



**Tribunal de Contas**

---

***CAPÍTULO IV***

*Investimentos do Plano*





## IV – INVESTIMENTOS DO PLANO

### 4.1 – Considerações gerais

Em cumprimento do disposto no art.º 41.º, n.º 1, al. e), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, procedeu-se à análise da execução global do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), com referência especial à sua parcela anual.

O Mapa XI do OE, que integra o PIDDAC, deve, nos termos do n.º 4 do art.º 12.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro – LEOE<sup>1</sup>, 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 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 de auditoria:

- ◆ Programa / Projecto PIDDAC “Centro de Formalidades Empresariais”;
- ◆ Programa / Projecto PIDDAC “Construção”/“Estradas Nacionais” Sub-projecto “Via de Cintura Sul de Coimbra – Ponte Europa”.

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 pertinentes do presente capítulo.

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.

---

<sup>1</sup> Ainda aplicável ao Orçamento e Conta de 2002, nos termos do artigo 94.º, n.º 1, da nova Lei de Enquadramento – Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto.

## 4.2 – Análise global

### 4.2.1 – Enquadramento

A análise global do PIDDAC abrangeu o seu enquadramento nacional, constitucional e legal, e comunitário, a sua previsão e execução financeira globais e a expressão sectorial da sua execução. 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. 50 – Investimentos do Plano e global, segundo os elementos fornecidos pelo DPP.

#### 4.2.1.1 – Estrutura do planeamento

##### 1 – Normas Comunitárias

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

Assim, quer o Tratado que instituiu a Comunidade Económica Europeia (Tratado de Roma)<sup>1</sup> quer os diplomas de direito comunitário derivado<sup>2</sup>, ao definirem os objectivos da União, dos fundos estruturais e de 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 objectivos definidos pela UE, 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 e, muito em especial, ao PIDDAC.

Acrescem a estes constrangimentos as obrigações impostas aos EM em matéria de disciplina orçamental e financeira, resultantes dos art.ºs 104.º e 121.º do Tratado de Roma, na versão resultante do Tratado de Amesterdão, e desenvolvidas no Pacto de Estabilidade e Crescimento<sup>4</sup>, tendo por 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 2000-2004 com a respectiva actualização para o período 2001-2004. Destaca-se neste Programa, como

---

<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.º 8º do Regulamento (CEE) 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, 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.



objectivo central, a eliminação do défice orçamental em 2004<sup>1</sup>, através da contenção da despesa corrente primária, acompanhada por uma afectação racional dos fundos públicos ao funcionamento da Administração Pública, de forma a aumentar a sua eficiência.

Neste Programa a estratégia de consolidação orçamental passava, nomeadamente, por garantir o rigoroso controlo orçamental das despesas públicas com recurso à orçamentação por actividades, considerando-se a implementação do orçamento por objectivos [ABB (activity based budgeting)] como um dos instrumentos de consolidação das finanças públicas.

Neste sentido, a nova Lei do Enquadramento Orçamental<sup>2</sup> contempla a estruturação do orçamento por programas, a introdução do princípio do orçamento por actividades e o reforço do papel da auditoria.

## 2 – Normas nacionais

Nos termos da al. e) do art.º 80.º da CRP<sup>3</sup>, 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.º 81.º do mesmo diploma fundamental<sup>4</sup>.

A hierarquia dos planos – cujos objectivos se encontram consignados no art.º 90.º da CRP – é encimada pela lei das Grandes Opções do Plano<sup>5</sup>, que deve “*fundamentar a orientação estratégica da política de desenvolvimento económico e social*”<sup>6</sup>, surgindo em seguida os planos nacionais<sup>7</sup>, que podem integrar programas específicos de âmbito territorial e de natureza sectorial<sup>8</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>9</sup> e os planos anuais<sup>10</sup>.

<sup>1</sup> De acordo com a actualização do Programa de Estabilidade e Crescimento, para o período de 2003 – 2006, o saldo corrigido do ciclo deveria passar de um défice de 2,6% em 2002, para um excedente em 2006 de 0,4% do PIB”.

<sup>2</sup> Aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, objecto de alterações pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto e pela Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho, que prevê a estruturação do Orçamento por programas (art.º 15º).

<sup>3</sup> Na versão resultante das alterações sucessivamente introduzidas pelas revisões constitucionais de 1982, 1989, 1992, 1997 e 2001.

<sup>4</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>5</sup> A sua aprovação é da competência da Assembleia da República, nos termos da al. g) do art.º 161º da CRP, sendo a proposta da autoria do Governo.

<sup>6</sup> Cf. art.º 2º, n.º 2, da Lei Quadro do Planeamento – Lei n.º 43/91, de 27 de Julho.

<sup>7</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.º 199º da CRP.

<sup>8</sup> Na versão resultante da revisão constitucional de 1992, a CRP distinguia, no âmbito dos planos, o plano de desenvolvimento económico e social de médio prazo e o plano anual. Esta distinção, constante do art.º 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>9</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.º 2º, n.º 3, da Lei Quadro do Planeamento.

<sup>10</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.º 2º da referida Lei Quadro do Planeamento.

As Grandes Opções do Plano articulam-se necessariamente com o Orçamento do Estado, desde logo porque ambos são objecto de proposta de lei do Governo e de aprovação pela Assembleia da República<sup>1</sup>, mas também porque a CRP, no n.º 2 do seu art.º 105.º, 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.º 105.º da CRP não se refira expressamente à anualidade do plano, diferentemente do que acontecia com o n.º 2 do art.º 108.º 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

Através da 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 e Social e, na sequência deste, 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 a estratégia governamental de médio prazo para o desenvolvimento da economia portuguesa, incluída no Programa do XIV Governo Constitucional, a Lei n.º 109-A/2001, de 27 de Dezembro, definiu as GOP para 2002: *a afirmação da identidade nacional, o reforço da cidadania para assegurar a democracia, a qualificação profissional, a promoção do emprego e da sociedade do conhecimento e da informação; 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.*

Entretanto, o Programa do XV Governo Constitucional veio consagrar, como prioridades fundamentais: *sanear as finanças públicas; promover a retoma acelerada da convergência com os Países mais ricos da UE; recuperar a Autoridade do Estado; promover um sério investimento na qualificação dos Portugueses; reforçar a justiça social e a igualdade de oportunidades.*

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.

---

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

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

<sup>3</sup> Cf. art.º 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.



Ora, o PIDDAC para 2002 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 referiu: *“O DPP tem em funcionamento um sistema de informação (SIPIDDAC) que tem vindo a ser implementado progressivamente por forma a poder satisfazer as diferentes e crescentes solicitações em matéria de informação sobre o PIDDAC. Desta forma, e atendendo a que tem sido preocupação deste Departamento apurar a correspondência entre o PIDDAC e QCA, é possível obter apuramentos relativamente à despesa efectiva realizada por eixo, medida e projecto III Quadro Comunitário de Apoio (...)”*. *“No que concerne à compatibilização do PIDDAC com as GOP, embora essa possibilidade estivesse prevista no SIPIDDAC, não foi efectivamente possível, em 2002, obter a classificação de cada projecto de acordo com esse critério”*.

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.

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

Sobre esta matéria, o DPP alegou: *“A não inclusão no MAPA XI da totalidade dos projectos a lançar em anos seguintes, bem como daqueles que entretanto foram finalizados, decorre do facto de, em Portugal, o orçamento se reger pela regra de anualidade, ainda que sem prejuízo da possibilidade de nele serem integrados programas e projectos que impliquem encargos plurianuais. Esta regra implica que, quer os projectos concluídos em anos anteriores quer os projectos a lançar em anos futuros, não tenham expressão no ano de orçamento”*.

*“A sua inclusão em Mapa XV (ex Mapa XI), pelo menos no que se refere aos projectos a lançar em anos futuros, só poderá considerar-se no contexto do orçamento plurianual”*.

Para 2002, as GOP previam uma despesa de 6 638,2 milhões de euros, a qual corresponde a um acréscimo nominal de 7,2% da dotação inicial do PIDDAC 2001 e representa 5% do PIB e 17% da FBCF.

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

- ◆ Os Financiamentos através do Cap. 50 deveriam representar 43,7% do total, e o Financiamento Comunitário 42,6%; por outro lado, cerca de 46,5% do Financiamento Nacional destinava-se à contrapartida pública nacional ao Financiamento Comunitário;
- ◆ Apesar do esforço de contenção do nível da despesa pública, o investimento associado ao PIDDAC seria financiado em 58% por recursos financeiros nacionais<sup>1</sup>;
- ◆ O esforço financeiro adicional do Financiamento Nacional através do Orçamento do Estado e “Outras Fontes”<sup>1</sup> representaria um crescimento nominal de 7,7%, enquanto o Financiamento Comunitário teria um crescimento moderado (4%)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Em relação ao PIDDAC 2002 e à semelhança do que foi estipulado para 2001, não foi fixada qualquer cláusula de reserva sobre o Cap.º 50º do Orçamento.

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

- ◆ 45% da despesa total seria executada directamente por entidades da Administração Central e a execução das intervenções correspondentes aos restantes 55% da programação seria da responsabilidade de outras entidades, nomeadamente, Fundos e Serviços Autónomos ou de outros sectores institucionais (Administração Local, empresas públicas, empresas privadas e outras);
- ◆ Cerca de 25% das despesas de capital eram destinadas ao investimento directo da Administração Central e as restantes 75% a transferências destinadas ao apoio ao investimento de outros sectores institucionais<sup>3</sup>;
- ◆ Aproximadamente 80% do Financiamento Nacional através do Cap. 50 estava afecto aos Ministérios do Equipamento Social, da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas, da Economia, da Educação, da Saúde, do Ambiente e Ordenamento do Território e da Ciência e Tecnologia;
- ◆ 90% do Financiamento Comunitário seria absorvido pelos Ministérios ligados à construção de acessibilidades<sup>4</sup>, aos apoios aos sectores produtivos, à investigação e sociedade de informação, à educação e à saúde.

É referido nas GOP a utilização por todos os Ministérios de uma aplicação informática específica (o SIPIDDAC) a qual permitiria um melhor registo, processamento e acesso à informação do PIDDAC.

O TC, na sequência de uma acção instrumental a este sistema de informação, efectuada no ano de 2003, elaborou uma recomendação<sup>5</sup> no sentido de ser garantido, a este Tribunal, o acesso à informação residente no SIPIDDAC; contudo, apesar de nova insistência (cf. Ofício n.º 509, de 14 de Janeiro de 2004, endereçado ao Chefe de Gabinete de Sua Excelência a Ministra de Estado e das Finanças), até à presente data, ainda não foi disponibilizado.

Este acesso é fundamental para o TC, pois permitir-lhe-á acompanhar a execução financeira dos projectos do PIDDAC, nas suas diversas componentes, designadamente, em matéria de pagamentos efectuados, o que o SICPIDDAC não possibilita.

Por outro lado, também o SIPIDDAC, como sistema de apoio à gestão e ao controlo do PIDDAC, inclui indicadores referidos no âmbito dos QCA que o TC necessita conhecer.

---

<sup>1</sup> Outras fontes inclui as receitas próprias dos Fundos e Serviços Autónomos.

<sup>2</sup> O que se ficará a dever ao encerramento do QCA II e à fase da execução inicial do QCA III.

<sup>3</sup> Nestas transferências destacam-se as destinadas ao sector empresarial público (47%) e de outros sub-sectores do SPA (38%).

<sup>4</sup> Na área das acessibilidades o investimento em infra-estruturas públicas, inscrito em PIDDAC, seria complementado por investimento do sector privado e empresarial público.

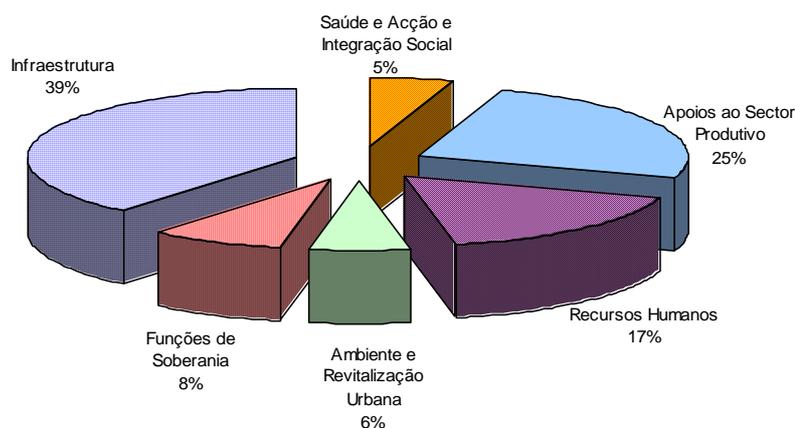
<sup>5</sup> O Relatório n.º 01/2003 – 2.ª Secção, “Desenvolvimento e Gestão do Acesso a Bases de Dados da DGT, DGO, DPP e DGDR relativas ao PIDDAC e Fundos Comunitários” refere na Página 14 que “deverá o DPP ser instruído no sentido de ser garantido o acesso do TC à informação residente no SIPIDDAC, com o perfil de consulta alargada”.



