



Tribunal de Contas

---

*CAPÍTULO IV*

*Investimentos do Plano*





## IV – INVESTIMENTOS DO PLANO

### 4.1 – Considerações Gerais

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

O PIDDAC, traduzido no OE pelo Mapa XI, nos termos do n.º 4 do art. 12.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro – LEOE<sup>1</sup>, deve apresentar os programas e os projectos que, integrados no âmbito dos Investimentos do Plano, a Administração Central pretenda realizar e que impliquem encargos plurianuais e evidenciar as fontes de financiamento dos programas, a repartição destes por sectores e regiões e os programas e projectos novos.

O presente capítulo integra, para além da análise da execução global do PIDDAC, as sínteses relativas aos seguintes relatórios:

- ◆ Acção instrumental “Desenvolvimento e Gestão de Base de Dados da DGT, DGO, DPP e DGDR, relativas ao PIDDAC e Fundos Comunitários”, orientada para, através do conhecimento e do acesso aos dados residentes nos Sistemas de Informação da DGO, DPP, DGDR e DGT, criar na DGTC as condições propícias à existência de informação atinente ao PIDDAC, Fundos Estruturais (FEDER, FSE, FEOGA - Orientação e IFOP) e Fundo de Coesão;
- ◆ Auditoria a “Despesas Específicas do PIDDAC e Programas Próprios da Segurança Social”, que visou a análise da legalidade e regularidade dos procedimentos e operações subjacentes à execução das despesas cuja realização foi da responsabilidade do CDSSS de Évora e das IPSS, estas enquanto entidades beneficiárias de financiamento público;
- ◆ Auditoria de Gestão ao Projecto “Concepção/Construção do Novo Hospital Distrital de Tomar” do Programa PIDDAC “Criação, Remodelação e Equipamento de Infra-Estruturas Hospitalares”, na qual se procedeu à análise do referido Projecto, cuja responsabilidade foi da DGIES, com o objectivo de caracterizar, mensurar e avaliar, física e financeiramente, a relação entre o previsto e o realizado, além de apreciar a legalidade e a regularidade dos procedimentos e operações subjacentes à sua execução, bem como do acompanhamento e controlo implementados e efectuados.

Tendo em vista o exercício do direito de resposta, em cumprimento do princípio do contraditório, nos termos do disposto nos art.ºs 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, foram enviados às entidades competentes quer a “Análise Global da Execução do PIDDAC” quer os relatos referentes às auditorias supra mencionadas.

Assim, sobre a “Análise Global da Execução do PIDDAC”, foram ouvidos o DPP e a DGO que apresentaram as suas alegações. As respostas, depois de analisadas, foram transcritas ou sintetizadas nos pontos próprios do presente capítulo.

<sup>1</sup> Ainda aplicável ao Orçamento e Conta de 2001, nos termos do artigo 82.º, n.º 1, da nova Lei de Enquadramento – Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto.

No que respeita às auditorias atrás referidas, foram ouvidas as competentes entidades e as suas alegações evidenciadas nos relatórios de auditoria.

As sínteses elaboradas para efeitos do presente Parecer tiveram em consideração o teor daquelas alegações.

## **4.2 – Análise global**

### **4.2.1 – Enquadramento**

A análise global abrangeu o enquadramento nacional, constitucional e legal, e comunitário, a previsão e a execução financeira globais e a expressão sectorial da execução do PIDDAC. Para o efeito, a análise incidiu sobre o quadro normativo relativo ao PIDDAC, bem como sobre a execução reflectida na CGE e a execução por sectores do Cap. 50º e global, segundo os elementos fornecidos pelo DPP.

#### **4.2.1.1 – Estrutura do planeamento**

##### **◆ Normas Comunitárias**

A actividade pública nacional de planeamento encontra-se condicionada por normas de direito comunitário originário e derivado, directamente aplicáveis nos Estados membros da União Europeia.

Assim, quer o Tratado que instituiu a Comunidade Económica Europeia (Tratado de Roma)<sup>1</sup> quer os actos de direito comunitário derivado<sup>2</sup>, ao definirem os objectivos da União, dos Fundos estruturais e dos outros instrumentos financeiros e, bem assim, as orientações a que devem submeter-se as políticas económicas e sociais a empreender no seio da União, constituem limites materiais ao planeamento a realizar pelos Estados membros. De igual modo, por via dos princípios da complementaridade e da parceria<sup>3</sup>, encontram-se os EM compelidos a empreender acções e a afectar recursos de acordo com os objectivos comunitários, a fim de poderem beneficiar do co-financiamento. Os recursos financeiros provenientes da União Europeia no âmbito dos Quadros Comunitários de Apoio são, pois, enformados por objectivos comunitários que se estendem aos vários instrumentos do planeamento nacional, designadamente ao PIDDAC.

Acrescem a estes constrangimentos as obrigações impostas aos EM em matéria de disciplina orçamental e financeira, resultantes dos art.ºs 104º e 121º do Tratado de Roma, na versão resultante do Tratado de Amesterdão, e desenvolvidas no Pacto de Estabilidade e Crescimento<sup>4</sup>, tendo por

---

<sup>1</sup> As referências doravante feitas ao Tratado de Roma reportam-se à versão resultante das alterações introduzidas pelo Tratado da União Europeia (TUE) e pelo Tratado de Amesterdão (TA).

<sup>2</sup> A título exemplificativo das disposições do Tratado de Roma, vejam-se os art.ºs 158º e 160º. Quanto ao direito derivado veja-se o Regulamento (CE) n.º 1260/99, de 21 de Junho.

<sup>3</sup> Estes princípios encontram-se expressos no art. 8º do Regulamento (CE) n.º 1260/99, de 21 de Junho, que impõe constrangimentos ao planeamento pelos Estados membros.

<sup>4</sup> O Pacto é composto pela Resolução do Conselho Europeu, de 17 de Junho de 1997, pelo Regulamento (CE) n.º 1466/97, do Conselho, de 7 de Julho de 1997, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão das políticas económicas, e pelo Regulamento (CE) n.º 1467/97, da mesma data do anterior, referente à aceleração e clarificação da aplicação dos procedimentos relativos aos défices excessivos, já anteriormente previsto pelo Regulamento (CE) n.º 3605/93, de 22 de Novembro.



objectivos a consolidação das finanças públicas e a convergência nominal e real no seio da União Europeia.

Desde a adesão de Portugal à CEE, em 1986, sempre foram estabelecidos programas de convergência, sendo relevante para o presente parecer o Programa de Estabilidade e Crescimento para o período 1999-2002. Destaca-se neste Programa, por um lado, a preocupação de aprofundar a consolidação das finanças públicas, quer por via do aumento da receita fiscal quer por via da introdução de medidas potencialmente propiciadoras de um melhor controlo da despesa orçamental e, conseqüentemente, de maior rigor financeiro. Por outro lado, salienta-se a aposta no investimento público como meio de *“dotar o País de capital físico necessário à realização das reformas nos mercados de trabalho e de bens e serviços essenciais para conferir à economia portuguesa maior capacidade de ajustamento a eventuais choques assimétricos”*.

## ◆ Normas nacionais

Dispõe a al. e) do art. 80º da CRP<sup>1</sup> que um dos princípios da organização económico-social é o do planeamento democrático do desenvolvimento económico e social, sendo uma das incumbências prioritárias do Estado criar os instrumentos jurídicos e técnicos necessários para o efeito, como resulta da al. i) do art. 81º do mesmo diploma fundamental<sup>2</sup>.

A hierarquia dos planos – cujos objectivos se encontram consignados no art. 90º da CRP – é encimada pela Lei das grandes opções<sup>3</sup>, que deve *“fundamentar a orientação estratégica da política de desenvolvimento económico e social”*<sup>4</sup>, surgindo em seguida os planos nacionais<sup>5</sup>, que podem integrar programas específicos de âmbito territorial e de natureza sectorial<sup>6</sup>. No que respeita aos planos nacionais, pode ainda distinguir-se, nos termos da Lei n.º 43/91, de 27 de Julho – Lei Quadro do Planeamento –, os planos de médio prazo<sup>7</sup> e os planos anuais<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> Na versão resultante das alterações sucessivamente introduzidas pelas revisões constitucionais de 1982, 1989, 1992, 1997 e 2001.

<sup>2</sup> A redacção anterior à Lei Constitucional n.º 1/97 referia-se apenas à criação de *“estruturas jurídicas e técnicas necessárias à instauração de um sistema de planeamento democrático da economia”*.

<sup>3</sup> A sua aprovação é da competência da Assembleia da República, nos termos da al. g) do art. 161º da CRP, sendo a proposta da autoria do Governo.

<sup>4</sup> Cf. art. 2º, n.º 2, da Lei Quadro do Planeamento – Lei n.º 43/91, de 27 de Julho.

<sup>5</sup> No âmbito das competências administrativas do Governo encontra-se a de elaborar os planos, com base nas leis das grandes opções do plano, como estatui a al. a) do art. 199º da CRP.

<sup>6</sup> Na versão resultante da revisão constitucional de 1992, a CRP distinguiu, no âmbito dos planos, o plano de desenvolvimento económico e social de médio prazo e o plano anual. Esta distinção, constante do art. 92º, foi abandonada na revisão de 1997, não se estabelecendo nesta quais os tipos de planos, designadamente, consoante o seu âmbito de vigência temporal. Essa ausência de pormenorização da tipologia dos planos terá ficado a dever-se à necessidade de *“abrir caminho à reelaboração, em sede de lei ordinária, da prática do planeamento”*, uma vez que a tipologia instituída na anterior versão da CRP não estava a ser cumprida. Mais se pretendeu *“conferir ao legislador ordinário margem de escolha acrescida para criar instrumentos de planeamento democrático adequados à complexidade crescente das funções a exercer pelos decisores políticos”* (v. Magalhães, José, Dicionário da Revisão Constitucional, Editorial Notícias, 1999, pág. 155).

<sup>7</sup> Estes *“reflectem a estratégia de desenvolvimento económico e social definida pelo Governo, tanto a nível global como sectorial e regional, no período de cada legislatura”*, de acordo com o disposto no art. 2º, n.º 3, da Lei Quadro do Planeamento.

<sup>8</sup> Os planos anuais *“enunciam as medidas de política económica e social a concretizar pelo Governo no ano a que respeitam, com a sua expressão sectorial e regional, bem como a programação da sua execução financeira, prevista no Orçamento do Estado”*, conforme estatui o n.º 4 do art. 2º da referida Lei Quadro do Planeamento.

Os instrumentos de planeamento, designadamente as leis das grandes opções do plano, articulam-se necessariamente com o Orçamento do Estado, desde logo porque ambos são objecto de proposta do Governo e de aprovação pela Assembleia da República<sup>1</sup>, mas também porque a CRP, no n.º 2 do seu art. 105º, estatui que o Orçamento é elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento. Esta articulação impõe a existência de instrumentos de planeamento anuais, muito embora o actual n.º 2 do art. 105º da CRP não se refira expressamente à anualidade do plano, diferentemente do que acontecia com o n.º 2 do art. 108º da versão anterior à revisão constitucional de 1997 (RC/97), cujo texto aludia de forma expressa à harmonização do Orçamento com as grandes opções do plano anual. Neste sentido, releva ainda o facto de o princípio da anualidade do Orçamento, já anteriormente consagrado na respectiva Lei de Enquadramento<sup>2</sup>, ter sido consagrado constitucionalmente<sup>3</sup>.

#### 4.2.1.2 – Opções estratégicas e objectivos da política de investimentos

Pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/98, de 21 de Março, determinou o Governo a elaboração do PNDES – Plano Nacional de Desenvolvimento Económico Social e, em sequência, foi elaborado o Plano de Desenvolvimento Regional 2000-2006<sup>4</sup>.

Nos termos da própria introdução, “o Plano de Desenvolvimento Regional (PDR) constitui a proposta portuguesa de enquadramento, orientação estratégica, sistematização operacional, programação financeira e estrutura organizativa que dará origem ao estabelecimento do Quadro Comunitário de Apoio 2000-2006, na sequência do processo negocial comunitário”.

De acordo com o Programa do XIV Governo Constitucional<sup>5</sup>, a Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro, definiu para 2001 opções semelhantes às consideradas para 2000.

Mas, se é certo que a maior parte das opções se manteve, foi adoptada uma nova hierarquização das opções, que reflecte, nomeadamente, a preocupação com o reforço da cidadania e da qualidade da democracia.

Foram, então, grandes opções para 2001: *a afirmação da identidade nacional, nomeadamente, uma participação activa no processo de reforma da União Europeia e a prossecução da tradicional atitude activa face ao alargamento da União a novos membros; o reforço da cidadania e da qualidade da democracia, que é uma opção nova; a qualificação profissional, a qualidade do emprego e a sociedade do conhecimento e informação, que reflecte as apostas transversais do programa do XIV Governo; o reforço da coesão social; a criação de condições para uma economia moderna e competitiva; e, finalmente, a potenciação do território português como fonte de bem-estar e competitividade.*

---

<sup>1</sup> Cf. art. 161º, al. g), da CRP.

<sup>2</sup> Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro.

<sup>3</sup> Cf. art. 106º, n.º 1, da CRP, na redacção dada pela RC/97.

<sup>4</sup> O PNDES sucede às Opções Estratégicas para o Desenvolvimento do País no período 1994-1999, aprovadas pela Lei n.º 69/93, de 24 de Setembro, que visavam preparar Portugal para a nova envolvente sócio-económica internacional e, designadamente, para o novo contexto europeu, para a competição numa economia global e para uma vida de melhor qualidade. Por sua vez o actual PDR sucede ao Plano de Desenvolvimento Regional, apresentado por Portugal à Comissão das Comunidades Europeias, em 9 de Julho de 1993, o qual apresentava, numa linha de continuidade com o anterior, os objectivos estratégicos da convergência real entre as economias portuguesa e comunitária e da promoção da coesão económica e social no plano interno.

<sup>5</sup> O Programa incluía a estratégia governamental de médio prazo para o desenvolvimento da economia portuguesa, que enquadrou as GOP (cf. art. 3º da Lei n.º 30-B/2000, de 29 de Dezembro).



A política de investimentos públicos, em termos das GOP, pretende promover a execução do QCA III, segundo os princípios de exigência emanados das normas regulamentares, e a continuidade de uma estratégia de desenvolvimento com a tónica virada para a sociedade do conhecimento e da informação.

O PIDDAC não evidencia, uma vez mais, de forma clara, quer a sua compatibilização com as grandes opções estratégicas quer a correspondência entre os programas/projectos PIDDAC e os projectos QCA, não permitindo, desse modo, respectivamente, avaliar o PIDDAC enquanto instrumento de prossecução dos objectivos estratégicos definidos nos instrumentos nacionais de planeamento e estabelecer a articulação entre as políticas comunitárias e nacionais de investimento.

