recta de 5,6 Km/h, enquanto que a média distrital subiu 6,5 Km/h.
- ◇ As **melhorias de acessibilidade** mais significativas ocorreram ao longo da faixa litoral, entre Leiria e Porto, e ao longo do eixo definido pelo Porto, Vila Real e Bragança, onde se registaram acréscimos médios entre os 7 e os 11 Km/h, e os menores acréscimos registaram-se em Lisboa, Setúbal, Faro, Guarda, Beja, Portalegre e Évora, com subidas entre os 3,1 e os 4,8 km/h.
- ◇ Em relação às **fronteiras terrestres**, o principal acréscimo de acessibilidade em relação ao País ocorreu em Quintanilha, seguindo-se Valença e Vila Verde de Raia, todas elas situadas na Região Norte.
- ◆ Durante o **período 1985/88**, os acréscimos foram insignificantes a nível nacional ( $\leq 1,5$  km/h na velocidade equivalente recta), à excepção do distrito de Vila Real onde se verificou um acréscimo máximo de 5 Km/h.
- ◆ No **período 1989/93**, coincidente com QCA I, a acessibilidade geral do País, medida através da velocidade equivalente recta, subiu de 50,6 para 51,2 km/h, o que representa um acréscimo global de apenas 0,8%.
- ◆ Na **vigência do QCA II** (ainda em execução), e no período compreendido entre 1994 e 1997 (inclusive), houve uma subida muito significativa na acessibilidade geral do País (correspondente a um acréscimo de 7,4% em relação à média global de 1994). De acordo com o indicador “*velocidade equivalente recta*”, a média global dos acréscimos de acessibilidade foi de 3,8 Km/h. No entanto, se apenas se considerarem as capitais de distrito, o valor médio das subidas será de 4,5 Km/h.

A análise relativa a este período permitiu ainda apurar que:

- ◇ A boa *performance* dos indicadores mais agregados ficou a dever-se a dois acréscimos principais: no distrito de Bragança, onde a subida foi de 9,6 Km/h, e na zona litoral, abrangendo os distritos de Leiria (6,4 km/h), Coimbra (6 Km/h), Aveiro (5,2 Km/h) e Porto (5,7 Km/h).
- ◇ Os distritos menos beneficiados foram os distritos situados a Sul do Tejo, Lisboa, Guarda e Viana do Castelo, onde os acréscimos não ultrapassaram os 3,5 Km/h.

Da análise da **evolução do índice adimensional de acessibilidade** para cada um dos anos de 1985, 1989, 1993 e 1997, concluiu-se que, tal como nos resultados obtidos para a velocidade equivalente recta, se verifica uma melhoria generalizada em todas as capitais de distrito e fronteiras terrestres.

Quanto à **evolução do potencial demográfico** como medida da acessibilidade geral a núcleos populacionais e como indicador da capacidade potencial de um determinado centro urbano



para a localização de equipamentos colectivos e serviços de influência, verificou-se que, nos anos de 1985, 1989, 1993 e 1997 se acentuou o dinamismo e a acessibilidade geral dos núcleos populacionais da faixa litoral, entre Setúbal e Valença, mas que as regiões de maior interioridade do País sofreram poucas melhorias, verificando-se mesmo o agravamento da situação de Portalegre.

Segundo este indicador, é de registar que:

- ◆ Durante o período de 1985-1988 o distrito de Vila Real foi o que beneficiou de uma maior subida de potencial demográfico, não se registando grandes alterações no resto do País.
- ◆ Da variação total do potencial demográfico entre 1985 e 1997 resultou um forte agravamento das assimetrias regionais entre o litoral e as regiões de maior interioridade, essencialmente evidente na sequência das variações de acessibilidade registadas no período de 1994 a 1997, durante a execução do QCA II.

O **custo unitário dos acréscimos de velocidade equivalente recta** observou o seguinte comportamento em termos dos valores médios nacionais:

- ◆ entre 1985 e 1988, o custo unitário dos acréscimos de acessibilidade (velocidade equivalente recta) foi de 6,5 MC por Km/hora;
- ◆ entre 1989 e 1993, o custo unitário praticamente triplicou: 17,8 MC por Km/hora;
- ◆ no período de 1994 a 1997 o custo unitário de um Km/hora (VER) registou o seu valor mais baixo do período de análise: 6 MC por Km/hora.

Por seu lado, o custo unitário dos acréscimos de velocidade equivalente recta globais (1985-1997) registou o seguinte desenvolvimento:

- ◆ Os distritos que tiveram **custos unitários superiores** à média nacional foram:
  - ◇ **Lisboa** (25,7 MC por Km/hora);
  - ◇ **Faro** (21 MC por Km/hora);
  - ◇ **Porto** (9,5 MC por Km/hora);
  - ◇ **Viseu** (7,5 MC por Km/hora);
  - ◇ **Castelo Branco** (6,4 MC por Km/hora);
- ◆ Por outro lado, os distritos onde a melhoria da acessibilidade em 1 Km/hora (VER), custou menos ao Estado foram:
  - ◇ **Beja** (0,4 MC por Km/hora);
  - ◇ **Braga** (0,7 MC por Km/hora);
  - ◇ **Évora** (1 MC por Km/hora).



Assinala-se o facto de Lisboa e Faro se posicionarem em valores muito acima do desvio padrão em relação à média nacional e que, para o mesmo acréscimo de acessibilidade geral, medida em quilómetros por hora de velocidade equivalente recta, existem diferenças de custo de sessenta vezes mais entre o valor máximo e o valor mínimo.

No que respeita aos custos unitários da construção de estradas, mais especificamente aos custos unitários médios por distrito, observou-se pela **análise espacial da distribuição dos custos unitários** da construção de estradas que:

- ◆ O distrito de Lisboa registou os valores mais elevados, dado que custo unitário foi de cerca de 700 mil contos/Km;
- ◆ Os distritos do Porto e de Viana do Castelo são o segundo e terceiro distritos com custos unitários de construção mais elevados, respectivamente, com 456 mil contos/Km e 357 mil contos/Km.
- ◆ Aveiro e Coimbra integram a terceira classe de valores unitários mais elevados do País, entre 200 a 300 mil contos/Km.
- ◆ Seis distritos (Portalegre, Beja, Braga, Vila Real, Bragança e Guarda) não ultrapassam os 100 mil contos/Km. Esta situação é particularmente relevante se tivermos em conta que a maior parte destes distritos têm, em geral, um território com uma orografia das mais acidentadas do País.
- ◆ Os distritos de Beja e Portalegre são aqueles em que, em média, é mais barato construir um quilómetro de estrada (34 mil contos/Km).

Afigura-se não existir uma correspondência entre o valor do custo unitário por quilómetro de estrada construída e a orografia dominante em cada distrito e, se excluirmos as situações de Lisboa e Porto, também não se detecta uma correspondência entre o valor do custo unitário e a densidade demográfica de cada distrito.

### 5.3.1.2.3.3 – Sinistralidade

No que à **sinistralidade** diz respeito, constatou-se que nenhum Governo ou Administração da JAE, no período de 1985 a 1996, determinou:

- ◆ A elaboração de estudos que permitissem de uma forma objectiva avaliar quais os troços críticos em termos de sinistralidade rodoviária;
- ◆ A identificação de prioridades de intervenção ao nível da beneficiação ou da substituição das infra-estruturas de transporte rodoviário;
- ◆ A identificação de prioridades de intervenção ao nível da segurança dos utilizadores.
- ◆ A monitorização da sinistralidade nas zonas de acumulação de acidentes de forma a permitir a avaliação do impacte das intervenções a empreender.



A **evolução da sinistralidade** que foi registada na rede rodoviária e nos pontos negros restringiu-se a 1993, 1994 e 1995, visto que não foram, até à data, disponibilizados os dados relativos aos restantes anos extraíndo-se as seguintes observações relativamente aos pontos negros:

- ◆ representam menos de 1% da extensão da rede rodoviária total;
- ◆ concentram cerca de 12% da sinistralidade.

#### 5.3.1.2.3.4 – Qualidade das estradas

Da agregação relativa aos indicadores da qualidade das estradas, evidenciou-se:

- ◆ A evolução da qualidade global das rodovias não evoluiu de forma positiva e significativa entre 1987 e 1997;
- ◆ A evolução registada ao longo dos anos evidencia que, não obstante os investimentos efectuados e o n.º de Km construídos ou reabilitados, tal não se revelou suficiente para deixar de evidenciar carências de manutenção e de conservação;
- ◆ A representatividade das estradas consideradas em mau estado (em 1997, 21% do total) e das estradas consideradas como em estado regular (em 1997, 32% do total) apontam para significativas necessidades de intervenção a curto e médio prazo;
- ◆ A estratégia encetada não produziu os efeitos qualitativos globais que os objectivos do PRN 85 fazia prever;
- ◆ A evolução registada reflectiu o ciclo vicioso do crescimento do tráfego *versus* causas e efeitos dos investimentos rodoviários, crescendo estes em termos globais em 10 anos cerca de 5,23 vezes;
- ◆ O volume de investimento aplicado no programa MRF, em termos globais, não foi adequadamente incrementado pese embora a realização física da RF não ter atingido os valores projectados para o final de 1995;
- ◆ Na perspectiva dos custos/investimentos (JAE) incorridos, realça-se uma fraca representatividade se se tiverem em consideração as receitas globais geradas pelo sector rodoviário (IA+ISP), pois variaram de cerca de 13,8 %, em 1989, para cerca de 22,2 %, em 1997, evidenciando-se que os **valores da fiscalidade associados à rodovia** registaram um subida apreciável, duplicando no período em análise, e que os valores do investimento direccionado para a rodovia embora com um crescimento de 3,7 vezes nos anos do intervalo temporal, representaram em termos comparativos um decréscimo relativo, passando o *ratio* de 7,2 em 1989 para 4,8 em 1997.

#### 5.3.1.2.4 – Apreciação quantitativa da execução do PRN 85

##### 5.3.1.2.4.1 – Execução financeira

A expressão da execução orçamental e financeira do programa foi a que consta dos mapas seguintes (execução a 31/12 e em milhares de escudos):



### DOTAÇÕES DO PROGRAMA (1988/1997)

		Dotação Inicial			
		O. E. Total	Outras fontes	Comp. Não orçamental	Total
<b>Total do Programa MRF</b>	1988	7.273.533,0	4.435.642,0	0,0	11.709.175,0
	1989	7.769.110,0	4.232.490,0	0,0	12.001.600,0
	1990	12.201.250,0	3.843.250,0	950.000,0	16.994.500,0
	1991	15.870.510,0	2.543.490,0	900.000,0	19.314.000,0
	1992	26.459.988,0	0,0	1.000.000,0	27.459.988,0
	1993	25.407.401,0	0,0	250.000,0	25.657.401,0
	1994	11.829.469,0	22.970.531,0	0,0	34.800.000,0
	1995	13.240.925,0	21.179.075,0	0,0	34.420.000,0
	1996	20.053.890,0	10.646.111,0	0,0	30.700.001,0
1997	22.642.129,0	10.527.579,0	50.000,0	33.219.708,0	

As dotações quase triplicaram ao longo do período 1988/97. A execução financeira do programa e dos respectivos projectos apresentaram desvios de execução em todos os anos observando-se que esse desvio foi superior a 10% em metade dos anos em análise<sup>(7)</sup>:

### EXECUÇÃO FINANCEIRA DO PROGRAMA (1988/1997)

		Dotação Ajustada	Despendido até 31/12		
			Total	Total	Desp.total / Dot.Ajust.
<b>Total do Prog MRF</b>	1988	13.116.038,0	13.116.038,0	100,0%	112,0%
	1989	11.301.565,0	11.191.191,0	99,0%	93,2%
	1990	15.721.205,0	15.721.205,0	100,0%	92,5%
	1991	21.466.030,0	21.466.030,0	100,0%	111,1%
	1992	35.783.125,0	35.783.125,0	100,0%	130,3%
	1993	27.985.122,0	27.985.122,0	100,0%	109,1%
	1994	31.920.521,0	31.920.521,0	100,0%	91,7%
	1995	34.955.076,0	34.954.893,0	100,0%	101,6%
	1996	35.530.055,0	35.529.628,0	100,0%	115,7%
1997	27.698.701,0	27.696.999,0	100,0%	83,4%	

Na generalidade a execução caracterizou-se pelo *ratio* de 100 % entre a despesa total e a dotação ajustada tendo o *ratio* entre a despesa total e a dotação inicial observado um comportamento no sentido do reforço do programa nos anos de 1988, 1991, 1992 e 1996. Pelo contrário, em 1997, a variação foi de sentido inverso.

<sup>(7)</sup> As células sombreadas a amarelo e amarelo torrado, representam, desvios de execução superiores e inferiores a 10 %, respectivamente.



A execução dos projectos no período 1988/97 foi a seguinte:

**IP 1 – VALENÇA / VILA REAL DE SANTO ANTÓNIO**

É constituído pelo principal eixo longitudinal viário do país e serve a faixa atlântica litoral, unindo os centros urbanos de maior dimensão do país. O volume total financeiro projectado ascendeu a cerca de 81 MC, tendo sido registado o maior volume no quadriénio 1990/93 (QCA I).

**DOTAÇÃO E DESPESA DO IP1 (1988/97)**

		Dotação Ajustada	Despendido até 31/12		
		Total	Total	Desp.total / Dot.Ajust.	Desp.total / Dot.Inicial
<b>IP1</b>	1988	885.364,0	885.364,0	100,0%	84,9%
	1989	1.181.358,0	1.181.358,0	100,0%	66,1%
	1990	4.168.083,0	4.168.083,0	100,0%	58,1%
	1991	10.387.263,0	10.387.263,0	100,0%	117,6%
	1992	22.468.114,0	22.468.114,0	100,0%	143,6%
	1993	15.102.919,0	15.102.919,0	100,0%	111,5%
	1994	8.595.253,0	8.595.253,0	100,0%	104,8%
	1995	12.308.975,0	12.308.975,0	100,0%	91,4%
	1996	11.704.391,0	11.703.964,0	100,0%	128,3%
	1997	3.569.727,0	3.569.727,0	100,0%	109,9%

O montante global despendido ascendeu a 90,371 MC, evidenciando-se ainda que a despesa total atingiu 100% da dotação ajustada. No que diz respeito à execução efectiva comparada com a planeada, observa-se que, exceptuando os anos de 1994, 1995 e 1997 a execução financeira do IP1 registou variações significativas justificadas pela *flexibilidade da gestão do programa*.

Nos anos de 1991, 1992 e 1993 as inscrições efectuadas no PIDDAC não foram respeitadas registando desvios de 43%. A média de despesa cifrou-se em 9,037 MC / ano, tendo sido o período de 1991/93, o de maior concentração de investimento com 47,958 MC.

**IP 2 – BRAGANÇA / FARO**

Constitui o segundo eixo longitudinal do país, quase em paralelo ao IP1, mas unindo os centros urbanos do interior do país e servindo de via distribuidora das entradas em território nacional, e possui entre o nó de proximidade a Nisa e Castelo Branco coincidência de corredor com o IP6. Obteve um **valor global de investimento programado**, de cerca de **33,6 MC**, cuja maior incidência se centrou nos anos de **1994 a 1997** (QCA II).



**DOTAÇÃO E DESPESA DO IP2 (1988/97)**

		Dotação Ajustada	Despendido até 31/12		
		Total	Total	Desp.total / Dot.Ajust.	Desp.total / Dot.Inicial
<b>IP2</b>	1988	1.337.547,0	1.337.547,0	100,0%	119,5%
	1989	1.432.082,0	1.432.082,0	100,0%	101,9%
	1990	1.823.768,0	1.823.768,0	100,0%	77,1%
	1991	2.498.573,0	2.498.573,0	100,0%	82,7%
	1992	1.847.510,0	1.847.510,0	100,0%	64,9%
	1993	1.097.286,0	1.097.286,0	100,0%	47,2%
	1994	5.238.465,0	5.238.465,0	100,0%	86,9%
	1995	6.684.786,0	6.684.786,0	100,0%	148,9%
	1996	6.482.489,0	6.482.489,0	100,0%	111,0%
	1997	2.433.527,0	2.433.527,0	100,0%	52,9%

No período, o IP2 consumiu o montante global de 30,876 MC destacando-se os anos de 1994 a 1996 em que a despesa atingiu 18,405 MC, isto é, cerca de 60 % do total. A média de investimento anual aproximou-se dos 3,1 MC / ano. Em nenhum dos anos da execução deste projecto foi verificada uma execução financeira correspondente à dotação inicial verificando-se extremos de variação nos anos de 1995 (+ 48,9% do inicialmente projectado) e nos anos de 1993 e 1997, que registaram execuções inferiores em 53% e 48% do programado.



**IP 3 – FIGUEIRA DA FOZ / VILA VERDE DA RAIA**

É o primeiro eixo transversal do país, com cerca de 340 Km, tendo até 1992 sido executados 92 Km do total. Verificou-se um incremento de investimento a partir de 1994, tendo o volume de investimento global previsto (cerca de 38,7 MC), ascendido ao 2.º lugar neste critério.