### 4.2.1.3 – Estrutura por sectores

Os investimentos na infra-estruturação do País e na actividade produtiva representavam, nos documentos previsionais e como se espelha no Gráfico IV.1, mais de três quintos da despesa de investimento associada ao PIDDAC 2002.

Gráfico IV.1 – PIDDAC 2002 – Estrutura prevista por sectores



Fonte: GOP/2002.

## 4.2.2 – Orçamento do PIDDAC

### 4.2.2.1 – Princípios gerais

A CRP, no seu art.º 106.º, faz subordinar a elaboração, organização, votação e execução da Lei do Orçamento à LEOE (na altura, a Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro). 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>1</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>2</sup>. Neste contexto, dispunha o art.º 10.º, conjugado com o n.º 1 do art.º 12.º, 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.º 26.º (“Princípios Fundamentais”) do mesmo diploma. Não obstante, o que ressalta da comparação do mencionado art.º

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

<sup>2</sup> Cf. art.º 9º, n.º 2.

12.º 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. 50 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>1</sup> e a execução orçamental dos programas por regiões.

Assim, tal como tem verificado em anos anteriores, o referido mapa n.º 5 anexo à CGE não foi elaborado em conformidade com o art.º 26.º da LEOE.

A DGO, nas suas alegações, referiu: “(...) Para os serviços integrados, a informação da execução ao nível do projecto passa a ser possível com a entrada dos serviços na RAFE. Até aqui, o sistema informático não permitia colher esse tipo de informação”.

“Quanto à identificação das fontes de financiamento, esta identificação já existia na conta de 2002, se bem que de uma forma pouco clara, pois era feita ao nível da rubrica orçamental e da alínea. Só no Orçamento de 2003, esta identificação passou a ser feita de forma clara. Também neste caso as aplicações tiveram de ser adaptadas para o efeito”.

#### 4.2.2.2 – Fontes de financiamento

A estrutura de financiamento do PIDDAC Inicial, mencionada nos documentos previsionais, está representada no quadro seguinte:

**Quadro IV.1 – PIDDAC Previsional**

(em milhares de euros)

<b>PIDDAC TOTAL</b>		<b>Mapa XI – OE Inicial</b>
Financiamento Nacional	Cap. 50	2 901 058,4
	Outras Fontes	908 289,3
Financiamento Comunitário	Cap. 50	288 757,5
	Outras Fontes	2 540 885,2
<b>Total</b>		<b>6 638 990,4</b>

Fonte:

Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro – OE/2002.

Verifica-se que o Financiamento Nacional representa 57,4% e o Comunitário 42,6%. O Financiamento Nacional inclui 76,2% da componente Cap. 50 e 23,8% de “Outras Fontes”. No Financiamento Comunitário a composição é de 10,2% Cap. 50 e 89,8% “Outras Fontes”.

A execução financeira global do PIDDAC é apresentada no quadro IV.2 no qual se faz também a comparação entre os valores orçamentados e os executados. Neste quadro os valores atinentes à despesa executada foram obtidos do DPP e correspondem à despesa realizada pelos executores. Os valores da despesa efectuada mencionados na CGE reflectem os pagamentos, no caso dos serviços

<sup>1</sup> De notar que, para além das disposições citadas da LEOE, a al. j) do art.º 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”.



sem autonomia, e os valores requisitados e autorizados, no caso dos serviços com autonomia administrativa e financeira.

É de referir, contudo, que a taxa de execução do Financiamento Nacional foi superior (em 2,7%) à taxa de execução do PIDDAC total e que a taxa de execução do Financiamento Comunitário (de 70,8%) ficou a dever-se à baixa execução do Financiamento Comunitário Cap. 50 (40,1%).

**Quadro IV.2 – Execução financeira global do PIDDAC**

(em milhares de euros)

PIDDAC TOTAL		Mapa XI - OE inicial (*)		Executado (**)		Taxa de Execução
		Valor	%	Valor	%	
Financiamento Nacional	Cap. 50	2 956 350,2	44,5	2 010 459,8	40,7	68,0
	Outras Fontes	852 997,6	12,8	927 241,4	18,8	108,7
<b>Total – Financiamento Nacional</b>		<b>3 809 347,8</b>	<b>57,4</b>	<b>2 937 701,2</b>	<b>59,5</b>	<b>77,1</b>
Financiamento Comunitário	Cap. 50	288 757,5	4,3	115 713,7	2,3	40,1
	Outras Fontes	2 540 885,2	38,3	1 887 445,2	38,2	74,3
<b>Total – Financiamento Comunitário</b>		<b>2 829 642,7</b>	<b>42,6</b>	<b>2 003 158,9</b>	<b>40,5</b>	<b>70,8</b>
<b>Total</b>		<b>6 638 990,4</b>	<b>100,0</b>	<b>4 940 860,1</b>	<b>100,0</b>	<b>74,4</b>

Fontes:

(\*) Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro;

(\*\*) Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP).

Pela análise do quadro seguinte verificou-se que:

- ◆ Relativamente ao Cap. 50: o Financiamento Nacional apresentou uma taxa de execução de 68% (menos 15,6% em relação a 2001), sendo o Comunitário de 40,1% (menos 6,6 em relação a 2001);
- ◆ No que respeita a “Outras Fontes”: a taxa de execução foi superior em relação à do ano 2001, 6,9% e 11,5%, nos Financiamentos Nacional e no Comunitário, respectivamente.

**Quadro IV.3 – Variação da taxa de execução financeira**

Fontes de Financiamento		2001	2002	Variação 2001-2002
		(1)	(2)	(3)=(2)-(1)
Financiamento Nacional	Cap. 50	83,6	68,0	-15,6
	Outras Fontes	101,8	108,7	6,9
<b>Total - Financiamento Nacional</b>		<b>87,6</b>	<b>77,1</b>	<b>-10,5</b>
Financiamento Comunitário	Cap. 50	46,7	40,1	-6,6
	Outras Fontes	62,8	74,3	11,5
<b>Total - Financiamento Comunitário</b>		<b>61,2</b>	<b>70,8</b>	<b>9,6</b>
<b>Total</b>		<b>75,9</b>	<b>74,4</b>	<b>-1,5</b>

Fontes:

Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro;

Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP).

A taxa de execução financeira do PIDDAC global, de 74,4%, foi inferior à de 2001, o que se deveu essencialmente à baixa execução do Cap. 50 relativo aos Financiamentos Nacional e Comunitário, uma vez que a taxa de execução atinente a “Outras Fontes” foi nas duas componentes superior.

#### 4.2.2.3 – Programas por ministério

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

**Quadro IV.4 – Síntese e peso relativo dos programas novos e em curso**

(em unidades)

(em milhares de euros)

Ministérios	N.º de Programas						Valor Orçamentado					
	Novos	%	Em Curso	%	Total	%	Novos	%	Em Curso	%	Total	%
EGN	15	2,3	95	5,6	110	4,7	56 656,7	11,4	109 584,1	1,8	166 240,8	2,5
MF	34	5,3	77	4,5	111	4,7	25 571,6	5,2	78 932,5	1,3	104 504,1	1,6
MDN	1	0,2	34	2,0	35	1,5	1 577,7	0,3	17 388,1	0,3	18 965,8	0,3
MNE	2	0,3	22	1,3	24	1,0	8 365,1	1,7	22 456,4	0,4	30 821,5	0,5
MAI	5	0,8	34	2,0	39	1,7	7 095,4	1,4	41 245,1	0,7	48 340,5	0,7
MJ	145	22,6	59	3,5	204	8,7	21 348,6	4,3	153 729,5	2,5	175 078,1	2,6
MEc	70	10,9	39	2,3	109	4,7	7 822,5	1,6	682 355,9	11,1	690 178,4	10,4
MADRP	25	3,9	175	10,3	200	8,6	49 067,2	9,9	803 760,5	13,1	852 827,7	12,8
ME	29	4,5	174	10,3	203	8,7	9 097,1	1,8	254 309,4	4,1	263 406,5	4,0
MCES	102	15,9	178	10,5	280	12,0	51 507,4	10,4	480 177,3	7,8	531 684,6	8,0
MC	37	5,8	212	12,5	249	10,7	13 159,1	2,7	127 135,5	2,1	140 294,6	2,1
MS	20	3,1	52	3,1	72	3,1	31 846,7	6,4	302 519,7	4,9	334 366,4	5,0
MSST	6	0,9	102	6,0	108	4,6	6 194,3	1,2	182 347,1	3,0	188 541,4	2,8
MOPTH	74	11,5	225	13,3	299	12,8	186 786,3	37,7	2 564 270,7	41,7	2 751 057,0	41,4
MCOTA	78	12,1	217	12,8	295	12,6	19 577,5	3,9	323 105,5	5,3	342 682,9	5,2
<b>Total</b>	<b>643</b>	<b>100,0</b>	<b>1 695</b>	<b>100,0</b>	<b>2 338</b>	<b>100,0</b>	<b>495 673,1</b>	<b>100,0</b>	<b>6 143 317,3</b>	<b>100,0</b>	<b>6 638 990,4</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro.

Para 2002 foram orçamentados 2 338 programas, dos quais 27,5% eram novos e 72,5% já se encontravam em curso.

Pela leitura do quadro supra verifica-se que o MOPTH é responsável pelo maior número de programas (12,8%), seguido do MCOTA (12,6%) e do MCES (12,0%). Saliente-se que em termos de novos programas o MJ é o responsável pelo maior número (145), ou seja, 22,6% do total, seguindo-se o MCES, com 102 novos programas.

Do orçamento de 6 639 milhões de euros, 92,5% correspondem a projectos em curso e 7,5% respeitam a projectos novos.

Quanto à distribuição do orçamento global do PIDDAC, verifica-se que, dos 15 Ministérios, foi ao MOPTH, com 41,4% do total, que coube o maior montante, seguindo-se o MADRP e o MEc, com 12,8% e 10,4%, respectivamente.



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

### 4.2.3.1 – Alterações orçamentais ao Cap. 50

As dotações orçamentais inscritas no Cap. 50 e destinadas à execução anual do PIDDAC de todos os Ministérios foram de 3 245,1 milhões de euros.

As alterações orçamentais introduzidas resultaram num orçamento final de 3 420,3 milhões de euros, conforme se evidencia no quadro seguinte.

**Quadro IV.5 – Alterações ao orçamento inicial da despesa – Cap. 50**

(em milhares de euros)

Ministérios	Orçamento Inicial (*)		Alterações Orçamentais				Orçamento Final		
	Valor	(%)	Assembleia da República (**)	Governo		Total	Valor	(%)	Variação (%)
				Créditos Especiais	Art. 4.º (***)				
EGN	135 394,9	4,2	-	15,2	-	15,3	135 410,2	4,0	0,0
MF	92 827,2	2,9	- 4,6	52,4	-	47,8	92 875,0	2,7	0,1
MDN	18 965,8	0,6	-	-	-	-	18 965,8	0,6	-
MNE	30 686,8	0,9	-	-	-	-	30 686,8	0,9	-
MAI	48 340,5	1,5	-	-	99,8	99,8	48 440,2	1,4	0,2
MJ	118 120,3	3,6	-	-	-	-	118 120,3	3,5	-
MEc	215 623,0	6,6	168 454,0	7,0	-	168 461,0	384 084,0	11,2	78,1
MADRP	360 455,5	11,1	-	6 431,8	-	6 431,8	366 887,3	10,7	1,8
ME	263 107,2	8,1	-	-	-	-	263 107,2	7,7	-
MCES	266 532,7	8,2	-	48,6	- 1 247,0	- 1 198,5	265 334,2	7,8	- 0,4
MC	91 992,1	2,8	-	-	-	-	91 992,1	2,7	-
MS	196 524,8	6,1	-	880,4	-	880,4	197 405,2	5,8	0,4
MSST	54 244,3	1,7	-	152,2	-	152,2	54 396,5	1,6	0,3
MOPHT	1 056 570,9	32,6	-	-	-	-	1 056 570,9	30,9	-
MCOTA	295 721,6	9,1	-	423,1	- 99,8	323,3	296 044,9	8,7	0,1
<b>Total</b>	<b>3 245 107,7</b>	<b>100,0</b>	<b>168 449,4</b>	<b>8 010,7</b>	<b>- 1 247,0</b>	<b>175 213,1</b>	<b>3 420 320,8</b>	<b>100,0</b>	<b>5,4</b>

(\*) Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro;

(\*\*) Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio;

(\*\*\*) Alteração orçamental a que se refere o n.º 27 e 63 do art.º 4.º da Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro.