Nas suas alegações, o DPP salienta: *“A correspondência entre os conteúdos dos projectos PIDDAC e dos projectos QCA não é total, dado que nem toda a despesa é elegível no quadro dos regulamentos de acesso aos fundos estruturais. Todavia, está assegurada a correspondência entre os projectos QCA e os projectos PIDDAC associados.*

*Quanto à compatibilização do PIDDAC com as Grandes Opções Estratégicas, refere-se que estas apresentam grandes linhas de actuação política a que correspondem os conceitos de sectores ou agrupamentos de sectores, pelo que a apresentação do investimento previsto nos quadros globais iniciais ao Mapa XI não poderá evidenciar aquela compatibilização”.*

Verifica-se igualmente a ausência de instrumentos que estimem e reflectam o esforço financeiro global de investimento expresso nas GOP, em articulação com o QCA, decorrendo a sua necessidade das crescentes pluralidade e diversidade de entidades não incluídas na AC envolvidas no financiamento do referido investimento.

O DPP, nas suas alegações, refere que esta questão *“(…) exige a definição de quadros normativos e de metodologias globais que não dependem do DPP mas dos órgãos legislativos”.*

Acresce que o PIDDAC, apesar de ser um plano de investimento global e plurianual, não inclui a totalidade dos projectos a lançar em anos seguintes.

Sobre esta matéria, o DPP alega que *“o OE rege-se pela regra da anualidade não incluindo, efectivamente, projectos já finalizados ou a lançar em anos futuros, aliás de acordo com a Lei n.º 6/91”.*

Para 2001, as GOP previam uma despesa de 1 241 milhões de contos, a qual corresponde a um acréscimo de 10,9% da dotação inicial do PIDDAC 2000 e representa 5,2% do PIB e 19,5% da FBCF.

No que respeita às fontes de financiamento do PIDDAC, previam as GOP:

- ◆ Predominância do financiamento nacional, que representava 56% do total, aumentando o seu peso em cerca de 8,9 pontos percentuais face ao previsto no PIDDAC 2000. Cerca de 45% do financiamento nacional destinava-se a contrapartidas ao financiamento comunitário;
- ◆ Um esforço financeiro adicional ao financiamento nacional através do Cap. 50º, que apresentava um acréscimo de 4,5% relativamente a 2000, bem como um aumento de 28% dos fundos provenientes dos orçamentos privativos das entidades autónomas;
- ◆ Uma comparticipação dos fundos comunitários em 44% do financiamento total que, devido aos processos cumulativos de encerramento do QCA II e de consolidação da execução do QCA III, durante o ano de 2001, registou um acréscimo de 25%.

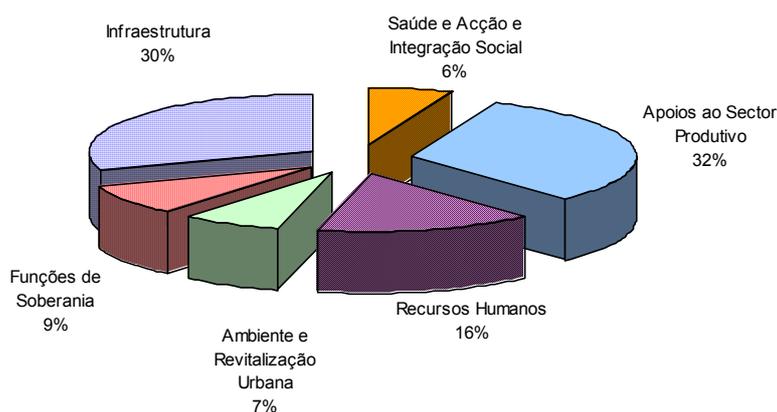
De acordo com o mesmo documento, a estrutura previsional do investimento PIDDAC era a seguinte:

- ◆ Cerca de 83% das despesas inscritas no PIDDAC eram de capital e os restantes 17% de despesas correntes, sendo de realçar as associadas aos programas de assistência técnica (QCA) e à aquisição de serviços no âmbito da elaboração de projectos de infra-estruturas;
- ◆ Nas despesas de capital havia a destacar as transferências para outros sectores, as quais representavam 57% da despesa de capital total<sup>1</sup>;
- ◆ Continuaram a predominar as intervenções de reduzida dimensão, isto é, cerca de 48,4% do número total de projectos correspondiam aproximadamente a 1,9% da despesa total (com investimentos inferiores a 50 mil contos por intervenção), enquanto 1,6% do número de projectos (correspondendo a investimentos superiores a 5 milhões de contos por projecto) era responsável por cerca de 50,1% dessa despesa;
- ◆ Aproximadamente 68% da despesa de investimento destinava-se a projectos orientados para a “criação de condições para uma economia moderna e competitiva” e para a “potenciação do território português como factor de bem estar dos cidadãos e da competitividade da economia”<sup>2</sup>.

No âmbito da sua acção o Tribunal de Contas tem desenvolvido os procedimentos adequados para com eficiência aceder à informação do PIDDAC, nomeadamente, através do acesso directo, com perfil de consulta, aos sistemas informáticos SICPIDDAC e SIPIDDAC.

#### 4.2.1.3 – Estrutura por sectores

Gráfico IV.1 – PIDDAC 2001 - Estrutura prevista por sectores



Fonte: GOP/2001.

<sup>1</sup> O documento anexo à Lei das GOP para 2001 refere que estas transferências se reportam a projectos cuja execução directa é da competência de entidades que não integram a Administração Central e que 37% das mesmas se destinavam ao sector privado (empresas, famílias, etc), designadamente no contexto dos sistemas de incentivos ao sector produtivo.

<sup>2</sup> Identificado no referido documento como a 5ª e a 6ª Opção de Política definidas pelo Governo para a Legislatura.



Os investimentos na infra-estruturação do País e na actividade produtiva representavam, nos documentos previsionais, um total de três quintos do PIDDAC. O investimento público em infra-estruturas na área da rodovia seria ainda complementado com investimento privado, através de parcerias<sup>1</sup>.

## 4.2.2 – Orçamento do PIDDAC

### 4.2.2.1 – Princípios gerais

O art. 106º da CRP determina a subordinação da elaboração, organização, votação e execução da Lei do Orçamento à LEOE (na altura, a Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro), a qual constitui uma lei de valor reforçado, por força do disposto no n.º 3 do art. 112º da Constituição. Nos termos desta lei, o Orçamento do Estado compreende *“todas as receitas e despesas da administração central, incluindo as receitas e despesas dos organismos que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública, adiante designados por fundos e serviços autónomos, bem como o orçamento da Segurança Social”*<sup>2</sup>.

Ainda na óptica da mencionada lei, a política de investimentos constituía uma prioridade a que a proposta de Lei do Orçamento do Estado deveria atender<sup>3</sup>. Neste contexto, dispunha o art. 10º, conjugado com o n.º 1 do art. 12º, que a proposta orçamental a submeter à Assembleia da República deveria conter um mapa – o mapa XI – que devia *“apresentar os programas e projectos que, integrados no âmbito dos investimentos do Plano, a Administração Pública pretenda 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”*.

Ora, a CGE deve apresentar uma estrutura idêntica à do Orçamento, de modo a possibilitar a análise e avaliação económica e financeira da execução, como decorre do disposto no art. 26º (“Princípios fundamentais”) do mesmo diploma. Não obstante, o que ressalta da comparação do mencionado art. 12º da LEOE e do mapa XI anexo à Lei do Orçamento do Estado com o mapa n.º 5 anexo à CGE é a ausência de idêntica natureza da informação apresentada por ambos. Com efeito, na referida conta, o mapa n.º 5 – intitulado “Despesas - Investimentos do Plano - Pagamentos Efectivos” – contém apenas informação da execução orçamental no âmbito restrito do Cap. 50º do Orçamento do Estado, desagregada organicamente e por programas. Não contempla, assim, como deveria, informação sobre as fontes de financiamento, a execução orçamental por projecto<sup>4</sup> e a execução orçamental dos programas por regiões.

Face ao exposto, e como se tem verificado em anos anteriores, o referido mapa n.º 5 anexo à CGE não foi elaborado em conformidade com o art. 26º da LEOE.

A DGO, nas suas alegações, informa que *“(…)o sistema informático não permitia, no ano em questão, a contabilização dos fundos comunitários por fontes de financiamento e regiões. Perante esta limitação, as fontes de financiamento comunitário eram identificadas, no Cap. 50º através de uma rubrica orçamental, com alínea”*.

<sup>1</sup> Conforme documento mencionado, *“De facto, os investimentos das concessionárias de auto-estradas deverão ter atingido 25Mc no ano de 1999, prevendo-se 118Mc para 2000 e 254Mc para 2001”*.

<sup>2</sup> Cf. art. 3º, n.º 1, que consagra a definição dos princípios da unidade e da universalidade.

<sup>3</sup> Cf. art. 9º, n.º 2.

<sup>4</sup> De notar que, para além das disposições citadas da LEOE, a al. j) do art. 17º da Lei Orgânica da Direcção-Geral do Orçamento, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 344/98, de 6 de Novembro, comete às respectivas delegações a competência para *“efectuar o controlo financeiro dos programas e projectos orçamentais”*.

#### 4.2.2.2 – Fontes de financiamento

Da informação contida nos documentos previsionais iniciais relativos ao PIDDAC na sua globalidade, resultava a seguinte estrutura de financiamento:

**Quadro IV.1 – PIDDAC Previsional**

(em milhões de contos)

PIDDAC TOTAL		Mapa XI - OE Inicial
Financiamento Nacional	Cap. 50º	541,1
	Outras Fontes	154,6
Financiamento Comunitário		(*) 545,4
<b>Total</b>		<b>1 241,1</b>

(\*) Correspondendo 59,8 Mc ao Cap. 50º e 485,6 Mc a Outras Fontes.

Fontes:

Lei n.º 30-B/2000, de 29 de Dezembro - GOP/2001.

Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro - OE/2001.

Para uma visualização das fontes de financiamento do PIDDAC global, de acordo com os documentos previsionais, apresenta-se o quadro seguinte:

**Quadro IV.2 – Fontes de financiamento do PIDDAC global**

(em contos)

Financiamento		Tradicional		Apoios		Total	
		Valor	%	Valor	%	Valor	%
Cap.50º	Nacional	332 406 750	55,8	208 724 205	32,3	541 130 955	43,6
	Comunitário	57 038 332	9,6	2 766 402	0,4	59 804 734	4,8
<b>Total - Cap. 50º</b>		<b>389 445 082</b>	<b>65,4</b>	<b>211 490 607</b>	<b>32,8</b>	<b>600 935 689</b>	<b>48,4</b>
Outras Fontes	Nacional	51 661 529	8,7	102 967 162	16,0	154 628 691	12,5
	Comunitário	154 761 068	26,0	330 858 602	51,3	485 619 670	39,1
<b>Total – Outras Fontes</b>		<b>206 422 597</b>	<b>34,6</b>	<b>433 825 764</b>	<b>67,2</b>	<b>640 248 361</b>	<b>51,6</b>
<b>Total</b>		<b>595 867 679</b>	<b>100,0</b>	<b>645 316 371</b>	<b>100,0</b>	<b>1 241 184 050</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Mapa XI do OE inicial (Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro).

A nível de execução financeira global do PIDDAC, o quadro seguinte apresenta a comparação entre os valores orçamentados e os executados. No que respeita à execução orçamental foram considerados, exclusivamente para este efeito, os valores obtidos pelo DPP e que correspondem à despesa realizada pelos executores, uma vez que a CGE reflecte os pagamentos no caso dos serviços sem autonomia, e os valores requisitados e autorizados, no caso dos serviços com autonomia administrativa e financeira.



**Quadro IV.3 – Execução financeira global do PIDDAC**

(em milhões de contos)

PIDDAC TOTAL		Mapa XI - OE inicial (1)		Executado (2)		Taxa de Execução
		Valor	%	Valor	%	
Financiamento Nacional	Cap. 50º	541,1	43,6	452,2	48,0	83,6
	Outras fontes	154,6	12,5	157,5	16,7	101,9
Financiamento Comunitário		545,4	43,9	(*) 332,9	35,3	61,0
<b>Total</b>		<b>1 241,1</b>	<b>100,0</b>	<b>942,6</b>	<b>100,0</b>	<b>75,9</b>

(\*) Correspondendo 27,9 milhões de contos ao Cap. 50º e 305,0 milhões de contos a "Outras Fontes".

Fontes:

(1) Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro.

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

Da comparação dos valores constantes do Mapa XI anexo ao OE inicial (conjugação do quadro supra com o quadro a seguir apresentado) com o nível dos pagamentos efectuados (valores do DPP), verifica-se um aumento de 7,9% relativamente a 2000, ou seja, uma taxa de execução de 75,9%. As fontes de financiamento do PIDDAC apresentaram as seguintes taxas: o Cap. 50º – FN, 83,6% (acréscimo de 7,8%), as “Outras Fontes” – FN, 101,9% (acréscimo de 14,8%) e o Financiamento Comunitário, 61,0% (acréscimo de 8,2%).

A verificação de uma taxa de execução financeira de 75,9%, embora superior à de 2000, continua a indiciar que os objectivos planeados e orçamentados (nas GOP e OE) para o PIDDAC 2001, se mostraram pouco consistentes.

Nas suas alegações o DPP refere que: “A execução global do PIDDAC 2001, reflectida na respectiva taxa de execução é da exclusiva responsabilidade dos organismos executores, limitando-se o DPP apenas ao respectivo acompanhamento, conforme determina a sua Lei Orgânica. Por outro lado, a taxa de execução por si só, poderá não ser suficiente para aferir da consistência entre as GOP e o OE”.

Na sequência da previsão constante das GOP de que o ano de 2001 seria o ano de pleno arranque da execução do QCA III, verificou-se um aumento da execução do investimento comunitário (8,2%), como se observa no quadro seguinte:

**Quadro IV.4 – Variação da taxa de execução financeira**

Fontes de Financiamento		2000	2001	Varição 2001/2000
		(1)	(2)	(3)=(2)-(1)
Financiamento Nacional	Cap. 50º	75,8	83,6	7,8
	Outras Fontes	87,1	101,9	14,8
Financiamento Comunitário		52,8	61,0	8,2
<b>Total</b>		<b>68,0</b>	<b>75,9</b>	<b>7,9</b>

Fontes:

(1) Parecer da CGE de 2000.

(2) Taxa de execução, cf. quadro anterior.