**DOTAÇÃO E DESPESA DO IP3 (1988/97)**

		Dotação Ajustada	Despendido até 31/12		
		Total	Total	Desp.total / Dot.Ajust.	Desp.total / Dot.Inicial
<b>IP3</b>	1988	1.472.350,0	1.472.350,0	100,0%	86,5%
	1989	2.057.759,0	2.057.759,0	100,0%	101,9%
	1990	2.424.960,0	2.424.960,0	100,0%	111,2%
	1991	1.852.538,0	1.852.538,0	100,0%	102,7%
	1992	2.363.933,0	2.363.933,0	100,0%	114,5%
	1993	1.415.160,0	1.415.160,0	100,0%	103,6%
	1994	2.953.858,0	2.953.858,0	100,0%	46,3%
	1995	3.391.973,0	3.391.973,0	100,0%	71,0%
	1996	9.785.162,0	9.785.162,0	100,0%	137,0%
	1997	11.191.124,0	11.191.124,0	100,0%	101,9%

O IP3 ocupou também a segunda posição, no período, em termos de investimento efectuado, cifrando-se em 38,908 MC o montante global executado. Manteve uma constância de investimento acima de 1 MC/ano (média anual de 3,891 MC) e a partir do início do último quadriénio (94/97) registou um incremento acentuado traduzido no investimento de 27,322 MC. Também, neste projecto, a execução financeira prevista não foi globalmente respeitada em seis dos dez anos em análise, tendo registado diferenciais significativos entre o inicialmente orçado e o executado.

**IP 4 – PORTO / QUINTANILHA**

Este IP atravessa o Nordeste do país, uma das regiões mais isoladas e com características orográficas muito difíceis. Tem uma extensão aproximada de cerca 240 Km, iniciando-se em Matosinhos, passando pelo Porto, Amarante, Vila Real, Mirandela e Bragança e terminando na fronteira de Quintanilha. Foi um dos IP com maior prioridade na execução a partir de 1992, possuindo obras de arte de envergadura. O consumo de recursos previstos para o período atingiu cerca de 35,2 MC, com especial incidência partir dos anos 92/93.



**DOTAÇÃO E DESPESA DO IP4 (1988/97)**

		Dotação Ajustada	Despendido até 31/12		
		Total	Total	Desp.total / Dot.Ajust.	Desp.total / Dot.Inicial
<b>IP4</b>	1988	3.535.339,0	3.535.339,0	100,0%	103,7%
	1989	1.824.512,0	1.770.794,0	97,1%	94,0%
	1990	1.241.677,0	1.241.677,0	100,0%	124,4%
	1991	1.531.728,0	1.531.728,0	100,0%	160,7%
	1992	2.177.416,0	2.177.416,0	100,0%	91,6%
	1993	5.039.292,0	5.039.292,0	100,0%	110,4%
	1994	6.785.880,0	6.785.880,0	100,0%	87,4%
	1995	3.385.050,0	3.385.050,0	100,0%	62,1%
	1996	2.916.818,0	2.916.818,0	100,0%	87,5%
	1997	4.925.380,0	4.925.380,0	100,0%	57,5%

O IP4 manteve ao longo do período um volume de investimento continuado, com uma média anual de investimento na ordem dos 3,3 MC. Os anos de maior execução foram 1993/94, registando-se a partir deste período reduções contínuas relativamente ao projectado. O ano de 1991, embora em valor nominal abaixo da média do projecto, registou um desvio de execução na ordem dos 60 %.

**IP 5 – AVEIRO / VILAR FORMOSO**

O último lanço do IP5 (Aveiro / Albergaria) ficou concluído em 1991; este IP, com cerca de 200 Km de extensão foi o primeiro IP previsto no PRN a ser concluído e constituiu um esforço de desenvolvimento no sentido de otimizar as potencialidades da Região Interior Centro.

O pico de esforço ocorreu anteriormente ao período em análise, embora entre 1989 e 1992 seja evidente ainda um volume de investimento apreciável. No período em análise, o volume global ascendeu a cerca de 17,5 MC.



**DOTAÇÃO E DESPESA DO IP5 (1988/97)**

		Dotação Ajustada	Despendido até 31/12		
		Total	Total	Desp.total / Dot.Ajust.	Desp.total / Dot.Inicial
<b>IP5</b>	1988	4.978.344,0	4.978.344,0	100,0%	148,6%
	1989	3.985.663,0	3.957.621,0	99,3%	105,3%
	1990	5.275.094,0	5.275.094,0	100,0%	155,3%
	1991	4.814.687,0	4.814.687,0	100,0%	134,3%
	1992	3.881.662,0	3.881.662,0	100,0%	114,8%
	1993	1.598.605,0	1.598.605,0	100,0%	3159,3%
	1994	800.264,0	800.264,0	100,0%	108,4%
	1995	2.829.306,0	2.829.306,0	100,0%	1882,4%
	1996	1.482.783,0	1.482.783,0	100,0%	102,6%
	1997	200.000,0	198.298,0	99,1%	19,1%

O IP 5 encontrava-se em conclusão no início do período em análise; por esse facto é compreensível a redução gradual de execução verificada a partir de 1991.

Mostrou-se evidente a relativa importância que este projecto possuiu, com uma média de execução de 2,982 MC / ano; os *ratios* entre a despesa orçada e a realizada para os anos de 1993 e 1995 só são explicáveis pela relativa desatenção que este projecto mereceu quanto à sua orçamentação.

**IP 6 – PENICHE / CASTELO BRANCO**

Trata-se do IP transversal ao centro do país, caracterizado por unir regiões tão diversas como o Oeste e a Beira Interior, atravessar regiões orográficas diversificadas e confinar o corredor com a orla montanhosa do centro do país. A sua extensão total prevista é de 152 Km, tendo sido construídos até 1993, 16 Km. O crescimento do volume de investimentos ocorreu a partir daquele ano, evoluindo até 1996; no período, o volume previsto ascendeu a cerca de 20,4 MC.



**DOTAÇÃO E DESPESA DO IP6 (1988/97)**

		Dotação Ajustada	Despendido até 31/12		
		Total	Total	Desp.total / Dot.Ajust.	Desp.total / Dot.Inicial
<b>IP6</b>	1988	418.484,0	418.484,0	100,0%	63,1%
	1989	488.714,0	483.327,0	98,898%	54,3%
	1990	682.698,0	682.698,0	100,000%	107,5%
	1991	357.489,0	357.489,0	100,000%	32,6%
	1992	3.030.282,0	3.030.282,0	100,000%	268,1%
	1993	3.731.860,0	3.731.860,0	100,000%	107,8%
	1994	7.546.801,0	7.546.801,0	100,000%	173,8%
	1995	6.354.986,0	6.354.803,0	99,997%	124,1%
	1996	2.576.480,0	2.576.480,0	100,000%	89,8%
	1997	462.125,0	462.125,0	100,000%	54,8%

O IP6 é um dos projectos que recebeu alguma prioridade em termos de execução a partir de 1994, tal como o demonstra a afectação de dotações.

Embora a média de investimento anual atinja 2,564 MC, o período 92/96 absorveu cerca de 23,240 MC, isto é, cerca de 91 % do total despendido. Também neste projecto foram verificadas disfunções significativas entre o projectado e o executado.

**IP 7 – LISBOA / CAIA**

O IP7 une Lisboa e uma das fronteiras de acesso à Europa, segundo um traçado integrado nas GETI, atravessando o Alentejo Norte. A sua extensão é de 123 Km e possuía 34% da sua extensão concluída até 1995, tendo-se registado um sensível incremento de investimento a partir daquele ano. O total do projecto, para o período, cifra-se em cerca de 5,864 MC, sendo, no entanto, apenas em 1997, que se registou um investimento significativo.



**DOTAÇÃO E DESPESA DO IP7 (1988/97)**

	Dotação Ajustada	Despido até 31/12			
		Total	Total	Desp.total / Dot.Inicial	
<b>IP7</b>	1988	170.939,0	170.939,0	100,0%	74,2%
	1989	130.560,0	107.333,0	82,2%	85,9%
	1990	70.711,0	70.711,0	100,0%	68,7%
	1991	6.117,0	6.117,0	100,0%	59,4%
	1992	10.000,0	10.000,0	100,0%	100,0%
	1993	0,0	0,0		
	1994	0,0	0,0		
	1995	0,0	0,0		
	1996	581.932,0	581.932,0	100,0%	61,3%
	1997	4.916.818,0	4.916.818,0	100,0%	135,7%

Observou-se a ausência de investimento entre 1993 e 1995 e desvios de execução nos restantes anos quando confrontados com a programação efectuada.

**IP 8 – SINES / VILA VERDE DE FICALHO**

O IP8 possuiu uma programação diminuta em termos de volume de investimento. O volume total de investimento previsto no período ascendeu a cerca de 1,1 MC, justificando-se assim a baixa taxa de execução registada.

**DOTAÇÃO E DESPESA PARA O IP8 (1988/97)**

	Dotação Ajustada	Despido até 31/12			
		Total	Total	Desp.total / Dot.Inicial	
<b>IP8</b>	1988	266.314,0	266.314,0	100,0%	140,4%
	1989	200.817,0	200.817,0	100,0%	154,5%
	1990	28.860,0	28.860,0	100,0%	21,2%
	1991	14.990,0	14.990,0	100,0%	149,9%
	1992	4.208,0	4.208,0	100,0%	100,0%
	1993	0,0	0,0		
	1994	0,0	0,0		
	1995	0,0	0,0		
	1996	0,0	0,0		
	1997	0,0	0,0		

Em 1990, o IP 8 possuía 45% da sua extensão concluída (74 Km num total de 166), sendo evidente o abandono deste projecto a partir desta data.



**IP 9 – VIANA DO CASTELO / VILA REAL**

O IP9, com uma extensão total projectada de somente 77 Km, **não possui qualquer realização física**, tendo, no período, ascendido a 52.000 contos o investimento projectado.

Não se encontra concluído qualquer parcela dos 77 Km que constituem este IP; é evidente que os montantes imputados se consideram insignificantes face ao volume de investimento que se reputa por necessário. Este projecto não possui qualquer programação financeira a partir de 1991.

**DOTAÇÃO E DESPESA PARA O IP9 (1988/97)**

		Dotação Ajustada	Despendido até 31/12		
		Total	Total	Desp.total / Dot.Ajust.	Desp.total / Dot.Inicial
<b>IP9</b>	1988	51.357,0	51.357,0	100,0%	10271,4%
	1989	100,0	100,0	100,0%	100,0%
	1990	5.354,0	5.354,0	100,0%	535,4%
	1991	2.645,0	2.645,0	100,0%	264,5%
	1992	0,0	0,0		
	1993	0,0	0,0		
	1994	0,0	0,0		
	1995	0,0	0,0		
	1996	0,0	0,0		
	1997	0,0	0,0		

Numa perspectiva de análise global, evidenciou-se a prioridade colocada no IP 1 e no IP 3 e destacou-se o conjunto do IP 7, IP 8 e IP 9 como projectos não prioritários. Esta observação mostrou-se conforme com a sua ordenação por volume de investimentos projectados.

No quadro seguinte, evidenciou-se em termos numéricos (unidades em contos) a distribuição do investimento realizado entre 1988 e 1997, ilustrando-se os investimentos concretizados, por projecto e por ano, da RNF e apurando-se em simultâneo o montante global investido por IP.



**DISTRIBUIÇÃO DO INVESTIMENTO REALIZADO – MRF – 1988/97**

<i>Modernização da Rede Fundamental</i>										
<i>Distribuição do Investimento realizado 1988 / 97</i>										
<b>Anos</b>	<b>IP1</b>	<b>IP2</b>	<b>IP3</b>	<b>IP4</b>	<b>IP5</b>	<b>IP6</b>	<b>IP7</b>	<b>IP8</b>	<b>IP9</b>	<b>Total</b>
1988	885.364	1.337.547	1.472.350	3.535.339	4.978.344	418.484	170.939	266.314	51.357	13.116.038
1989	1.181.358	1.432.082	2.057.759	1.770.794	3.957.621	483.327	107.333	200.817	100	11.191.191
1990	4.168.083	1.823.768	2.424.960	1.241.677	5.275.094	682.698	70.711	28.860	5.354	15.721.205
1991	10.387.263	2.498.573	1.852.538	1.531.728	4.814.687	357.489	6.117	14.990	2.645	21.466.030
1992	22.468.114	1.847.510	2.363.933	2.177.416	3.881.662	3.030.282	10.000	4.208	0	35.783.125
1993	15.102.919	1.097.286	1.415.160	5.039.292	1.598.605	3.731.860	0	0	0	27.985.122
1994	8.595.253	5.238.465	2.953.858	6.785.880	800.264	7.546.801	0	0	0	31.920.521
1995	12.308.975	6.684.786	3.391.973	3.385.050	2.829.306	6.354.803	0	0	0	34.954.893
1996	11.703.964	6.482.489	9.785.162	2.916.818	1.482.783	2.576.480	581.932	0	0	35.529.628
1997	3.569.727	2.433.527	11.191.124	4.925.380	198.298	462.125	4.916.818	0	0	27.696.999
<b>Total IP</b>	<b>90.371.020</b>	<b>30.876.033</b>	<b>38.908.817</b>	<b>33.309.374</b>	<b>29.816.664</b>	<b>25.644.349</b>	<b>5.863.850</b>	<b>515.189</b>	<b>59.456</b>	<b>255.364.752</b>

Observou-se um crescimento sustentado até 1992, com uma quebra registada no ano seguinte, valor que somente volta ao mesmo nível em 1996, com nova quebra no ano seguinte em termos do volume de investimento.

Por projecto, a distribuição do investimento não revelou um denominador constante em termos da equidade; assinala-se, no entanto, a complementaridade demonstrada entre as prioridades, IP5 e consecutivamente o IP1, o IP3 e o IP4.

Para a consecução destes projectos, a JAE recorreu a diversos tipos de financiamento quer para fazer face a encargos da actividade corrente com a gestão da rede quer para suprir déficit de financiamento por via do OE.

Os financiamentos a fundo perdido foram concedidos essencialmente pela CEE/UE e têm tido como finalidade integrada o desenvolvimento das regiões mais carenciadas do país e/ou corrigir as assimetrias regionais e dotar o país das infra-estruturas básicas essenciais ao desenvolvimento económico e social.

Dentro destes, o PRODAC (Programa Operacional de Desenvolvimento das Acessibilidades em Portugal) previa na sua *Medida 1 – Infra-estruturas rodoviárias – Rede Fundamental* entre 1989 e 1993 inserida no QCA I, constituir um reforço global e concertado de desenvolvimento no âmbito do PDR para Portugal.

O FC (Fundo de Coesão) constituiu outro recurso financeiro, surgido no âmbito do Tratado da UE (QCA II) com o objectivo de fomentar a coesão económica e social entre os Estados-membros e visando a redução das disparidades entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões.

Nesse sentido, foi criado um instrumento destinado a fornecer contribuições financeiras para **projectos nas áreas do ambiente e das redes trans-europeias – projectos de infra-estruturas de transportes de interesse comum** – por um período de sete anos (1993/99).

Em termos globais, no âmbito do FC, foram aprovadas despesas na ordem dos **29,7 MC** (entre 1994 e 1998); no que respeita ao programa MRF (lanços do **IP 1** [*Ponte do Freixo*], **IP 3**



[Fig. da Foz / Santa Eulália] e **IP 6** [Alcanena / Atalaia] e [Atalaia / Abrantes], aquela despesa ascendeu, entre 1994 e 1997, a **19 MC**.

Outros projectos integrados na RNF foram financiados pelo instrumento **INTERREG II**, entre 1994 e 1997, com um **total de comparticipação** de 3,663 MC, de um total elegível de 4,883 MC. As comparticipações ocorreram no que respeita ao programa MRF, nos lanços do **IP 4** [Circunvalação de Bragança] com 1,875 MC, **IP 2** [Beneficiação de Vila Nova de Foz Côa / Trancoso] com 1,125 MC e no **IP 1** [Acessos à Ponte de Valença] com 0,663 MC.