As alterações orçamentais da responsabilidade da Assembleia da República (168.449,4 mil euros) representam 96,1% do total das alterações e 5,2% do orçamento inicial. Esta afectação de verba destinou-se ao Ministério de Economia e foi orientada para a despesa de capital (Transferências de Capital).

A abertura de créditos especiais (8.010,7 mil euros) da responsabilidade do Governo representou 0,2% do total do orçamento inicial e reflectiu-se nos seguintes ministérios: MADRP (6.431,8 mil euros), MS (880,4 mil euros), MCOTA (423,1 mil euros), MSST (152,2 mil euros), MF (52,4 mil euros), MCES (48,6 mil euros), EGN (15,3) e MEc (7 mil euros).

No âmbito do n.º 27 do art.º 4.º da Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro, foram transferidos do Cap. 50 a dotação de 1.247 mil euros do MCES para o orçamento do MDN (Cap.º 3.º), e, relativamente ao n.º 63 do mesmo artigo, a verba de 99,8 mil euros do MCOTA para o MAI.

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

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

**Quadro IV.6 – Despesas “realizadas” por ministério e por agrupamentos económicos – Cap. 50**

(em milhares de euros)

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	9,3	2 358,8	25 481,6	15,9	-	27 865,5	5,6	2 737,0	30 330,3	-	33 067,3	1,7	60 932,8	2,5
MF	222,4	10 540,1	4 206,3	-	-	14 968,7	3,0	10 978,9	33 415,3	-	44 394,2	2,2	59 362,9	2,4
MDN	-	1 223,4	123,9	-	-	1 347,3	0,3	14 299,1	538,6	-	14 837,8	0,7	16 185,1	0,7
MNE	76,7	6 876,3	1 027,7	-	1 034,6	9 015,2	1,8	10 275,3	1 150,6	-	11 425,9	0,6	20 441,1	0,8
MAI	-	2 632,0	-	-	-	2 632,0	0,5	23 322,6	2 591,2	-	25 913,8	1,3	28 545,8	1,2
MJ	28,3	10 487,6	2 937,7	-	-	13 453,6	2,7	55 362,9	12 591,9	-	67 954,8	3,4	81 408,4	3,3
MEc	22,6	1 172,9	41 515,8	-	-	42 711,2	8,6	1 180,7	311 696,1	-	312 876,7	15,8	355 587,9	14,4
MADRP	1 010,8	12 939,2	167 650,8	1 988,4	10,6	183 599,8	36,9	15 000,7	112 546,0	-	127 546,7	6,4	311 146,5	12,6
ME	160,9	8 612,2	610,8	-	-	9 383,9	1,9	154 356,2	16 044,5	24,5	170 425,2	8,6	179 809,1	7,3
MCES	96,7	531,1	79 333,0	-	-	79 960,8	16,1	1 179,4	109 938,0	-	111 117,4	5,6	191 078,3	7,7
MC	1 279,4	6 258,9	24 168,4	2 644,2	-	34 351,0	6,9	4 063,3	23 342,5	-	27 405,8	1,4	61 756,7	2,5
MS	42,5	3 718,2	3 322,5	-	-	7 083,2	1,4	61 726,3	38 487,8	-	100 214,0	5,1	107 297,2	4,3
MSST	23,4	213,4	452,3	-	-	689,0	0,1	831,9	19 719,4	-	20 551,3	1,0	21 240,3	0,9
MOPHT	140,7	9 044,9	3 753,2	-	-	12 938,8	2,6	11 781,3	784 621,0	-	796 402,4	40,2	809 341,1	32,7
MCOTA	1 959,6	29 403,1	26 472,1	-	-	57 834,8	11,6	55 058,6	60 771,9	-	115 830,5	5,9	173 665,3	7,0
<b>Total</b>	<b>5 073,2</b>	<b>106 011,9</b>	<b>381 055,9</b>	<b>4 648,5</b>	<b>1 045,2</b>	<b>497 834,7</b>	<b>20,1</b>	<b>422 154,1</b>	<b>1 557 785,1</b>	<b>24,5</b>	<b>1 979 963,6</b>	<b>79,9</b>	<b>2 477 798,4</b>	<b>100,0</b>

Fonte: CGE 2002.

A despesa “realizada” em Investimentos do Plano foi de 2.477,8 milhões de euros, dos quais 79,9% foram direccionados para despesas de capital e 20,1% para despesas correntes.



Quadro IV.7 – Taxas de execução das despesas “realizadas” por classificação económica e ministério

Ministérios	Despesas Correntes						Despesas de Capital				Total
	Agrup. Econ. 01	Agrup. Econ. 02	Agrup. Econ. 04	Agrup. Econ. 05	Agrup. Econ. 06	Total	Agrup. Econ. 07	Agrup. Econ. 08	Agrup. Econ. 11	Total	
	Despesas com pessoal	Aquisição de bens e serviços	Transferências correntes	Subsídios	Outras despesas correntes	Desp. Corr.	Aquisição de bens de capital	Transferências de capital	Outras despesas de capital	Desp. Capit.	
EGN	15,0	18,6	66,1	21,2	–	54,2	18,4	43,8	–	39,3	45,0
MF	54,8	63,8	64,3	–	–	63,8	60,7	65,1	–	64,0	63,9
MDN	–	47,9	100,0	–	–	50,3	90,8	100,0	–	91,1	85,3
MNE	15,8	66,3	65,5	–	86,4	66,2	84,6	23,4	–	67,0	66,6
MAI	–	38,3	0,0	–	–	38,0	66,6	40,0	–	62,4	58,9
MJ	37,8	70,7	57,3	–	–	67,2	72,3	58,6	–	69,3	68,9
MEc	46,9	41,0	79,4	–	–	77,4	50,9	95,4	–	95,1	92,6
MADRP	71,3	74,3	87,4	41,0	100,0	85,2	50,9	92,4	–	84,3	84,8
ME	67,2	77,0	65,7	–	–	75,9	73,2	40,3	60,4	68,0	68,3
MCES	39,6	29,8	76,2	–	–	75,3	18,3	72,0	–	69,8	72,0
MC	79,1	41,7	64,8	95,7	–	60,6	41,9	91,0	–	77,5	67,1
MS	34,1	59,4	49,4	–	–	54,0	57,7	49,8	–	54,4	54,4
MSST	68,6	42,0	78,7	–	–	61,7	52,3	38,2	–	38,6	39,0
MOPH	33,9	51,1	56,0	–	–	52,2	73,5	77,2	–	77,2	76,6
MCOTA	55,1	50,7	74,4	–	–	59,5	49,9	68,6	–	58,2	58,7
<b>Total</b>	<b>58,1</b>	<b>54,5</b>	<b>78,1</b>	<b>60,5</b>	<b>86,5</b>	<b>71,1</b>	<b>63,4</b>	<b>75,8</b>	<b>60,4</b>	<b>72,8</b>	<b>72,4</b>

Fonte: DGO.

Como se verifica no Quadro IV.7, a taxa de execução relativa às despesas correntes foi de 71,1% e a relativa às despesas de capital de 72,8%, sendo a primeira inferior em 1,3% à taxa de execução global do PIDDAC e a segunda superior em 4 décimas.

No âmbito das despesas correntes, a taxa de execução em “despesas com pessoal”, “aquisição de bens e serviços” e “subsídios” foi de 58,1%, 54,5% e 60,5%, respectivamente. A execução atinente às “transferências correntes” e “outras despesas correntes” atingiu 78,1% e 86,5%.

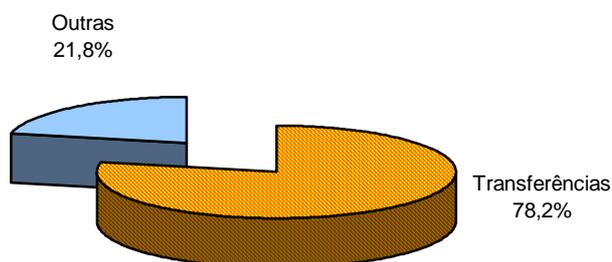
No que se refere às despesas de capital, a “aquisição de bens de capital”, “outras despesas de capital” e “transferências de capital” apresentaram taxas de execução de 63,4%, 60,4% e 75,8%, respectivamente.

Pela análise conjugada de valores dos Quadros IV.6 e Quadro IV.8 (v. adiante) verificou-se, relativamente a 2001, uma redução nas despesas de capital e correntes de 33,6 milhões de euros e 14,6 milhões de euros, respectivamente.

De salientar também que dos 2.477,8 milhões de euros de despesa “realizada”, o esforço financeiro nacional situou-se em 2.362,1 milhões de euros e a comparticipação comunitária contabilizada no Cap. 50, sob o sistema de compensação em receita, foi de 115,7 milhões de contos.

O peso do agrupamento económico “Transferências” (correntes e de capital) foi de 78,2%, mais 2,2% do que o verificado no ano anterior (76,0%) e mais 0,9% do que em 2000 (77,9%).

**Gráfico IV.2 – Despesa realizada – Transferências**



Fonte: Quadros n.ºs IV.5 e IV.6.

Tal como foi verificado na orçamentação (cf. 5.º parágrafo do ponto 4.2.2.3 – Programas por Ministério), também, no referente à execução, os três Ministérios ali referidos, MOPTH, MEc e MADRP, são responsáveis pela maior fatia (59,6%) da despesa executada.

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

Pela análise do quadro que a seguir se apresenta observa-se que a taxa de execução dos Investimentos do Plano foi de 72,4 %, menos 11,1% do que a registada em 2001 e também inferior à taxa de execução registada em 2000, que foi de 74,7%.

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

(em milhares de euros)

Agrupamentos económicos	Orçamento Final		Despesa "realizada"		Taxa de Execução	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002
01 - Despesas com pessoal	7 113,0	8 728,2	4 405,1	5 073,2	61,9	58,1
02 - Aquisição de bens e serviços	185 402,3	194 547,4	118 544,7	106 011,9	63,9	54,5
04 - Transferências correntes	436 568,5	488 077,8	403 765,8	381 055,9	92,5	78,1
05 – Subsídios	5 633,8	7 685,4	3 507,8	4 648,5	62,3	60,5
06 – Outras despesas correntes	1 743,6	1 208,7	1 206,2	1 045,2	69,2	86,5
07 - Aquisição de bens de capital	650 099,1	666 220,7	479 305,3	422 154,1	73,7	63,4
08 - Transferências de capital	1 735 109,0	2 053 812,1	1 515 195,8	1 557 785,1	87,3	75,8
11 – Outras despesas de capital	2 994,7	40,5	16,3	24,5	0,5	60,4
<b>Total</b>	<b>3 024 664,0</b>	<b>3 420 320,8</b>	<b>2 525 947,0</b>	<b>2 477 798,4</b>	<b>83,5</b>	<b>72,4</b>

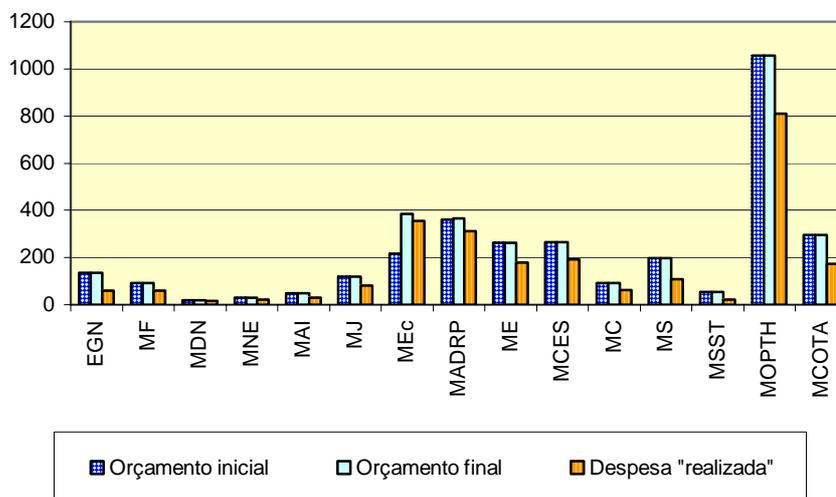
Fonte: CGE/ 2001 e 2002.