#### 4.2.2.3 – Programas por Ministério

O quadro seguinte permite a visualização da repartição dos programas novos e em curso, com a respectiva correspondência da inscrição orçamental no PIDDAC total pelos vários Ministérios:

**Quadro IV.5 – Síntese e peso relativo dos programas novos e em curso**

Ministérios	(em unidades)						(em contos)					
	N.º de Programas						Valor Orçamentado					
	Novos	%	Em Curso	%	Total	%	Novos	%	Em Curso	%	Total	%
EGN	17	10,0	22	2,9	39	4,2	2 259 840	1,4	2 656 013	0,2	4 915 853	0,4
MNE	2	1,2	14	1,9	16	1,7	557 000	0,3	6 445 750	0,6	7 002 750	0,6
MES	34	20,0	5	0,7	39	4,2	75 206 351	45,0	345 330 784	32,2	420 537 135	33,9
MDN	9	5,3	30	4,0	39	4,2	1 431 936	0,9	2 613 064	0,2	4 045 000	0,3
MAI	2	1,2	17	2,3	19	2,1	1 451 000	0,9	8 859 000	0,8	10 310 000	0,8
MF	9	5,3	18	2,4	27	2,9	1 252 000	0,7	4 518 000	0,4	5 770 000	0,5
MEc	14	8,2	49	6,5	63	6,9	306 250	0,2	155 477 650	14,5	155 783 900	12,6
MTS	4	2,4	36	4,8	40	4,4	7 954 713	4,8	33 422 578	3,1	41 377 291	3,3
MJ	8	4,7	47	6,3	55	6,0	1 735 000	1,0	30 265 000	2,8	32 000 000	2,6
MP	8	4,7	55	7,3	63	6,9	8 611 504	5,2	33 586 222	3,1	42 197 726	3,4
MADRP	8	4,7	111	14,8	119	12,9	19 962 613	11,9	190 884 698	17,8	210 847 311	17,0
ME	7	4,1	109	14,6	116	12,6	10 272 521	6,1	76 194 752	7,1	86 467 273	7,0
MS	5	2,9	24	3,2	29	3,2	10 844 016	6,5	53 873 673	5,0	64 717 689	5,2
MAOT	25	14,7	74	9,9	99	10,8	18 871 394	11,3	36 310 896	3,4	55 182 290	4,4
MC	13	7,6	93	12,4	106	11,5	2 522 633	1,5	22 527 142	2,1	25 049 775	2,0
MCT	0	0,0	20	2,7	20	2,2	320 000	0,2	55 688 500	5,2	56 008 500	4,5
MREAP	5	2,9	11	1,5	16	1,7	1 334 650	0,8	2 969 100	0,3	4 303 750	0,3
MJD	3	1,8	11	1,5	14	1,5	2 292 115	1,4	12 375 692	1,2	14 667 807	1,2
<b>Total</b>	<b>170</b>	<b>100,0</b>	<b>749</b>	<b>100,0</b>	<b>919</b>	<b>100,0</b>	<b>167 185 536</b>	<b>100,0</b>	<b>1 073 998 514</b>	<b>100,0</b>	<b>1 241 184 050</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Mapa XI do OE para 2001 (Lei n.º 30-C/2000).

Para 2001 foram orçamentados 919 programas, dos quais 18,5% eram novos e 81,5% já se encontravam em curso.

Pela leitura do quadro supra verifica-se que o MADRP é responsável pelo maior número de programas (12,9%), seguido do ME (12,6%) e do MC (11,5%). Saliente-se que em termos de novos programas o MES é o responsável pelo maior número (34), ou seja, 20% do total, seguindo-se o MAOT, com 25 novos programas.

Do orçamento de 1 241,1 milhões de contos, 86,5% correspondem a programas/projectos em curso e 13,5% respeitam a programas/projectos novos.

Quanto à distribuição do orçamento global do PIDDAC pelos 18 Ministérios, verifica-se que foi ao MES, com 33,9% do total, que coube o maior montante, seguindo-se o MADRP e o MEc, com 17% e 12,6%, respectivamente.



## 4.2.3 – Análise da execução do Cap. 50º - Investimentos do Plano

### 4.2.3.1 – Alterações orçamentais ao Cap. 50º

As dotações orçamentais inscritas no Cap. 50º e destinadas à execução anual do PIDDAC de todos os Ministérios, foram estimadas em 600,9 milhões de contos.

As alterações orçamentais introduzidas pelo Governo resultaram num orçamento final de 606,4 milhões de contos, conforme se evidencia no quadro seguinte.

**Quadro IV.6 – Alterações ao orçamento inicial da despesa – Cap. 50º**

(em contos)

Ministérios	Orçamento Inicial (*)		Alterações Orçamentais		Orçamento Final		
	Valor	%	Governo (**)		Valor	%	Variação (%)
			Valor	%			
EGN	3 868 543	0,6	3 348	0,1	3 871 891	0,6	0,1
MNE	6 984 000	1,2	-	-	6 984 000	1,2	-
MES	182 125 635	30,3	-	-	182 125 635	30,0	-
MDN	4 045 000	0,7	-	-	4 045 000	0,7	-
MAI	10 310 000	1,7	-	-	10 310 000	1,7	-
MF	5 770 000	1,0	710 058	13,0	6 480 058	1,1	12,3
MEc	38 017 750	6,3	1 782 500	32,7	39 800 250	6,6	4,7
MTS	7 761 810	1,3	-	-	7 761 810	1,3	-
MJ	13 400 000	2,2	-	-	13 400 000	2,2	-
MP	36 447 000	6,1	-	-	36 447 000	6,0	-
MADRP	75 984 138	12,6	2 016 294	37,0	78 000 432	12,9	2,7
ME	72 148 746	12,0	-	-	72 148 746	11,9	-
MS	43 776 200	7,3	370 512	6,8	44 146 712	7,3	0,8
MAOT	50 560 864	8,4	358 923	6,6	50 919 787	8,4	0,7
MC	16 356 196	2,7	113 442	2,1	16 469 638	2,7	0,7
MCT	20 030 000	3,3	99 924	1,8	20 129 924	3,3	0,5
MREAP	3 142 000	0,5	-	-	3 142 000	0,5	-
MJD	10 207 807	1,7	-	-	10 207 807	1,7	-
<b>Total</b>	<b>600 935 689</b>	<b>100,0</b>	<b>5 455 001</b>	<b>100,0</b>	<b>606 390 690</b>	<b>100,0</b>	<b>0,9</b>

(\*) Lei do OE, Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro.

(\*\*) Alterações relativas a créditos especiais (3 600 751 contos) e a dotações provisionais (1 854 250 contos).

As alterações provenientes de transferências de verbas com contrapartida na dotação provisional e da abertura de créditos especiais (5 455 001 contos), nos termos das alíneas b) e c) do n.º 1 do art. 2º do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril, foram aprovadas pelo Governo, nos termos do n.º 1 e da alínea e) do n.º 2 do art. 3º do mesmo diploma.

A abertura de créditos especiais (3 600 751 contos) representa 66% das alterações da responsabilidade do Governo e 0,6% do total do orçamento inicial; as transferências com contrapartida na dotação

provisional (1 854 250 contos) representam 33,9% das alterações da competência do Governo e 0,3% do orçamento inicial.

#### 4.2.3.2 – Distribuição e classificação das despesas “realizadas” - Cap. 50°

No quadro seguinte é analisada a despesa “realizada”<sup>1</sup> em Investimentos do Plano (classificação em despesas correntes e de capital), por Ministérios e pelos vários agrupamentos económicos.

**Quadro IV.7 – Despesas “realizadas” por ministério e por agrupamentos económicos - Cap. 50°**

(em contos)

Ministérios	Despesas Correntes							Despesas de Capital					Total Geral	
	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			
	Desp. c/ pessoal	Aq. de bens e serviços	Transf. correntes	Subsídios	O. Desp. correntes	Valor	%	Aq. de bens de capital	Transf. de capital	O. Desp. Capital	Valor	%	Valor	%
	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%
EGN	4 733	971 586	147 866	14 306	-	1 138 491	0,2	596 195	686 581	-	1 282 776	0,3	2 421 267	0,5
MNE	23 166	1 782 128	254 871	-	71 715	2 131 880	0,4	2 507 280	413 577	-	2 920 857	0,6	5 052 737	1,0
MES	14 241	1 969 053	734 008	-	-	2 717 302	0,5	2 059 606	169 557 862	-	171 617 468	33,9	174 334 770	34,4
MDN	-	768 618	42 225	-	-	810 843	0,2	2 588 584	253 275	-	2 841 859	0,6	3 652 702	0,7
MAI	-	347 237	32 667	-	-	379 904	0,1	5 394 936	1 013 653	-	6 408 589	1,3	6 788 493	1,3
MF	25 154	3 300 341	-	-	-	3 300 341	0,7	2 138 473	48 137	-	2 186 610	0,4	5 486 951	1,1
MEc	7 056	220 487	13 422 835	-	-	13 643 322	2,7	196 223	22 304 765	-	22 500 988	4,4	36 144 310	7,1
MTS	5 040	39 713	365 795	-	-	405 508	0,1	386 560	5 344 517	-	5 731 077	1,1	6 136 585	1,2
MJ	-	676 933	680 462	-	-	1 357 395	0,3	8 030 420	568 990	-	8 599 410	1,7	9 956 805	2,0
MP	23 072	72 887	9 476 367	-	-	9 549 254	1,9	58 391	17 873 937	-	17 932 328	3,5	27 481 582	5,4
MADRP	145 248	2 194 143	31 634 877	365 800	9 720	34 349 788	6,8	5 500 578	26 381 470	-	31 882 048	6,3	66 231 836	13,1
ME	33 896	1 879 036	1 473 805	-	160 381	3 547 118	0,7	34 129 382	19 749 754	3 258	53 882 394	10,6	57 429 512	11,3
MS	12 282	562 335	609 583	-	-	1 184 200	0,2	16 614 794	10 123 806	-	26 738 600	5,3	27 922 800	5,5
MAOT	373 880	7 116 671	2 636 176	-	-	10 126 727	2,0	12 963 720	12 939 403	-	25 903 123	5,1	36 029 850	7,1
MC	207 687	1 593 981	4 920 167	323 138	-	7 044 973	1,4	1 584 847	4 289 274	-	5 874 121	1,2	12 919 094	2,6
MCT	7 697	68 639	12 035 262	-	-	12 111 598	2,4	188 611	7 173 855	-	7 362 466	1,5	19 474 064	3,8
MREAP	-	163 509	346 923	-	-	510 432	0,1	293 995	1 434 564	-	1 728 559	0,3	2 238 991	0,4
MJD	-	38 789	2 133 880	-	-	2 172 669	0,4	859 485	3 612 073	-	4 471 558		6 644 227	1,3
<b>Total</b>	<b>883 152</b>	<b>23 766 086</b>	<b>80 947 769</b>	<b>703 244</b>	<b>241 816</b>	<b>106 542 067</b>	<b>21,0</b>	<b>96 092 080</b>	<b>303 769 493</b>	<b>3 258</b>	<b>399 864 831</b>	<b>79,0</b>	<b>506 406 898</b>	<b>100</b>

Fonte: CGE 2001.

A despesa “realizada” em Investimentos do Plano foi de 506,4 milhões de contos, dos quais 79% foram direccionados para despesas de capital e 21% para despesas correntes.

Relativamente à previsão contida nas GOP de, respectivamente, 83% para despesas de capital e 17% para despesas correntes, houve um desvio de 4%.

<sup>1</sup> Apenas reflecte com rigor pagamentos efectivos, no caso de serviços simples e com autonomia administrativa integrados no SIC. Relativamente aos serviços com autonomia administrativa (não integrados no SIC) e com autonomia administrativa e financeira, uma vez que não há controlo da reposição de saldos nem especialização de exercícios quanto àquelas reposições, a CGE reflecte tão só despesas “autorizadas” pela DGO, abatidas das reposições contabilizadas.



Pela análise conjugada de valores dos Quadros IV.7 e Quadro IV.8 verificou-se, relativamente a 2000, um aumento nas despesas de capital e correntes de 22,4 milhões de contos e 17,5 milhões de contos, respectivamente.

De salientar também que dos 506,4 milhões de contos de despesa “realizada”, o esforço financeiro nacional situou-se em 478,5 milhões de contos e a comparticipação comunitária contabilizada no Cap. 50º, sob o sistema de compensação em receita, foi de 27,9 milhões de contos.

O peso do agrupamento económico “Transferências” (correntes e de capital) foi de 76 %, menos 1,9% do que o verificado no ano anterior (77,9%) e mais 4,0% do que em 1999 (72%).

Tal como foi verificado na orçamentação (cf. 5º parágrafo do ponto 4.2.2.3 - Programas por Ministério), também, no referente à execução, os dois Ministérios ali referidos, MES e MADRP, são responsáveis pela maior fatia (47,5% da despesa executada) com, respectivamente, 34,4% e 13,1%, do Cap. 50º.

### 4.2.3.3 – Variação e evolução das taxas de execução – Cap. 50º

Pela análise do quadro que a seguir se apresenta observa-se que a taxa de execução dos Investimentos do Plano foi de 83,5 %, mais 8,8% do que a registada em 2000, mas inferior à taxa de execução registada em 1999, que foi de 90,2%.

**Quadro IV.8 – Taxa de execução por agrupamentos económicos - Cap. 50º**

(em contos)

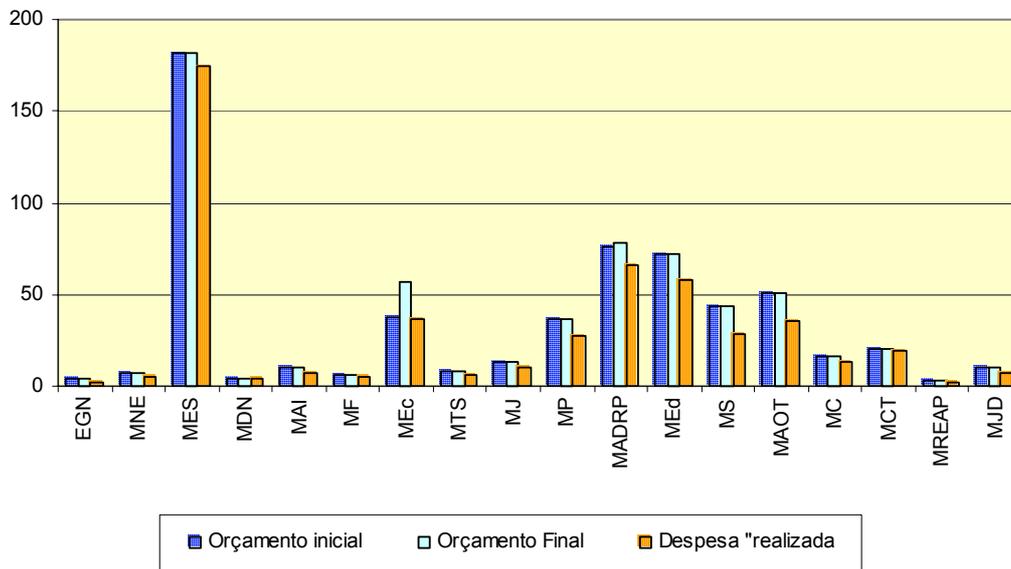
Agrupamentos económicos	Orçamento Final		Despesa "realizada"		Taxa de Execução (%)	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001
01 - Despesas com pessoal	1 266 040	1 426 035	725 416	883 152	57,3	61,9
02 - Aquisição de bens e serviços	34 787 359	37 169 825	21 113 363	23 766 086	60,7	63,9
04 - Transferências correntes	77 192 719	87 524 132	66 226 817	80 947 769	85,8	92,5
05 – Subsídios	1 100 235	1 129 470	875 858	703 244	79,6	62,3
06 - Outras despesas correntes	121 374	349 560	80 647	241 816	66,4	69,2
07 - Aquisição de bens de capital	138 157 927	130 333 177	80 364 007	96 092 080	58,2	73,7
08 - Transferências de capital	371 259 432	347 858 116	297 082 817	303 769 493	80,0	87,3
11 - Outras despesas de capital	304 298	600 375	18 167	3 258	6,0	0,5
<b>Total</b>	<b>624 189 384</b>	<b>606 390 690</b>	<b>466 487 092</b>	<b>506 406 898</b>	<b>74,7</b>	<b>83,5</b>

Fonte: CGE/ 2000 e 2001.