No que respeita à **Intervenção Operacional dos Transportes (IOT)** <sup>(8)</sup>, o volume da ajuda global entre os anos de 1994 e 1997 ascendeu a **27,657 MC**, de um total de despesa aprovada de 36,877 MC. Estes montantes observaram a seguinte distribuição:

### COMPARTICIPAÇÕES IOT / MRF (1994/97)

#### Comparticipações IOT / Modernização da Rede Fundamental / QCA II

(em contos)

IP	Lanço / Obra	Investimento					% Compart. IP / Total Compart.
		Não elegível	Elegível	Compart.	% comp.	Total Previsto	
IP1	Acessos Sul Ponte do Freixo – Viadutos	0	3.800.000	2.850.000	75,0%	3.800.000	15,7%
IP1	Viaduto das Antas – Acessos norte Ponte do Freixo	0	2.000.000	1.500.000	75,0%	2.000.000	
<b>IP1 Total</b>			<b>5.800.000</b>	<b>4.350.000</b>		<b>5.800.000</b>	
IP3	Fail – Tondela	0	2.000.000	1.500.000	75,0%	2.000.000	30,9%
IP3	Tondela – Santa Comba Dão	0	4.700.000	3.525.000	75,0%	4.700.000	
IP3	Ponte da Régua	0	4.700.000	3.525.000	75,0%	4.700.000	
<b>IP3 Total</b>			<b>11.400.000</b>	<b>8.550.000</b>		<b>11.400.000</b>	
IP4	Franco – Golfeiras	537.431	3.062.569	2.296.927	75,0%	3.600.000	29,7%
IP4	Vila Real – Vila Verde	297.030	3.202.970	2.402.228	75,0%	3.500.000	
IP4	Vila Verde – Franco	489.629	3.711.020	2.783.265	75,0%	4.200.649	
IP4	Ponte s/ Rio Corgo	0	370.000	277.500	75,0%	370.000	
IP4	Ponte s/ Rio Tinhela	489.629	600.000	450.000	75,0%	1.089.629	
<b>IP4 Total</b>			<b>10.946.559</b>	<b>8.209.919</b>		<b>12.760.278</b>	
IP5	Nó Pirâmides / Nó da Barra	0	4.600.000	3.450.000	75,0%	4.600.000	12,5%
<b>IP5 Total</b>			<b>4.600.000</b>	<b>3.450.000</b>		<b>4.600.000</b>	
IP6	Viaduto sobre Vale das Águas e Rio Arnóia	0	1.830.000	1.372.500	75,0%	1.830.000	11,2%
IP6	Ponte sobre o rio Zezere e Viaduto s/ Rio de Moinhos	0	2.300.000	1.725.000	75,0%	2.300.000	
<b>IP6 Total</b>			<b>4.130.000</b>	<b>3.097.500</b>		<b>4.130.000</b>	
<b>Total global</b>			<b>36.876.559</b>	<b>27.657.419</b>		<b>38.690.278</b>	

Fonte: IOT (dados reportados a 97.12.31)

Outro tipo de financiamento utilizado foi o recurso ao crédito externo quer ao BM quer ao BEI. Estes empréstimos foram negociados entre a República Portuguesa e aquelas duas entidades e reembolsados conforme estipulado nos respectivos contratos.

#### 5.3.1.2.4.2 – Execução física

<sup>(8)</sup> A IOT iniciou uma fase de programação dos instrumentos de que Portugal dispõe para a concretização da política de desenvolvimento com a aprovação do QCA II para Portugal (1994-1999). A segunda fase da Reforma dos Fundos Estruturais caracterizou-se por uma continuidade de regras e procedimentos e também por uma maior descentralização das responsabilidades de gestão para todos os Estados-membros, no sentido de um reforço dos mecanismos de acompanhamento, avaliação e controlo da aplicação dos financiamentos da União Europeia.



No que diz respeito à execução física constatou-se que as aberturas ao tráfego se mostraram representativas da actividade da JAE e um indicador de eficácia da execução do programa, evidenciando-se os anos de 1989, 1991 e 1995/96. A evolução temporal não registou uma constância ou estabilidade decorrente quer do numero e do volume de obras lançadas quer da execução de obras de arte, as quais não possuem uma expressão quantitativa significativa neste indicador de actividade.

Itinerário Principal	Ano abertura ao tráfego										Total global
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	
IP1		35	48	107	50	56	30	11		60	397
IP2	10	63	2	57		44	4	59	84	3	326
IP3	5		9	22			22		13	14	85
IP4	5	46	12	18		30		70		6	187
IP5	57	22		16				8			103
IP6						9	16	19			44
IP7								42			42
IP9		26							5		31
<b>Total global</b>	<b>77</b>	<b>192</b>	<b>71</b>	<b>220</b>	<b>50</b>	<b>139</b>	<b>72</b>	<b>209</b>	<b>102</b>	<b>83</b>	<b>1215</b>

Fonte: JAE

No que se refere à conclusão de parcelas de itinerários foram os seguintes os dados de realização:

#### DADOS DE REALIZAÇÃO DO PRN

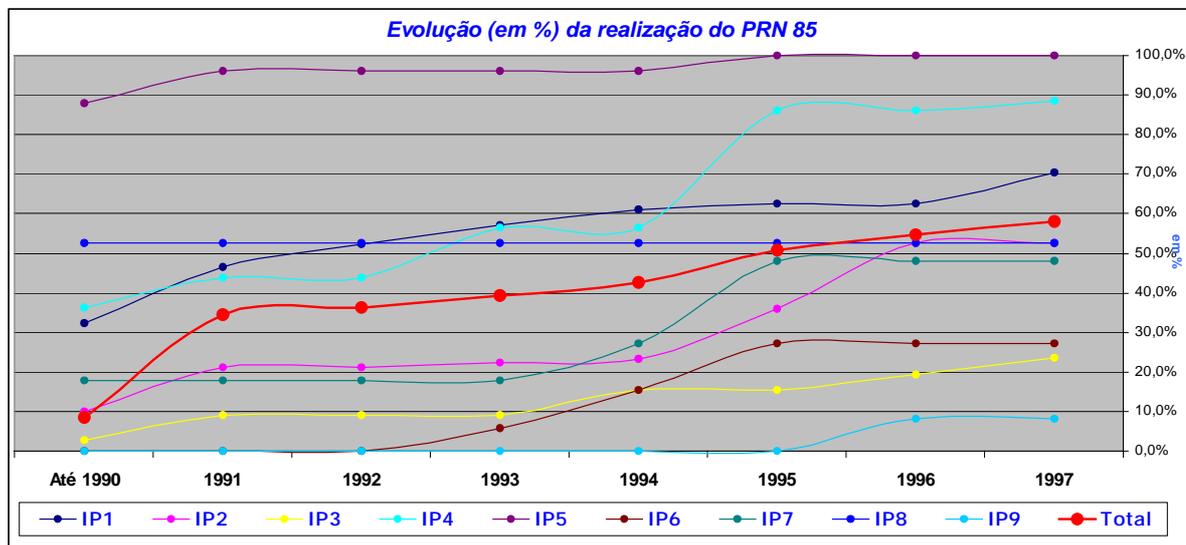
Itinerário	Total (Km)	Realização do PRN 85 – IP								
		Concluído e excluindo troços comuns								
		Até 1985	Até 1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
IP1	751	326	242	107	44	35	30	11		60
IP2	499	115	49	57		6	4	63	84	
IP3	341	34	9	22			22		13	14
IP4	237	8	86	18		30		70		6
IP5	199	10	175	16				8		
IP6	161		0			9	16	19		
IP7	202		36				19	42		
IP8	162	74	85							
IP9	61		0						5	
<b>Total</b>	<b>2613</b>	<b>567</b>	<b>682</b>	<b>220</b>	<b>44</b>	<b>80</b>	<b>91</b>	<b>213</b>	<b>102</b>	<b>80</b>

Fonte: JAE

Evidenciou-se a variabilidade de troços concluídos, tomados em valor absoluto por ano, não tendo sido detectada uma correspondência com os volumes de investimento tanto projectados como financiados.



**EVOLUÇÃO EM % DA REALIZAÇÃO DOS IP – TROÇOS CONCLUÍDOS E EXCLUINDO TROÇOS COMUNS**



A concretização da RNF, em termos reais e globais, no ano de 1995 – ano alvo do PMLP e do PRN 85 – atingiu a taxa de execução de 50%. Em 1997 essa mesma taxa rondava os 58%.

A cadência temporal e física de realização foi de cerca de metade do previsto. A evolução registada no período de 1987 a 1990, inclusive, cifrou-se em cerca de 10 %; no ano seguinte (1991) aquela taxa passou a cifrar-se ao redor dos 35%; e nos quatro anos seguintes registou-se um acréscimo de cerca de 15%, passando a realização da rede para 50,9% em 1995.

Os anos de 1996 e 1997, em conjunto, representam 7,9 % da rede total projectada. Em 1997 a margem de flexibilidade de gestão estava comprometida por encargos e compromissos contraídos em anos anteriores.

O grau de execução do PMLP 87/95 atingiu os 40% no programa MRF; As empresas concessionárias (BRISA) representaram neste período 13% do total de Km construídos no âmbito do programa. Por projecto integrante do programa, o grau de concretização foi o seguinte:

**GRAU DE EXECUÇÃO FÍSICA, POR PROJECTO DA RNF DO PMLP 1987 – 1995**

	IP 01	IP 02	IP 03	IP 04	IP 05	IP 06	IP 07	IP 08	IP 09
■ PMLP 87-95	275,5	600,0	293,0	193,0	168,0	175,0	136,0	158,0	70,0
■ Abert. Traf. JAE 87-95	137,0	208,0	53,0	113,0	167,0	44,0	0,0	0,0	0,0
■ Abert. Traf. Conc. 87-95	19,0	0,0	0,0	36,0	0,0	0,0	42,0	0,0	0,0
Grau de Execução	57%	35%	18%	77%	99%	25%	31%	0%	0%

Pela positiva merece especial destaque o IP 5. No IP 8 e no IP 9 nenhuma das obras programadas pelo referido plano foi concluída até 1995. Nos restantes itinerários, o IP 1 e o



IP 4 apresentam um grau de execução superior a 50%, enquanto que no IP 2, IP 3, IP 6 e IP 7 foi executado menos de metade dos quilómetros programados no PMLP. As concessionárias apenas intervieram no IP 1, IP 4 e IP 7, sendo responsáveis pela totalidade da extensão aberta ao tráfego no IP 7, entre 1987 e 1995.

No que diz respeito à evolução anual das aberturas ao tráfego, o programa teve uma distribuição relativamente constante ao longo dos períodos do PMLP 87/95. Verificou-se que em cada um dos três períodos entraram ao serviço obras correspondentes a aproximadamente um terço da totalidade da extensão aberta ao tráfego nos IP entre 1986 e 1997. No período, as médias foram de 107,0 Km/ano abertos ao tráfego, de 5,7 obras abertas ao tráfego e uma extensão média por obra aberta ao tráfego de 19,2 Km.

Os anos onde se verificaram valores mais elevados da extensão de estradas concluídas são os de 1990 e 1995 os quais correspondem, respectivamente, aos anos horizonte do Plano a Médio (87-90) e do Plano a Longo Prazo (91-95). O ano de 1997 faz-se notar pelos quase nulos índices apresentados.

Relativamente ao ritmo de obras consignadas e concluídas, registou-se uma tendência de evolução positiva até 1994, invertendo-se esta tendência a partir daqui até 1997. Regista-se ainda a irregularidade desta evolução, ora registando picos, ora reduções significativas, sendo visível que estas alterações de ritmo ocorrem predominantemente nos anos limite dos PMLP da JAE (1990 e 1995). O período compreendido entre 1991 e 1995 foi aquele onde se verificou a maioria das conclusões de obras.

### **5.3.1.2.4.3 – As concessões e a execução do programa**

Com a intenção política de acelerar o programa de execução do PRN, por forma a concluir até ao ano 2000 a construção de RF e de grande parte de RC e de aumentar a oferta de infra-estruturas rodoviárias cuja utilização não representasse um custo directo para o utente, o Governo optou por:

- ◆ Introduzir a possibilidade da exploração das infra-estruturas através do regime de portagem sem cobrança aos utilizadores (SCUT);
- ◆ Apelar à iniciativa privada para a construção e exploração de novas AE nas zonas do litoral, norte e oeste, mediante concurso público.
- ◆ Assegurar a parceria de entidades privadas que suportarão a FBCF<sup>(9)</sup> e os correspondentes riscos a ela associados,
- ◆ Estabelecer o regime de realização dos concursos a celebrar entre o Estado e as sociedades concessionárias para as concessões SCUT, tendo fixado as AE que seriam objecto de concessão;

---

<sup>(9)</sup> Formação Bruta de Capital Fixo;



Nesse sentido, foi publicado o DL n.º 267/97, de 2 de Outubro, que permitiu acelerar a execução do PRN através de novas configurações e/ou modalidades.

Foi considerado que o contrato de concessão existente com a BRISA carecia de revisão, não apenas em virtude da necessidade de promover a sua adaptação às novas prioridades em matéria de execução – AE estabelecidas –, mas também para clarificar e estabilizar as relações da concessionária com o Estado, tendo em vista a privatização da empresa.

Nesta revisão evidencia-se o seguinte:

- ◆ A revisão incidiu, sobretudo, nas bases de carácter técnico e nas de índole financeira.
- ◆ No plano financeiro, realça-se o reajustamento do valor das participações financeiras do Estado no custo da construção das AE e no alargamento do prazo de concessão até ao ano 2030 como garantia indispensável a uma adequada rentabilidade dos investimentos realizados e a realizar.

A revisão do contrato de concessão da BRISA, SA, foi publicada através do DL n.º 294/97, de 24 de Outubro, atingindo a rede concessionada àquela empresa a extensão de cerca de 1162 Km, distribuída do seguinte modo:

### REVISÃO DO CONTRATO DE CONCESSÃO BRISA – 1997

#### *Evolução da Rede Concessionada de Auto-Estradas*

#### *Integração no PRN*

#### **DL n.º 294/97 de 24/10 – BRISA**

	IP1	IP3	IP4	IP7	Total IP	Total Global	IC1	IC2	IC3	IC5	IC11	IC15	IC18	Total IC
<b>A1</b>	295,3				295,3	295,3								0,0
<b>A2</b>	239,5				239,5	239,5								0,0
<b>A3</b>	106,5				106,5	106,5								0,0
<b>A4</b>			51,3		51,3	51,3								0,0
<b>A5</b>					0,0	24,7						24,7		24,7
<b>A6</b>				158,0	158,0	158,0								0,0
<b>A7</b>					0,0	20,9				20,9				20,9
<b>A8</b>					0,0	53,3	53,3							53,3
<b>A9</b>					0,0	34,4							34,4	34,4
<b>A10</b>					0,0	33,6		17,6			16,0			33,6
<b>A11</b>					0,0	0,0								0,0
<b>A12</b>					0,0	24,2			24,2					24,2
<b>A13</b>					0,0	87,0			45,0		42,0			87,0
<b>A14</b>		33,0			33,0	33,0								0,0
<b>Totais</b>	641,3	33,0	51,3	158,0	883,6	1.161,7	53,3	17,6	69,2	20,9	58,0	24,7	34,4	278,1

Na sequência de concurso público internacional, a atribuição da concessão, construção, financiamento, exploração e conservação, em regime de portagens, na zona Oeste de Portugal, foi atribuída ao consórcio **Auto-Estradas do Atlântico – Concessões Rodoviárias de Portugal, SA**, tendo-se procedido à celebração do respectivo contrato, nos termos do DL n.º 393-A/98, de 4 de Dezembro, e das bases que dele fazem parte integrante.



Nestes termos, à Concessão da BRISA, SA, foi subtraída a parte correspondente ao IC1, após a adjudicação da Concessão do OESTE ao consórcio Auto-Estradas do Atlântico, e a parte relativa ao IC 5 após a adjudicação da concessão NORTE.

As novas concessões (OESTE e NORTE) terão a seguinte distribuição, em termos de troços e extensões:

**Novas concessões – 1997**

**Evolução da Rede Concessionada de Auto-Estradas**  
*Integração no PRN*  
**DL n.º 9/97, de 10 de Janeiro – OESTE e NORTE**

	IP6	IP9	Total IP	Total Global	IC1	IC5	IC9	IC14	Total IC
A1			0,0	0,0					0,0
A2			0,0	0,0					0,0
A3			0,0	0,0					0,0
A4			0,0	0,0					0,0
A5			0,0	0,0					0,0
A6			0,0	0,0					0,0
A7			0,0	104,0		104,0			104,0
A8			0,0	130,0	125,0		5,0		130,0
A9			0,0	0,0					0,0
A10			0,0	0,0					0,0
A11		38,0	38,0	63,0				25,0	25,0
A12			0,0	0,0					0,0
A13			0,0	0,0					0,0
A14			0,0	0,0					0,0
A15	36,0		36,0	36,0					0,0
<b>Totais</b>	<b>36,0</b>	<b>38,0</b>	<b>74,0</b>	<b>333,0</b>	<b>125,0</b>	<b>104,0</b>	<b>5,0</b>	<b>25,0</b>	<b>259,0</b>
OESTE									
NORTE									

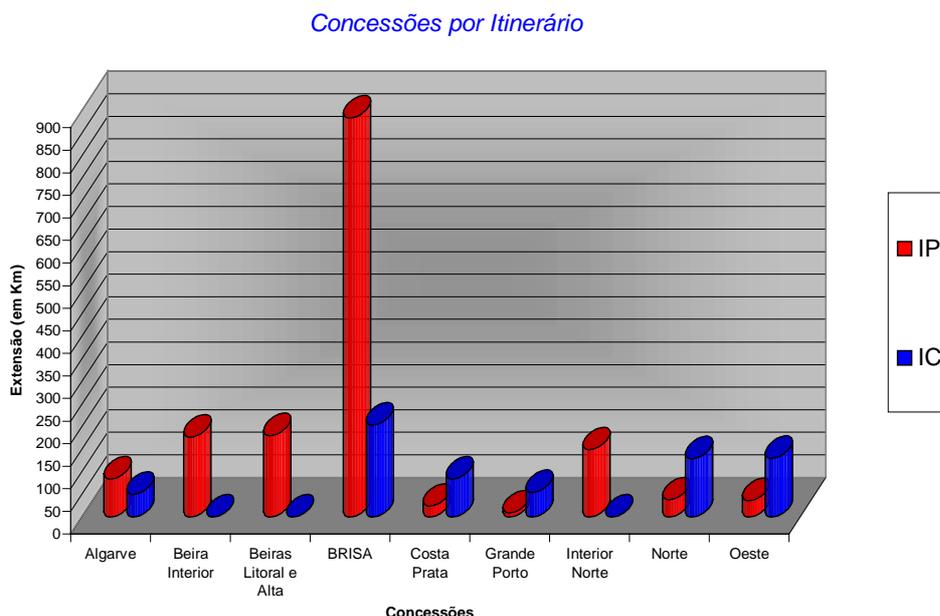
A rede outorgada terá o valor de 2231 Km em extensão.