Em termos de agrupamentos económicos, um pouco à semelhança do verificado nos últimos dois anos, apresentaram taxas de execução superiores à taxa de execução global os agrupamentos relativos a Transferências Correntes e de Capital, apresentando os outros, com excepção de Outras Despesas Correntes, taxas inferiores.

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



Gráfico IV.3 – Orçamentos inicial e final e despesa realizada



Fonte: Quadros n.ºs IV.5 e IV.6.

A taxa de execução por ministério foi a seguinte:

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

(em milhares de euros)

Ministérios	Orçamento Final		Despesa "realizada"		Taxa de execução		Variação (3)=(2)-(1)
	2001	2002	2001	2002	2001 (1)	2002 (2)	
EGN (*)	19 312,9	135 410,2	12 077,2	60 932,8	62,5	45,0	- 17,5
MF (*)	32 322,4	92 875,0	27 494,3	59 362,9	85,1	63,9	- 21,1
MDN	20 176,4	18 965,8	18 219,6	16 185,1	90,3	85,3	- 5,0
MNE	34 836,0	30 686,8	25 202,9	20 441,1	72,3	66,6	- 5,7
MAI	51 426,1	48 440,5	33 860,9	28 545,8	65,8	58,9	- 6,9
MJ	66 838,9	118 120,3	49 664,3	81 408,4	74,3	68,9	- 5,4
MEc	198 522,8	384 084,0	180 322,3	355 587,9	90,8	92,6	1,7
MADRP	389 064,5	366 887,3	330 363,0	311 146,5	84,9	84,8	- 0,1
ME (*)	359 876,4	263 107,2	286 457,2	179 809,1	79,6	68,3	- 11,3
MCES (**)	-	265 334,2	-	191 078,3	-	72,0	72,0
MC	82 150,2	91 992,1	64 440,2	61 756,7	78,4	67,1	- 11,3
MS (*)	220 202,9	197 405,2	139 278,3	107 297,2	63,3	54,4	- 8,9
MSST (*)	-	54 396,5	-	21 240,3	-	39,0	-
MOPHT (**)	-	1 056 570,9	-	809 341,1	-	76,6	-
MCOTA (**)	-	296 044,9	-	173 665,3	-	58,7	-
MES (***)	908 438,8	-	869 578,2	-	95,7	-	-
MAOT (***)	38 715,7	-	30 634,3	-	79,1	-	-
MTS (***)	181 796,9	-	137 192,6	-	75,5	-	-
MP (***)	253 986,8	-	179 716,1	-	70,8	-	-
MCT (***)	100 407,6	-	97 136,2	-	96,7	-	-
MREAP (***)	15 672,2	-	11 168,0	-	71,3	-	-
MJD (***)	50 916,3	-	33 141,3	-	65,1	-	-
<b>Total</b>	<b>3 024 664,0</b>	<b>3 420 320,8</b>	<b>2 525 947,0</b>	<b>2 477 798,4</b>	<b>83,5</b>	<b>72,4</b>	<b>- 11,1</b>

(\*) Ministério alterado ao abrigo do Decreto-Lei n.º120/2002, de 3 de Maio.

(\*\*) Ministério criado ao abrigo do Decreto-Lei n.º120/2002, de 3 de Maio.

(\*\*\*) Ministério extinto ao abrigo do Decreto-Lei n.º120/2002, de 3 de Maio.

Fonte: CGE/2001 e 2002.

Pela análise do quadro supra verifica-se que 73,3% dos Ministérios apresentaram taxas de execução que variam entre os 39% e os 72%, ou seja, inferiores à taxa de execução global que foi de 72,4%. Os Ministérios da Economia, da Defesa Nacional e da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas apresentaram as melhores taxas de execução com, respectivamente, 92,6%, 85,3% e 84,8%.

A distribuição dos valores pelos diferentes Ministérios consta do Quadro IV.9, através do qual se verifica que o MOPHT absorveu 32,7% da despesa “realizada”, seguindo-se-lhe o MEc e o MADRP com 14,4% e 12,6%, respectivamente.



**QuadroIV.10 – Evolução orçamental do PIDDAC (Cap. 50)  
em termos orgânicos – 2000/2002**

(em milhares de euros)

Ministérios	2000		2001		2002		Variação (2000-2001)		Variação (2001-2002)	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
	EGN (*)	78 872,9	3,4	12 077,2	0,5	60 932,8	2,5	- 66 795,7	- 84,7	48 855,6
MF (*)	18 566,5	0,8	27 494,3	1,1	59 362,9	2,4	8 927,8	48,1	31 868,6	115,9
MDN	15 186,9	0,7	18 219,6	0,7	16 185,1	0,7	3 032,7	20,0	- 2 034,5	- 11,2
MNE	21 028,0	0,9	25 202,9	1,0	20 441,1	0,8	4 174,9	19,9	- 4 761,9	- 18,9
MAI	39 079,0	1,7	33 860,9	1,3	28 545,8	1,2	- 5 218,1	- 13,4	- 5 315,1	- 15,7
MJ	43 353,1	1,9	49 664,3	2,0	81 408,4	3,3	6 311,2	14,6	31 744,0	63,9
MEc	167 287,3	7,2	180 322,3	7,1	355 587,9	14,4	13 035,0	7,8	175 265,7	97,2
MADRP	260 616,4	11,2	330 363,0	13,1	311 146,5	12,6	69 746,6	26,8	- 19 216,6	- 5,8
ME (*)	234 786,0	10,1	286 457,2	11,3	179 809,1	7,3	51 671,2	22,0	- 106 648,1	- 37,2
MCES (**)	-	-	-	-	191 078,3	7,7	-	-	-	-
MC	74 398,6	0,3	64 440,2	2,6	61 756,7	2,5	- 9 958,4	- 13,4	- 2 683,5	- 4,2
MS (*)	136 245,9	5,9	139 278,3	5,5	107 297,2	4,3	3 032,4	2,2	- 31 981,1	- 23,0
MSST (**)	-	-	-	-	21 240,3	0,9	-	-	-	-
MOPHT (**)	-	-	-	-	809 341,1	32,7	-	-	-	-
MCOTA (**)	-	-	-	-	173 665,3	7,0	-	-	-	-
MES (***)	864 407,5	37,1	869 578,2	34,4	-	-	-	-	-	-
MAOT (***)	105 436,2	4,5	179 716,1	7,1	-	-	74 280,0	70,5	-	-
MTS (***)	19 934,1	0,9	30 634,3	1,2	-	-	10 700,2	53,7	-	-
MP (***)	158 862,9	6,8	137 192,6	5,4	-	-	- 21 670,3	- 13,6	-	-
MCT (***)	80 381,5	3,5	97 136,2	3,8	-	-	16 754,7	20,8	-	-
MREAP (***)	8 385,1	0,4	11 168,0	0,4	-	-	2 783,0	33,2	-	-
MJD (***)	-	-	33 141,3	1,3	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>2 326 827,8</b>	<b>100,0</b>	<b>2 525 947,0</b>	<b>100,0</b>	<b>2 477 798,4</b>	<b>100,0</b>	<b>199 119,2</b>	<b>8,6</b>	<b>- 48 148,6</b>	<b>- 1,9</b>

(\*) Ministério alterado ao abrigo do Decreto-Lei n.º120/2002, de 3 de Maio.

(\*\*) Ministério criado ao abrigo do Decreto-Lei n.º120/2002, de 3 de Maio.

(\*\*\*) Ministério extinto ao abrigo do Decreto-Lei n.º120/2002, de 3 de Maio.

Fonte: CGE/2000, 2001 e 2002.

Observa-se ainda, através deste quadro, que a evolução global da execução orçamental de 2000 para 2001 apresenta uma variação positiva de 199,1 milhões de euros, em termos nominais, correspondente a um acréscimo de 8,6%, enquanto a evolução de 2001 para 2002 apresenta uma variação negativa de 48,1 milhões de euros (-1,9%).

A constituição do XV Governo Constitucional, decorrente do Decreto-Lei n.º 120/2002, de 3 de Maio, introduziu alterações orgânicas que se reflectiram na composição e na designação de alguns ministérios, bem como na criação ou extinção de outros. Estas ocorrências impossibilitam a análise comparativa entre os ministérios objecto de alteração, criação ou extinção.

Dos Ministérios susceptíveis deste tipo de análise, apenas apresentaram variações positivas o MEc (175,3 milhões de euros) e o MJ (31,7 milhões de euros); as variações em termos negativos registaram-se no MS (23%), MAI (15,7%), MNE (18,9%), MDN (11,2%) e MADRP (5,8),

Relativamente à execução da despesa realizada pelos diversos sectores 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. 50

(em milhares de euros)

Sectores	Financiamento						Taxa de Financiamento	
	Nacional		Comunitário		Total		Nac.	Com.
	Valor	%	Valor	%	Valor	%		
Cultura	69 962,6	3,5	2 125,5	1,8	72 088,2	3,4	3,3	0,1
Educação	176 616,9	8,8	50 309,2	43,5	226 926,1	10,7	8,3	2,4
Formação Profissional e Emprego	2 558,7	0,1	22,3	0,0	2 581,0	0,1	0,1	0,0
Saúde	68 416,0	3,4	22 839,8	19,7	91 255,8	4,3	3,2	1,1
Acção e Reintegração Social	17 807,1	0,9	-	-	17 807,1	0,8	0,8	-
Ambiente e Revitalização Urbana	216 754,1	10,8	21 049,1	18,2	237 803,2	11,2	10,2	1,0
Justiça	26 846,4	1,3	-	-	26 846,5	1,3	1,3	-
Desporto, recreio e Lazer	38233,1	2,0	-	-	38 233,1	1,8	1,9	-
Agricultura	250 486,8	12,4	5 006,4	4,3	255 493,2	12,0	11,8	0,2
Pescas	19 484,4	1,0	1 466,3	1,3	20 950,7	1,0	0,9	0,1
Indústria e Energia	122 260,8	6,1	7,0	0,0	122 267,8	5,8	5,7	0,0
Comércio e Turismo	27 646,3	1,3	-	-	27 646,3	1,3	1,3	-
Transportes e Comunicações	666 289,4	33,1	101,7	0,1	666 391,1	31,3	31,3	0,0
Ciência e Tecnologia	124 755,1	6,2	4 543,0	3,9	129 298,1	6,1	5,9	0,2
Qualidade na Administração Pública	113 659,5	5,6	7 489,9	6,5	121 149,4	5,7	5,3	0,4
Segurança e Ordem Pública	34 139,6	1,7	-	-	34 139,6	1,6	1,6	-
Apoio ao desenvolvimento Regional	34 543,0	1,7	753,6	0,7	35 296,7	1,7	1,6	0,0
<b>Total</b>	<b>2 010 459,8</b>	<b>100,0</b>	<b>115 713,7</b>	<b>100,0</b>	<b>2 126 173,5</b>	<b>100,0</b>	<b>94,6</b>	<b>5,4</b>

Fonte: Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP).

Uma análise comparativa entre os valores da despesa (“transferências” efectuadas pela DGO) evidenciados na CGE, no montante de 2.477,8 milhões de euros, e os valores obtidos pelo DPP, relativos à despesa realizada (pagamentos efectuados) pelos executores, no montante de 2.126,2 milhões de euros, permite concluir que não foi utilizado um total de cerca de 351,6 milhões de euros, ou seja, 14,2% do “autorizado” e transferido pela DGO.

Esta situação resulta do facto da despesa “realizada”, constante da CGE apenas reflectir 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.

#### 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. 50. Assim, com a inclusão de “Outras Fontes”, o Financiamento Nacional é reduzido de 94,6% para 59,5% e aumentado o Financiamento Comunitário de 5,4% para 40,5%.