Em termos de agrupamentos económicos, um pouco à semelhança do verificado em 2000, apresentaram taxas de execução superiores, à taxa de execução global, os agrupamentos relativos a Transferências Correntes e de Capital, tendo, os outros, taxas inferiores.

A análise comparativa dos orçamentos inicial e final e da despesa “realizada” por Ministério (Cap. 50º) pode ser visualizada no gráfico seguinte:

**Gráfico IV.2 – Orçamentos inicial e final e despesa realizada**



Fonte: Quadros nos IV.6 e IV.7.

A taxa de execução por ministério foi a seguinte:



**Quadro IV.9 – Taxa de execução por ministérios - Cap. 50º**

(em contos)

Ministérios	Orçamento Final		Despesa "realizada"		Taxa de execução		Variação (7)=(6)-(5)
	2000 (1)	2001 (2)	2000 (3)	2001 (4)	2000 (5)	2001 (6)	
EGN	18 110 872	3 871 891	15 812 606	2 421 267	87,3	62,5	-24,8
MNE	6 912 973	6 984 000	4 215 742	5 052 737	61,0	72,3	11,4
MES	206 034 536	182 125 635	173 298 135	174 334 770	84,1	95,7	11,6
MDN	4 728 000	4 045 000	3 044 698	3 652 702	64,4	90,3	25,9
MAI	10 226 620	10 310 000	7 834 629	6 788 493	76,6	65,8	-10,8
MF	6 391 000	6 480 058	3 722 251	5 512 105	58,2	85,1	26,8
MEc	41 218 648	56 900 250	33 538 088	36 151 366	81,4	63,5	-17,8
MTS	7 192 360	7 761 810	3 996 419	6 141 625	55,6	79,1	23,6
MJ	15 001 403	13 400 000	8 691 515	9 956 805	57,9	74,3	16,4
MP (*)	41 951 767	36 447 000	31 849 158	27 504 654	75,9	75,5	-0,5
MADRP	65 699 581	78 000 432	52 248 901	66 231 836	79,5	84,9	5,4
ME	75 950 070	72 148 746	47 070 361	57 429 512	62,0	79,6	17,6
MS	47 036 172	44 146 712	27 314 859	27 922 800	58,1	63,3	5,2
MAOT	41 319 037	50 919 787	21 138 052	36 029 850	51,2	70,8	19,6
MC	16 501 390	16 469 638	14 915 580	12 919 094	90,4	78,4	-11,9
MCT	17 614 024	20 129 924	16 115 043	19 474 064	91,5	96,7	5,3
MREAP	2 300 931	3 142 000	1 681 055	2 238 991	73,1	71,3	-1,8
MJD (*)	-	10 207 807	-	6 644 227	-	65,1	-
<b>Total</b>	<b>624 189 384</b>	<b>623 490 690</b>	<b>466 487 092</b>	<b>506 406 898</b>	<b>74,7</b>	<b>81,2</b>	<b>6,5</b>

(\*) Ministério criado ao abrigo do Decreto-Lei n.º276-A, de 20 de Outubro.

Fonte: CGE/2000 e 2001.

Pela análise do quadro supra verifica-se que 72,3% dos Ministérios apresentaram taxas de execução que variam entre os 62,5% e os 79,6%, inferiores à taxa de execução global que foi de 81,2%. Os Ministérios da Ciência e Tecnologia e do Equipamento Social apresentaram as melhores taxas de execução com, respectivamente, 96,7% e 95,7%.

A distribuição dos valores pelos diferentes Ministérios, consta do Quadro IV.10, através do qual se verifica que o MES absorveu 34,4% da despesa “realizada”, seguindo-se-lhe o MADRP e o ME, respectivamente, com 13,1% e 11,3%.

**Quadro IV.10 – Evolução orçamental do PIDDAC (Cap. 50°)  
em termos orgânicos - 1999/2001**

(em milhões de contos)

Ministérios	1999		2000		2001		Variação (1999-2000)		Variação (2000-2001)	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
EGN	13,7	2,7	15,8	3,4	2,4	0,5	2,1	15,0	-13,4	-84,8
MNE	5,9	1,2	4,2	0,9	5,1	1,0	-1,7	-28,5	0,9	21,0
MES (*)	-	-	173,3	-	174,3	34,4	-	-	1,0	0,6
MDN	3,2	0,6	3,0	0,7	3,7	0,7	-0,1	-4,2	0,7	21,5
MAI	9,4	1,8	7,8	1,7	6,8	1,3	-1,5	-16,3	-1,0	-13,2
MF	9,8	1,9	3,7	0,8	5,5	1,1	-6,1	-62,1	1,8	47,8
MEc	33,9	6,7	33,5	7,2	36,2	7,1	-0,4	-1,1	2,7	7,9
MTS	6,3	1,2	4,0	0,9	6,1	1,2	-2,3	-36,7	2,1	52,6
MJ	10,9	2,2	8,7	1,9	10,0	2,0	-2,2	-20,3	1,3	15,1
MP (*)	-	-	31,8	-	27,5	5,4	-	-	-4,3	-13,7
MADRP	63,4	12,5	52,2	11,2	66,2	13,1	-11,2	-17,6	14,0	26,7
ME	54,7	10,8	47,1	10,1	57,4	11,3	-7,7	-14,0	10,3	21,9
MS	35,4	7,0	27,3	5,9	27,9	5,5	-8,1	-22,8	0,6	2,1
MREAP (*)	-	-	21,1	-	2,2	0,4	-	-	-18,9	-89,6
MC	13,3	2,6	14,9	3,2	13,0	2,6	1,6	12,1	-1,9	-12,8
MCT	12,0	2,4	16,1	3,5	19,5	3,9	4,2	34,8	3,4	21,0
MAOT (*)	-	-	1,7	-	36,0	7,1	-	-	34,3	2041,5
MJD (**)	-	-	-	-	6,6	1,3	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>506,4</b>	<b>100,0</b>	<b>466,4</b>	<b>100,0</b>	<b>506,4</b>	<b>100,0</b>	<b>-40,0</b>	<b>-7,9</b>	<b>40,0</b>	<b>8,6</b>

(\*) Ministério criado ao abrigo do Decreto-Lei n.º 474-A/99, de 8 de Novembro.

(\*\*) Ministério extinto ao abrigo do Decreto-Lei n.º 267-A/2000, de 20 de Outubro.

Fonte: CGE/1999, 2000 e 2001.

Observa-se ainda através deste quadro que a evolução global da execução orçamental de 1999 para 2000 apresenta uma variação negativa de 40 milhões de contos, em termos nominais, correspondente a um decréscimo de 7,9%. A evolução de 2000 para 2001 apresenta uma variação positiva de 40 milhões de contos (8,6%). Dos Ministérios que apresentaram variações positivas foi no Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território que se verificou o maior valor (34,3 milhões de contos). As variações em termos negativos registaram-se apenas nos Encargos Gerais da Nação (84,8%), Administração Interna (13,2%) e Ministério da Cultura (12,8%).

Relativamente à execução da despesa realizada pelos executores dos programas e ainda no âmbito do Cap. 50°, foram analisados os dados provenientes do DPP, os quais se agrupam no quadro seguinte:



Quadro IV.11 – Execução por Sectores- Cap. 50º

(em milhares de contos)

Sectores	Financiamento						Taxa de Financiamento	
	Nacional		Comunitário		Total		Nacional	Comunitário
	Valor	%	Valor	%	Valor	%		
Cultura	15 800	3,5	157	0,6	15 957	3,3	3,3	0,0
Educação	38 828	8,6	12 248	43,9	51 076	10,6	8,1	2,6
Formação Profissional e Emprego	927	0,2	13	0,0	940	0,2	0,2	0,0
Saúde	17 835	3,9	5 789	20,7	23 625	4,9	3,7	1,2
Ação e Reintegração Social	5 534	1,2	-	-	5 534	1,2	1,2	-
Ambiente e Revitalização Urbana	55 435	12,3	4 420	15,8	59 856	12,5	11,5	0,9
Justiça	5 891	1,3	-	-	5 891	1,2	1,2	-
Desporto, recreio e Lazer	6 736	1,5	-	-	6 736	1,4	1,4	-
Agricultura	45 086	10,0	1 741	6,2	46 827	9,8	9,4	0,4
Pescas	5 913	1,3	664	2,4	6 577	1,4	1,2	0,1
Indústria e Energia	40 804	9,0	5	-	40 808	8,5	8,5	0,0
Comércio e Turismo	7 686	1,7	-	-	7 686	1,6	1,6	-
Transportes e Comunicações	136 431	30,2	-	-	136 431	28,4	28,4	-
Ciência e Tecnologia	21 270	4,7	191	0,7	21 461	4,5	4,4	0,0
Qualidade na Administração Pública	33 797	7,5	2 583	9,2	36 380	7,6	7,0	0,5
Segurança e Ordem Pública	9 166	2,0	-	-	9 166	1,9	1,9	-
Apoio ao desenvolvimento Regional	5 084	1,1	114	0,4	5 198	1,1	1,1	0,0
Total	452 224	100,0	27 925	100,0	480 149	100,0	94,2	5,8

Fonte: Elementos fornecidos pelo DPP.

Uma análise comparativa entre os valores da despesa (“transferências” efectuadas pela DGO) evidenciados na CGE, no montante de 506,4 milhões de contos, e os valores obtidos pelo DPP, relativos à despesa realizada (pagamentos efectuados) pelos executores, no montante de 480,1 milhões de contos, permite concluir que não foi utilizado um total de cerca de 26,3 milhões de contos, ou seja, 5,2% do “autorizado” e transferido pela DGO.

Relativamente ao que se refere neste ponto e no anterior a DGO alega que esta situação “(...)resulta da possibilidade que a lei confere aos serviços de transferirem para o ano seguinte os saldos da gerência – anterior (Lei do O.E. e D.L. de Execução Orçamental).

*Os serviços levantam do O.E. no final do ano, as verbas que no ano seguinte entregarão nos Cofres do Estado, mediante guia de reposição não abatida, para abertura de crédito especial, por forma a não pôr em causa o financiamento dos projectos a que se destinam”.*

#### 4.2.4 – Análise da execução do PIDDAC global por sectores

Conforme se evidencia no quadro seguinte, a inclusão de “Outras Fontes” na análise da execução do PIDDAC global altera significativamente as conclusões extraídas quando considerado exclusivamente

o Cap. 50º. Assim, com a inclusão de “Outras Fontes”, o Financiamento Nacional é reduzido de 94,2% para 64,7% e aumentado o Financiamento Comunitário de 5,8% para 35,3%.

**Quadro IV.12 – Execução do PIDDAC global por sectores e fontes de financiamento**

(em milhares de contos)

Sectores	Cap. 50º				Outras Fontes				Nacional		Comunitário		Total	
	Nacional	Comunitário	Total	%	Nacional	Comunitário	Total	%	(7)=(1)+(4)	%	(8)=(2)+(5)	%	(9)=(7)+(8)	%
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	%	(4)	(5)	(6)=(4)+(5)	%	(7)=(1)+(4)	%	(8)=(2)+(5)	%	(9)=(7)+(8)	%
Cultura	15 800,0	157,2	15 957,2	3,3	94,0	2 521,8	2 615,8	0,6	15 894,0	2,6	2 679,0	0,8	18 573,0	2,0
Educação	38 827,9	12 247,7	51 075,6	10,6	5 321,2	7 585,4	12 906,6	2,8	44 149,2	7,2	19 833,0	6,0	63 982,2	6,8
Formação Profissional e Emprego	927,1	12,5	939,7	0,2	4 090,2	1 097,1	5 187,3	1,1	5 017,3	0,8	1 109,7	0,3	6 127,0	0,7
Saúde	17 835,5	5 789,1	23 624,6	4,9	1 216,5	4 939,4	6 155,9	1,3	19 052,0	3,1	10 728,5	3,2	29 780,5	3,2
Ação e Reintegração Social	5 534,1	-	5 534,1	1,2	6 233,9	1 121,2	7 355,1	1,6	11 768,0	1,9	1 121,2	0,3	12 889,2	1,4
Ambiente e Revitalização Urbana	55 435,3	4 420,3	59 855,6	12,5	1 823,6	2 031,6	3 855,2	0,8	57 258,8	9,4	6 451,9	1,9	63 710,7	6,8
Justiça	5 891,4	-	5 891,4	1,2	10 225,0	-	10 225,0	2,2	16 116,4	2,6	-	-	16 116,4	1,7
Desporto, recreio e Lazer	6 736,0	-	6 736,0	1,4	580,5	156,4	737,0	0,2	7 316,5	1,2	156,4	0,0	7 473,0	0,8
Agricultura	45 086,0	1 741,1	46 827,0	9,8	2 720,2	77 273,2	79 993,4	17,3	47 806,2	7,8	79 014,3	23,7	126 820,5	13,5
Pescas	5 912,9	664,5	6 577,4	1,4	306,9	9 307,3	9 614,2	2,1	6 219,8	1,0	9 971,8	3,0	16 191,5	1,7
Indústria e Energia	40 803,7	4,5	40 808,2	8,5	6 604,1	85 338,7	91 942,8	19,9	47 407,8	7,8	85 343,2	25,6	132 751,1	14,1
Comércio e Turismo	7 686,3	0,0	7 686,3	1,6	10 335,7	3 410,3	13 746,0	3,0	18 022,0	3,0	3 410,3	1,0	21 432,3	2,3
Transportes e Comunicações	136 430,6	0,0	136 430,6	28,4	90 934,9	85 477,1	176 411,9	38,1	227 365,5	37,3	85 477,1	25,7	312 842,6	33,2
Ciência e Tecnologia	21 270,1	191,2	21 461,3	4,5	673,4	21 637,7	22 311,1	4,8	21 943,5	3,6	21 828,9	6,6	43 772,4	4,6
Qualidade na Administração Pública	33 796,9	2 583,1	36 380,0	7,6	14 466,9	2 024,2	16 491,1	3,6	48 263,8	7,9	4 607,3	1,4	52 871,0	5,6
Segurança e Ordem Pública	9 166,0	0,0	9 166,0	1,9	355,1	-	355,1	0,1	9 521,2	1,6	0,0	0,0	9 521,2	1,0
Apoio ao desenvolvimento Regional	5 084,4	114,0	5 198,4	1,1	1 491,3	1 032,6	2 523,8	0,5	6 575,7	1,1	1 146,6	0,3	7 722,2	0,8
<b>Total</b>	<b>452 224,3</b>	<b>27 925,1</b>	<b>480 149,4</b>	<b>100,0</b>	<b>157 473,4</b>	<b>304 953,9</b>	<b>462 427,4</b>	<b>100,0</b>	<b>609 697,7</b>	<b>100,0</b>	<b>332 879,1</b>	<b>100,0</b>	<b>942 576,8</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elementos fornecidos pelo DPP.

Considerando a execução global do PIDDAC, o sector dos Transportes e Comunicações continua a deter o maior peso, 33,2%, seguindo-se o da Indústria e Energia, com 14,1%, e o da Agricultura, com 13,5%. Estes três sectores, co-financiados em 572,4 milhões de contos, absorvem 60,7% do financiamento do PIDDAC global, com 249,8 milhões de contos de componente comunitária (75,1%) e 322,6 milhões de contos de componente nacional (52,9%).