**Rede concessionada – 1997**

**Evolução da Rede Concessionada de Auto-Estradas**  
*Integração no PRN*  
**DL n.º 267/97, de 2 de Outubro – Após Novas Concessões**

Concessionárias	IP1	IP2	IP3	IP4	IP5	IP6	IP7	IP9	Total IP	Total Global	IC1	IC2	IC3	IC4	IC5	IC11	IC9	IC14	IC15	IC18	IC24	IC25	OE	Total IC
Beira Interior		136,0				41,0			177,0	177														0
Interior Norte			149,0						149,0	149														0
Algarve	84,0								84,0	134			50,0											50
Grande Porto				9,0					9,0	63											18,0	25,0	11,0	54
Costa Prata					24,0				24,0	108	78,0												6,0	84
Beiras Litoral e Alta					180,0				180,0	180														0
Oeste						36,0			36,0	166	125,0						5,0							130
Norte								38,0	38,0	167					104,0			25,0						129
BRISA	641,1		33,0	51,3				158,0	883,4	1087,3		17,6	69,2			58,0			24,7	34,4				203,9
<b>Totais</b>	<b>725,1</b>	<b>136,0</b>	<b>182,0</b>	<b>60,3</b>	<b>204,0</b>	<b>77,0</b>	<b>158,0</b>	<b>38,0</b>	<b>1.580,4</b>	<b>2.231,3</b>	<b>203,0</b>	<b>17,6</b>	<b>69,2</b>	<b>50,0</b>	<b>104,0</b>	<b>58,0</b>	<b>5,0</b>	<b>25,0</b>	<b>24,7</b>	<b>34,4</b>	<b>18,0</b>	<b>25,0</b>	<b>17,0</b>	<b>650,9</b>

A distribuição por concessões prevista é a seguinte:

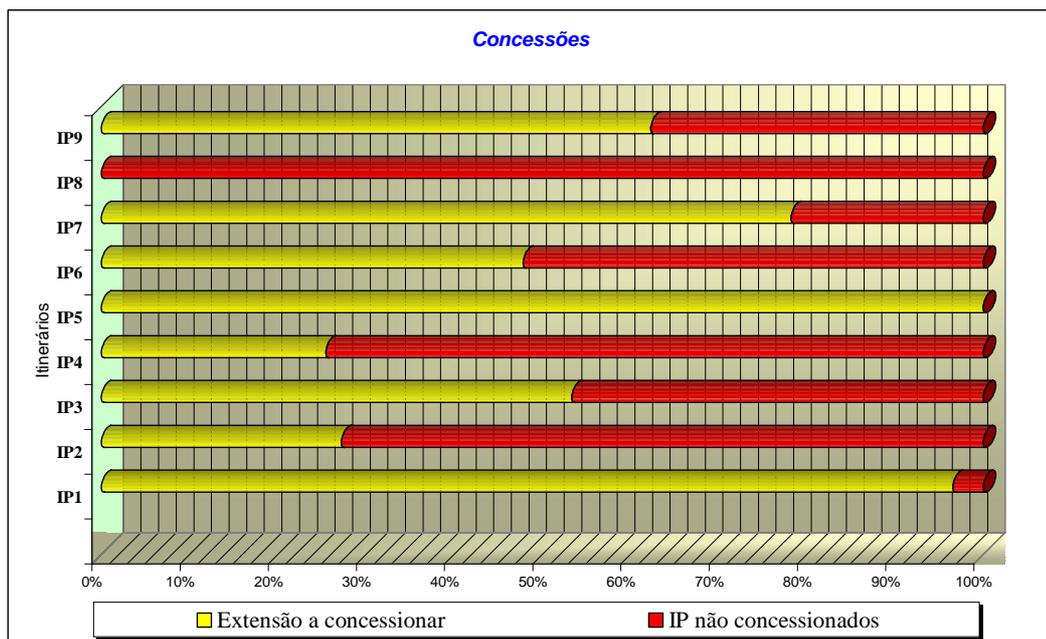


Desta evolução resultará a gestão por privados de cerca de 60% da RF.

**Extensão de IP concessionados e a concessionar**

Itinerário	Total (Km)	Extensão a concessionar	IP não concessionados	% Ext. Concessionada
IP1	751	725,1	25,9	96,6%
IP2	499	136,0	363,0	27,3%
IP3	341	182,0	159,0	53,4%
IP4	237	60,3	176,7	25,4%
IP5	199	204,0	-5,0	102,5%
IP6	161	77,0	84,0	47,8%
IP7	202	158,0	44,0	78,2%
IP8	162	0	162,0	0,0%
IP9	61	38,0	23,0	62,3%
<b>Total</b>	<b>2613</b>	<b>1580,4</b>	<b>1032,6</b>	<b>60,5%</b>

À JAE competirá o exercício das competências próprias inerentes à Gestão dos Empreendimentos Concessionados e a gestão de cerca de 1000 Km de IP, evidenciando-se o IP1 e o IP5 concessionados em cerca de 96% e 100%, respectivamente; Ao invés, para o IP8, não estava prevista qualquer concessão.



#### 5.3.1.2.4.4 – A execução do PIDDAC

##### 5.3.1.2.4.4.1 – Lançamento das obras

Na análise de desvios à programação estabelecida no PIDDAC (no período 1986–1997), observaram-se os seguintes desvios no lançamento das obras:



#### 5.3.1.2.4.4.1.1 – Desvios por antecipação

- ◆ A média das antecipações no lançamento das obras inscritas nos PIDDAC foi de apenas 10 meses;
- ◆ O valor máximo das antecipações em obras dos IP deve-se à obra *058440 – EN 3 GARDETE-FRATEL (CONCLUSÃO DOS TRABALHOS)*, pertencente ao IP6, a qual foi antecipada em mais de 5 anos;

As antecipações no lançamento de obras, por projecto da Rede Fundamental, apresentam desvios inferiores a 1 ano. A excepção a este padrão deve-se ao IP6, o qual tem uma média de antecipações próxima de 2 anos. Este valor que é fortemente influenciado pela obra *058440 – EN 3 GARDETE-FRATEL (CONCLUSÃO DOS TRABALHOS)* a qual teve, como já se referiu, uma antecipação superior a 5 anos, enquanto que as restantes duas obras deste itinerário, que têm antecipação no seu lançamento, apresentam valores de 1 e 2 meses de desvio.

#### 5.3.1.2.4.4.1.2 – Desvios por atraso

- ◆ Os atrasos no lançamento das obras da RF, em relação à programação do PIDDAC, ocorreram genericamente em todos os projectos, com excepção do **IP 9**;
- ◆ O **IP1** apresenta um elevado número de obras com atraso no lançamento. No entanto, para 15 das 19 obras esse atraso é inferior a um ano;
- ◆ Os itinerário com os **maiores atrasos** máximos são o IP2 e o IP3. Estes atrasos foram protagonizados, no caso do **IP2**, pela obra *048540 – PONTE DO SABOR – POCINHO*, a qual só foi consignada depois de mais de 5 anos desde a primeira data programada, para o seu início, no PIDDAC. No caso do IP3, a obra *068741 – FIGUEIRA DA FÓZ – SANTA EULÁLIA* teve um atraso superior a 4 anos relativamente à primeira programação do PIDDAC.

#### 5.3.1.2.4.4.2 – Conclusão das obras

##### 5.3.1.2.4.4.2.1 – Desvios por antecipação

- ◆ As antecipações médias na conclusão das obras dos itinerários da RF variam entre 9 e 11 meses, com a excepção do IP 7, em que apenas uma obra foi antecipada em 1 mês, e do IP 6 que apresenta uma antecipação média superior a 14 meses;
- ◆ As obras *098540 – EN 16 CELORICO-GUARDA (BEI)*, no IP 5, *058440 – EN 3 GARDETE-FRATEL (CONCLUSÃO DOS TRABALHOS)*, no IP 6, e *138571 – VAR. EN 208 ENTRE ÁGUAS SANTAS E PRT SENDIM (1ª FASE)*, no IP 4, com antecipações de 26, 24 e 22 meses, respectivamente, registam as antecipações máximas neste programa.



#### 5.3.1.2.4.4.2.2 – Desvios por atraso

- ◆ De entre os IP cujo número de obras permitiu o cálculo de estatísticas, destacam-se o IP 3 e o IP 5 com atrasos médios de 20 e 25 meses respectivamente.
- ◆ O IP 1, IP 2 e IP 4 apresentam atrasos médios iguais ou inferiores a 1 ano.
- ◆ Nos **atrasos máximos**, por itinerário, são de destacar as obras *018670 – AVEIRO – ALBERGARIA (O.A)*, no IP 5, *058642 – FRATEL – SARNADAS*, no IP 6, e *068741 – FIGUEIRA DA FÓZ – SANTA EULÁLIA* no IP 3; com atrasos superiores a 6, 5 e 4 anos, respectivamente.

#### 5.3.1.2.4.4.3 – Duração das obras

##### 5.3.1.2.4.4.3.1 – Desvios por redução

- ◆ A redução média ocorrida no programa MRF é de 13 meses, o desvio padrão encontra-se entre os 7 e os 8 meses e a redução máxima entre os 2 e os 3 anos.
- ◆ Por projecto da Rede Fundamental, assinala-se o IP 5 com uma redução média superior a um ano e meio e ainda com uma redução máxima próxima de 3 anos, a qual ocorreu na obra *098540 – EN 16 CELORICO-GUARDA (BEI)*.
- ◆ O IP 2 e o IP 4 que, para além de apresentarem reduções superiores à média registada na globalidade da RF, têm uma redução máxima da duração das obras superior a dois anos.

##### 5.3.1.2.4.4.3.2 – Desvios por prolongamento

- ◆ Da totalidade das obras que sofreram prolongamentos na sua duração, 59% foram realizadas no âmbito do programa MRF, e o prolongamento máximo foi atingido numa obra RF com um valor pouco inferior a 4 anos.
- ◆ Em termos médios, foi no IP 6 que se verificaram os maiores prolongamentos na duração das obras (3 anos e meio) e os prolongamentos máximos ocorreram no IP 6 (cerca de 4 anos) e no IP 5 (3 anos e meio) e com valores que variam entre 3,5 anos e 4 anos.

#### 5.3.1.2.4.4.4 – Relativa à programação financeira

##### 5.3.1.2.4.4.4.1 – Desvios entre o custo total das obras e o seu valor de adjudicação

- ◆ O programa de MRF registou uma média de desvio nos custos de 70% em relação ao valor de adjudicação;
- ◆ Entre os IP, os valores máximos de desvios nos custos foram atingidos pelo IP 5, com um desvio médio de 140%, e pelo IP 4, com um desvio máximo absoluto de 486%;



- ◆ O IP 1, IP 2 e IP 6 apresentam desvios médios superiores a 50%, enquanto que o IP 3, IP 7 e IP 8 têm, em média, desvios inferiores àquele valor.

#### 5.3.1.2.4.4.2 – Desvios entre o valor base de licitação das obras e o valor de adjudicação

Existe uma grande aleatoriedade entre os valores base de licitação e o de adjudicação, o que denota um desajustamento com o funcionamento do mercado e/ou significativas deficiências dos projectos lançados a concurso.

Em média, no universo das obras analisadas, o valor de adjudicação afastou-se em 21% do valor base de licitação, sendo o desvio padrão desse afastamento 22%. O desvio máximo foi de 105%.

#### 5.3.1.2.4.5 – Apreciação global dos indicadores quantitativos

Procedendo à apreciação dos indicadores obtidos, resultam os seguintes quadros síntese:

#### SÍNTESE DE INDICADORES TEMPORAIS DE EXECUÇÃO

MODERNIZAÇÃO DA REDE FUNDAMENTAL		
Indicadores temporais	Médias temporais obtidas (em meses) Em relação ao PIDDAC	
	Lançamento de obras	Atrasos
Antecipações		12
Duração de obras	Redução	13
	Prolongamentos	13
Conclusão de obras	Atrasos	15
	Antecipações	10

#### SÍNTESE DOS INDICADORES DE ÍNDOLE FINANCEIRA

MODERNIZAÇÃO DA REDE FUNDAMENTAL		
No plano financeiro	Desvios obtidos (em média)	
	Globais	MRF
Valor de adjudicação / Custo final	77 %	70 %
Valor Base de licitação / Valor adjudicação	21 % (em valor 40.000 contos)	

- ◆ Da sua análise resulta a **elevada variabilidade** dos indicadores temporais, por um lado, e a **amplitude dos atrasos e das antecipações**, por outro;
- ◆ No plano financeiro, os indicadores obtidos evidenciam elevados afastamentos das bases de programação/orçamentação que podem representar uma programação/quantificação desajustada das unidades de obras e/ou dos custos correntes do mercado, em desvios de quantidade, de preço e/ou de volume.



- ◆ Os indicadores de execução não possuem, grosso modo, correspondência com o projectado/orçado, demonstrando as causas dos desvios temporais, físicos e financeiros apurados e patenteados ao longo do relatório.

#### 5.3.1.2.4.6 – **Apreciação dos processos de obra**

Da análise efectuada, quer no que respeita à **construção ou conservação de estradas quer no que respeita á construção de pontes**, destacam-se alguns **denominadores comuns** que cumpre mencionar:

- ◆ Apesar da JAE utilizar na maioria dos casos o concurso público e definir previamente nas peças de concurso o critério de escolha e os factores de ponderação para atingir esse critério, aquando da sua aplicação pela CAP, não se verificou rigor na sua aplicação, distorcendo-se, assim, a objectividade, transparência e isenção que se pretende por parte da Administração Pública.
- ◆ **Inclusão no Caderno de Encargos de uma cláusula permissiva de dispensa de contrato escrito adicional**, no caso de existir alteração na obra donde resultam trabalhos a mais cujo valor não exceda a importância de 10% do valor total de contrato.
- ◆ A aplicação desta cláusula verificou-se nas obras do *IP1 – Acessos Sul á Ponte do Freixo*, *IP2 – Beneficiação EN18 EN256 – Vidigueira*, *IP5 – Albergaria-Viseu Lanços H e I*, *IP5 – Mangualde –Fornos –Celorico*, *IP5 – Celorico da Beira – Guarda Lanço E*, *IP5 – Guarda- Vilar Formoso*, *IP5 – Variante EN16 – Vilar Formoso*, *IP6 – Ponte sobre o Rio Zézere e Viaduto sobre a Ribeira dos Moinhos* e *IP7 – Ponte Internacional sobre o Rio Caia*.
- ◆ Atraso na conclusão dos processos de expropriação;
- ◆ **Consignações parciais**, como consequência directa do atraso nas expropriações;
- ◆ **Recurso sistemático a trabalhos a mais**, por razões que se prendem em grande parte com o lançamento da obra em fase de ante-projecto ou deficiência no projecto posto a concurso, por alterações profundas do projecto na fase da sua execução e por ausência ou deficiência de estudos preliminares (geotécnicos, drenagem ou impacto ambiental);
- ◆ **Prorrogações sucessivas do prazo de execução da empreitada**, resultantes das consignações parciais e da execução de trabalhos a mais;
- ◆ Aumento significativo do valor das revisões de preços derivadas das inúmeras prorrogações de prazo.

Para além dos denominadores comuns apontados, detectaram-se outras **situações passíveis de censura**, a saber:

- a) **Concursos lançados em fase de ante-projecto**, o que prejudica o normal decurso da empreitada quanto ao seu prazo de execução e potencia, desde logo, trabalhos a mais;
- b) **Deficiência nos estudos preliminares**, constituindo-se como uma das causas, igualmente, observadas como resultado directo da necessidade de executar trabalhos a mais;



- c) **Elaboração de MTMM e autos de medições depois de recepcionada a obra**, o que se configura manifestamente ilegal, uma vez que, encontrando-se recepcionada a obra, logo, concluída, todos os trabalhos posteriores não dizem respeito à mesma empreitada, e, como tal não podem ser enquadrados, na figura de trabalhos a mais;
- d) **Compensação entre trabalhos a mais e a menos dos quais resulta um saldo de valor nulo**, o que aparenta, salvo situações de excepcional coincidência, a constituição de uma “*bolsa de oportunidades*” de uma gestão de conveniência;
- e) Execução de trabalhos identificados como trabalhos a mais, quando na verdade se tratava de obra nova<sup>(10)</sup>.
- f) A abertura de um novo concurso para conclusão de trabalhos de empreitada que pelo valor dos trabalhos adicionais atingiu um montante superior a 100 % do valor inicial<sup>(11)</sup>.