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

(em milhares de euros)

Sectores	Cap. 50				Outras Fontes				Nacional		Comunitário		Total	
	Nacional	Comunitário	Total		Nacional	Comunitário	Total		Nacional	%	Comunitário	%	Total	%
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	%	(4)	(5)	(6)=(4)+(5)	%	(7)=(1)+(4)	%	(8)=(2)+(5)	%	(9)=(7)+(8)	%
Cultura	69 962,6	2 125,5	72 088,1	3,4	4,0	16 177,7	16 181,7	0,6	69 966,6	2,4	18 303,2	0,9	88 269,8	1,8
Educação	176 616,9	50 309,1	226 926,1	10,7	31 271,1	34 950,8	66 221,9	2,4	207 888,1	7,1	85 259,9	4,3	293 148,0	5,9
Formação Profissional e Emprego	2 558,7	22,3	2 581,0	0,1	19 054,0	9 076,4	28 130,4	1,0	21 612,7	0,7	9 098,7	0,5	30 711,3	0,6
Saúde	68 416,0	22 839,8	91 255,8	4,3	9 999,9	32 318,6	42 318,5	1,5	78 415,9	2,7	55 158,4	2,8	133 574,3	2,7
Acção e Reintegração Social	17 807,1	0,0	17 807,1	0,8	887,8	5 742,1	6 629,9	0,2	18 694,8	0,6	5 742,1	0,3	24 437,0	0,5
Ambiente e Revitalização Urbana	216 754,1	21 049,1	237 803,2	11,2	2 276,6	9 420,3	11 697,0	0,4	219 030,8	7,5	30 469,4	1,5	249 500,2	5,1
Justiça	26 846,4	0,0	26 846,4	1,3	62 124,6	4 332,3	66 457,0	2,4	88 971,1	3,0	4 332,3	0,2	93 303,4	1,9
Desporto, recreio e Lazer	38 233,1	0,0	38 233,1	1,9	2 335,8	781,9	3 117,7	0,1	40 568,9	1,4	781,9	0,0	41 350,8	0,8
Agricultura	250 486,8	5 006,4	255 493,2	12,0	32 736,5	364 988,9	397 725,4	14,1	283 223,3	9,6	369 995,2	18,5	653 218,5	13,2
Pescas	19 484,4	1 466,3	20 950,7	1,0	7 382,5	46 116,5	53 499,0	1,9	26 866,9	0,9	47 582,8	2,4	74 449,7	1,5
Indústria e Energia	122 260,8	7,0	122 267,8	5,7	31 615,8	790 720,8	822 336,6	29,2	153 876,6	5,2	790 727,8	39,5	944 604,4	19,1
Comércio e Turismo	27 646,3	0,0	27 646,3	1,3	53,6	3 213,7	3 267,3	0,1	27 699,9	0,9	3 213,7	0,2	30 913,6	0,6
Transportes e Comunicações	666 289,4	101,7	666 391,1	31,3	654 526,2	458 894,4	1 113 420,6	39,6	1 320 815,6	45,0	458 996,1	22,9	1 779 811,7	36,0
Ciência e Tecnologia	124 755,1	4 543,0	129 298,1	6,1	3 332,7	89 679,5	93 012,2	3,3	128 087,8	4,4	94 222,5	4,7	222 310,3	4,5
Qualidade na Administração Pública	113 659,5	7 489,9	121 149,4	5,7	67 576,8	16 140,7	83 717,5	3,0	181 236,3	6,2	23 630,6	1,2	204 866,9	4,1
Segurança e Ordem Pública	34 139,6	0,0	34 139,6	1,6	1 716,1	0,0	1 716,1	0,1	35 855,7	1,2	0,0	0,0	35 855,7	0,7
Apoio ao desenvolvimento Regional	34 543,0	753,6	35 296,7	1,7	347,2	4 890,6	5 237,8	0,2	34 890,3	1,2	5 644,2	0,3	40 534,5	0,8
<b>Total</b>	<b>2 010 459,8</b>	<b>115 713,7</b>	<b>2 126 173,5</b>	<b>100,0</b>	<b>927 241,4</b>	<b>1 887 445,2</b>	<b>2 814 686,6</b>	<b>100,0</b>	<b>2 937 701,3</b>	<b>100,0</b>	<b>2 003 158,8</b>	<b>100,0</b>	<b>4 940 860,1</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP).

Considerando a execução global do PIDDAC, o sector dos Transportes e Comunicações continua a deter o maior peso, 36%, seguindo-se o da Indústria e Energia, com 19,1%, e o da Agricultura, com 13,2%. Estes três sectores, co-financiados em 3.377,6 milhões de euros, absorvem 68,3% do financiamento do PIDDAC global, dos quais 1.619,7 milhões de euros de componente comunitária (80,9%) e 1.757,9 milhões de euros de componente nacional (59,8%).

Relativamente à execução do PIDDAC – Cap. 50, o valor mais elevado de financiamento foi também no sector dos Transportes e Comunicação (31,3%), seguindo-se o da Agricultura (12%) e o do Ambiente e Revitalização Urbana (11,2%).

### 4.3 – Programa/Projecto PIDDAC “Centros de Formalidades Empresariais – CFE”

#### 4.3.1 – Enquadramento

A auditoria desenvolveu-se junto do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (IAPMEI), entidade responsável pela execução do Projecto “Centros de Formalidades Empresariais” (CFE) do Programa com a mesma designação.

O trabalho de auditoria visou a análise da gestão financeira do programa / projecto CFE, 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 2002, e apreciar a legalidade e regularidade dos procedimentos e operações subjacentes à sua execução, bem como o acompanhamento e controlo implementados e realizados.

No âmbito da auditoria procedeu-se à apreciação do sistema de planeamento e dos processos de decisão, analisou-se o sistema e a qualidade de informação, bem como a preparação / fixação de objectivos quanto ao financiamento, orçamentação e execução financeira do projecto, efectuou-se a análise dos processos na perspectiva da legalidade, regularidade, gestão, fiscalização e controlo e avaliou-se a execução global do programa / projecto, especialmente dos CFE seleccionados – Loulé, Lisboa II e Setúbal.

Procedeu-se, igualmente, à pesquisa, levantamento, recolha e análise de dados junto dos serviços e entidades públicas, privadas e/ou de interesse público que intervieram no processo CFE, com a dupla finalidade de efectuar a verificação e validação da gestão física e financeira do projecto e de suprir as insuficiências de informação por parte do IAPMEI.

#### **4.3.2 – Envolvente do programa/projecto**

A génese dos CFE consistiu na instalação física num único local de delegações ou extensões dos serviços ou organismos da Administração Pública<sup>1</sup> com um relacionamento mais frequente com as empresas, tendo em vista o atendimento e a prestação de informações aos utentes, apoiando-os e reduzindo os tempos até ali necessários para a prática dos actos e procedimentos relacionados com a constituição e alteração de pactos sociais das empresas e actos afins, essenciais à regularidade e ao regular funcionamento das sociedades.

Releva-se o mérito da redução dos tempos de espera conseguidos com a criação dos CFE, no que respeita à prática dos actos e procedimentos relacionados com o ciclo de vida das sociedades. No entanto, os CFE comportaram uma estrutura complementar e não substitutiva das estruturas existentes. Consequentemente, induzem novos custos que, por muito difusos e diluídos que possam parecer, existem e são suportados pelos agentes económicos e pela economia do país em geral e acabam por ser, directa ou indirectamente, incorporados no custo final dos produtos a colocar num mercado cada vez mais globalizado, encarecendo-os e retirando-lhes competitividade.

Com o início do projecto da rede dos CFE foram abertos os Centros de Lisboa I e Porto, utilizando instalações afectas ao IAPMEI. Posteriormente, a rede foi alargada com a abertura dos CFE de Coimbra e Setúbal (1998), Braga, Loulé e das novas instalações do Centro do Porto (1999) e Lisboa II (2000).

Na 2.ª fase de implementação dos CFE foi privilegiada a parceria com associações empresariais, formalizada através de protocolos de colaboração institucional.

---

<sup>1</sup> Direcção-Geral dos Registos e do Notariado, Registo Nacional de Pessoas Colectivas, Direcção-Geral dos Impostos, Centro Regional de Segurança Social e, eventualmente, outros serviços que se revelem necessários ao processo de agilização de criação de empresas.



### 4.3.3 – Execução financeira global

O programa/projecto designado “Centro de Formalidades Empresariais” foi inscrito no Mapa XI, actual Mapa XV do PIDDAC, Cap. 50 – FN, e continha programação financeira com início em 1998 e termo previsto para 2005. Em 1997, ano da entrada em funcionamento dos dois primeiros CFE (Lisboa I e Porto), o programa/projecto CFE não foi objecto de inscrição em PIDDAC.

Relativamente ao OE/2003, verificou-se que o programa/projecto, embora previsto até 2005, não foi inscrito em PIDDAC. No entanto, em 2003, foram executadas as obras e entraram em funcionamento os CFE de Aveiro, Viseu e Leiria, seguindo-se, em 2004, o CFE do Funchal.

A execução financeira global do programa/projecto foi efectuada através do apuramento da execução evidenciada na “Conta Geral do Estado” dos anos de 1998 a 2002, expressa no quadro seguinte.

**Quadro IV.13 – Execução financeira global – Conta Geral do Estado 2001/2002**

(em euros)

Fonte de Financiamento	Dotação Final Disponível 2001 (1)	Execução Financeira até 2001 (2)	Taxa Execução (3) = (2/1)	Dotação Final Disponível 2002 (4)	Execução Financeira 2002 (5)	Taxa Execução (6) = (5/4)	Taxa Execução Global (7) = (2)+(5)/(1)+(4)
Capítulo 50 – FN	Dc 13 441 555,85	13 441 555,85	100	3 991 780	3 167 590	79,4	95,3
	DC 7 570 355,44	7 570 355,44	100	51 027	42 523	83,3	99,9
<b>Total</b>	<b>21 011 911,29</b>	<b>21 011 911,29</b>	<b>100</b>	<b>4 042 807</b>	<b>3 210 113</b>	<b>79,4</b>	<b>96,7</b>

Dc – despesas correntes; DC – despesas de capital.

Pela análise do quadro verifica-se que, ao longo da vida do programa, houve uma prevalência do volume das aplicações em despesas correntes. Estas, até ao final de 2001, corresponderam a 64% do total transferido. Quanto ao ano de 2002, aquela percentagem foi de 98,7%. Esta situação é elucidativa de como a filosofia inerente ao investimento através do PIDDAC está a ser desviada do seu objectivo.

### 4.3.4 – O PIDDAC – Cap. 50 – Investimentos do Plano e os custos de funcionamento dos CFE

Sobre o PIDDAC, cumpre, em síntese, referir que se trata de:

- ◆ Um conjunto estruturado e programado de projectos de investimento plurianual, claramente identificados, quantificados e temporalmente definidos, com dotação de recursos anual e previsão plurianual, visando a prossecução de determinado(s) objectivo(s). Além disso é integrado no OE, através do Mapa XI, actual Mapa XV, e com este aprovado pela Assembleia da República;
- ◆ Por sua vez, o projecto de investimento é, normalmente, a unidade base a acompanhar em termos de planeamento dos custos globais e da execução da despesa total, definindo-se este como um conjunto de acções que concorre para a concretização de determinado objectivo dentro de um programa.

A natureza, os recursos e os objectivos das verbas do PIDDAC – Cap. 50 Investimentos do Plano, são, assim, pouco ou nada consentâneos com a sua utilização como suporte financeiro do funcionamento dos CFE, de forma continuada, desde a sua criação.

#### 4.3.5 – Contextualização

De acordo com o Decreto-Lei n.º 78-A/98, de 31 de Março, podem candidatar-se a entidades hospedeiras ou de acolhimento dos CFE os organismos ou institutos públicos, as associações empresariais, as câmaras de comércio e indústria e as ordens profissionais.

O regime das candidaturas a entidades de acolhimento encontra-se insuficientemente regulado, tendo-se verificado que na escolha das entidades de acolhimento não foram acautelados os princípios da igualdade de oportunidades, transparência, isenção e imparcialidade.

A parceria com as entidades de acolhimento foi formalizada através de protocolos de colaboração institucional. Em desconformidade com o disposto no artigo 2.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 78-A/98, de 31 de Março, quatro, dos cinco protocolos celebrados, não foram outorgados pelo Ministro da Economia, encontrando-se feridos de nulidade (artigo 133.º do CPA).

Os protocolos celebrados são vagos quanto às obrigações emergentes, não fixam o valor, os requisitos, as especificações e as condições em que as obras de adaptação dos espaços cedidos para os CFE deviam ter sido executadas, controladas e fiscalizadas. A ausência da particularização do objecto não foi, por outro lado, suprida pela existência de cadernos de encargos e especificações técnicas que permitissem definir com rigor as condições de execução das obras ordenadas pelo IAPMEI.

Através dos protocolos, transferiu-se a responsabilidade da adaptação das instalações para as entidades de acolhimento, as quais foram “intermediárias” por onde circularam as verbas destinadas a pagar as obras, surgindo o IAPMEI como efectivo dono da obra ao definir as orientações e as especificações e ao escolher os adjudicatários, sem realização de concursos prévios à adjudicação dos referidos trabalhos.