Relativamente à execução do PIDDAC - Cap. 50º, o valor mais elevado de financiamento foi também no sector dos Transportes e Comunicação (28,4%), seguindo-se o do Ambiente e Revitalização Urbana (12,5%) e o da Educação (10,6%).

### 4.3 – Desenvolvimento e Gestão do Acesso a Bases de Dados da DGT, DGO, DPP e DGDR, relativas ao PIDDAC e Fundos Comunitários

#### 4.3.1 – Enquadramento

Esta acção foi orientada para a análise dos Sistemas de Informação e a conseqüente criação, na DGTC, das condições propícias à existência de informação atinente ao PIDDAC, aos Fundos estruturais (FEDER, FSE, FEOGA-O e IFOP) e ao Fundo de Coesão.



Dada a complexidade da acção, não só derivada da existência de diferentes sistemas de informação nos diversos organismos como, também, dos vários fundos envolvidos, numa primeira fase, contemplaram-se apenas os sistemas informáticos relativos à gestão, acompanhamento e controlo do PIDDAC, do FEDER e do Fundo de Coesão, a saber:

- ◆ FEDER e Fundo de Coesão:
  - ◇ SIFEC
- ◆ PIDDAC:
  - ◇ SIPIDDAC
  - ◇ SICPIDDAC

Neste capítulo apresenta-se a síntese dos principais aspectos relacionados com os sistemas informáticos SIPIDDAC e SICPIDDAC, remetendo-se para o ponto 11.4 do Capítulo XI – Fluxos Financeiros com a União Europeia, a síntese relativa ao sistema informático SIFEC.

Para gerir o PIDDAC, existem na estrutura da Administração Pública duas entidades: o DPP, com as atribuições de análise e controlo ao nível macro, e a DGO, que assegura a legalidade da execução financeira, verificando o respeito pelas regras financeiras estabelecidas para a boa gestão dos dinheiros públicos, com uma intervenção que poderá considerar-se a nível mais micro.

Em concreto, o DPP assegura a preparação do PIDDAC e, após a sua aprovação anual, regista os dados no sistema de informação SIPIDDAC. Posteriormente envia-a, em suporte de papel, para a DGO, que então a regista no SICPIDDAC. A DGO, após inserir os dados relativos ao PIDDAC no seu sistema, verifica e controla a execução do mesmo, mais concretamente, do Cap. 50º do OE.

A DGO envia mensalmente ao TC, até ao dia 21, a informação relativa à execução orçamental que inclui o PIDDAC, Cap. 50º, a qual é armazenada numa base de dados criada e gerida pelo DSTI e disponibilizada através da ferramenta “cubos OLAP”. A DGO, à data do trabalho de campo, ponderava a migração da informação para uma versão “oracle” e a utilização da ferramenta de apoio à gestão *discoverer* para *web*, pelo que, neste caso, o acesso à base de dados, BDO, poderá passar a ser feita via Internet.

Por outro lado, o DPP importa semanalmente para o SIPIDDAC os dados atinentes à execução do PIDDAC residentes no SICPIDDAC.

Assim, relativamente ao PIDDAC, a solução considerada mais indicada foi a de ter acesso directo ao SIPIDDAC, residente no DPP, uma vez que se relevou mais eficiente e envolve menos recursos por parte da DGTC, para além de permitir o acesso à informação *on-line* e ainda excluir a possibilidade da ocorrência de erros aquando da actualização das bases de dados na DGTC.

A DGTC reúne as condições necessárias para efectuar a ligação ao SIPIDDAC. A possibilidade de aceder ao SIPIDDAC foi entendida pelo DPP com receptividade, pois esta seria a forma mais eficiente do Tribunal consultar oportunamente a informação pretendida. O pedido de acesso ao SIPIDDAC foi formalmente efectuado em 29 de Outubro de 2002. Todavia a solução proposta para o acesso à informação não foi aquela que se pretendia. À data de encerramento da acção ainda não se acedia ao sistema, pelo que continuará a diligenciar-se no sentido de ser encontrada uma solução eficaz, económica e eficiente, devendo o DPP ser instruído no sentido de ser garantido o acesso com perfil de consulta.

### 4.3.2 – Arquitectura do Sistema de Informação – SIPIDDAC

O SIPIDDAC, sistema de informação que visa apoiar a gestão do PIDDAC, foi desenvolvido, em 1995, pelo DPP e entrou em exploração em 1996. Este sistema foi desenvolvido *in house* e, para responder às necessidades dos vários utilizadores, foram-lhe, entretanto, acrescentadas novas funcionalidades e potencialidades.

Os Ministérios ou Serviços introduzem, no SIPIDDAC, a informação relativa ao orçamento inicial do PIDDAC e à respectiva execução. O DPP visualiza e valida a informação registada e, quando detecta erros, comunica-os ao respectivo Ministério ou Serviço, para serem corrigidos.

O DPP referiu a existência de utilizadores que não efectuavam oportunamente a introdução dos dados da execução do PIDDAC, o que, pela ausência de informação, condicionava a possibilidade de efectuar a análise e o acompanhamento pontual da execução.

Em cada Ministério, mesmo que o SIPIDDAC esteja descentralizado em algumas entidades executoras, existe sempre uma entidade coordenadora, que é a interlocutora do respectivo Ministério junto do DPP.

Semanalmente ou sempre que necessário, o DPP acede ao Sistema (COR e RAFE) da DGO residente no Instituto de Informática, a fim de importar elementos de execução (levantamentos/requisição de fundos, congelamentos, cativações) no âmbito do capítulo 50º do OE, por Ministério, programa e rubrica de classificação económica.

O SIPIDDAC caracteriza-se por uma arquitectura modular, aberta e escalável, o que possibilita o desenvolvimento de novos módulos/funcionalidades de acordo com os requisitos definidos para responder a necessidades que venham a ocorrer.

O SIPIDDAC é constituído por 3 módulos, designadamente:

- ◆ PIDDAC Inicial;
- ◆ PIDDAC Acompanhamento;
- ◆ PIDDAC Execução.

O módulo ***PIDDAC Inicial*** é orientado para o tratamento do PIDDAC Inicial e inclui quatro sub-módulos, a saber: Preparação, Tratamento, Gestão de tabelas e *Outputs*.

O ***PIDDAC Acompanhamento*** surge na sequência do *PIDDAC Inicial* e está dividido em cinco sub-módulos fundamentais, designadamente: Preparar, Tratar, PIDDAC ajustado, *Outputs* e Gestão de tabelas.

O módulo ***PIDDAC Execução*** vem na sequência do tratamento informático do PIDDAC Inicial e do *PIDDAC Acompanhamento* e decompõe-se em quatro sub - módulos, nomeadamente: Preparar, Tratar, *Outputs* e Gestão de tabelas.

O SIPIDDAC reside num só computador, no qual foi instalado o sistema de gestão de base de dados, SGBD – ADABAS, e as aplicações *Natural*, que constituem este sistema de informação. O acesso ao SIPIDDAC é efectuado tanto por utilizadores internos como externos ao DPP.



Este sistema, para o PIDDAC, foi desenvolvido segundo o modelo *two tier*, constituído por duas “camadas” independentes, utilizador/cliente e o servidor. O SIPIDDAC tem uma gestão centralizada, uma vez que tanto a base de dados como o *software* aplicacional têm uma única instalação. Todos os elementos físicos e funcionais deste sistema de informação estão localizados no DPP.

### 4.3.3 – Arquitectura do Sistema de Informação – SICPIDDAC

Segundo a DGO, devido a várias limitações conjunturais, não foi possível a concepção e desenvolvimento de uma aplicação adequada ao PIDDAC, com características de orçamento de investimento. Assim, a solução adoptada consistiu na realização de uma “cópia” do sistema existente para o orçamento de funcionamento.

Sendo o SICPIDDAC uma cópia adaptada do SIC, o tratamento da informação não é o mais adequado. Por exemplo, considera os projectos como actividades e não contempla a possibilidade de despesas plurianuais.

Sobre esta matéria veio o II, em sede de contraditório, referir que:

*“O SIC utiliza uma gestão do PIDDAC uma filosofia semelhante à do Orçamento de funcionamento. Tal foi necessário para possibilitar uma implementação normalizada daquela aplicação.*

*Existem, no entanto, no SIC funcionalidades adaptadas ao controlo de programas e projectos que não estão a ser usados pelos organismos.*

*Concordamos que o tratamento da informação não é o mais adequado, sendo para tal necessário introduzir alterações ao actual modelo de dados e de funções do SIC no sentido de responder às especificidades ainda não contempladas. Como acontece para todos os sistemas da área orçamental a responsabilidade de definição de requisitos é da DGO, pelo que o Instituto de Informática tenderá em conjunto com aquela Direcção Geral equacionar as alterações necessárias”.*

O II é o organismo do Ministério das Finanças que assegura o desenvolvimento e a gestão dos meios de suporte aos sistemas informáticos da DGT e da DGO.

O PIDDAC depois de aprovado é enviado pelo DPP à DGO, que o regista no SICPIDDAC. O registo posterior da execução é efectuado, caso o serviço esteja na RAFE, pelo próprio, e, nas outras situações, pela DGO.

Os serviços que estão na RAFE têm autonomia administrativa nos actos de gestão, o que se caracteriza, entre outros aspectos, pela capacidade de autorizar a realização de despesas e o seu pagamento. Para efectuar pagamentos, o serviço pede mensalmente à DGO, mediante a apresentação dos compromissos assumidos e a assumir durante o mês, a libertação de créditos. Após a análise deste pedido, a DGO ordena a libertação de créditos, dando uma ordem de crédito na conta do organismo existente na DGT. Os pagamentos são efectuados pelo SIC através dos meios de pagamento emitidos directamente sobre o Tesouro.

A comunicação consiste no envio de ficheiros, via FTP, efectuado pelos diversos serviços através do SIC, diariamente até às 12 horas, se necessário. Posteriormente, o SCC processa diariamente, em batch/start, estes dados e, quando existem erros, gera um ficheiro. Após o processamento, é enviada pelo mesmo processo, via FTP, uma “carta” resultado ao serviço respectivo. Esta “carta” é interpretada pelo serviço e, quando existem erros, corrige-os e envia, no dia seguinte, novo ficheiro ao

SCC para ser novamente processado. Os registos aceites e processados pelo SCC são enviados, também por FTP, para o sistema MPT e deste para o sistema SIBS.

Posteriormente, para que o organismo receba a informação relativa ao pagamento efectuado, realiza-se um processo inverso ao referido e só então é actualizada a sua base de dados.

Todos os pagamentos, à excepção dos realizados através dos fundos de maneo, são processados por transferências electrónicas, através de contas existentes na DGT.

A DGT, através do *homebanking*, gere as contas dos serviços, emite os meios de pagamento e dialoga com o exterior, nomeadamente, com a rede de compensação bancária.

A DGT, tal como a generalidade das outras entidades bancárias, gere as contas e aplicações dos seus clientes, que, neste caso, são os serviços públicos da Administração Central. Neste âmbito, a DGT dispõe de um SI, o *homebanking*, que permite aos organismos operar e gerir as suas próprias contas e aplicações, assim como realizar pagamentos, transferências e consultas.

Os organismos com conta na DGT e com acesso ao *homebanking* efectuam e registam as transferências e os pagamentos através do sistema. Para os que não dispõem do sistema, é o gestor de conta da DGT que executa as diversas operações.

#### **4.4 – Despesas específicas do PIDDAC e Programas Próprios da Segurança Social**

A presente acção foi orientada para a análise da legalidade e regularidade dos procedimentos e operações subjacentes aos apoios financeiros concedidos pelo CRSS/CDSSS de Évora a Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), no âmbito do PIDDAC – Programa “Acção e Integração Social”<sup>1</sup> – e de Programas Próprios da Segurança Social e especialmente focalizada na análise do papel legalmente cometido e desempenhado pelo CRSS/CDSSS (este último enquanto serviço do ISSS, tutelado pelo MSST) nesta matéria.

A prossecução dos referidos objectivos incidiu na análise do relacionamento entre as IPSS e as Instituições de Segurança Social, a partir das obrigações decorrentes para ambas as partes da legislação em vigor e dos protocolos de cooperação.

##### **4.4.1 – Observações da Auditoria**

###### **4.4.1.1 – Controlo Interno**

As instituições que cooperam com o Estado e a Segurança Social no âmbito da acção social e, particularmente, as que se regem pelo direito privado ou pelo direito canónico, às quais a Lei reconhece e valoriza o importante e insubstituível papel que desempenharam na “*consecução mais rica e diversificada, dos objectivos de desenvolvimento social global de que o Estado é o superior garante*” (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro), constituem hoje peça importante deste universo. Porém, o Estado, ao delegar nestas entidades (maxime através da contratualização de apoios)

---

<sup>1</sup> O objectivo central deste Programa é a criação e melhoria de equipamentos sociais das IPSS.



as obrigações sociais que constitucionalmente lhe competem, não deixa de assumir ele próprio especiais compromissos, designadamente na fiscalização e controlo da forma como são exercidas.

Com efeito:

1. A promoção de um apoio financeiro otimizado a estas entidades que, no caso vertente, reveste as mais variadas formas, obriga a que se promovam mecanismos que concorram para um eficaz e eficiente acompanhamento e fiscalização das mesmas quer em relação ao financiamento das actividades por elas desenvolvidas quer em relação ao investimento canalizado para os seus empreendimentos;
2. Porém, o que transpareceu das entrevistas tidas com os responsáveis destas áreas e das análises efectuadas foi que, efectivamente, existe um distanciamento considerável entre as soluções legislativas encontradas para fazer face às situações atrás descritas e a realidade existente. É certo que, tendo em atenção a complexidade das matérias aqui envolvidas, houve o cuidado de se contemplar, em diversos diplomas legais<sup>1</sup>, a constituição de Grupos de Trabalho e de Comissões de Avaliação incumbidas de promover o aperfeiçoamento do relacionamento entre o Estado e as entidades privadas de solidariedade social;
3. No entanto, alguns desses grupos de trabalho e comissões nunca passaram do papel ou, se passaram, tiveram uma actividade muito aquém da que seria desejável, impossibilitando que, em particular ao longo da última década<sup>2</sup>, fossem introduzidas melhorias, correcções e aperfeiçoamentos no referido relacionamento e levando a que determinados vícios, falhas e omissões fossem, ao longo do tempo, sendo cristalizados;
4. Ao nível do CDSSS de Évora, o reflexo destas circunstâncias tem-se traduzido num cada vez maior distanciamento relativamente às IPSS, designadamente no que respeita à fiscalização, acompanhamento e prestação de apoio técnico, criando-se uma sensação de impotência de acção, potenciada e reforçada pelo facto de existir uma grande carência de recursos humanos especializados e vocacionados para estas áreas;
5. Em relação aos financiamentos por via do PIDDAC, sublinha-se também o facto do Estado se ver, em muitas situações, compelido a financiar parcelas do investimento que não eram da sua responsabilidade ou que competiam às IPSS proprietárias dos empreendimentos, em virtude do incumprimento, por parte destas, das obrigações assumidas nos protocolos.