#### 5.3.1.2.4.6.1 – Projecto

Dada a importância do projecto, **a abertura de concurso para construção de uma obra deve sempre assentar sobre a fase mais desenvolvida do projecto, o projecto de execução**, tendo sido verificado, porém, neste âmbito, nos processos de obra auditados:

- a) A existência de **concursos que foram lançados com base em ‘estudo prévio’** [*Ponte sobre o rio Bouco, IP5 – PIRÂMIDES / BARRA*], o que à partida não permite quantificar com rigor as quantidades e mesmo todos os tipos de tarefas a realizar. **Actuando deste modo ficam criadas condições que podem vir a revelar-se benéficas ou prejudiciais para o adjudicatário, mas que com certeza dificilmente redundarão em vantagem para o dono da obra.**
- b) Outros concursos tiveram por base projectos de execução que no decorrer da obra foram objecto de mais ou menos alterações, por vezes parcelares e outras vezes quase de âmbito geral [*casos do IP2 – EN 18, RECONSTRUÇÃO ENTRE EN 256 E PRÓXIMO DA VIDIGUEIRA; IP5 – PIRÂMIDES / BARRA; IP5 – ALBERGARIA / VISEU, LANÇOS H-I*]. Note-se que os projectos foram sempre sujeitos a parecer da JAE, que recomendou a sua aprovação, conferida pelo Secretário de Estado.
- c) O projecto enferma de deficiências por possuir âmbito inferior, por vezes significativamente inferior, àquele que vem a resultar no final da obra, seja por esta envolver a realização de trabalhos não previstos, seja por terem sido alteradas as próprias características geométricas da estrada [*IP2 – EN 18, RECONSTRUÇÃO ENTRE EN 256 E PRÓXIMO DA VIDIGUEIRA; IP5 – PIRÂMIDES / BARRA; IP5 – ALBERGARIA / VISEU, LANÇOS H-I; IP5 – AVEIRO / ALBERGARIA*].
- d) As **alterações mais frequentes aos projectos** relacionam-se com as **fundações, o tratamento de terrenos, a drenagem e a pavimentação**. Ocorreu mesmo uma situação de obra em que são introduzidas alterações ao projecto, no decorrer da obra, para atender a **novos critérios de dimensionamento entretanto aprovados pela JAE** [*IP5 – PIRÂMIDES / BARRA*].

---

<sup>(10)</sup> Cfr. IP5 – Nó pirâmides – Nó da Barra;

<sup>(11)</sup> Cfr. IP2 – Beneficiação EN18–EN256 – Vidigueira e IP2 – Beneficiação EN18 – EN256 e proximidade da ribeira da Azambuja;



- e) **A aprovação do projecto ocorreu já depois de aberto o concurso ou mesmo após o acto de adjudicação** [*Ponte sobre o rio Bouco, IP5 – PIRÂMIDES / BARRA*]. Identificam-se igualmente situações em que é cometida ao adjudicatário a responsabilidade de elaborar o projecto correspondente a trabalhos não previstos no concurso, ou mesmo de **adaptação do projecto de execução da obra** [*IP5 – ALBERGARIA / VISEU, LANÇOS H-I*].
- f) A existência de casos em que no decurso das obras surgem **informações internas**, nomeadamente da fiscalização e até dos serviços centrais da JAE, **extremamente críticas para os projectos aprovados**. Há mesmo um exemplo em que o subscritor da informação **sugere que os projectistas efectuem um estágio nas obras para que possam incorporar no projecto o modo como algumas soluções devem ser definidas** [*IP5 –ALBERGARIA / VISEU, LANÇOS H-I*].
- g) Merece também registo o caso de uma obra em que o respectivo concurso não incluía obra de arte que era absolutamente indispensável para assegurar a continuidade daquele lanço, ainda que o projecto a identificasse. Veio a suceder que durante a construção a referida obra de arte acabou por ser construída pelo adjudicatário daquele lanço e incluída no preço da empreitada sob a forma de adicional [*IP5 – PIRÂMIDES / BARRA*].
- h) A existência, com alguma frequência, de casos em que é já **durante a realização da obra que é decidido alargar o âmbito da empreitada**, por exemplo na construção de restabelecimentos e caminhos paralelos, no alargamento de bermas e na beneficiação de outras estradas, sendo então encomendado o respectivo projecto [*IP2 – EN 18, RECONSTRUÇÃO ENTRE EN 256 E PRÓXIMO DA VIDIGUEIRA; IP5 – PIRÂMIDES / BARRA; IP5 – ALBERGARIA / VISEU, LANÇOS H-I; IP5 – AVEIRO / ALBERGARIA*];
- i) **As informações que fundamentam muitas das alterações aos projectos pecam por deficiente caracterização dos terrenos na zona da estrada**, o que faz depreender quanto à **insuficiência dos estudos geológicos** [*IP5 – PIRÂMIDES / BARRA; IP5 – ALBERGARIA / VISEU, LANÇOS H-I*]. **A qualidade do projecto de obras marginais à estrada é posta em causa**, como o de caminhos paralelos [*IP5 – ALBERGARIA / VISEU, LANÇOS H-I*].

#### 5.3.1.2.4.6.2 – Expropriações

Observou-se que nos empreendimentos da JAE **a regra é proceder à consignação faseada** [*IP2 – EN 18, ENTRE EN 256 E PROXIMIDADE DA RIBEIRA DA AZAMBUJA (8+500), DO IP2 – NÓ DA EN 18 COM A EN 256 e do IP5 – ALBERGARIA / VISEU, LANÇOS H-I*]. Por vezes ocorre mesmo que **entre a data de adjudicação e a da primeira consignação** decorre um intervalo de **vários meses**, facto que potencia **constrangimentos à actividade do adjudicatário** e acaba por se reflectir em **baixas no ritmo dos trabalhos, quebra na expectativa de facturação e dilatação de prazos**.

Na amostragem efectuada não foi identificado nenhum caso em que a consignação tenha ocorrido através de um único auto.

#### 5.3.1.2.4.6.3 – Terraplanagens

No capítulo de terraplenagens são **frequentes trabalhos a mais** inerentes a saneamento dos terrenos de fundação, alteração da inclinação dos taludes, alteração no sistema de drenagem, alargamento da via e mesmo a alteração do perfil transversal da estrada [*IP1 – VIA DO INFANTE DE*



*SAGRES, NÓ DA GUIA / NÓ DE LOULÉ; IP5 – PIRÂMIDES / BARRA; IP5 – ALBERGARIA / VISEU, LANÇOS H-I; IP5 – CELORICO DA BEIRA / GUARDA, LANÇO E; IP5 – AVEIRO / ALBERGARIA*].

No **mapa de medições a actividade de escavação** está geralmente incluída sob a designação “... em terreno de qualquer natureza”, só surgindo identificação específica no caso de haver **necessidade de recorrer a explosivos para realizar a escavação**. Aquela **generalização** quase sempre **funciona em defesa do dono da obra**, mas pode gerar alguns problemas em obra, nomeadamente quando o **estudo geotécnico induz a concluir que o volume a escavar com recurso a explosivos é inferior ao real**.

Estas divergências estão quase sempre na **origem de pedidos de ressarcimento de prejuízos sofridos pelo adjudicatário**, como se verificou por diversas vezes no conjunto amostrado.

É merecedor de saliência, pelo insólito, o caso de estrada em que foi **subida a respectiva cota da rasante, relativamente à que era definida no projecto, devido ao facto de se ter entendido, durante a execução da obra, que a estrada não ficaria a coberto de cheia extraordinária** [*IP5 – AVEIRO / ALBERGARIA*].

Verifica-se que, a menos de casos de espécie, são elevados os acréscimos de custos inerentes a trabalhos de terraplenagem não contemplados no projecto de execução.

#### **5.3.1.2.4.6.4 – Drenagem**

Face à **importância da drenagem numa estrada**, habitualmente os projectos atendem objectiva e cuidadosamente a esta componente da obra; contudo, **nas obras da JAE, quase de modo sistemático, a drenagem prevista em projecto foi significativamente aumentada** [*IP1 – VIA DO INFANTE DE SAGRES, NÓ DA GUIA / NÓ DE LOULÉ; IP5 – PIRÂMIDES / BARRA; IP5 – ALBERGARIA / VISEU, LANÇOS H-I*]. Estas **alterações ao projecto** foram efectuadas por **iniciativa dos técnicos da JAE** que **acompanhavam a construção da obra**.

Assinalou-se a situação em que **é destacada a má qualidade do projecto**, que previa “... *drenos inexecutáveis* ...”, para justificar as **alterações introduzidas** [*IP5 – ALBERGARIA / VISEU, LANÇOS H-I*].

#### **5.3.1.2.4.6.5 – Pavimentação**

Também sobre esta matéria se verificou **uma posição quase comum a todas as obras amostradas** em que o **pavimento projectado** é sujeito a **alterações no decorrer da construção**.

As razões que justificaram tais atitudes foram diversas, mas podem reduzir-se a uma síntese:



- ◆ Num dos casos a razão invocada é a recente, à data (Março de 1995), aprovação do Manual de Concepção de Pavimentos da JAE [IP5 – PIRÂMIDES / BARRA]. A referida obra havia sido adjudicada em Março de 1993;
- ◆ Outro argumento invocado é a previsão de tráfego pesado que não havia sido previsto no projecto [IP5 – PIRÂMIDES / BARRA; IP5 – ALBERGARIA / VISEU, LANÇOS H-];
- ◆ Ou, apenas o aumento de tráfego [IP2 – EN 18, RECONSTRUÇÃO ENTRE EN 256 E PRÓXIMO DA VIDIGUEIRA];
- ◆ Foi invocada a previsão de aumento de tráfego pesado pela SEOP, através do respectivo Gabinete [IP5 – ALBERGARIA / VISEU, LANÇOS H-], para justificar a revisão do projecto do pavimento, no sentido do seu reforço;
- ◆ Os próprios serviços internos da JAE assumiram a iniciativa e a responsabilidade de introduzir alterações ao pavimento projectado [IP5 – PIRÂMIDES / BARRA].

#### 5.3.1.2.4.6.6 – Diversos

Sob este título estão identificadas as **situações variadas** que foram assinaladas no conjunto de obras amostradas e que **merecem ser destacadas pelas singularidades que envolveram**:

- ◆ Pela quantia de cerca de trinta milhões de escudos, a preços acordados, foi fornecido **equipamento de telecomunicações** [IP1 – VIA DO INFANTE DE SAGRES, NÓ DA GUIA / NÓ DE LOULÉ];
- ◆ A **alteração ao próprio traçado de troço de estrada em construção** [IP2 – EN 18, ENTRE EN 256 E PROXIMIDADE DA RIBEIRA DA AZAMBUJA (8+500) do IP2– NÓ DA EN 18 COM A EN 256];
- ◆ As **alterações introduzidas nos caminhos paralelos**: tipo de revestimento, traçado e drenagem [IP5 – ALBERGARIA / VISEU, LANÇOS H-];
- ◆ A **antiguidade de alguns projectos** que serviu por vezes de justificação para a introdução de alterações ao projecto, no que se refere a terraplenagem, drenagem e pavimentação;
- ◆ A **aceitação por parte da JAE** da aplicação do conceito **de revisão de preços aos honorários** referentes à elaboração de projecto [IP5 – CELORICO DA BEIRA / GUARDA, LANÇO E];
- ◆ A **JAE para satisfazer o pedido dos municípios da área** onde se situavam essas obras **mandou realizar trabalhos** ao abrigo de empreitada em curso, [IP5 – PIRÂMIDES / BARRA];
- ◆ A **fiscalização das obras promovidas pela JAE** é realizada por técnicos afectos à instituição, aos seus serviços distritais ou directamente aos serviços centrais.

#### 5.3.1.2.4.6.7 – Autos de consignação

- ◆ As **consignações são elaboradas parcialmente** devido, grosso modo, a **problemas de expropriações**. A falta de libertação dos terrenos para o início da empreitada de acordo com o PT / CF, provoca inevitavelmente **prorrogações e subsequentemente atrasos na conclusão da obra**.



#### 5.3.1.2.4.6.8 – Prorrogações

- ◆ As causas das prorrogações devem-se, na sua maioria, a trabalhos a mais e a consignações parciais.
- ◆ Os trabalhos a mais resultam por sua vez, predominantemente de concursos abertos em fase de ante-projecto, por alterações efectuadas ao projecto inicial e por ausência ou deficiência dos estudos preliminares (geotécnicos, geológicos, de drenagem ou de impacto ambiental).
- ◆ Como consequência directa das prorrogações identificaram-se revisões de preços.

#### 5.3.1.2.4.6.9 – Trabalhos a mais

- ◆ Os trabalhos a mais resultaram, como já se referiu, predominante de:
  - ◇ Concursos abertos em fase de ante-projecto;
  - ◇ Alterações efectuadas ao projecto inicial;
  - ◇ Ausência ou deficiência dos estudos preliminares (geotécnicos, geológicos, de drenagem ou de impacto ambiental).
- ◆ A cláusula aposta no Caderno de Encargos que estipula a não redução a escrito do contrato adicional cujo montante não ultrapasse 10 % do valor da adjudicação, é nula e de nenhum efeito por inobservância das respectivas formalidades legais.

#### 5.3.1.2.4.6.10 – Autos de medição

Constatou-se que na obra [*IP1- Acessos Ponte do Freixo (margem esquerda)*], os mesmos foram elaborados após se ter efectivado a recepção provisória. Tal situação é violadora do clausulado do contrato (medição mensal dos trabalhos) e do disposto nos art.º 178.º e 194º do DL n.º 235/86.

#### 5.3.1.2.4.7 – Programação para 1997

Constituíram **projectos do programa MRF** os constantes no quadro seguinte:



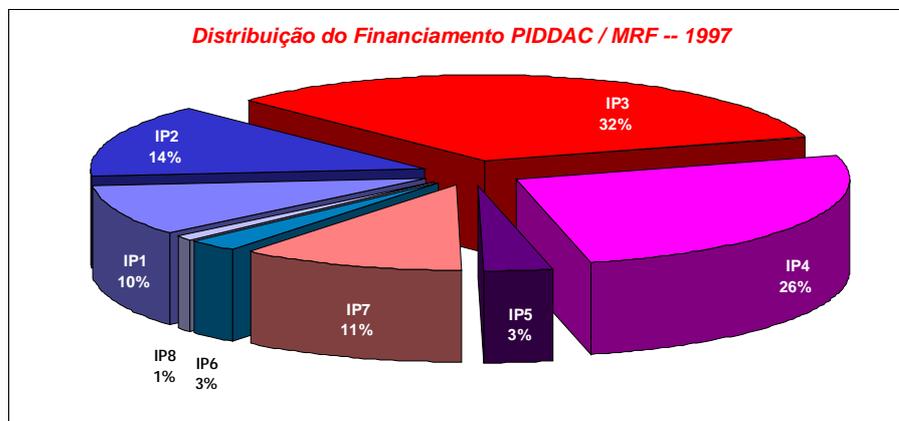
VOLUMES DE INVESTIMENTO PREVISTO, POR PROJECTO, PARA O ANO DE 1997

MAPAXI - CARACTERIZAÇÃO E VALORES DE PROJECTOS								
MINISTÉRIO : MEPAT - ENTIDADE RESPONSÁVEL: JAE							Valores em Contos	
PROGRAMAS E PROJECTOS	FONTES DE FINANCIAMENTO	PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA						
		ATÉ 1995.12.31	1996	1997	1998	1999	Anos Seguintes	TOTAL
<b>MODERNIZAÇÃO DA REDE FUNDAMENTAL</b>								
<b>IP1 - VALENÇA - VILA REAL DE STO. ANTÓNIO</b>	<b>Total</b>	<b>37 086 946</b>	<b>11 582 862</b>	<b>3 248 483</b>	<b>1 639 643</b>	<b>1 650 000</b>	<b>550 000</b>	<b>55 757 934</b>
Cod.Prog: 1086 ; Cod.proj: 1 ; Inicio: 1991 ; Fim: 2000	Cap.50-OE	31 040 224	9 258 284	3 068 392	1 639 643	1 650 000	550 000	47 206 543
Int.Oper.: 21-01-01 ; Inic.Com.: ** ; Outros: **	O.Fontes	6 046 722	2 324 578	180 091				8 551 391
<b>IP2 - BRAGANÇA - FARO</b>	<b>Total</b>	<b>13 987 489</b>	<b>6 902 474</b>	<b>4 601 729</b>	<b>4 166 802</b>	<b>4 752 331</b>	<b>2 450 000</b>	<b>36 860 825</b>
Cod.Prog: 1086 ; Cod.proj: 2 ; Inicio: 1991 ; Fim: 2000	Cap.50-OE	13 586 974	6 551 422	4 485 290	4 166 802	4 752 331	2 450 000	35 992 819
Int.Oper.: 21-01-01 ; Inic.Com.: ** ; Outros: **	O.Fontes	400 515	351 052	116 439				868 006
<b>IP3 - VILA VERDE DE RAIA - FIGUEIRA DA FOZ</b>	<b>Total</b>	<b>15 500 278</b>	<b>7 454 585</b>	<b>10 979 773</b>	<b>12 151 303</b>	<b>15 848 728</b>	<b>7 040 414</b>	<b>68 975 081</b>
Cod.Prog: 1086 ; Cod.proj: 3 ; Inicio: 1987 ; Fim: 2000	Cap.50-OE	11 324 158	5 173 427	7 450 218	12 151 303	15 848 728	7 040 414	58 988 248
Int.Oper.: 21-01-01 ; Inic.Com.: ** ; Outros: **	O.Fontes	4 176 120	2 281 158	3 529 555				9 986 833
<b>IP4 - PORTO - QUINTANILHA</b>	<b>Total</b>	<b>11 381 627</b>	<b>3 470 093</b>	<b>8 561 212</b>	<b>2 037 361</b>	<b>1 190 000</b>		<b>26 640 293</b>
Cod.Prog: 1086 ; Cod.proj: 4 ; Inicio: 1992 ; Fim: 1999	Cap.50-OE	4 119 023	875 023	2 515 303	2 037 361	1 190 000		10 736 710
Int.Oper.: 21-01-01 ; Inic.Com.: ** ; Outros: **	O.Fontes	7 262 604	2 595 070	6 045 909				15 903 583
<b>IP5 - AVEIRO - VILAR FORMOSO</b>	<b>Total</b>	<b>3 516 756</b>	<b>1 115 525</b>	<b>1 036 536</b>	<b>690 000</b>	<b>750 000</b>	<b>360 000</b>	<b>7 468 817</b>
Cod.Prog: 1086 ; Cod.proj: 5 ; Inicio: 1994 ; Fim: 2000	Cap.50-OE	3 216 696	353 881	648 744	690 000	750 000	360 000	6 019 321
Int.Oper.: 21-01-01 ; Inic.Com.: ** ; Outros: **	O.Fontes	300 060	761 644	387 792				1 449 496
<b>IP7 - LISBOA - CAIA</b>	<b>Total</b>		<b>566 926</b>	<b>3 622 725</b>	<b>6 302 819</b>	<b>5 507 530</b>		<b>16 000 000</b>
Cod.Prog: 1086 ; Cod.proj: 7 ; Inicio: 1996 ; Fim: 1999	Cap.50-OE		566 926	3 622 725	6 302 819	5 507 530		16 000 000
	O.Fontes							
<b>IP6 PENICHE - CASTELO BRANCO</b>	<b>Total</b>	<b>20 892 328</b>	<b>2 722 127</b>	<b>843 250</b>	<b>1 400 000</b>	<b>1 850 000</b>	<b>1 050 000</b>	<b>28 757 705</b>
Cod.Prog: 1086 ; Cod.proj: 14 ; Inicio: 1987 ; Fim: 2000	Cap.50-OE	11 194 669	634 817	525 457	1 400 000	1 850 000	1 050 000	16 654 943
Int.Oper.: 21-01-01 ; Inic.Com.: ** ; Outros: **	O.Fontes	9 697 659	2 087 310	317 793				12 102 762
<b>IP8.SINES-V.VERDE DE FICALHO</b>	<b>Total</b>			<b>276 000</b>	<b>800 000</b>	<b>1 144 000</b>	<b>150 000</b>	<b>2 370 000</b>
Cod.Prog: 1086 ; Cod.proj: 15 ; Inicio: 1997 ; Fim: 2000	Cap.50-OE			276 000	800 000	1 144 000	150 000	2 370 000
	O.Fontes							
<b>IP9.VIANA DO CASTELO-VILA REAL</b>	<b>Total</b>			<b>50 000</b>	<b>1 000 000</b>	<b>1 450 000</b>		<b>2 500 000</b>
Cod.Prog: 1086 ; Cod.proj: 16 ; Inicio: 1997 ; Fim: 1999	Cap.50-OE			50 000	1 000 000	1 450 000		2 500 000
	O.Fontes							
<b>Total Programa</b>	<b>Total</b>	<b>102 365 424</b>	<b>33 814 592</b>	<b>33 219 708</b>	<b>30 187 928</b>	<b>34 142 589</b>	<b>11 600 414</b>	<b>245 330 655</b>
	Cap.50-OE	<b>74 481 744</b>	<b>23 413 780</b>	<b>22 642 129</b>	<b>30 187 928</b>	<b>34 142 589</b>	<b>11 600 414</b>	<b>196 468 584</b>
	O.Fontes	<b>27 883 680</b>	<b>10 400 812</b>	<b>10 577 579</b>				<b>48 862 071</b>

Fonte: DPP

Verificou-se a predominância do investimento previsto para os IP3 e IP4, respectivamente com 33% e 26%, do total do investimento do programa. O montante previsto para o programa MRF ascendia a cerca de 33,2 MC, ou seja, cerca de 10,75 %, relativamente ao sector, e 21,99 %, relativamente ao financiamento PIDDAC da JAE. O investimento intra-programa destinou-se, em cerca de 11 MC, ao IP3 e em cerca de 8,6 MC ao IP4, representando 58% (32% e 26%, respectivamente) do total.

DISTRIBUIÇÃO DO FINANCIAMENTO PREVISTO POR IP – 1997





Não foram previstos investimentos para o IP9; o IP8 e o IP6 recolhiam volumes menos representativos, com 276 000 contos e 843 250 contos, representando 1% e 3% respectivamente.

Quanto às fontes de financiamento o Cap. 50, representava 68,1% do total sendo 32,9 % do financiamento relativo a Outras Fontes.

### 5.3.1.2.4.8 – Execução de 1997

A execução financeira do Cap. 50.º possuiu o seguinte comportamento em função das requisições de fundos junto da 14.ª Del. da DGO:

#### Requisições de fundos efectuadas pela JAE – Programa MRF

(em contos)

<b>Req. Fundos JAE</b>					
Ano	Class. Org.	Data	Valor Req.	Tot. Acum. Class. Org.	Tot. Acum. Ano
1997	069502401	97.01.27	9.000.000	9.000.000	9.000.000
1997	069502401	97.02.14	2.000.000	11.000.000	11.000.000
1997	069502401	97.05.02	500.000	11.500.000	11.500.000
1997	069502401	97.06.09	2.186.827	13.686.827	13.686.827
1997	069502401	97.06.24	1.900.000	15.586.827	15.586.827
1997	069502401	97.08.05	2.771.077	18.357.904	18.357.904
1997	069502401	97.09.03	1.400.000	19.757.904	19.757.904
1997	069502401	97.10.07	734.361	20.492.265	20.492.265
1997	069502401	97.12.11	200.000	20.692.265	20.692.265
1997	069502401	97.12.31	549.863	<b>21.242.128</b>	<b>21.242.128</b>

O aspecto mais significativo da execução financeira global do PIDDAC da JAE, relativamente ao ano de 1997, traduz-se na quebra de investimento registada. De facto não só não foi atingido o montante global de investimento previsto – 151,1 MC – como o volume de investimento efectuado, que atingiu cerca de 133,4 MC, ficou abaixo do relativo ao ano anterior em cerca de 10 MC. Tal facto foi justificado pela fraca execução de montantes a perceber relativos a Outras Fontes (cerca de -16 MC) e a contribuições comunitárias (cerca de -2,5 MC). No que respeita ao programa MRF, a especial incidência das quebras registadas nas subvenções comunitárias tiveram impactos significativos neste programa, dado que foi recebido cerca de 49% do total orçamentado.

Programa – 1997	Dotação Aprovada		OE corrigido	UE	OF	Auto financiamento	Disponibilidades		Variação / Redução [Dot. Aprov. – Disponib.]		Pagamentos / % Execução	
	Valor	%					Valor	%	Valor	%	Valor	%
<b>02 – Modernização da Rede Fundamental</b>	33.219.708	21,99%	21.242.128	6.284.844	–	171.729	27.698.701	20,74%	5.521.007	16,6%	27.696.999	99,99%
<b>TOTAL</b>	<b>151.096.375</b>	<b>–</b>	<b>103.531.523</b>	<b>27.507.482</b>	<b>1.740.102</b>	<b>763.413</b>	<b>133.542.520</b>	<b>–</b>	<b>17.563.855</b>	<b>11,6%</b>	<b>133.451.498</b>	<b>99,93%</b>



A dotação final do programa MRF atingiu 27,698 MC, dos quais 21,242 MC foram financiados pelo OE (76,7%), 22,7% financiados por Subvenções Comunitárias e 0,6% por Auto Financiamento.

A despesa efectuada atingiu os 100 % da dotação ajustada e 83,4% da dotação inicial.

No que respeita à execução do PIDDAC a expressão de realização dos projectos fornecida pelos pagamentos efectuados evidenciou que dos 27,698 MC previstos foram efectuados pagamentos relativos a actividades previstas no PIDDAC de cerca de 6,608 MC e de cerca de 21,089 MC relativos a actividades não incluídas no PIDDAC/97.

Os itinerários com maior esforço de financiamento foram o IP3, IP4 e IP2 <sup>(12)</sup>; O esforço de obra encontrava-se em todos os IP, à excepção do IP5, IP6 e IP8; As principais obras previstas em termos de lançamento pertenciam ao IP2 [Guarda / Covilhã], [Trancoso / IP5] e [Pontão de Lamas / Grijó] ao IP3 [Santa Eulália / Trouxemil e Reconcos /Castro Daire] e no IP8 [Vila Verde de Ficalho / Fronteira].

A **realização do PRN**, no que respeita aos IP (excluindo troços comuns) apresentava em 1997 as seguintes taxas de execução:

#### CONTRIBUIÇÃO DO ANO DE 1997 PARA O PRN 85

Itinerário	Total (Km)	Concluído em 1997	Total Concluído	% de Conclusão
IP1	751	60	529	<b>70 %</b>
IP2	499	0	263	<b>53%</b>
IP3	341	14	80	<b>23%</b>
IP4	237	6	210	<b>89%</b>
IP5	199	0	199	<b>100%</b>
IP6	161	0	44	<b>27%</b>
IP7	202	0	97	<b>48%</b>
IP8	162	0	85	<b>52%</b>
IP9	61	0	5	<b>8%</b>
<b>Total</b>	<b>2613</b>	<b>80</b>	<b>1512</b>	<b>58</b>

A contribuição de 1997, em extensão, para o objectivo da conclusão do PRN cifrou-se em 3,1 %.

No decorrer de 1997 foram abertos ao tráfego 83 Km da RF, sendo 58 Km relativos a obra executada pela Brisa (69,9 %), no âmbito da sua concessão, restando 25 Km a cargo da JAE;

As aberturas ao tráfego reportam-se a importantes obras de arte, como sejam os casos do IP1 – *Acessos Norte à Ponte do Freixo* – 2 km, do IP2 – *Túnel da Gardunha* – 3 Km, do IP3 – *Bigorne / Lamego* – 14 Km e do IP4 – *Variante de Bragança* com 6 Km.

<sup>(12)</sup> IP3 – Vila Verde da Raia / Figueira da Foz, IP4 – Porto / Quintanilha e IP2 – Bragança / Faro, respectivamente com cerca de 10,9 MC, 8,5 MC e 4,6 MC;



A execução em 1997 do programa MRF foi caracterizada por uma obra consignada [IP5 – Beneficiação entre os nós 25 e 26] (9,8 Km), e 8 adjudicadas e 11 empreitadas concursadas, atingindo uma extensão global de cerca de 108 Km.

Foram abertos ao tráfego 6 troços, 3 do IP1 [Braga–Ponte de Lima (BRISA), [Marateca – Alcacer (BRISA)] e [Acesso norte à ponte do Freixo], 1 do IP2 [Túnel da Gardunha], 1 do IP3 [Bigorne – Lamego] e 1 do IP4 [Variante a Bragança].

Numa perspectiva patrimonial da JAE apresentam-se alguns indicadores relativos a dívidas conexas com o programa:

#### DÍVIDA TITULADA

(em milhares de contos)

	93.12.31	94.12.31	95.12.31	96.12.31	97.12.31
Empréstimos obrigacionistas	10 000	10 000	8 000	6 000	4 000
Outros empréstimos titulados	3 980	2 860	1 740	620	0
<b>Total</b>	<b>13 980</b>	<b>12 860</b>	<b>9 740</b>	<b>6 620</b>	<b>4 000</b>

E, relativamente ao programa MRF:

#### DÍVIDAS A TERCEIROS

(em milhares de contos)

Dívidas a terceiros	95.12.31	96.12.31
Trabalhos a liquidar relativos ao programa 2 – MRF	10 047	6 302

De referir que, em 97.12.31, encontrava-se na situação de facturação em recepção e conferência o montante de 29,454 MC, total relativo a facturas por classificar e pagar, não existindo naquela data um valor apurado relativo a trabalhos do programa por liquidar.

Ao nível do controlo de gestão do programa foram assinaladas necessidades de adequar e uniformizar critérios e procedimentos nas mais diversas áreas, evidenciando-se a ausência de sistematização interna de procedimentos que conduzisse ao estabelecimento de rotinas, regras e procedimentos, complementado pela criação de um órgão ou departamento de autocontrolo que garantisse o acompanhamento do cumprimento dessas regras.

No tocante ao acompanhamento da execução do PIDDAC, o DPP deveria proceder ao acompanhamento da execução do PIDDAC considerando todas as fontes de financiamento, com particular incidência no que se refere aos programas e projectos que envolvessem maior dispêndio de recursos públicos.



### 5.3.1.3 – Audição dos responsáveis

No exercício do princípio do contraditório, nos termos do n.º 3 do art.º 87 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o relato de auditoria, para os efeitos previstos no art.º 13º da Lei n.º 98/97, foi enviado às seguintes entidades:

- ◆ Direcção-Geral do Orçamento – 14.ª Delegação (DGO);
- ◆ Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP);
- ◆ Gabinete de Coordenação dos Investimentos (GCI);
- ◆ Junta Autónoma de Estradas (JAE);
- ◆ Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território (MEPAT).

Não foram recebidas respostas do GCI e do MEPAT.

Na sua resposta a 14.ª Delegação refere que “*relativamente ao teor das conclusões e recomendações formuladas, não se oferece (...) tecer quaisquer considerações.*”.

Na resposta que formula no âmbito das recomendações constantes do relatório de auditoria o DPP acolhe as recomendações formuladas referindo que tem vindo a desenvolver esforços no sentido de executar cabalmente as suas competências designadamente “*solicitando às entidades responsáveis pela execução do PIDDAC em cada Ministério informação, por projecto, sobre a componente física e financeira, quer no âmbito da programação inicial quer no que se refere à execução anual (...) que permite avaliar a adequação dos meios financeiros à componente física.*” Contudo aquele Departamento reconhece que tem enfrentado dificuldades neste ensejo quer porque “*os relatórios de execução são insuficientes*” e “*raramente apresentam indicadores de execução física*”, quer porque “*não dispõe de recursos humanos com formação específica em áreas relacionadas com o acompanhamento de obras*”.

No âmbito da responsabilidade que lhe é cometida na preparação e elaboração do PIDDAC e no acompanhamento e avaliação da sua execução esta entidade reconheceu a “*necessidade de reforço de algumas dessas tarefas, nomeadamente ao nível da execução financeira por projecto, pelo que tem vindo a colmatar algumas das lacunas existentes.*” Acrescentou ainda que “*está em vias de conclusão o sistema de informação do PIDDAC “que permitirá “dispor de uma base de dados estruturada por programas, projectos e subprojectos, classificações económica e funcional (...)*”.

A JAE, por seu turno, pronunciou-se genericamente sobre os resultados da auditoria. A resposta limitou-se a tecer considerações gerais sobre a actividade da JAE nos anos envolvidos pela Auditoria, e a formular uma referência particular relativa a uma das obras auditadas – IP1 – Acessos sul à Ponte do Freixo s/ o Rio Douro – COD. 13.94.42 cujo **auto de recepção provisório** teve lugar em **97.05.26**, “*tendo verificado*” que se encontravam executados de harmonia com as condições previstas no respectivo C. Enc. e demais documentos contratuais.

O **4º MTMM** foi formalizado através do **3º adicional** ao contrato no valor de **48 810 081\$50** (s/IVA) tendo sido visado pelo TC em **98.07.28**.



**Tal situação é incompatível com a elaboração do 3º adicional** e do seu próprio clausulado que estipula que os trabalhos serão iniciados a partir da data do visto do TC, com prorrogação de prazo por 6 dias.

Ora, **encontrando-se recepcionada a empreitada em 97.05.26, não poderiam ter ocorrido quaisquer trabalhos adicionais em 98.07.28<sup>(13)</sup>.**

Face aos factos descritos, afigura-se passível de responsabilidade financeira sancionatória a execução de trabalhos que embora classificados pelo dono da obra como trabalhos a mais, não o são, uma vez que foram executados depois de recepcionada a obra. Como tal, não poderiam ser enquadrados na mesma empreitada, situação susceptível de fazer incorrer os responsáveis em **responsabilidade financeira sancionatória** (art.º 65, n.º 1, al. b) da Lei n.º 98/97 de 26 de Agosto).

Os argumentos da JAE não são de acolher. Com efeito, do Auto de Recepção Provisória resulta que os trabalhos estavam executados em perfeitas condições não podendo, assim, ocorrer trabalhos adicionais.

Especificamente sobre o Relatório do Tribunal acrescenta que se inscreve “*no tipo de apreciações e críticas que a JAE sempre valorizou com vista à melhoria progressiva dos seus comportamentos e a que, no actual momento (...) se dará particular relevância na reorganização dos Serviços.*”

Considerou ainda que no período em análise “*...ocorreram diversas alterações normativas: aumento de carga dos veículos, normas de sinalização, estudos de impacte ambiental, novo código de Expropriações, novas regras de aplicação de fundos comunitários, etc.*”. Refere ainda a JAE que “*... o PRN e o Plano a Médio e Longo Prazo são concretizados através dos PIDDAC’s anuais (...), pelo que “Um estudo à posteriori do PRN devia encará-lo como colecção de PIDDAC’s executados.”*”

Por fim considera que “*A análise do Tribunal de Contas pode contribuir para a alteração do quadro legal e práticas nacionais de elaboração dos PIDDAC’s sem que cada obra aprovada tenha financiamento garantido, e não alterável, em anos sucessivos, o que muito beneficiaria uma instituição como a Junta cujas obras se prolongam por vários anos.*”

Em conformidade com o disposto no art.º 13.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e art.º 24.º, n.º 4, da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, e a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório, as respostas dos auditados constam integralmente do apêndice do respectivo relatório de auditoria aprovado pela 2.ª Secção.