Para pagamento das obras de adaptação dos CFE e dos custos de reinstalação das entidades de acolhimento, o IAPMEI utilizou a figura das participações financeiras, a qual carece de regulamentação nos termos do n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 387/88, de 25 de Outubro<sup>1</sup>, não tendo sido detectados nem trazidos ao processo diplomas ou despachos do Ministro da Economia que, no âmbito da criação dos CFE, as regulamentassem, assegurando a igualdade, a publicidade, o rigor e a transparência, indispensáveis garantias da legalidade administrativa e financeira.

No âmbito da implementação dos CFE foram efectuadas participações financeiras para custos de reinstalação das entidades de acolhimento, não previstos no diploma legal que criou os CFE e que, ao serem suportados por verbas consignadas ao PIDDAC, configuraram uma violação do princípio da especificação orçamental.

---

<sup>1</sup> Na redacção do Decreto-Lei n.º 35-A/03, de 27 de Fevereiro.



## 4.3.6 – Observações da auditoria

Para a instalação do CFE de Setúbal, o IAPMEI adquiriu sete fracções autónomas ao CEISET, não tendo cumprido as normas aplicáveis à aquisição de imóveis por pessoas colectivas de direito público, exigíveis em função do valor de aquisição, nem obtido a autorização do Ministro das Finanças (art.º 3.º, n.º 2, da Lei 127-B/97, de 20 de Dezembro - OE 98). As aquisições também não foram precedidas dos pareceres do Conselho Geral e da Comissão de Fiscalização do IAPMEI.

À data da celebração dos contratos promessa, quer a propriedade horizontal quer as fracções não estavam registadas em nome do CEISET e encontravam-se oneradas, não tendo o IAPMEI agido com as cautelas essenciais exigíveis a quem gere dinheiros públicos.

O IAPMEI, através da aquisição “chave na mão”, subtraiu-se às regras concursais a que estaria obrigado caso não tivesse cedido a realização das obras ao promitente vendedor, surgindo o IAPMEI como dono da obra, com plenos poderes de gestão, direcção e fiscalização da obra.

O CFE de Loulé foi implementado nas instalações do NERA, não tendo a opção tomada ponderado os custos a que conduziria, nomeadamente, os inerentes à ausência de concurso e à reinstalação dos serviços daquela Associação. O valor das obras de adaptação, incluindo o projecto, excedeu em cerca de 60% os custos previstos.

Das participações financeiras destinadas aos custos de reinstalação do NERA, sobressaiu a que se destinou à execução da cláusula 8.ª do protocolo, por ter sido atribuída sem contrapartida em efectivo investimento. Ao efectuar a participação financeira, assumindo expressamente que o fez independentemente da realização das obras a que se destinava, o IAPMEI renunciou aos deveres de acompanhamento e controlo da utilização de dinheiros públicos, permitiu que as verbas tivessem sido desviadas para fins diversos daqueles para que foram atribuídas e realizou uma despesa ilegal por violar as regras e requisitos constantes do artigo 18.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, e do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho.

O CFE de Lisboa II foi implementado nas instalações da AIP e, contrariamente à previsão legal, a iniciativa da escolha desta entidade de acolhimento coube ao Ministério da Economia, tendo o IAPMEI desenvolvido os contactos posteriores à concretização do projecto, que culminaram com a celebração de um protocolo através do qual se estabeleceu a contratualização da AIP para a execução das obras de adaptação, mediante participações financeiras.

As participações financeiras efectuadas para pagamento dos adiantamentos das obras de adaptação dos CFE de Loulé e Lisboa II não se encontravam suportadas por facturas do empreiteiro Francisco do Carmo Amaro ou da Sociedade de Construções Francisco do Carmo Amaro, Lda. (com excepção de uma relativa a 20% da empreitada do CFE de Lisboa II).

## 4.3.7 – Procedimentos de controlo interno

Verificou-se que no IAPMEI não existe um sistema de informação que permita apurar com fiabilidade a despesa realizada por participações financeiras, o montante de cada uma delas, o número de procedimentos contratuais e os responsáveis pelos mesmos.

Quanto à autorização das despesas, verificou-se ausência quase total de identificação nominal e funcional de quem profere os despachos, sendo também omissa no que respeita à indicação do exercício de delegação de competências ou substituição.

No que concerne à realização das despesas, as autorizações não eram acompanhadas da verificação da regularidade financeira – confirmação da inscrição orçamental, do cabimento e da adequada classificação económica – o que, para além de irregular, revela ausência de controlo financeiro administrativo. O incumprimento destes princípios arrastou-se até à fase do pagamento, que não se encontrava autonomizada.

A não exigência de facturas e dos respectivos suportes da execução dos trabalhos acarretou a falta de controlo sobre o destino efectivo das verbas transferidas para a reinstalação dos serviços das entidades de acolhimento dos CFE e sobre o investimento realizado e proporcionou a ocorrência de infrações fiscais.

#### **4.3.8 – Planeamento, fiscalização e controlo**

O processo de instalação do primeiro CFE – Lisboa I – condicionou a implementação dos subsequentes, na medida em que foi directamente adjudicada ao mesmo projectista a concepção das obras de adaptação das instalações destes, com fundamento em direitos de autor e com vista a poder manter-se a mesma “imagem” nos restantes CFE; também, com fundamento na experiência da primeira obra e no cumprimento dos prazos, foi adjudicada a realização das obras de adaptação dos CFE subsequentes ao mesmo empreiteiro.

Na implementação do primeiro CFE, o IAPMEI considerou o projecto muito dispendioso e a obra com preços muito elevados, tendo sido largamente excedido o valor de referência indicado pelo Conselho de Administração ao projectista. Porém, nas posteriores obras de adaptação dos CFE, não foram reavaliados os projectos e discutidos os preços com vista à redução dos custos, sendo de salientar que as empreitadas seguintes foram contratadas por valores/m<sup>2</sup> muito superiores aos do CFE de Lisboa I.

O IAPMEI não equacionou nenhum planeamento temporal para a execução dos CFE, que calendarizasse a entrada em funcionamento, de modo a conceder mais tempo à realização quer do projectos e obras quer dos procedimentos pré-contratuais, em condições de competitividade e com redução dos custos até um nível aceitável.

Os projectos não apresentavam todas as peças, designadamente medições, orçamentos e cadernos de encargos, com excepção, em parte, dos projectos relativos a especialidades – instalações eléctricas e ar condicionado; também não foram apresentadas memórias descritivas e justificativas das obras, ou, quando apresentadas, encontravam-se incompletas, o que se revelou determinante para a falta de controlo por parte do IAPMEI.

Os orçamentos das obras de adaptação encontravam-se deficientemente elaborados, tendo sido apresentados por artigos globais com baixo grau de discriminação, sem quantidades e sem preços unitários. Esta situação originou a falta de controlo sobre os preços praticados, a conformidade da execução da obra com o projecto e a adequação dos valores pagos aos trabalhos realizados.

A fiscalização das obras foi assegurada pela Arquiprojecta, concomitantemente com a assistência técnica às obras, apesar de não ser aconselhável reunir na mesma entidade as funções de projectista e fiscal de obra, por potenciar interesses convergentes. A fiscalização não correspondeu ao que determina o artigo 180.º do Decreto-Lei n.º 59/99 (anteriormente, artigo 161.º do Decreto-Lei n.º



405/93), pois não foram efectuadas medições dos trabalhos, falha que se revelou de crucial importância para o controlo formal e substancial da execução das obras. Aliás, tão pouco foram encontrados ou disponibilizados, no âmbito dos CFE analisados, com excepção de Lisboa I, documentos produzidos no âmbito da fiscalização.

De acordo com o IAPMEI, o controlo efectuado processou-se através do acompanhamento e deslocação aos locais de equipas do Instituto. Contudo, não foram detectados ou facultados elementos escritos ou outros que revelassem tais deslocações e validações. Assim, o controlo referido pelo IAPMEI ter-se-á efectuado de forma displicente, desconforme com a legalidade subjacente à execução da despesa e com as boas práticas de gestão que devem presidir ao controlo dos dinheiros públicos. O IAPMEI, enquanto entidade executora e pagadora do programa/projecto PIDDAC, não se podia subtrair à responsabilidade pela concretização do projecto, nomeadamente, ao nível do controlo e fiscalização da adequação dos pagamentos efectuados aos trabalhos executados.

Em cada um dos Centros, as obras foram pagas em três parcelas: a primeira, (70%), a título de adiantamento, a segunda, (20%), durante a execução da empreitada e a terceira, (10%), após a conclusão das obras. O IAPMEI não observou o regime jurídico das empreitadas, no que respeita à concessão de adiantamentos, assumindo riscos que as normas legais pretendem acautelar com a fixação de limites e condições para a sua concessão.

#### 4.3.9 – Medição e orçamento dos projectos e obras – CFE Loulé e Lisboa II

Não existindo medições nem orçamento detalhado para as obras de construção civil e instalações eléctricas, foram essas obras objecto de peritagem por consultores externos, incidindo sobre os próprios trabalhos tal como realizados.

Os valores obtidos para essas obras e fornecimentos, executados em condições normais, com um prazo razoável para trabalhos desta natureza (entre 120 e 150 dias), por empreiteiros que exercem a sua actividade na área de execução dos trabalhos, foram os seguintes:

**Quadro IV.14 – Custos obtidos em condições normais de exequibilidade dos trabalhos**

(em euros)

CFE	Área (m <sup>2</sup> )	Custo obras c. civil + elect.	Custo 10 <sup>3</sup> \$/m <sup>2</sup>	Custo ar condicionado	Custo ar condicionado 10 <sup>3</sup> \$/m <sup>2</sup>	Honorários de projecto
Loulé	743,00	386 521,05	104,29	127 569,36	34,42	42 447,53*
Lisboa II	851,00	445 815,02	105,03	125 289,37	29,52	46 544,68*

\* Honorários totais, incluindo assistência técnica.

A execução das obras em prazos mais curtos (aproximadamente 60 dias) e a deslocação de empreiteiros da área de Lisboa para o Algarve oneraram as empreitadas em 134 202,61 euros, acrescidos de IVA, no CFE de Loulé, e em 80 350,97 euros, acrescidos de IVA, no caso do CFE de Lisboa II.

Os quadros seguintes representam a comparação entre os valores contratados e os preços estimados, considerando os sobrecustos acima referidos:

**Quadro IV.15 – Variação dos custos verificados das obras e dos preços estimados**

(em euros, com exclusão do IVA)

CFE	Custo obras c. Civil + elec.	Estimação c. civil + elec.	Diferença	Variação %
Loulé	1 006 200,06	489 139,23	517 060,87	+ 105,7
Lisboa II	938 737,64	509 878,37	428 859,27	+ 84,1

**Quadro IV.16 – Variação dos custos do ar condicionado e dos preços estimados**

(em euros, com exclusão do IVA)

CFE	Custo ar condicionado	Estimação ar condicionado	Diferença	Variação %
Loulé	148 975,38	159 153,38	- 10 178,00	- 6,8
Lisboa II	183 058,83	141 576,99	41 481,84	+ 29,3

Pela sua análise verifica-se que os valores pagos pela execução das empreitadas contratadas com a Sociedade de Construções Francisco do Carmo Amaro, Lda. excederam os valores máximos correntes em 105,7% (CFE de Loulé) e 84,1% (Lisboa II). No que respeita ao fornecimento e instalação de sistemas de ar condicionado, efectuado pela Frivenco, os valores foram, respectivamente, inferior em 6,8% e superior em 29,3%.

Os honorários pagos pelos projectos foram excessivos. As estimativas do valor das obras que serviram de base ao cálculo de honorários encontravam-se sobreavaliadas, as obras foram qualificadas na categoria III, em vez da categoria II, como fora feito no CFE de Lisboa I, o projecto foi considerado de remodelação e ampliação, quando, de facto, se tratou de obra nova (e, para além disso, o projecto de “instalações e equipamentos eléctricos” foi fraccionado) e autonomizaram-se projectos como especialidades que na realidade eram pormenorizações de projecto.

Assim, foram pagos 91 342,01 euros no caso do CFE de Loulé e 82 796,52 euros no caso do CFE de Lisboa II, quando os honorários devidos pelos projectos, calculados nos termos das *Instruções para o Cálculo dos Honorários de Projectos de Obras Públicas*, seriam apenas de 39 210,86 euros e 42 844,11 euros, respectivamente.

Poderia ainda o dono de obra, IAPMEI, ter negociado junto do projectista uma redução dos honorários resultantes da aplicação das *Instruções*, o que é prática corrente e não seria desproporcionado relativamente a estes projectos, uma vez que em boa parte repetiram o primeiro CFE.