---

<sup>1</sup> Cf. designadamente Decreto-Lei n.º 78/89, de 3 de Março, Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de Maio e Grupos de Trabalho constituídos no âmbito do Pacto de Cooperação (para revisão dos Estatutos das IPSS e dos Benefícios Fiscais).

<sup>2</sup> Mormente porque as últimas regras definidas, relativas aos acordos de cooperação, datam de 1992 (Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de Maio).

#### **4.4.1.1.1 – PIDDAC – Programa Integração e Acção Social**

Do levantamento dos circuitos inerentes às tramitações administrativas e financeiras associadas ao PIDDAC, concluiu-se que o controlo interno era deficiente, tendo em conta os seguintes factos apurados:

- ◆ Não existia uma ficha de candidatura tipo que auxiliasse a avaliação e tipificação dos empreendimentos e das respectivas entidades promotoras;
- ◆ Os valores dos custos máximos anuais por utente e por resposta social que deveriam determinar a comparticipação máxima da segurança social no custo total das obras, nos termos do n.º 3, al. a), da Portaria n.º 138/88, de 1 de Março, só foram fixados, por despacho do Secretário de Estado da Inserção Social, em 14 de Junho de 1999;
- ◆ A metodologia prática utilizada no financiamento foi a de efectuar comparticipações de 80% do custo orçamentado das obras, nos casos de equipamentos para deficientes, e de 65%, nos restantes casos;
- ◆ Existiram comparticipações financeiras superiores às consagradas nos protocolos celebrados entre o CRSS/CDSSS de Évora e as IPSS, tendo sido financiados trabalhos a mais originados em situações não previstas no ponto 1 do n.º 5 da Portaria n.º 138/88;
- ◆ Não foi formalmente assegurada a responsabilidade das IPSS pela comparticipação financeira que lhes cabia no custo total das obras;
- ◆ Existiram comparticipações que foram calculadas sobre valores dos autos de medição e facturas que incluíram o IVA;
- ◆ Não existia uma adequada segregação de funções.

#### **4.4.1.1.1.1 – Acompanhamento e controlo da execução das empreitadas por parte do CRSS/CDSSS**

##### **4.4.1.1.1.1.1 – Execução Física**

Tendo por base a delimitação de competências entre as IPSS e o CRSS/CDSSS de Évora definida nas al.<sup>as</sup> a) e b) do n.º 3 da Portaria n.º 7/81, de 5 de Janeiro, observou-se que o acompanhamento e o controlo da execução física das empreitadas foram deficientes, não tendo os Serviços exercido as competências que lhe estavam cometidas nesta área, nomeadamente:

- ◆ Não foi prestado apoio às IPSS, designadamente, na formalização dos contratos com os empreiteiros e na elaboração dos autos de consignação dos trabalhos;
- ◆ Não foi designada a entidade responsável pela fiscalização técnica exigida pelos empreendimentos do PIDDAC, não existindo quaisquer relatórios ou outra evidência formal relativamente ao acompanhamento e execução das obras, designadamente, no que respeita ao



acompanhamento das medições no local da obra<sup>1</sup>, limitando-se o fiscal de obras a apor nos pedidos de pagamento, nas facturas e nos autos de medição enviados pelas IPSS a menção de “verifiquei”, a maioria das vezes em datas posteriores à do recebimento dos autos de medição e facturas subsequentes;

- ◆ Não se procedeu à análise e aprovação de propostas de erros e omissões de projecto e de trabalhos a mais, não tendo sido efectuado qualquer acompanhamento e controlo nesta área;
- ◆ Não existia nos processos informação sobre as recepções provisórias e definitivas das empreitadas.

#### 4.4.1.1.1.2 – Execução Financeira

A análise efectuada ao acompanhamento e controlo financeiro das empreitadas demonstrou que, no período 2000/2001, não existiu, ao nível das obras executadas pelas IPSS, uma monitorização financeira eficiente por parte do SSR do CRSS/CDSSS de Évora.

Na verdade:

- ◆ O CRSS/CDSSS de Évora não exigiu a informação relativa às propostas dos concorrentes, às adjudicações das obras e respectivo valor e aos contratos de empreitada celebrados entre os empreiteiros e as IPSS, não tendo procedido à análise de qualquer destes documentos;
- ◆ Não existia evidência de análise e aprovação pelo CRSS/CDSSS de propostas de revisão de preços, não dispondo sequer de informação sobre a sua existência;
- ◆ O CRSS/CDSSS não solicitou nem analisou as contas finais das empreitadas;
- ◆ Não existiam contas correntes dos equipamentos/obras participadas pelo PIDDAC, o que provocou falta de informação e controlo sobre os pagamentos efectuados. O controlo dos pagamentos da participação financeira às IPSS estava ligado apenas às dotações orçamentadas para cada uma delas e não à execução de cada um dos empreendimentos/obras, o que pode originar o seu sobre financiamento por parte da SS.

#### 4.4.1.2 – Acordo de Cooperação

Dispõe o n.º 1 do art. 33º do Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de Fevereiro<sup>2</sup>, que os orçamentos e as contas das IPSS, depois de aprovados pelos seus corpos gerentes, necessitam de visto dos serviços competentes. Este procedimento é determinante para que os CDSSS tenham a percepção e, de alguma forma, o controlo do desempenho das IPSS, designadamente ao nível da gestão financeira dos dinheiros públicos canalizados para fins de acção social.

<sup>1</sup> Realça-se que, na amostra seleccionada, ocorreram duas situações de empreitadas executadas em regime de série de preços, pelo que nestas situações as exigências técnicas de controlo e medição dos trabalhos deveriam ter sido acrescidas, o que não se verificou.

<sup>2</sup> Conjugado com o previsto na Circular Normativa n.º 2/95, de 6 de Janeiro, emitida pelo IGFSS, que estabelece, no seu ponto 5, a obrigação das contas serem apresentadas até 15 de Abril do ano imediato a que respeitam.

A medida do exercício destes poderes de visto por parte dos CRSS/CDSSS revela, embora apenas em parte, o nível de controlo por eles exercido.

A realidade constatada relativamente a esta obrigação no distrito de Évora, em 2000, 2001 e 2002, encontra-se sumariada no quadro seguinte:

**Quadro IV.13 – Cumprimento das Obrigações Legais Relativas aos Orçamentos e Contas**

	Contas de Gerência					Contas de Exploração Previsional					
	2000	%	2001	%	2002(*)	2000	%	2001	%	2002	%
Visadas	38	22,0	0	0,0	-	19	11,0	0	0,0	0	0,0
Visadas com reservas	5	2,9	0	0,0	-	62	35,8	0	0,0	0	0,0
Não analisadas	75	43,4	119	64,7	-	31	17,9	122	66,3	116	61,7
Em falta	44	25,4	65	35,3	-	61	35,3	62	33,7	72	38,3
A rectificar	2	1,2	0	0,0	-	0	0,0	0	0,0	0	0,0
A aguardar visto	9	5,2	0	0,0	-	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Total de IPSS registadas	173		184		188						

(\*) As Contas de Gerência de 2002 serão entregues entre 1 Janeiro e 15 de Abril de 2003.

Fonte: Núcleo de Apoio Administrativo e Financeiro do CDSSS Évora.

Pela observação dos dados constantes deste mapa, verifica-se que:

- ◆ Relativamente às Contas de Gerência, em 2000, apenas 22% tinham sido visadas e mais de 25% encontravam-se em falta, não tendo sido entregues atempadamente pelas IPSS; em 2001, nenhuma conta tinha sido visada e cerca de 35% das 184 IPSS registadas não tinham cumprido esta imposição legal;
- ◆ Em relação às Contas de Exploração Previsional, o panorama é semelhante, tendo sido visadas, em 2000, 81 contas (46,8%) das quais 62 com reservas, encontrando-se em falta 61 das 173 instituições existentes. Em 2001 e 2002, não foram analisadas quaisquer contas, sendo que cerca de 1/3 das IPSS do Distrito se encontravam em falta.

Esta análise reflecte, por um lado, que o CRSS/CDSSS de Évora não tem sido eficiente no cumprimento das suas obrigações<sup>1</sup> e, por outro, que o sistema implantado não tem sido eficaz na imposição do cumprimento da lei, existindo um controlo deficiente sobre os financiamentos às IPSS no âmbito dos acordos de cooperação.

De facto:

- ◆ Não tem sido efectuado um acompanhamento atempado da informação financeira remetida pelas instituições de solidariedade social, designadamente, na efectivação dos vistos de conformidade das contas e orçamentos e/ou respectiva correcção em caso de erro;

<sup>1</sup> Cf. designadamente, alínea h) da Norma XVII do Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de Maio.



- ◆ Não tem sido aplicado o quadro legislativo em vigor na área dos acordos de cooperação nem tem sido exercida a faculdade de denúncia dos mesmos sempre que ocorra, “de modo reiterado ou por forma grave”<sup>1</sup>, violação das disposições legais sobre cooperação.

## 4.4.2 – Financiamentos via PIDDAC – Programa Integração e Acção Social

### 4.4.2.1 – Execução do PIDDAC no distrito de Évora

O quadro seguinte reflecte as dotações, reformulações e execução do PIDDAC no Distrito de Évora, em 2001, no âmbito do Programa “Integração e Acção Social”:

Quadro IV.14 – Execução do PIDDAC 2001

(em euros)

Designação das Entidades Beneficiárias	Dotação Inicial	Reformulações		Total	Execução		Saldo
		1.ª	2.ª		Valor	%	
Casa Pia de Évora - Remod./Beneficiação	44 891,81	0,00	0,00	44 891,81	44 802,19	99,8	89,62
CERCIESTREMOZ – Lar residencial	54 867,77	0,00	0,00	54 867,77	54 867,77	100,0	0,00
APP Cerebral – Évora – Aq. Imóvel	39 903,83	0,00	0,00	39 903,83	39 903,83	100,0	0,00
CAO "CERCIMOR"-Obras Remodelação Benef.	84 795,64	18 954,32	0,00	103 749,96	103 749,96	100,0	0,00
SCM Reg. Monsaraz – Construção de raiz	99 759,58	124 699,47	51 460,98	275 920,03	275 920,03	100,0	0,00
ARASS – Obras ampliação	119 711,50	39 903,83	0,00	159 615,33	159 615,33	100,0	0,00
Lar Pinheiros-Remod.Beneficiação	24 939,89	0,00	0,00	24 939,89	24 683,44	99,0	256,46
CSP Stº António Arcos-Construção raiz	14 963,94	0,00	0,00	14 963,94	14 963,94	100,0	0,00
Assoc. S. S. S. Marcos Campo – Const. raiz	59 855,75	34 915,85	0,00	94 771,60	94 771,60	100,0	0,00
API Stº António Baldio - Const.raiz	39 903,83	0,00	0,00	39 903,83	39 903,83	100,0	0,00
CSP Nª Srª Rosário – S. Pedro Corval	39 903,83	18 794,70	18 704,92	77 403,46	77 403,46	100,0	0,00
CSP Stº André – Construção raiz	39 903,83	51 002,08	0,00	90 905,92	90 905,92	100,0	0,00
Obra de S. José Operário – Construção de raiz	29 927,87	0,00	0,00	29 927,87	29 927,87	100,0	0,00
CSP Nsª Srª de Fátima – Construção de raiz	99 759,58	4 653,78	0,00	104 413,36	104 413,36	100,0	0,00
Lar de Santa Helena – Remodelação	0,00	9 078,12	0,00	9 078,12	9 078,12	100,0	0,00
SCM de Borba – Remodelação	29 927,87	0,00	0,00	29 927,87	29 927,87	100,0	0,00
ADBES – Cruz da Picada - Remodelação	0,00	59 541,50	0,00	59 541,50	59 541,50	100,0	0,00
<b>Total</b>	<b>823 016,53</b>	<b>361 543,68</b>	<b>70 165,90</b>	<b>1 254 726,11</b>	<b>1 254 380,03</b>	<b>100,0</b>	<b>346,08</b>

Nota: As linhas destacadas a azul correspondem aos processos analisados no decorrer desta auditoria.

Fonte: Centro Distrital de Solidariedade e Segurança Social de Évora.

Como se verifica, em 2001, a taxa de execução deste tipo de financiamento ficou próxima dos 100%, sendo de destacar que de uma dotação total de cerca de 1 255 milhões de euros, restou um saldo de apenas 346 euros.

<sup>1</sup> Cf. n.º 3 da Norma XXV do Despacho Normativo n.º 75/92.

### **4.4.3 – Observações aos processos objecto de amostra**

#### **4.4.3.1 – Cumprimento pelo CRSS/CDSSS dos requisitos legais aplicáveis na concessão de apoios financeiros do PIDDAC à realização de obras pelas IPSS**

##### **4.4.3.1.1 – Condições de aprovação dos projectos de obras e respectivo financiamento**

No que respeita às condições de aprovação dos projectos de obras das IPSS e do respectivo financiamento, observou-se que:

- a) As obras executadas pelas IPSS foram participadas pelo CRSS/CDSSS de Évora, através de verbas do PIDDAC, sem que fosse definida e caracterizada a adequabilidade dos equipamentos sociais, através do levantamento e caracterização prévia das necessidades da comunidade, feitos em ligação com os órgãos autárquicos e tendo em conta as respostas asseguradas por outras entidades, como impõe o n.º 2, al.<sup>as</sup> a) e b), da Portaria n.º 7/81 e n.º 1, al. a), da Portaria n.º 138/88, a que também se não procedeu;
- b) Embora em alguns pareceres técnico/sociais se refira que os espaços apresentados em planta estão de acordo com as directrizes da DGAS, não existe qualquer evidência de que o CRSS/CDSSS tenha analisado os projectos no sentido de apurar se obedeciam rigorosamente às normas técnicas em vigor, de acordo com o que dispõe o n.º 1, al. c), da Portaria n.º 138/88, nem aprovou os projectos preliminares e os projectos de execução, nos termos do estipulado no n.º 3, al. b), pontos 2 e 3, da Portaria n.º 7/81;
- c) Não se assegurou prévia e formalmente que as IPSS se responsabilizavam relativamente à sua participação financeira no custo total dos empreendimentos, nos termos do n.º 1, al. b), da Portaria n.º 138/88.

#### **4.4.3.2 – Condições de atribuição da participação financeira pelo CRSS/CDSSS**

##### **4.4.3.2.1 – Cálculo da participação financeira do PIDDAC**

A atribuição da participação financeira pelo CRSS/CDSSS de Évora não foi ponderada de acordo com os requisitos estabelecidos na Portaria n.º 138/88.

Na verdade:

- ◆ O cálculo da percentagem da participação financeira do CRSS/CDSSS não foi obtido através da multiplicação do número de utentes a abranger pelo custo máximo/utente definido pelo despacho do Secretário de Estado da SS, de 14 de Junho de 1999 (n.º 5, ponto 2, da Portaria n.º 138/88);
- ◆ A percentagem da participação financeira foi atribuída sem que fosse analisada a situação financeira das IPSS, não tendo sido comprovada a sua (in)capacidade financeira para suportar ou não os respectivos custos, nos termos constantes dos pontos 2 e 3 do n.º 4 da Portaria n.º 138/88.