## 5.3.2 – Programa Modernização da Rede Complementar

### 5.3.2.1 – Enquadramento

---

<sup>(13)</sup> Nos termos do art. 26.º, n.º 1 e 3 do DL 405/93, de 10.12, “*trabalhos a mais*” são todos aqueles que, dentro da natureza ou objecto material da obra, não foram incluídos no clausulado inicial do contrato de empreitada de obras públicas, sendo a sua posterior necessidade ditada pela ocorrência de uma circunstância imprevista.



A auditoria foi orientada à consecução dos objectivos fixados no PRN 85 e relativos ao “*Programa Modernização da Rede Complementar*”, com execução a cargo da JAE/Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território (JAE/MEPAT).

#### **5.3.2.1.1 – Caracterização do Programa**

A Rede Nacional Complementar (RNC) é integrada pelos Itinerários Complementares (IC) e outras estradas (oe). Os IC são as vias que estabelecem as ligações de maior interesse regional, bem como as principais vias envolventes e de acesso às áreas metropolitanas de Lisboa e Porto.

O Plano Rodoviário Nacional (PRN) de 1985 classifica na RNC 24 Itinerários (constam do Quadro 1), sem quantificar o número total de quilómetros que constituem esta rede viária.



<b>Classificação</b>	<b>Designação</b>	<b>Pontos extremos e intermédios</b>
IC1	Lisboa-Valença	Lisboa-T. Vedras-C.Rainha-Leiria-F. da Foz-Aveiro-Ovar-Espinho-Porto-P. de Varzim-V. do Castelo-Valença
IC2	Lisboa-Porto	Lisboa-V. F. de Xira-Leiria-Coimbra-S. João da Madeira-Porto
IC3	Setúbal-Coimbra	Setúbal-Montijo-Salvaterra de Magos-Alpiarça-Entroncamento-Tomar-Condeixa-Coimbra
IC4	Sines-Faro	Sines-Lagos-Portimão-Albufeira (Guia)-Faro
IC5	Povoa de Varzim-Murça	Povoa de Varzim-Famalicão-Guimarães-Fafe-Vila Pouca de Aguiar-Murça
IC6	Santa Comba Dão-Celorico da Beira	Santa Comba Dão-Venda de Galizes (Oliveira do Hospital)-Covilhã
IC7	Coimbra-Covilhã	Coimbra-Raiva-Venda de Galizes (Oliveira do Hospital)-Covilhã
IC8	Figueira da Foz-Segura	Figueira da Foz-Pombal-Figueiró dos Vunhos-Pedrogão Grande- Sertã-Proença-a-Nova-Castelo Branco-Segura
IC9	Alcobaça-Tomar	Alcobaça-Nazaré-Marinha Grande-Leiria-Vila Nova de Ourém-Tomar
IC10	Santarém-Estremoz	Santarém-Almeirim-Coruche-Montemor-o-Novo-Estremoz
IC11	Torres Vedras-Marateca	Torres Vedras-Vila Franca de Xira-Infantado-Pegões-Marateca-Viseu-Seia-Covilhã
IC12	Viseu-Covilhã	Viseu-Seia-Covilhã
IC13	Nó de Coima-Galegos	Nó de Coima-Montijo-Coruche-Ponte de Sor-Alter do Chão-Crato-Portalegre-Marvão-Galegos
IC14	Barcelos-Braga	Barcelos-Braga
IC15	Auto-Estrada Lisboa-Cascais	Lisboa-Oeiras-Cascais
IC16	Via Rápida Lisboa-Cascais (Radial da Pontinha)	Lisboa (CRIL)-Amadora-Belas-Sintra-Cascais
IC17	Circular Regional Interior de Lisboa (CRIL)	Algés-Buraca-Olival de Basto-Sacavém
IC18	Circular Regional Exterior de Lisboa (CREL)	Caxias-Queluz-Loures-Alverca
IC19	Circular Regional da Margem Sul	Nó de Coima-Montijo-Alcochete
IC20	Via Rápida da Caparica	Almada-Costa da Caparica
IC21	Via Rápida do Barreiro	Nó de Coima-Barreiro
IC22	Radial de Odivelas	Olival de Basto(CRIL)-Montemor (CREL)
IC23	Circular Regional Interior do Porto (CRIP)	Ponte da Arrábida-Avenida Fernão de Magalhães-Ponte do Freixo-Avenida da República-Ponte da Arrábida
IC24	Via Rápida de Matosinhos	Porto(CRIP)-Matosinhos-Moreira (IC1)

Quadro 1 – Pontos extremos e intermédios dos 24 IC. Fonte: Decreto-Lei n.º 380/85, de 26/09

### 5.3.2.1.2 – Entidades intervenientes

Na fase preliminar do trabalho procedeu-se ao levantamento do circuito de gestão, execução e controlo do Programa em causa, junto das Entidades envolvidas:

<b>ENTIDADE</b>		
Departamento de Prospectiva e Planeamento	DPP	Organismo Central de Planeamento
Gabinete de Coordenação dos Investimentos	GCI	Departamento Sectorial de Coordenação e Controlo
14ª Del. da Direcção-Geral do Orçamento	DGO	Organismo que realiza o acompanhamento e controlo da execução orçamental do Programa
Junta Autónoma de Estradas	JAE	Entidade responsável pela elaboração e actualização do Plano Rodoviário Nacional, bem como de programação e execução dos trabalhos de construção, reconstrução e reparação das estradas nacionais.

Quadro 2 – Identificação das entidades envolvidas na gestão e execução do Programa MRC

Foram também contactadas outras Entidades cujos trabalhos desenvolvidos neste âmbito se revelaram de interesse para a auditoria:



- ◆ Intervenção Operacional de Transportes
- ◆ Direcção-Geral dos Transportes Terrestres
- ◆ Instituto Superior de Transportes
- ◆ Prevenção Rodoviária Portuguesa
- ◆ Direcção-Geral de Viação

Deste trabalho preliminar resultou a identificação da estrutura de planeamento, avaliação e execução e respectivos componentes.

#### **5.3.2.1.3 – Objectivo estratégico**

O trabalho de auditoria visou determinar se a gestão da Rede Complementar, no âmbito do PRN 85, foi efectuada de forma eficaz, sendo para tanto necessário caracterizar e mensurar a relação entre o previsto e o realizado e avaliar, fundamentalmente, os resultados físicos, temporais e financeiros.

#### **5.3.2.1.4 – Objectivos específicos**

Os objectivos específicos tiveram sempre presente a análise do conjunto de objectivos, neste caso mais abrangentes, sob o ponto de vista físico, temporal, financeiro, operacional e legal, com vista a avaliar se a estratégia conduziu à realização dos efeitos visados.

Assim, a busca dos objectivos a aferir e a caracterizar quanto aos efeitos e aos impactos, dirigiu-se aos que constam do PRN 85 e aos que intervêm na vinculação das entidades envolvidas, quer seja por via da aprovação das GOP e dos OE pela Assembleia da República, quer pela aprovação Governamental da formulação dos planos e medidas conducentes à consecução dos mesmos.

#### **5.3.2.1.5 – Metodologia**

Foi traçada uma metodologia de trabalho que se centrou no seguinte:

- ◆ identificação prévia das entidades envolvidas, das funções desempenhadas e da ligação ou interdependência das mesmas relativamente aos órgãos executores da política de construção de infraestruturas rodoviárias e aos centros de decisão.
- ◆ identificação dos objectivos enunciados nos documentos estratégicos correlacionados com o Programa, a saber:
  - ◇ enquadramento efectuado pelas GOP relativamente às opções estratégicas e de política, nomeadamente, daquelas com o PRN 85;



- ◇ objectivos definidos no PRN 85;
- ◇ objectivos definidos no PMLP da JAE-1987/95

A identificação das entidades, dos objectivos e das variáveis determinantes e estratégias do sector foi alcançada quer através da consulta e análise da documentação quer através de trabalhos realizados nas e pelas entidades envolvidas, quer ainda através de entrevistas exploratórias.

O diagnóstico efectuado conduziu a procedimentos relativos ao dimensionamento qualitativo e quantitativo da rede de estradas nacionais que integram o Programa *Modernização da Rede Complementar*.

#### **5.3.2.1.6 – Procedimentos gerais**

Os procedimentos seguidos foram os geralmente adoptados para este tipo de trabalho, nomeadamente, os previstos nas normas internacionais relativas a auditorias de resultados e no Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas, com especial incidência nos adaptados a programas de investimento.

##### **- Métodos e técnicas de controlo**

Em termos metodológicos, o trabalho de auditoria utilizou os seguintes métodos e técnicas:

- ◆ na área de recolha de dados: exame de processos de obras, entrevistas, análises comparativas (estudos prévios e a posteriori), observações no terreno e pesquisas bibliográficas;
- ◆ na análise da informação: relação entre os objectivos e os sub-objectivos fixados para o Programa com os *outputs* e resultados.

#### **5.3.2.1.7 – Controlo de execução**

Os trabalhos de preparação, programação e de campo da auditoria decorreram entre 1 de Maio de 1998 e 26 de Fevereiro de 1999.

#### **5.3.2.1.8 – Amostra de processos de obra**

Durante o levantamento preliminar (*Preliminary Survey*) procedeu-se à identificação das fragilidades na Rede Complementar através de:

- 1) Recolha de informação associada à área a auditar;
- 2) Entrevistas com os responsáveis dos departamentos da JAE, nomeadamente do Gabinete de Planeamento e Programação (GPP);



- 3) Recolha dos Critérios de Avaliação de Programação das Actividades do PIDDAC (CAPAP);
- 4) Identificação dos principais segmentos-chave do Planeamento ao nível das obras do PIDDAC.

A desagregação do Programa em estudo é feita ao nível do Mapa orçamental XI por 24 Projectos (IC) e a nível interno por Actividades (Acções ou Troços). As referidas Actividades não têm expressão a nível do Mapa XI.

Verificando-se a referida desagregação, foram seleccionados para análise, numa primeira fase e através dos indicadores de execução física cuja apresentação é feita através dos Relatórios de Execução do PIDDAC, os IC:

- 1) Com execução física situada entre 8% e 11%, os IC 3-(Setúbal-Coimbra), 4-(Sines-Faro), 5-(Póvoa de Varzim-Murça), 7-(Coimbra-Covilhã), 9-(Alcobaça-Tomar) e 16-(Via Rápida Lisboa - Cascais (Radial da Pontinha));
- 2) Com total ausência de realização física (*sleeping projects*), os IC 6- (Santa Comba Dão - Celorico da Beira), 12 - (Viseu - Covilhã) e 14 - (Barcelos - Braga);
- 3) Devido à sua extensão e grau de realização (53%), o IC1- (Lisboa - Valença);
- 4) Pela importância vital que desempenham na Área Metropolitana de Lisboa, o IC13 - (Anel Regional de Lisboa lanço Nó de Coima - EN 118), o IC17 - (Circular Regional Interior de Lisboa (CRIL) e o IC18 - (Circular Regional Exterior de Lisboa (CREL));
- 5) Na sequência do Despacho do Senhor Conselheiro da Área, exarado no Relatório nº 5/98-CC6/Audit, de 16-12-1998, no decorrer do trabalho de campo, a obra do IC8 - (Figueira da Foz – Segura) Sertã–Proença-a-Nova.

#### **5.3.2.1.8.1 – Obras Seleccionadas**

Face aos critérios apresentados, foram seleccionados blocos representativos de obras, nos casos dos IC 1, 3, 4, 16 e 17. Este método é particularmente recomendável para o caso presente, dada a existência de uma forte dispersão de obras.

Nos restantes casos, foram seleccionadas obras representativas de cada um dos respectivos IC.

A etapa seguinte consistiu em proceder à análise dos processos das obras seleccionadas, sempre com o objectivo de detectar as causas dos atrasos verificados nos IC já referidos. Para esse efeito, tendo em conta que não era necessário, nem tão pouco compatível com o calendário de auditoria, valorizar o elevado volume de informação disponível dentro dos processos de cada uma das obras em estudo, os documentos seleccionados foram apenas os contratos, termos adicionais, apostilhas e informações sobre revisões de preços.

Numa primeira fase, a análise foi realizada com intuítos cronológicos, isto é, procurou-se verificar se a duração da obra respeitou o tempo previsto no contrato, desde a consignação ou,



pelo contrário, se os prazos não foram respeitados e se verificaram prolongamentos até à recepção provisória e/ou definitiva ou à data de abertura ao tráfego.

Na segunda fase, tendo em conta que os atrasos verificados ao nível das obras originam agravamento dos custos das mesmas, o trabalho incidiu sobre o apuramento e quantificação dos custos adicionais.

Este tipo de **avaliação dinâmica** permitiu verificar os aspectos financeiros, jurídicos e técnicos, de modo a compreender as causas que mais concorreram para os atrasos e para os custos adicionais das obras, tendo subjacente dois objectivos importantes:

- ◆ uma avaliação que se destina a informar os protagonistas do Programa (*formative evaluation*), com vista à introdução de melhorias na gestão;
- ◆ uma avaliação, exercida num quadro de independência, que procura o conhecimento do valor intrínseco do Programa (*summative evaluation*) e se destina aos poderes públicos e aos cidadãos.

O binómio métodos qualitativos/quantitativos utilizados e a conjugação das análises de aspectos financeiros, jurídicos e técnicos permitiu tirar conclusões sobre as causas da deficiente concretização da Rede Complementar.

Explicitados os objectivos e a metodologia utilizados para a amostragem, procede-se seguidamente à identificação das obras seleccionadas:

<b>Itinerário</b>	<b>Obras</b>
IC1	Póvoa de Varzim – Apúlia; Miramar – Maceda; EN8 Variante ao Bombarral; Variante à EN8 entre Torres Vedras e Bombarral
IC3	EE NN 342, 347 e 110 Beneficiação entre Condeixa e Pontão; EN 118 Beneficiação entre Km 47 + 500 e o Km 86 + 700; EN118 Beneficiação entre o Km 28 + 100 (a 3 500 m a Sul de Porto Alto) e o Km 43 + 100 (a 800 m a Norte de Benavente)
IC4	Variante à EN125 em Portimão (1ª Fase), incluindo supressão à passagem de nível de Estombar; EN125 Vila do Bispo – Lagos
IC5	Variante de Fafe (1ª Fase)
IC7	Raiva – Catraia dos Poços
IC8	Sertã – Proença-a-Nova
IC9	Variante de Barosa
IC13	Anel Regional de Lisboa – Lanço Nó de Coia – EN118
IC16	Variante à EN9 entre Linho e Lourel – Sublanço Ranholas (EN249) – Lourel; Radial da Pontinha
IC17	Cintura Regional Interna de Lisboa (CRIL): Lanço Olival de Basto – Sacavém – Ligação Frielas – Grilo Alto do Duque – Nó da Buraca (inclusive) Lanço Pontinha – Odivelas – Olival de Basto
IC19	Cintura Regional Externa de Lisboa (CREL): EN117 Queluz - Cacém

Quadro 3 – Processos de obras que foram analisados no decurso da auditoria



### 5.3.2.2 – Observações de auditoria

#### 5.3.2.2.1 – Execução financeira do Programa

O Programa foi dotado nos anos de 1994 a 1997 com a verba total de Esc. 244 736 813 647\$00.

Anos	Dotação Inicial	Dotação Utilizável	Autorizações Líquidas (levantamentos)	Saldo	Reposições
1994	45 140 000 000,	45 359 436 032,	45 359 463 632,	27 599,	27 599,
1995	55 000 000 000,	60 911 341 712,	60 911 522 000,	180 288,	180 288,
1996	59 300 000 000,	64 286 049 480,	66 036 317 328,	1 750 267 848,	1 750 267 848,
1997	72 732 679 000,	74 179 986 422,	74 269 112 867,	89 126 445,	89 126 445,
<b>Total</b>	<b>232 172 679 000,</b>	<b>244 736 813 646,</b>	<b>246 576 415 827,</b>	<b>1 839 602 180,</b>	<b>1 839 602 180,</b>

Quadro 4 – Execução financeira no Programa Modernização da Rede Complementar no período de 1994 a 1997. Fonte: DSA/JAE. Verifica-se por este quadro que o decréscimo na execução física e na consignação de novas obras nos anos de 1996 e 1997, em relação aos anos de 1994 e 1995, não teve como causa a falta de dotação financeira. Na verdade, constata-se mesmo uma evolução do financiamento do Programa nos dois últimos anos em análise (1996/97).