#### **4.4 – Programa/Projecto PIDDAC “Construção / Estradas Nacionais” Sub-projecto “Via de Cintura Sul de Coimbra – Ponte Europa”**

O objecto desta auditoria foi o de analisar o processo decisório relativo ao empreendimento “Ponte Europa” e a solução rodoviária em que se integra, que se desenvolveu desde 1990 à actualidade, com especial relevo a partir de 1996.

Mais em pormenor, a auditoria visou:



- ◆ A análise da legalidade e regularidade do processo decisório relativo ao empreendimento “Ponte Europa” e a solução rodoviária que o integra;
- ◆ A análise da competitividade efectiva que foi assegurada ao longo dos processos de selecção dos projectistas, consultores, prestadores de serviço e empreiteiro;
- ◆ A análise da racionalidade económica, financeira e técnica do processo decisório, na óptica da economia, eficiência e eficácia exigíveis na realização das despesas públicas, procurando definir as áreas de responsabilidade de gestão pelos custos e quantificar os que poderiam ter sido eliminados ou minimizados.

## 4.4.1 – Observações da auditoria

### 4.4.1.1 – A solução rodoviária

O Plano Rodoviário 2000 previa a ligação do IC3 ao IP3, pela margem direita, e a continuação do IC2 (EN1), pela margem esquerda, ligando ao troço já construído na Ponte-Açude.

O PRN 2000 não previa a solução que veio a ser adoptada, em particular, a forte implantação urbana desta, a qual gerou um crescimento exponencial de custos por comparação com outras mais eficientes e eficazes para os acessos e trânsito rodoviário no concelho.

A CMC pretendia para esta ligação e travessia do Mondego um outro traçado, marcadamente urbano, que viria consolidar no PDM, aprovado em 1993, e que corresponde sensivelmente ao que veio a ser executado.

Segundo o acordo de colaboração celebrado, em 1997, entre a JAE e a CMC, ficaram a cargo da CMC as alterações necessárias ao PDM, os estudos de enquadramento urbanístico e as expropriações necessárias à realização das obras, enquanto à JAE ficou cometido o papel de dono da obra, incluindo a elaboração dos projectos, o lançamento do concurso e a realização da empreitada.

Com a criação da JAE – Construção, S.A., foi-lhe cometida, em Março de 1998, a realização do empreendimento. O contrato de empreitada veio a ser celebrado já pelo ICOR.

### 4.4.1.2 – Concurso de ideias

Em 8 de Abril de 1998, a JAE – Construção, S.A., solicitou a três gabinetes de projecto especializados em pontes, a apresentação de estudos preliminares para a ponte. Não foram estabelecidas quaisquer condicionantes para as soluções de projecto, para além do perfil transversal da ponte, tendo sido apresentadas as soluções rodoviárias estudadas pela JAE e CMC.

Na consulta efectuada previa-se que o autor cuja solução estrutural e estética merecesse a preferência da JAE – Construção, S.A., e da CMC, seria encarregado de elaborar o anteprojecto para concurso.

Com vista à escolha da solução considerada mais vantajosa, em resultado da conjugação das componentes estrutural, arquitectónica e económica, foi constituído um Grupo de Trabalho que procedeu ao desenvolvimento daquilo que designou por “parâmetros estruturais”, “parâmetros

*arquitecturais/enquadramento urbano*”, segundo os quais analisou qualitativamente as propostas e sua *“componente económica”*.

O parecer do Grupo de Trabalho, datado de 15 de Agosto de 1998, recomendou que fosse solicitado a um dos projectistas, Grid – Consultas, Estudos e Projectos de Engenharia, Ld.<sup>a</sup>, *“uma solução que reunisse aspectos específicos (de 4 das 5 propostas apresentadas por este) e determinadas características, aí enunciadas, incluindo o custo mais baixo possível”*.

Esta escolha apontava para uma ponte de tirantes com mastro único, com o tabuleiro constituído por aduelas pré-fabricadas e com um sistema de suspensão composto por uma suspensão axial do vão principal de 187 m, formando um “Y” com dois planos de retenção ancorados em maciços, e traduziu-se, na prática, na opção pela solução mais dispendiosa para a ponte, 3,6 vezes mais cara do que a solução de menor custo (4,8 vezes, considerando as estimativas de custo dos próprios projectistas).

Em 20 de Novembro de 1998, foi celebrado com a Grid o contrato com vista à elaboração do designado *“anteprojecto para concurso”* da Ponte Europa, que foi integrado no processo do concurso para a execução da empreitada. O contrato para o desenvolvimento do projecto de execução e assistência técnica à obra só veio a ser celebrado, em 9 de Setembro de 1999, já durante o concurso da empreitada.

A Câmara Municipal de Coimbra aprovou, em 22 de Fevereiro de 1999, os anteprojectos da Ponte Europa e dos acessos (rede viária). O projecto de execução foi aprovado pelo ICOR, em 4 de Janeiro de 2000.

#### **4.4.1.3 – Concurso da empreitada**

O aviso de abertura do concurso apresentava um preço-base de 6 milhões de contos, com exclusão do IVA (40,2 milhões de euros, c/ IVA a preços de 2003), e um prazo de execução de 700 dias. Aquele valor, que duplicava a importância prevista no acordo de colaboração, corresponde a uma estimativa anterior da JAE, S.A.

O contrato de empreitada foi celebrado, em 7 de Dezembro de 1999, pelo ICOR, que assumiu os direitos e obrigações das então extintas JAE e JAE, S.A., com o consórcio Somague Engenharia, S.A., e Novopca Construtores Associados Ld.<sup>a</sup>, pelo valor de 28.778.989,3 euros, acrescido de IVA.

Aquando da consignação verificou-se, que não estavam disponíveis todos os terrenos, nem foram entregues ao adjudicatário todos os elementos de projecto indispensáveis à execução da empreitada, o que originou a suspensão da obra entre 6 e 31 de Janeiro de 2000. O projecto de execução da ponte só foi entregue 37 dias depois da consignação.

#### **4.4.1.4 – Repartição de tarefas, encargos e responsabilidades entre a JAE e a CM Coimbra**

A opção pelo traçado constante do PDM, como veio a ser feita, minimizou os encargos para a CMC que despendeu, apenas, 459.150,1 euros com as expropriações, a que acresceram 3.805,3 euros de honorários das avaliações. A JAE, por seu lado, aceitou este retrocesso, sobrecarregando os encargos com o projecto e construção da obra, que lhe estavam atribuídos.



O acordo entre a JAE e CMC previa o início da obra em 1998, com a disponibilização dos terrenos por parte da CMC. As expropriações necessárias, apesar disso, só muito tardiamente foram efectuadas.

A repartição de tarefas, encargos e responsabilidades foi feita de forma desigual. Os encargos que a Câmara Municipal assumiu não chegam a 1,6% do custo total da solução rodoviária, enquanto os do IEP ascenderam a 81,4% e a contribuição do FEDER foi de 17,1%.

Os atrasos nas expropriações, as paragens e reduções do ritmo de trabalho e a perturbação que as sucessivas alterações e a inclusão de novos trabalhos introduziram na gestão da própria empreitada de execução da ponte e acessos obrigaram a suspensões e períodos de menor actividade, conferindo ao empreiteiro o direito a prorrogações de prazo e a indemnizações por danos emergentes, que em muito oneraram a empreitada.

#### 4.4.1.5 – Anteprojecto e projecto de execução

Tendo o desenvolvimento dos projectos relativos a toda a solução rodoviária sido contratado com três entidades distintas, não foi assegurada uma coordenação efectiva, para garantir a coerência de todo o processo patente no concurso da empreitada e a completa adequação às situações locais.

Verificou-se também que foi dada pouca importância ao caderno de encargos, apresentando-se o projecto global deficientemente desenvolvido, dando origem a lacunas na definição das obrigações contratuais do empreiteiro.

O grau de desenvolvimento dos projectos, tal como incluídos no processo patentado no concurso de empreitada, era desigual, tendo sido aí apresentados projectos de execução para a rede viária, enquanto que, para a ponte, a parte mais importante e de construção mais delicada, foi apresentado um projecto desenvolvido apenas até à fase de projecto base (anteprojecto). Por outro lado, não foram integrados no processo patente os mapas de medições dos projectos nem os estudos geotécnicos efectuados, ainda que estes últimos estivessem disponíveis para consulta.

A realização do procedimento e posterior contratação da execução da empreitada com base num anteprojecto, no caso da ponte, acarretou, desde logo, elevada probabilidade de se verificarem perturbações do normal desenvolvimento dos trabalhos da empreitada e riscos acrescidos em matéria de qualidade e segurança da obra, com reflexos na execução financeira do contrato e no prazo de execução.

Na elaboração dos projectos da rede viária não foi dada a devida atenção aos serviços afectados, de que não foi feito levantamento exaustivo nem projecto de reposição, que deveria preceder o desenvolvimento do projecto da rede viária e constituir condicionante dos projectos, em especial, da localização das fundações dos viadutos, e não o contrário. A posterior inclusão de um grande volume de trabalhos desta natureza na empreitada, como trabalhos a mais, alargou o prazo de execução, provocando atrasos e onerando a empreitada com indemnizações ao empreiteiro.

Relativamente ao anteprojecto e projecto da ponte, verificou-se, em geral, que a informação constante das memórias descritivas foi insuficiente para a percepção das razões das opções técnicas tomadas e dos modelos e metodologias de cálculo prosseguidas.

A pormenorização de projecto foi também deficiente, assumindo, neste aspecto particular, relevo a caixa metálica do mastro, não pormenorizada, e cuja concepção estava remetida para o adjudicatário.

O caderno de encargos era pouco desenvolvido e não abrangia em detalhe todos os processos construtivos, para mais numa obra com características muito especiais, definindo de forma sumária as tolerâncias de fabrico das aduelas pré-fabricadas e não contendo especificação de procedimentos para controlo da geometria do tabuleiro durante a montagem, ampliando as insuficiências do projecto.

#### 4.4.1.6 – Estabilização da ponte

Em Julho de 2002, os problemas existentes na execução do tramo da ponte sobre o rio foram objecto de análise por parte dos Eng.<sup>os</sup> Michel Virlogeux e Jean-Marie-Crémer, este do Bureau d'Études Greisch, que viriam a emitir um relatório, em 29 de Outubro, quando o adjudicatário da empreitada de construção já tinha suspenso a execução, alegando atrasos nos pagamentos, erros no projecto da ponte e desequilíbrio económico-financeiro na execução da empreitada, facto ocorrido em 14 de Outubro.

Este relatório apontava como causa dos problemas em obra, não erros de projecto, mas sim deficiências da execução, de que releva a ausência de controlo rigoroso da geometria das aduelas.

O CA do IEP, em 18 de Dezembro de 2002, considerando necessária a revisão global do projecto de execução da ponte, deliberou recorrer a consultoria externa, com vista a proceder a uma caracterização técnica da obra e dos seus eventuais problemas construtivos e à identificação de potenciais anomalias funcionais que poderiam ocorrer no horizonte de vida útil da obra.

O Relatório Preliminar da Comissão de Revisão do Projecto da Ponte Europa foi seguido da apresentação de Projectos de Reforço, que incluíam uma parte escrita intitulada “*Revisão de Projecto*”, datada de 28 de Fevereiro de 2003. Assinalam-se aí que as seguintes deficiências:

- ◆ “*Segurança global e local do Pilar/Encontro P;*
- ◆ *Segurança da ligação do tabuleiro ao Pilar/Encontro P1 e consequências estruturais da concepção adoptada no projecto;*
- ◆ *Segurança do tabuleiro nas aberturas dos banzos para a passagem do mastro;*
- ◆ *Segurança dos apoios do tabuleiro no pilar P3 e segurança local do tabuleiro devido à solução de apoio adoptada;*
- ◆ *Segurança do mastro e do pilar sobre a qual ele se apoia – Pilar P3;*
- ◆ *Segurança da estrutura de aço onde ancoram os tirantes do mastro;*
- ◆ *Segurança da ligação entre as aduelas pré-fabricadas já montadas devido à provável ausência de encaixe suficiente nas placas metálicas de algumas delas por efeito das deficiências durante a sua montagem;*
- ◆ *Processo construtivo.”*

Ouvido o projectista da Grid, no decurso da auditoria, foram recebidas apreciações desta empresa e do Bureau d'Études Greisch relativamente às correcções propostas pela Comissão de Revisão em relação ao projecto da ponte e à revisão feita ao anteprojecto, respectivamente. Mesmo depois de reformulados os modelos e cálculos em função das críticas havidas, verificam-se posições antagónicas dos Projectista e Revisor originais e da Comissão de Revisão.