#### 4.4.3.2.2 – Requisitos e condições de adjudicação das obras

O financiamento pela Segurança Social das obras de iniciativa das IPSS, de acordo com o n.º 2 da Portaria n.º 138/88, na redacção dada pelo n.º 2 da Portaria n.º 328/96, de 2 de Agosto, está dependente do cumprimento dos procedimentos prévios à formação dos contratos, nos termos de regime jurídico das empreitadas de obras públicas (Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março).

Os aspectos relativos ao montante da comparticipação financeira, as condições em que é atribuída, as obrigações de ambas as partes e as condições em que poderá ser concedido um adiantamento – nunca superior a 30% do valor da obra – devem ser formalizados em protocolo celebrado entre o CRSS/CDSSS e a instituição promotora do empreendimento (cf. n.º 3 da Portaria n.º 328/96).

Ao CRSS/CDSSS, para além do dever de apoio às IPSS em toda a tramitação destes processos – desde a fase da elaboração dos programas preliminares até à consignação dos trabalhos – compete, nomeadamente (cf. n.º 3, al. b), da Portaria n.º 7/81):

- ◆ Emitir parecer sobre as adjudicações propostas pelas IPSS;
- ◆ Designar a entidade responsável pela fiscalização técnica exigida pelos empreendimentos financiados pelo PIDDAC;
- ◆ Apreciar os pedidos de financiamento relativos aos empreendimentos apresentados e satisfazê-los dentro dos limites da competência fixada legalmente;
- ◆ Aprovar as propostas apresentadas pelas IPSS sobre revisão de preços, erros e omissões e execução de trabalhos a mais.

Nos processos da amostra verificou-se que o CRSS/CDSSS não cumpriu as obrigações supra referidas nem deu o apoio legalmente previsto às IPSS. Por sua vez, estas não cumpriram o RJEOP no que respeita aos procedimentos prévios à formação dos respectivos contratos de empreitada. Nestes termos, o financiamento da SS foi efectuado com violação do disposto no n.º 2 da Portaria n.º 138/88, na redacção dada pelo n.º 2 da Portaria n.º 328/96.

### 4.5 – Projecto do Programa PIDDAC “Criação, remodelação e equipamento de Infra-Estruturas Hospitalares” – Hospital Distrital de Tomar

#### 4.5.1 – Enquadramento

A auditoria desenvolveu-se junto da Direcção-Geral das Instalações e Equipamentos da Saúde, (DGIES), Serviço Central do Ministério da Saúde, responsável pela gestão do Projecto e também junto da Direcção Regional das Instalações e Equipamentos da Saúde do Centro (DRIES), Serviço Regional da DGIES ao qual competiu apoiar o Serviço Central na organização e acompanhamento da execução do Projecto.

O trabalho de auditoria visou a análise da gestão financeira do projecto “Concepção/Construção do Novo Hospital Distrital de Tomar” do Programa PIDDAC do Ministério da Saúde “Criação, Remodelação e Equipamento de Infra-Estruturas Hospitalares”, com o objectivo de caracterizar, mensurar e avaliar, física e financeiramente, a relação entre o previsto e o realizado, com especial

incidência no ano de 2001, e apreciar a legalidade e regularidade dos procedimentos e operações subjacentes à sua execução, bem como o acompanhamento e controlo implementados e efectuados.

Nesse sentido, enquadrou-se a análise da fundamentação do Projecto em termos das:

- ◆ Macro - referências dos Programas de Governo e das Grandes Opções do Plano, no período de 1992 a 2002, verificando-se também a existência de eventuais conexões e inter-relações entre as GOP e o PIDDAC anual, tendo-se constatado que os objectivos e medidas de política de saúde foram de índole geral, sem referências visíveis ao Projecto em análise;
- ◆ Micro - referências, desenvolvendo-se a pesquisa, levantamento, recolha e análise de dados que permitissem efectuar a verificação, designadamente:
  - ◇ Dos sistemas de planeamento, de gestão e de acompanhamento e controlo e dos fundamentos da decisão de construção, na perspectiva da concepção, necessidade, pertinência, economia e eficácia do projecto, atendendo à densidade populacional e à cobertura hospitalar existente na área de influência do NHDT antes e após a construção do Hospital Distrital de Torres Novas (HDTN);
  - ◇ Dos estudos, sua pertinência e consistência, e dos fundamentos da opção de:
    - ◆ Substituição do antigo Hospital Distrital de Torres Novas por uma nova unidade, tendo em vista suprir as carências hospitalares existentes na região e melhorar a qualidade do serviço prestado às populações;
    - ◆ *Versus* a opção de construção de (uma ou mais de uma) nova unidade hospitalar da dimensão do NHDT, face às condições e grau de cobertura médico - hospitalar existentes na região antes e depois de construído o novo Hospital Distrital de Torres Novas.

#### 4.5.2 – Planeamento

Atendendo a que a decisão de iniciar o processo de construção do NHDT ocorreu em Janeiro de 1993, que a consignação da obra se efectuou em Junho de 1997 e que a recepção provisória da empreitada foi formalizada em Maio de 2001, procedeu-se à análise de toda a problemática do planeamento nas várias fases cruciais da decisão, nomeadamente, no momento anterior à abertura do concurso, na fase em que foi avaliado o Projecto em termos de possibilidade de beneficiar de financiamento comunitário e no período em que foram equacionadas as alterações ao Programa Funcional do Hospital.

Relativamente aos estudos sobre a função planeamento que fundamentassem a decisão de construção do NHDT, bem como aos processos de decisão e de fundamentação do lançamento da construção do hospital, foi desenvolvida a pesquisa, levantamento e análise dos elementos disponíveis junto dos serviços auditados, tendo-se constatado a insuficiência dos estudos sobre o planeamento e o desconhecimento da existência, ou não, de fundamentos e de decisão justificativos da construção de uma nova unidade hospitalar da dimensão da proposta, numa sub-região onde os elementos entretanto recolhidos evidenciavam de forma clara o excesso da capacidade médico-hospitalar já instalada em tempo anterior ao início da construção do NHDT.

Com vista à recolha de informação sobre o planeamento estratégico conducente à fundamentação da decisão de construção do NHDT, foram efectuados contactos e pedidos de elementos junto de outras entidades do Ministério da Saúde com competências específicas e/ou relacionadas de algum modo com o assunto, nomeadamente, ARSLVT, CHMT, DGS, IGIF e IOS (QCA II).



Atendendo a que dos elementos recolhidos junto destas entidades não foi possível retirar conclusões sobre a problemática supra evidenciada, foram aqueles solicitados junto do Chefe do Gabinete do Ministro da Saúde o qual, porém, não respondeu. Não foram, assim, obtidos elementos sobre as questões relativas ao planeamento estratégico e à existência de fundamentação sobre a decisão de construção do NHDT.

As referências ao Projecto NHDT existem:

- ◆ Com carácter global, em documentos de planeamento sectoriais, nomeadamente no Plano de Médio Prazo para o sector da saúde, no domínio da medida 1.1 – Construção e Remodelação de Hospitais, do Subprograma Saúde do QCA II, do extinto Departamento de Estudos e Planeamento da Saúde;
- ◆ Com carácter específico, enquanto unidade hospitalar que serviu de base de comparação/alternativa ao estudo sobre Avaliação Económica de Projectos – Análise Custo/Benefício, relativo às vantagens da opção de construção do novo Hospital Distrital de Torres Novas, em detrimento da opção de construção do NHDT.

O primeiro dos documentos evidenciados especificou e caracterizou os objectivos, metas, população global abrangida pelas unidades constantes da medida, calendário de realização, previsão de custos e respectivas fontes de financiamento.

O segundo quantificou, fundamentou e demonstrou as vantagens da opção HDTN e evidenciou o que considerou ser um erro estratégico avançar-se com a decisão de construção do NHDT.

No que respeita aos objectivos do projecto, verificou-se a ausência de objectivos globais formalmente expressos. Do mesmo modo não foram detectados quais os objectivos concretos a alcançar com a construção do NHDT.

O âmbito e os objectivos do projecto podem considerar-se delimitados (implícitos) no Programa Funcional inicial do NHDT e pelas duas grandes alterações verificadas após o início da obra de construção.

Por outro lado, encontravam-se formalizadas ao nível do mapa XI do OE as fontes de financiamento – Cap. 50º do OE, FN – as dotações relativas aos três anos seguintes ao arranque do projecto, as dotações relativas aos anos seguintes e a dotação total prevista adstrita ao projecto.

Pode, pois, concluir-se que os objectivos do projecto se revelam apenas como um mero exercício de programação de índole eminentemente financeira, sem marcas visíveis de planeamento, ordenamento e adequação de estruturas físicas e valências médico - hospitalares às necessidades populacionais regionais<sup>1</sup>, ao potencial de utilização presente e futuro e aos custos inerentes à construção e, especialmente, exploração (sustentabilidade) de uma nova estrutura médico - hospitalar.

---

<sup>1</sup> Já em fase de desenvolvimento dos trabalhos de construção do NHDT, foi criado o “Projecto de Desenvolvimento Hospitalar da Unidade de Saúde do Ribatejo Norte”, posteriormente rebaptizado de “Centro Hospitalar do Médio Tejo”, actual “Centro Hospitalar do Médio Tejo, SA”, tendo sido efectuadas alterações ao Programa Funcional na perspectiva de complementaridade de serviços entre as unidades hospitalares de Abrantes, Torres Novas e Tomar. No entanto, não foram detectados elementos esclarecedores de que esta solução tenha sido fundamentada em qualquer estudo de Análise Custo/Benefício ou de qualquer outro estudo, onde inequivocamente tivesse sido demonstrado que da solução de complementaridade de serviços encontrada advêm quaisquer vantagens para os doentes.

### 4.5.3 – Racionalidade e Fundamentos da Decisão de Construção

Não tendo sido apresentados estudos ou outros elementos relativos ao planeamento estratégico conducente à fundamentação da decisão de construção do NHDT, mostra-se, todavia, pertinente evidenciar que:

- ◆ As conclusões e recomendações constantes do Relatório da Avaliação Intercalar da Intervenção Operacional da Saúde (QCA II), datado de Janeiro de 1997, apontavam no sentido da não construção do NHDT e/ou da sua reformulação, propriedade e entidade gestora. Evidenciavam mesmo, a págs. 128, ponto 6 – Medida 1, que *“a decisão de construir dois novos hospitais em Torres Novas e Tomar representa um erro de planeamento e vai gerar desperdícios, quer no investimento quer na manutenção de instalações parcialmente desnecessárias (...), pelo que deverá ser considerado apenas um dos estabelecimentos e localizado em área de maior utilização potencial, reconhecidamente Torres Novas”*;
- ◆ O estudo de Análise Custo/Benefício relativo à construção do HDTN<sup>1</sup> indicava, por exemplo, como factores determinantes da opção HDTN em detrimento da opção HDT a clara e substancial diferença de populações abrangidas pelas respectivas áreas de influência das unidades hospitalares em questão (93 610 do HDTN contra 56 795 do HDT) e o carácter substitutivo do investimento na opção HDTN, onde a “taxa de crescimento da despesa”, segundo aquele estudo, não iria diferir da que se verificaria na velha unidade.

Face ao exposto, verifica-se que:

- ◆ Decidiu-se avançar com a construção do NHDT sem que se tivessem tomado na devida conta aspectos essenciais inerentes a qualquer investimento – necessidade, oportunidade, racionalidade e economia;
- ◆ Não se cuidou de quantificar os custos relativos à sustentabilidade<sup>2</sup> do investimento, nem das ineficiências geradas e tão pouco do seu impacte ao nível do Serviço Nacional de Saúde.

No que toca à solução encontrada de colocar os hospitais de Abrantes, Tomar e Torres Novas em regime de funcionamento em articulação e complementaridade de serviços médico - hospitalares, o que implicou alterações ao Programa Funcional depois do início dos trabalhos de construção, verificou-se igualmente que:

- ◆ Não foram apresentados estudos relativos quer ao planeamento estratégico quer de custo/benefício que justificassem e fundamentassem a racionalidade na decisão de integrar meios, estruturas de serviços e de gestão;
- ◆ Não foram igualmente detectados estudos onde se encontrassem quantificados os custos e os benefícios das populações abrangidas por aquele regime de funcionamento em articulação e complementaridade de serviços médico - hospitalares.

---

<sup>1</sup> Da autoria de José Carlos Lopes Martins e Manuela Mota Pinto, Coimbra, 1997.

<sup>2</sup> No entanto, conforme refere o ex-Ministro das Finanças, Dr. Joaquim Pina Moura, em artigo publicado a pág. 15 do Suplemento Negócios do Diário de Notícias, de 10 de Maio de 2003, pode-se assumir que os custos relativos à sustentabilidade de um “investimento na construção e equipamento de um hospital de média dimensão (50 milhões de euros) é aproximadamente igual à despesa corrente que o seu funcionamento vai gerar”.



Em conclusão, ao decidir-se pela construção do NHDT, numa região com excesso de capacidade médico-hospitalar instalada, sem estudos que a fundamentassem, nomeadamente através da caracterização da procura e da oferta de serviços de saúde, do impacte do acréscimo de custos no Serviço Nacional de Saúde, do princípio do utente/doente em primeiro lugar, etc., não se teve em conta a lógica económico-social, ou seja, o princípio da oportunidade dos investimentos baseada na escassez dos recursos públicos. E isto quando os estudos existentes não só apontavam claramente para que não fosse construído o NHDT como chegavam a indicar que tal decisão, a verificar-se, configurava um **erro de planeamento**.

### 4.5.4 – Execução Financeira Global

Contrariamente ao que é habitual nesta área de intervenção de obras estruturais do Estado, no projecto de “Concepção/Construção do Novo Hospital Distrital de Tomar” do Programa PIDDAC – Criação, Remodelação e Equipamento de Infra-Estruturas Hospitalares” não houve comparticipação comunitária, sendo todo o financiamento suportado pelo Capítulo 50º – Fundos Nacionais.

No entanto, pela documentação analisada verificou-se que dos 2 milhões de contos inscritos como dotação inicial no Mapa XI do OE/97, 75% (1,5 milhões de contos) eram relativos a comparticipação comunitária e, como tal, inscritos no Cap. 50º FC.

À ausência de financiamento comunitário não é certamente alheia:

- ◆ A controvérsia que envolveu a decisão de se avançar com a construção de uma nova unidade hospitalar numa sub-região reconhecidamente excedentária em infra-estruturas de cuidados médico-hospitalares, independentemente de neste conceito de sub-região se considerar a Sub-Região de Saúde de Santarém como um todo ou como uma sub-região que integra apenas as unidades de saúde de Abrantes, Torres Novas e Tomar;
- ◆ O facto do Relatório Final da Avaliação Intercalar da IOS do QCA II, de Janeiro de 1997, classificar o novo HDT como sendo um erro de planeamento, perante o qual “a tutela (...) decidiu abandonar a ideia de construir o Hospital com financiamento FEDER”.

Conforme o descrito no quadro infra, a execução financeira, até 2002, atingiu o montante global de 8 320 111 contos. Deste total:

- ◆ Até ao ano 2000, foram executados 6 025 849 contos;
- ◆ Relativamente ao ano de 2001, verificou-se que da dotação final disponível, 1 231 167 contos, foram executados 1 143 465 contos, o que correspondeu a uma taxa de execução financeira de 92,88%;
- ◆ No ano de 2002, verificou-se que da dotação final disponível, 1 156 402 contos, foram executados 1 150 797 contos, o que correspondeu a uma taxa de execução financeira de 99,5%.