#### 5.3.2.2.2 – Resultado da verificação

##### 5.3.2.2.2.1 – Planeamento

- ◆ Os desvios à programação anual prevista nos Planos de Investimento do PIDDAC, quer em termos de execução física quer em termos de execução financeira, comprometeu o quadro de rigor de planeamento e gestão que deveria orientar a actividade da JAE. Considerando a elevada capacidade de realização, bem como a competência técnica dos quadros da JAE, tem de concluir-se que a fraca importância atribuída à programação anual criou uma lacuna no planeamento de curto prazo que contribuiu para a ocorrência de elevados custos adicionais que poderiam ser minimizados.
- ◆ Detectaram-se problemas quer ao nível das fontes documentais de planeamento e de controlo da JAE quer em relação à coerência entre documentos distintos que contêm informação sobre a mesma obra. Por esse motivo, entendeu-se conveniente proceder à avaliação do grau de concretização dos objectivos de execução física a partir das seguintes fontes documentais: documentos de "Aberturas ao tráfego", "Mapa Resumo de Controle de obras", PMP 1994/1997 e execução patente nos Relatórios de Execução do PIDDAC.
- ◆ Foi lançado o PRN 2000 sem estar alicerçado em estudos de tráfego que incorporassem as mais valias que deviam ter sido adquiridas na vigência do PRN 85. Saliencia-se que o PRN 85 devia ter sido sujeito a avaliação criteriosa no tocante ao cumprimento dos seus objectivos e à identificação de erros e ajustamentos a realizar.



- ◆ Verificaram-se atrasos significativos na conclusão dos processos de expropriações que se reflectiram em adiamentos e perturbações no ritmo de execução das obras. Neste domínio, salienta-se a ausência de adequado planeamento como factor essencial de garantia de que as expropriações se concretizam atempadamente, de modo a possibilitar que a consignação se processe num só acto.

#### 5.3.2.2.2 – Planos de Actividades

- ◆ Verificou-se a impossibilidade de efectuar o controlo e apuramento de desvios em conformidade com as regras e princípios de planeamento, programação e controlo, dada a não elaboração de Planos de Actividades (PA), pela JAE, durante o período abrangido pela auditoria (1985/1997).
- ◆ Este documento essencial de planeamento, programação e controlo, permitiria verificar em que medida os objectivos programáticos de médio e longo prazo, superiormente definidos, foram ou não cumpridos.

#### 5.3.2.2.3 – Relatórios de Execução PIDDAC e Relatórios de Actividades

- ◆ A análise, recolha, tratamento e consequente comparabilidade dos indicadores utilizados para a programação (PIDDAC), revelou-se um exercício de certa dificuldade face às disfunções na forma e no conteúdo dos relatórios em apreço.

#### 5.3.2.2.4 – PRN 85

- ◆ Verificou-se que o PRN 85 aprovado pelo DL n° 380/85, de 26 de Setembro, constituiu um documento estratégico, não temporalizado (a sua temporalização foi efectuada através do PMLP 1987/1995) e ausente de programação financeira.

Este diploma veio definir formalmente a classificação e as características das comunicações públicas rodoviárias. Com este plano, pretendeu-se alcançar objectivos primordiais, como o correcto funcionamento do sistema de transportes rodoviários, o desenvolvimento de potencialidades regionais, a redução do custo global daqueles transportes, o aumento da segurança da circulação, a satisfação do tráfego internacional e a adequação de gestão financeira e administrativa da rede.

- ◆ No tocante à avaliação física do Programa (MRC), os dados fornecidos pela JAE revelam que, não só a extensão prevista dos IC é bastante díspar, como o é também a execução.

Foi possível concluir que a realização física percentual total dos IC se situa, somente, em 40 %, ou seja, de 2510 Km de rede rodoviária complementar para construir, ainda só estão concluídos 994 Km. Contribuem decisivamente para esta situação alguns IC em que essa realização é significativamente baixa, nomeadamente o IC 3-(Setúbal-



Coimbra)-10%, o IC 4-(Sines-Faro)-9%, o IC 5-(Póvoa de Varzim-Murça)-10%, o IC 7-(Coimbra-Covilhã)-11%, o IC 9-(Alcobaça-Tomar)-8%, o IC 16-(Via Rápida Lisboa-Cascais)-9% e os IC 6-(Santa Comba Dão-Celorico da Beira), 12-(Viseu-Covilhã) e 14-(Barcelos-Braga) que ainda não tiveram qualquer execução física.

- ◆ Até ao ano de 1993, ficaram concluídos 748 Km, portanto 30 % do previsto.
- ◆ Nos anos de 1994 e 1995 concluíram-se 138 Km. Nos anos de 1996 e 1997 foram concluídos 108 Km de estradas dos IC, verificando-se, portanto, uma tendência de decréscimo de realização física.
- ◆ Há importantes alterações nos dois últimos anos, 1996/1997, no ritmo de obras abertas ao tráfego e de novas consignações de obras dos Itinerários Complementares.

Entre 1994/1995 foram abertas ao tráfego 21 (72%) e consignaram-se 17 (81%) novas obras.

Nos anos de 1996/1997 foram apenas abertas 8 (28%) e consignadas 4 (19%) novas obras.

- ◆ No período compreendido entre 1986 e 1997 evidenciaram-se alguns pontos altos na execução física (aberturas ao tráfego) que coincidem com a realização de actos eleitorais (eleições legislativas em 1991 e 1995) e com a conclusão do I Quadro Comunitário de Apoio (1993).

#### 5.3.2.2.2.5 – PMLP

- ◆ Este Plano elaborado pela JAE abrange o período de 1987 a 1995 e foi aprovado pelo Senhor Ministro das Obras Públicas Transportes e Comunicações, em 23 de Abril de 1987. Segundo a proposta de aprovação subscrita pelo Senhor Secretário de Estado das Vias de Comunicação, a aprovação deste Plano revestia-se *“da maior importância para se cumprir o objectivo de, em 1995, o País poder dispor de toda a (...) Rede Complementar definida no PRN (...)”*.
- ◆ A preocupação de diminuir as assimetrias entre o interior e o litoral, em termos de acessibilidade evidenciada no PMLP, não se concretizou, uma vez que se deslocou a prioridade de intervenção, em termos territoriais, do interior para o litoral.
- ◆ A previsão de conclusão de 99% dos IC até 31/12/94 não foi cumprida.
- ◆ No IC 17 verifica-se o maior número de obras com atraso na conclusão.
- ◆ Os objectivos definidos para a execução do PRN (mas não alcançados) foram reequacionados e incluídos como *“novos objectivos”* em PMP.



#### 5.3.2.2.2.6 – PIDDAC

- ◆ A plurianualidade apresentada no Mapa XI é mais um registo dos compromissos assumidos do que uma previsão plurianual das despesas a realizar no quadro dos projectos (em curso ou novos) incluídos em PIDDAC.

Verifica-se que a distribuição plurianual da despesa aparece apenas para efeito de inscrição no PIDDAC, não dependendo de uma programação financeira rigorosa.

- ◆ Cada programa, embora possuindo a enumeração dos projectos e das dotações que lhe estão adstritas, revela-se como um mero exercício de programação, o qual durante a execução será ou não seguido em função das condicionantes globais das actividades programadas, sua temporalização e concretização.

Não é de estranhar, portanto, o facto, evidenciado ao nível dos projectos incluídos no *Programa Modernização da Rede Complementar* (MRC), de possuírem uma determinada programação (dotação inicial) e durante a execução se verificarem transferências inter e intra projectos significativas, de algum modo descaracterizadoras das programações apresentadas pelos Governos à AR e por esta aprovados em sede de Orçamento de Estado.

- ◆ Algumas obras apresentaram atrasos significativos em relação à data de lançamento (consignação).
- ◆ Revelaram-se atrasos significativos, entre os 34 e os 60 meses, na conclusão de algumas obras.

#### 5.3.2.2.2.7 – Equidade na distribuição territorial

Os distritos de Faro, Porto e Lisboa foram considerados prioritários em termos de investimento.

#### 5.3.2.2.2.8 – Impacto dos investimentos na geografia da acessibilidade

- ◆ Registou-se uma melhoria muito significativa na acessibilidade global.
- ◆ As áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e a faixa litoral em geral são as áreas do País onde a acessibilidade é superior, mantendo-se um desequilíbrio regional expressivo.
- ◆ Observou-se, segundo o indicador da variação total do potencial demográfico entre 1985 e 1997, que foram agravadas as assimetrias regionais entre o litoral e as regiões de maior interioridade, essencialmente durante a execução do II Quadro Comunitário de Apoio.



#### **5.3.2.2.2.9 – Os custos da nova acessibilidade**

- ◆ Os distritos que tiveram custos unitários superiores à média nacional foram Lisboa, Faro, Porto, Viseu e Castelo Branco.
- ◆ Os distritos onde foi menos oneroso para o Estado melhorar a acessibilidade em 1 Km/hora foram Beja, Braga e Évora.
- ◆ O distrito que registou valores mais elevados, no que respeita aos custos unitários de construção, foi Lisboa e os distritos em que, em média, foi mais barato construir foram Beja e Portalegre.

#### **5.3.2.2.2.10 – Sinistralidade rodoviária e programação de investimentos na JAE**

- ◆ De acordo com os documentos fornecidos pela JAE, não foram elaborados, no período de 1985 a 1996, estudos que permitissem de uma forma objectiva avaliar quais os troços críticos em termos de sinistralidade rodoviária, bem como identificar as prioridades de intervenção ao nível da beneficiação ou da substituição das infra-estruturas de transporte rodoviário.
- ◆ Apenas em 1996 foi elaborado um primeiro estudo sobre sinistralidade rodoviária (para o período entre 1993 e 1995) cujo principal objectivo consistiu na identificação de “pontos negros”, bem como de zonas de intervenção prioritária.

#### **5.3.2.2.2.11 – Sinalização rodoviária**

- ◆ A JAE desenvolveu esforço técnico no sentido da normalização e identificação de problemas de sinalização rodoviária.

Em 1998, celebrou um protocolo com o Automóvel Clube de Portugal, visando especificamente a melhoria destas sinalização.

#### **5.3.2.2.2.12. Qualidade cartográfica**

- ◆ A cartografia disponibilizada apresentou alguns problemas relacionados com a sua qualidade e coerência em relação a documentos de referência, como é o caso da cartografia do Instituto Português de Cartografia e Cadastro (IPCC).

#### **5.3.2.2.2.13 – Situações específicas ao nível das obras analisadas**

- ◆ Na análise dos processos das obras verificou-se que a Comissão de Apreciação de Propostas não fez sempre uma apreciação exaustiva e fundamentada de todas as propostas admitidas a



concurso, nem teve em consideração todos os factores do critério de adjudicação previamente fixados no Programa de Concurso, limitando-se, em regra, a analisar, sucintamente e só, as propostas que apresentavam valores mais baixos. Observou-se, assim, uma insuficiente fundamentação do acto de adjudicação das empreitadas.

- ◆ Verificou-se na análise documental que os Itinerários que se situam na vizinhança de zonas urbanas não possuem projectos de obras onde estejam devidamente identificados o tipo de trabalhos de infra-estruturas de subsolo, os quais acabam por constituir um entrave à progressão normal dos trabalhos, para além de acarretarem acréscimos de custo significativos e geralmente não previstos.
- ◆ Detectou-se que algumas obras tiveram trabalhos a mais e a menos dispensados de contrato escrito, nos termos de cláusulas apostas nos respectivos Cadernos de Encargos que dispensam tal formalidade quando o valor dos trabalhos não ultrapassa 10 % do valor da adjudicação.
- ◆ Verificou-se que, através dos trabalhos a mais, são adoptadas soluções diferentes das postas a concurso e resultantes do respectivo projecto.
- ◆ Apuraram-se grandes desvios entre o preço final da construção e o valor-base do concurso, resultantes essencialmente das alterações introduzidas no projecto ou do próprio alargamento do seu âmbito.

Na documentação analisada não se encontrou um princípio orientador que ajude a tomar as decisões correctas no domínio das terraplanagens e da drenagem.

- ◆ No que se refere à pavimentação, observou-se frequentemente a necessidade de se promover alterações ao projecto, o que revela pouca profundidade na revisão do projecto ou desrespeito pelo projecto aprovado.
- ◆ Observou-se que as obras são adjudicadas sem os processos de expropriações se encontrarem concluídos ou em fase de conclusão, originando sobretudo quebras no ritmo dos trabalhos, dilação de prazos e custos adicionais.
- ◆ A abertura de concurso para a construção de uma obra deve assentar sempre sobre o projecto de execução. Nas obras auditadas observou-se porém:
  - ◇ A abertura de concursos sem projectos de execução aprovados;
  - ◇ A insuficiência generalizada da componente geotécnica e de impacto ambiental dos projectos;
  - ◇ A falta de rigor da maioria dos projectos, por não considerarem as condições reais no terreno;
  - ◇ A falta de qualidade técnica, a nível de concepção e dimensionamento, de muitos projectos;
  - ◇ A facilidade com que, já em obra, se procede a alterações de vulto ao projecto aprovado.



#### 5.3.2.2.14 – Principais desvios nos custos das obras

- ◆ Foram detectadas 7 obras cujos desvios, relativamente ao valor de adjudicação, foram superiores ao desvio padrão em relação à média e se situam entre 175% e 351%.
- ◆ Por projecto, verificou-se que, em média, os IC 2, 4, e 17 foram os Itinerários onde o custo total das obras mais se afastou do valor de adjudicação, com valores superiores a 160%, 115% e 80%, respectivamente.

#### 5.3.2.3 – Audição dos Responsáveis

No exercício do princípio do contraditório, nos termos do nº 3 do artº 87 da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, o relato de auditoria para os efeitos previstos no artº 13º da Lei nº 98/97, foi enviado às seguintes entidades:

- ◆ Direcção-Geral do Orçamento – 14ª Delegação (DGO)
- ◆ Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP)
- ◆ Gabinete de Coordenação dos Investimentos (GCI)
- ◆ Junta Autónoma das Estradas (JAE)
- ◆ Ministro do Equipamento, de Planeamento e da Administração do Território (MEPAT)

Não foram recebidas respostas do GCI e do MEPAT

A JAE respondeu ao contraditório no ofício nº 1341 e a resposta limitou-se, no essencial, a tecer considerações gerais sobre a actividade deste Organismo nos anos envolvidos pela auditoria.

Especificamente sobre o relatório do Tribunal de Contas acrescenta que se inscreve

*“no tipo de apreciações e críticas que a JAE sempre valorizou com vista à melhoria progressiva dos seus comportamentos e a que, no actual momento – transformação num conjunto de três Institutos já aprovado em Conselho de Ministros – se dará particular relevância na reorganização dos Serviços ”.*

Considera ainda que no período em análise

*“ ocorreram diversas alterações normativas: aumento de carga de veículos, normas de sinalização, estudos de impacte ambiental, novo código de Expropriações, novas regras de aplicação de fundos comunitários, etc. “.*



Refere ainda que

*“ o PRN e o Plano a Médio e Longo Prazo são concretizados através dos PIDDAC anuais que têm que ser encarados como as suas “revisões anuais”. Um estudo à posteriori do PRN devia encará-lo como colecção de PIDDAC executados. ”.*

Por fim considera que

*“ A análise do Tribunal de Contas pode contribuir para a alteração do quadro legal e práticas nacionais de elaboração dos PIDDAC sem que cada obra aprovada tenha financiamento garantido, e não alterável, em anos sucessivos, o que muito beneficiaria uma instituição como a Junta cujas obras públicas se prolongam por vários anos. “.*

Relativamente à resposta do Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP) a coberto do ofício nº 455 é alegado que

*“ De facto de acordo com o estabelecido nos artigos 2º, alínea f) e 7ª alínea d) do Decreto-Lei nº 4/95 de 17/01, compete ao DPP proceder ao acompanhamento da execução financeira e física e à avaliação dos programas e projectos da Administração Central. “.*

Refere ainda que apesar de o Departamento ter desenvolvido

*“ esforços no sentido de executar cabalmente as suas competências designadamente solicitando às entidades responsáveis pela execução do PIDDAC em cada Ministério informação, por projecto, sobre a componente física e financeira, quer no âmbito da programação inicial quer no que se refere à execução anual ... “*

tem enfrentado sérias dificuldades nesta matéria, por que recebem essencialmente relatórios de execução financeira que raramente apresentam indicadores de execução física e

*“ Por outro lado, o quadro do DPP não dispõe de recursos humanos com formação específica em áreas relacionadas com acompanhamento de obras; esta tarefa só seria efectivamente executada por recurso a equipas com experiência nestas áreas através da aquisição de serviços, o que é incomportável no âmbito das actuais disponibilidades orçamentais deste Departamento”.*

Informa ainda que está em vias de conclusão o sistema de informação do PIDDAC que permitirá ao Departamento dispor de uma base de dados estruturada por programas, projectos e subprojectos.



Contudo, segundo frisam o funcionamento em pleno deste sistema, só será possível, com o envolvimento de todas as entidades responsáveis pelo PIDDAC através da ligação “*on line*” a todos os Ministérios para transferências de toda a informação necessária à base de dados.

No que concerne à resposta da 14<sup>a</sup> Delegação – (PIDDAC) da Direcção-Geral do Orçamento através do ofício 1032 é referido que não se oferece a esta Delegação tecer quaisquer considerações relativamente ao teor das conclusões e recomendações formuladas no relatório.

Em conformidade com o disposto no art.º 13.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e art.º 24.º, n.º 4, da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro e a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório, as respostas dos auditados constam integralmente do apêndice do respectivo relatório de auditoria aprovado pela 2<sup>a</sup> Secção.