Os projectistas consideraram não haver necessidade de alterações do projecto com a importância das efectuadas.

O facto de não ter sido solicitada a colaboração da empresa projectista afastada, Grid - Consultas, Estudos e Projectos de Engenharia, Ld.<sup>a</sup> – mais lógica e deontologicamente correcta – para o esclarecimento das dúvidas suscitadas relativamente a algumas disposições do projecto da ponte e dos modelos de cálculo utilizados, ainda que este não viesse a ter uma participação activa na revisão do projecto, provavelmente conduziu a alterações desnecessárias da obra já executada.

#### 4.4.1.7 – Execução financeira

De acordo com a informação desagregada do DPP, observa-se que o Sub-projecto “Via de Cintura Sul de Coimbra – Ponte Europa” foi inscrito no PIDDAC, pela primeira vez, em 2000, existindo programação financeira até ao ano de 2006<sup>1</sup>.

A execução financeira relativa ao ano de 2002 é evidenciada no seguinte quadro:

**Quadro IV.17 – Execução financeira – 2002**

(em euros)

	PIDDAC Total		Programado		Executado		Taxa Exec.
			Valor	%	Valor	%	
2002	Cap. 50	Financiamento Nacional	4 420 516	43,5	6 978 950	65,0	157,9
		Financiamento Comunitário	–	–	–	–	–
	Outras Fontes	Financiamento Nacional	132 971	1,3	–	–	–
		Financiamento Comunitário	5 596 952	55,1	3 763 410	35,0	67,2
	<b>Total</b>		<b>10 150 439</b>	<b>100,0</b>	<b>10 742 360</b>	<b>100,0</b>	<b>105,8</b>

Fonte: Informação remetida pelo DPP.

Neste ano verificou-se uma taxa de execução de cerca de 158% no que respeita ao FN (Cap.º 50) e de cerca de 67%, quanto ao FC (OF). É, ainda, de relevar que, embora tenham sido programados 132.971 euros de FN (OF), não existiu execução a este título.

Em consequência da execução financeira do FN ter sido superior ao programado, **a taxa de execução para 2002 atingiu cerca de 106%.**

A execução financeira global (2000/2002) do Sub-projecto em análise é evidenciada no seguinte quadro:

<sup>1</sup> Análise efectuada a partir da informação desagregada, a custos históricos, disponibilizada pelo DPP.

**Quadro IV.18 – Execução financeira global – 2000/2002**

(em euros)

PIDDAC Total – 2000/2002		Programado		Executado		Taxa Exec.
		Valor	%	Valor	%	
Cap. 50	Financiamento Nacional	13 026 650	44,6	11 374 906	40,7	87,3
	Financiamento Comunitário	–	–	–	–	–
Outras Fontes	Financiamento Nacional	132 971	0,5	2 493 989	8,9	1 876
	Financiamento Comunitário	16 079 988	55,0	14 104 538	50,4	87,7
<b>Total</b>		<b>29 239 609</b>	<b>100,0</b>	<b>27 973 433</b>	<b>100,0</b>	<b>95,7</b>

Fonte: Informação remetida pelo DPP.

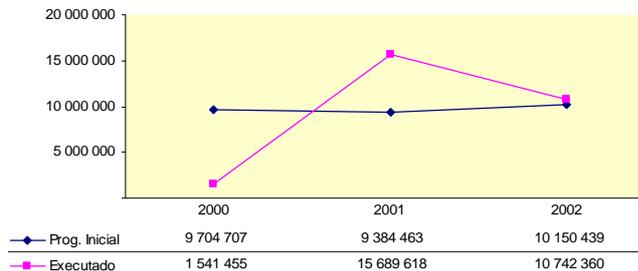
Proporcionalmente às fontes de financiamento totais executadas, o FN (Cap. 50 mais OF) correspondeu a 49,6% e o FC (OF) situou-se em 50,4%.

Relativamente à taxa de execução das diversas fontes de financiamento, o FN (Cap. 50 mais OF) situou-se em cerca de 105,4% face ao total programado, enquanto o FC atingiu cerca de 87,7%.

A taxa de execução global do PIDDAC relativo a este Sub-projecto situou-se em 95,7%.

**Gráfico IV.3 – Variação entre o financiamento total programado e o financiamento total executado 2000 a 2002**

O gráfico ao lado evidencia a variação entre o financiamento total programado e o financiamento total executado, entre 2000 e 2002.



De acordo com os valores dos pareceres de revisão dos projectos, a estimativa do custo da solução rodoviária, a preços históricos, era de 53.447.401,9 euros, representando a ponte, propriamente dita, apenas ¼ da solução rodoviária.

O custo real da solução rodoviária (rede viária, rotundas, viadutos e Ponte Europa, incluindo os empreendimentos complementares previstos e ainda não executados) é expresso no quadro seguinte (a preços de 2003):



**Quadro IV.19 – Custo real da solução rodoviária**

(em milhões de euros)

Categorias de Custo	Fase de Estudos, Propostas, Projectos e Concursos	Fase de Obra		Totais	
		Projecto da Grid, Revisão da Greish e Assistência Técnica da Grid	Revisão do Projecto e Assistência Técnica de Câncio Martins, Armando Rito e Jaques Combaut	Valor	%
		Até 5 de Fevereiro de 2003	Depois de 5 de Fevereiro de 2003		
(1) Estudos e Projectos	1,52	0,28	0,02	1,83	
(2) Expropriações JAE	0,06	0,06	0,00	0,12	
(3) Expropriações da CM Coimbra (avaliação)	0,54			0,54	
(3) Fiscalização	0,00	1,49	1,12	2,61	
(4) Assistência Técnica	0,25	0,07	0,00	0,32	
<b>(5) Sub-Total (serviços) (1)+(2)+(3)+(4)</b>	<b>1,83</b>	<b>1,90</b>	<b>1,14</b>	<b>5,41</b>	<b>14,0</b>
<b>Composição do valor de adjudic. da empreitada</b>					
Nó da EN1 - Margem Esquerda - Sub-Total		12,56		12,56	32
Rede viária		1,25		1,25	3
Obras de arte		11,31		11,31	29
Nó da Boavista - Margem Direita - Sub-Total		12,19		12,19	32
Rede viária		2,39		2,39	6
Obras de arte		9,80		9,80	25
Ponte - Sub-Total		13,90		13,90	36
<b>(7) Sub-Total</b>		<b>38,65</b>		<b>38,65</b>	<b>100</b>
<b>Valor de adjudicação</b>					
(8) 1.º MTMM (inclui revisão de preços)		8,05		8,05	20,8
(9) 2.º MTMM (Inclui reforço do IVA)		4,06		4,06	10,5
(10) 3.º MTMM			1,29	1,29	3,3
(11) 4.º MTMM			0,36	0,36	0,9
(12) 5.º MTMM			7,73	7,73	20,0
(13) 6.º MTMM			2,63	2,63	6,8
(14) 7.º MTMM			0,86	0,86	2,2
(15) 8.º MTMM			0,37	0,37	1,0
(16) 9.ª MTMM			3,52	3,52	9,1
(17) 1.ª Apostilha			6,65	6,65	17,2
(18) 2.ª Apostilha			3,36	3,36	8,7
(19) 3.ª Indemnização			0,78	0,78	2,0
(20) 4.ª Indemnização			4,19	4,19	10,8
(21) Outros			2,47	2,47	6,4
<b>(21) Total dos Custos Adicionais</b>					
<b>MTMM+Apostilhas+Indemnizações+Outros</b>		<b>12,11</b>	<b>34,20</b>	<b>46,31</b>	<b>119,8</b>
<b>Soma de (8) a (21)</b>					
<b>(6) Sub-Total dos custos da empreitada (5) + (7) + (21)</b>				<b>90,38</b>	<b>233,8</b>
<b>(22) Custos orçados de obras integradas na solução rodoviária, mas segregadas para outros concursos (*)</b>				<b>21,00</b>	<b>54,3</b>
<b>(23) Custos totais da solução rodoviária (6) + (22)</b>				<b>111,38</b>	<b>288,1</b>
<b>(24) Participação FEDER (aprovada)</b>				<b>-19,01</b>	<b>17,1</b>
<b>(25) Participação da Câmara Municipal de Coimbra para a solução rodoviária (**)</b>				<b>-1,73</b>	<b>1,6</b>
<b>(26) Custos a suportar pelo IEP com a solução rodoviária (apurados ou estimáveis até 31 de Março de 2004)</b>				<b>90,64</b>	<b>81,4</b>

(\*) Custo estimado da ligação entre o IC2 e os acessos sul à Ponte Europa – 6 250 000 euros mais IVA a 19%; Custo da estabilização da encosta –120 000 euros mais IVA a 19%; custo do IC3 - Nó da Boavista / EN17 (Ponte da Portela) –14 000 000 euros mais IVA a 19%; Custo da galeria técnica e respectivos serviços a implementar – 628 000 euros mais IVA a 19%.

(\*\*) Este valor inclui o valor das expropriações suportadas pela CMC e acima consideradas no sub-total de serviços.

NOTAS (valores históricos):

- (a) A 1.ª Apostilha/1.ª reclamação do adjudicatário, no valor de 11 247 824,28 euros, entregue em 5 de Junho de 2001, depois aumentada para 12 919 526,79 euros, em sede CSOPT, a 31 de Julho de 2002, e finalmente fixada em 5 401 189,25 euros, ou seja, 41,80% do valor inicialmente requerido – refere-se a todas as ocorrências perturbadoras do normal decorrer dos trabalhos, desde o início, 5 de Janeiro de 2000 até 5 de Junho de 2001, com especial incidência nos problemas decorrentes da alteração de aspectos de concepção da obra, entre as fases do projecto base e do projecto de execução e na reprogramação da obra nas margens esquerda e direita por força da necessidade de articulação com o desvio e reposição dos serviços afectados.
- (b) A 2.ª Apostilha/2.ª reclamação do adjudicatário, no valor de 6 376 998,25 euros, sendo depois fixada em 2 735 246,42 euros, ou seja, em 42,89% do que fora requerido, por acordo extrajudicial em sede de CSOPT. Justificações: (1) PONTE - Problemas durante a montagem dos tramos 1 e 2, fissuração das juntas entre aduelas, inadequabilidade do processo construtivo; (2) NÓ da EN1 - Atrasos na conclusão do tabuleiro da Rotunda e do Muro M1 daquele Nó devido a escorregamentos do talude da EN1; NÓ da BOAVISTA - Reposição dos serviços afectados.
- (c) A 3.ª Indemnização ao adjudicatário no valor de 633 105,64 euros refere-se a custos de paralisação da empreitada entre 15 de Outubro e 23 de Dezembro de 2002.
- (d) A 4.ª Indemnização ao adjudicatário, ainda em análise e discussão refere-se a APC – Sobre custos, sendo requerida pelo Adjudicatário, no valor de 4 762 812,67 euros, e proposta pelo IEP, no valor de 2 112 620,46 euros, ou seja, em 44,36% do requerido.
- (e) A adjudicação da empreitada ocorreu em 15 de Novembro de 1999 e pelo valor de 28 778 989,2 euros mais IVA a 17%, ou seja, 33 671 417,36 euros, tendo dado origem ao contrato n.º 1 / ICOR - EMP / 99 de 7 de Dezembro de 1999 pelo valor de 28 778 989,27 euros s/ IVA e 33 671 417,44 euros c/ IVA (5 769 669 326\$ mais IVA a 17% no montante de 980 843 785\$, num total de 6 750 513 111\$).

Este custo inclui já o 9.º MTMM, ainda em análise e discussão, a 4.ª indemnização pela alteração do processo construtivo, um e outro contado pela média entre os valores requeridos pelo Adjudicatário e os propostos pelo IEP, e os valores previstos para a ligação entre o IC2 e os acessos Sul à Ponte Europa e a ligação entre o Nó da Boavista e a Ponte da Portela.

O valor de adjudicação da empreitada foi de 38,7 milhões de euros.

O custo total da solução rodoviária “nacional” cifrava-se em 111,4 milhões de euros.

Até Março de 2004, o custo total do empreendimento (rede viária, rotundas, viadutos e ponte) era de 90,4 milhões de euros, incluindo 46,3 milhões de euros de custos adicionais sobre o valor adjudicado, o que correspondia a 81% do custo global daquela solução, contando com os custos adicionais.