**Quadro IV.15 – Execução Financeira Global**

(em contos)

Fonte de Financiamento	Execução Financeira até 2000	Dotação Final Disponível 2001	Execução Financeira 2001	Taxa Execução	Dotação Final Disponível 2002	Execução Financeira 2002	Taxa Execução
Capítulo 50 – FN	6 025 849	1 231 167	1 143 465	92,9	1 156 402	1 150 797	99,5

**4.5.5 – Execução e Gestão Física e Financeira**

O contrato de concepção, projecto, construção, fornecimento e montagem de equipamento do NHDT, excluindo o equipamento médico e o mobiliário, previa um prazo de execução de 810<sup>1</sup> dias e foi celebrado pelo valor de 3 492 000 446\$00, a que acresceu o montante correspondente à correcção de preços, concretizada no 1º termo adicional, no valor de 776 000 806\$00 – mais cerca de 22,22% em relação ao custo inicial, totalizando 4 267 771 252\$00 (cfr. quadro infra).

**Quadro IV.16 – Contrato Inicial Corrigido**

(em escudos)

Designação		Montante	%
Contrato Inicial	Construção e Equipamentos Nacionais	3 290 000 446\$00	93,9
	Projecto de Execução	202 000 000\$00	6,1
	Total	3 492 000 446\$00	100
1.º Adicional (correcção de preços)		776 000 806\$	22,22
<b>Total do Contrato Corrigido (s/IVA)</b>		<b>4 267 771 252\$</b>	<b>122,22</b>

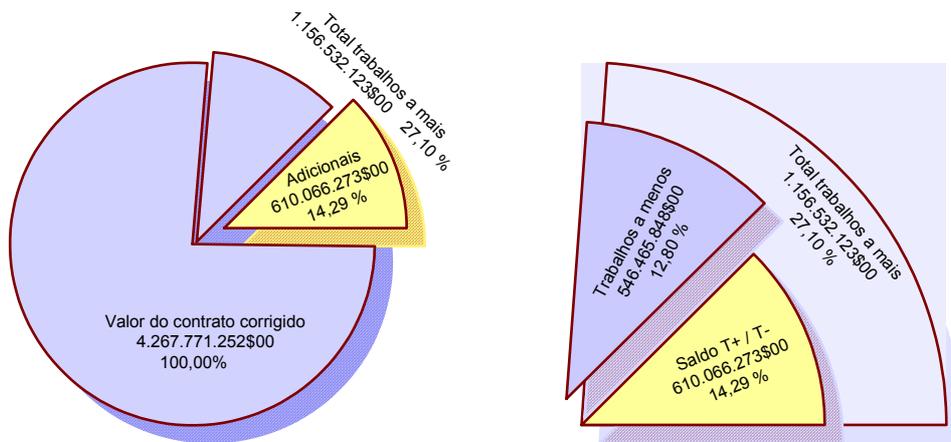
A correcção de preços relativa, respectivamente, à construção, aos equipamentos e ao preço do projecto, foi devida à dilação de cerca de 3 anos e sete meses entre a data da apresentação das propostas e a data da celebração do contrato.

Àquele total do contrato inicial corrigido, 4 267 771 252\$00, há que adicionar os valores do 2º ao 6º adicionais (569 085 142\$00), resultantes dos trabalhos a mais e a menos, e os valores dos trabalhos que foram autonomizados em relação ao contrato principal, 1.º ao 3.º ajustes directos (40 981 131\$00), o que perfaz o valor de 4 877 837 525\$00, ou seja, mais 14,29% relativamente àquele valor do contrato inicial corrigido.

Porém, se compararmos o valor absoluto dos trabalhos a mais com o valor do contrato, constata-se que o peso relativo das alterações efectuadas ao projecto de construção tal como foi inicialmente delineado corresponde a 27,10 %.

Por sua vez, a parte do projecto inicial que foi objecto de alterações devidas a modificações do Programa Funcional que serviu de base ao lançamento do concurso e à proposta do adjudicatário e a melhoramentos introduzidos nas redes e equipamentos (cfr. gráfico infra) representa 12,80%.

<sup>1</sup> Nos termos dos artigos 6º e 7º, n.º 3, do contrato, não foi considerado no prazo contratual de 810 dias o tempo necessário para a aprovação do projecto de execução, estabelecido em 60 dias.



Salienta-se que não se encontram contabilizadas a revisão de preços, por não estar aprovada, e uma indemnização por custos de estaleiro reclamada pelo adjudicatário e ainda pendente.

#### 4.5.6 – Planeamento, Fiscalização e Controlo da Obra

O Caderno de Encargos estabelecia uma metodologia pormenorizada e com periodicidade definida para a preparação e planeamento dos trabalhos e para o planeamento inicial. Estabelecia ainda uma actualização trimestral do Plano de Trabalhos no tocante ao desenvolvimento do planeamento, coordenação da execução dos trabalhos e controlo da execução pela Fiscalização, que eram detalhadamente regulados.

Não se evidenciou que o planeamento e o controlo da execução dos trabalhos previstos no CE fossem efectivamente exercidos com o nível de detalhe e rigor preconizados, em especial no período inicial de execução da empreitada.

Durante o período que mediou entre o início da empreitada (Julho de 1997) e Novembro de 1998, a fiscalização foi assegurada pela DRIESC e, a partir dessa data, pela empresa “Planege”.

A partir da entrada formal em obra da Fiscalização externa, o controlo efectuado passou a abranger as acções previstas para fiscalização pelo dono da obra e a ser objecto de registos em Relatórios Mensais de Progresso. A Planege elaborou no início da prestação de serviços um “Plano Geral de Garantia de Qualidade”, seguindo no essencial a norma ISO 9001:1994 e outras normas da família ISO 9000. No entanto, pela análise das actas das reuniões de obra e dos registos existentes concluiu-se que nem todos os procedimentos e controlos preconizados no Plano Geral de Garantia de Qualidade foram efectivamente implementados em obra.

#### 4.5.7 – Análise e Apreciação Global da Obra

1. O tipo de empreitada escolhido pelo dono da obra foi o de preço global (cf. artigos 6º, n.º 1, alínea a), e 7º do Decreto-Lei 235/86, de 18 de Agosto) com apresentação de projecto base pelos concorrentes, de acordo com o previsto no artigo 10º, n.ºs 1 e 2, do mesmo diploma, atendendo a que se tratava de obra de complexidade técnica e elevada especialização (modalidade de concurso usualmente referida como concepção – construção).

A opção pela modalidade de concurso concepção-construção permite às entidades adjudicantes desenvolverem procedimentos pré-contratuais com base em elementos menos desenvolvidos do que aqueles que normalmente enformam os processos de concurso, podendo os elementos de projecto restringir-se à fixação de objectivos, à caracterização genérica da obra, aos elementos de topografia e geotécnicos relativos ao local de implantação e ao enunciado das exigências funcionais e características técnicas reguladoras do projecto.

Neste enquadramento, os pressupostos centram-se na perspectiva de que os potenciais concorrentes são detentores de uma elevada especialização e experiência nos domínios conexos com a obra a realizar, que as propostas recebidas incorporam nos correspondentes projectos as soluções técnicas adequadas e tecnologicamente mais actuais e que o tempo global para concretização do empreendimento resulta encurtado.

Verificou-se, no entanto, que não se recolheram vantagens com a adopção desta modalidade de concurso: o período de tempo decorrido entre a publicação do aviso de abertura de concurso, 27 de Janeiro de 1993, e a data da consignação da empreitada, 19 de Julho de 1997, foi de 4 anos e meio, a que acresceu o tempo previsto na proposta do adjudicatário para desenvolvimento do projecto de execução.

O lançamento de um concurso com Caderno de Encargos / Especificações Técnicas contendo exigências funcionais e técnicas de âmbito muito genérico e por vezes sem parâmetros de referência, num processo que pressupõe uma valorização importante do preço, abriu espaço para a apresentação de propostas com opções cerceadas por especificações minimalistas ou pouco explícitas que na execução desta obra conduziram ao “aperfeiçoamento” ou “actualização”, com naturais implicações no preço, e deram origem a adicionais (“trabalhos a mais”) que, em muitas situações, consistiram apenas na substituição de trabalhos e fornecimentos previstos com solução pouco definida ou com características entendidas como insuficientes e, noutras, configuraram mesmo obra nova, ou seja, deram origem a alterações importantes do objecto do contrato.

2. A escolha da proposta para efeitos de adjudicação foi feita em função da análise das propostas de acordo com o critério da proposta mais vantajosa, ponderando os factores previstos no anúncio e Programa de Concurso, que traduziram as preferências do dono da obra:

- 1 – Valor técnico (60%);
- 2 – Preço (15%);
- 3 – Capacidade económico/financeira (10%);
- 4 – Experiência anterior e capacidade de execução em grandes estabelecimentos hospitalares (6%);
- 5 – Experiência anterior e capacidade de execução em grandes edifícios com instalações técnicas complexas (5%);
- 6 – Prazo de execução e demonstração de viabilidade do seu cumprimento (4%).

A inclusão dos factores do critério de adjudicação “*capacidade económico/financeira*”, “*experiência anterior e capacidade de execução em grandes estabelecimentos hospitalares*” e “*experiência anterior e capacidade de execução em grandes edifícios com instalações técnicas complexas*”, misturaram a apreciação das propostas com a análise da aptidão dos concorrentes, o que viria a ser explicitamente afastada pela Directiva 93/37/CEE, de 14 de Junho. Ou seja, as propostas não foram apreciadas exclusivamente em função do mérito dos projectos em que se baseavam e das suas condições de preço e prazo.



Com um critério enformado por estes factores, uma pontuação globalmente mais favorável não significa que a proposta em causa seja a melhor em todos esses factores: no caso presente, as propostas base e condicionada do concorrente preterido *Opca*, eram as melhores propostas, em termos de projecto e preço, tendo sido preteridas face à inclusão no critério de adjudicação dos factores relacionados com a capacidade técnica e financeira dos concorrentes. Ou seja, na selecção feita no concurso foi determinante o concorrente.

O Relatório Final de Avaliação de Propostas não incluiu a fundamentação das classificações atribuídas às propostas, não sendo possível reconstituir o percurso cognoscitivo que a elas conduziu. A densificação efectuada para o factor “*prazo de execução e demonstração de viabilidade do seu cumprimento*” não se encontrava materializada da melhor forma, já que nenhum dos sub factores estabelecidos considerou directamente o prazo de execução propriamente dito. Não resultou sequer perceptível qual o sentido da variação que foi considerada como mais vantajosa para o dono da obra, se um prazo mais curto se um prazo mais longo.

Entre 16 de Outubro e 24 de Novembro de 1995 decorreram 8 reuniões de negociações técnicas que incidiram sobre aspectos do anteprojecto que careciam de melhor esclarecimento ou que era necessário corrigir ou aperfeiçoar. Verifica-se, pois, que eram do entendimento da própria equipa que conduziu as negociações técnicas as limitações existentes no processo e no projecto escolhido no concurso.

3. O terreno onde foi construído o NHDT inclui uma parcela das Quintas das Avesadas, cuja proprietária se comprometeu a cedê-la ao município de Tomar com vista à construção do hospital. Em Fevereiro de 1992, a Câmara Municipal deliberou “*colocar à disposição do Ministério da Saúde*” o terreno que lhe tinha sido cedido.

Apesar do hiato de tempo decorrido entre o lançamento do concurso e a adjudicação definitiva, à data da consignação não estavam na posse do dono da obra todos os terrenos necessários à implantação da obra, encontrando-se ainda por adquirir uma faixa de 1 254 m<sup>2</sup>, ainda que o Auto de Consignação de Trabalhos, datado de 9 de Julho de 1997, não contivesse quaisquer reservas. Esta situação viria a dar origem à necessidade de arrumação de terras em depósito provisório, com um sobrecusto que poderia ter sido evitado.

Não se encontra no processo qualquer documento comprovativo de que aquelas parcelas tenham sido efectivamente cedidas ou compradas pelo Município de Tomar nem que, em consequência, tenham sido cedidas ao Estado.

Em conclusão, a entidade auditada não demonstrou que tivesse sido regularizada a situação do imóvel, quer no que respeita à celebração de eventuais escrituras públicas necessárias às cessões quer no que toca ao correspondente registro predial e comunicação à Direcção-Geral do Património.

4. Não se evidenciou a existência de coordenação de segurança e saúde durante a fase de projecto nem a existência de um verdadeiro Plano de Segurança e Saúde, devidamente estruturado, mesmo na fase de execução da obra. As funções de Coordenador de Segurança e Saúde da obra foram inicialmente assumidas pelo Engenheiro responsável do adjudicatário e depois pelo Coordenador da Fiscalização contratada. A partir da entrada em funções desta, passou a existir documentação diversa relativa a medidas de segurança a implementar, em geral de natureza pontual, visando a correcção de situações específicas, bem como actas de reuniões semanais da Comissão de Segurança da Obra, integrada por representantes da Fiscalização e do Adjudicatário.

5. O Caderno de Encargos / Especificações Técnicas recomendava determinadas soluções construtivas sem contudo expressamente obrigar à sua adopção, como era o caso da caixilharia em alumínio termolacado e vidro duplo. Por outro lado, o mesmo Caderno de Encargos era imperativo quanto a outras especificações, tais como pavimentos em resina sintética para a Lavandaria e Cozinha e coberturas em terraço segundo a técnica de “cobertura invertida”.

Contraditoriamente, nestes casos, verificou-se que questões a que o Caderno de Encargos / Especificações Técnicas não obrigava foram depois consideradas suficientemente importantes para serem acrescidas, desde logo, à proposta de adjudicação, enquanto que, no lugar de soluções construtivas obrigatórias, foram aceites outras mais económicas e de comportamento menos adequado.

6. Os orçamentos que fundamentaram a celebração de contratos adicionais, apresentados pelo adjudicatário e aceites pelo dono da obra, seguiram em muitas situações sistematização que dificultava a comparação entre o anteriormente previsto e o proposto. Em situações onde, na proposta apresentada no concurso, os trabalhos eram aglutinados numa descrição genérica, a nova proposta apresentava-se discriminada em vários artigos; noutras situações, trabalhos que se apresentavam detalhadamente discriminados na proposta tiveram correspondência num artigo global.

Em especial, encontram-se neste último caso situações em que a agregação de trabalhos por vezes coloca em dúvida o cumprimento da regra que obriga à aplicação dos preços unitários contratuais.

7. As alterações introduzidas na previsão contratual e que deram origem aos contratos adicionais e a ajustes directos, incluíram a reformulação ou alteração da maioria das redes e dos equipamentos técnicos previstos no contrato de empreitada – equipamentos eléctricos e telefónicos, de climatização, de tratamento de água, de esterilização, etc. – para além das alterações da construção inerentes à reformulação do programa funcional.

Os preços orçamentados para estas alterações e aceites pelo dono da obra basearam-se, regra geral, nos preços contratuais aplicáveis. No caso dos equipamentos, no entanto, foram, em geral, acordados novos preços que se verificaram ser superiores aos preços correntes actuais, em média, em mais de 40%.