



Tribunal de Contas

CAPÍTULO IV

*Programa de Investimentos e
Despesas de Desenvolvimento da
Administração Central*



IV – PROGRAMA DE INVESTIMENTOS E DESPESAS DE DESENVOLVIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

4.1 – Considerações gerais

Nos termos do disposto no artigo 41.º, n.º 1, alínea e), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, procedeu-se à análise da execução do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), com especial incidência na sua parcela anual.

A análise feita à execução do PIDDAC, para além dos fluxos constantes da Conta Geral do Estado (CGE), teve ainda em conta outros que foram apurados com base na informação recolhida no Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP) e na Direcção-Geral do Orçamento (DGO).

O presente capítulo integra, para além da análise da execução do PIDDAC, uma síntese dos resultados apurados na auditoria ao Projecto/Medida “*Empreendimento Campo Grande/Odivelas*” do Programa “*Redes de Metropolitano*”.

Tendo em vista o exercício do direito de resposta, em cumprimento do princípio do contraditório, nos termos do disposto nos artigos 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 da Execução do PIDDAC” quer o relato referente à auditoria supra mencionada.

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

No que respeita à auditoria atrás referida, foram ouvidas as competentes entidades e as suas alegações evidenciadas no relatório de auditoria.

A síntese elaborada, para efeitos do presente parecer, teve em consideração o teor daquelas alegações.

4.2 – Análise global

4.2.1 – Enquadramento

A análise do PIDDAC abrangeu o respectivo enquadramento legal – comunitário e nacional –, com incidência especial nas Grandes Opções do Plano (GOP)¹ e no Quadro Comunitário de Apoio III (QCA III), a previsão orçamental e a execução financeira nas diferentes fontes de financiamento, na regionalização do investimento, nos Programas orçamentais, nas classificações orgânica e económica, bem como a distribuição sectorial da despesa.

Neste âmbito, foi considerada a informação contida nas GOP, no Orçamento do Estado (OE)² e na CGE, assim como a informação proveniente do DPP e da DGO. Foram ainda tidos em conta, para o financiamento comunitário e nacional, o Cap. 50 e “Outras Fontes”.

¹ Lei n.º 107-A/2003, de 31 de Dezembro.

² Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro.

4.2.2 – Estrutura do planeamento

4.2.2.1 – Normas comunitárias

O planeamento no sector público dos Estados-Membros (EM) da União Europeia (UE) encontra-se condicionado por normas de direito comunitário, originário e derivado, a eles directamente aplicáveis.

Na verdade, quer o Tratado que instituiu a Comunidade Económica Europeia (Tratado de Roma)¹ quer os diplomas de direito comunitário derivado², 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 parceria³, encontram-se os EM compelidos a empreender acções e a afectar recursos de acordo com objectivos definidos pela UE, a fim de poderem beneficiar de 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.

A estes constrangimentos acrescem as obrigações impostas aos EM em matéria de disciplina orçamental e financeira, resultantes dos artigos 104.º e 121.º do Tratado de Roma e desenvolvidas no Pacto de Estabilidade e Crescimento⁴, tendo por objectivos a consolidação das finanças públicas e a convergência nominal e real no seio da UE.

Desde a sua adesão à CEE, em 1986, Portugal tem adoptado sempre programas de convergência, sendo relevante, para o presente parecer, o Programa de Estabilidade e Crescimento actualizado para o período 2004-2007, que tem por objectivo intermédio de prioridade elevada a consolidação orçamental.

Neste contexto, nomeadamente de prossecução do equilíbrio das contas públicas, a Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto – Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)⁵, prescreve a estruturação por programas, a sistematização por objectivos e a orçamentação por actividades, quer dos orçamentos quer das contas dos serviços sem autonomia administrativa e financeira, dos serviços e fundos autónomos e da segurança social⁶. O mesmo diploma consagra ainda o reforço do papel da auditoria e estipula, em matéria de estabilidade orçamental, que os subsectores que integram o sector público administrativo,

¹ As referências doravante feitas ao Tratado de Roma reportam-se à versão resultante das alterações introduzidas pelo Tratado da União Europeia (TUE), pelo Tratado de Amesterdão (TA) e pelo Tratado de Nice (TN). A título exemplificativo das disposições do Tratado de Roma, vejam-se os artigos 158.º e 160.º.

² Veja-se o Regulamento (CE) n.º 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho.

³ Estes princípios encontram-se expressos no artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho, que impõe constrangimentos ao planeamento pelos Estados-Membros.

⁴ O Pacto está consubstanciado na Resolução do Conselho Europeu, de 17 de Junho de 1997, no Regulamento (CE) n.º 1466/1997, do Conselho, de 7 de Julho, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão das políticas económicas, e no Regulamento (CE) n.º 1467/1997, 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 3605/1993, de 22 de Novembro (alterado pelo Regulamento (CE) n.º 475/2000, de 28 de Fevereiro, e pelo Regulamento (CE) n.º 351/2002, de 25 de Fevereiro).

⁵ A Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, foi objecto de três alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, e pelas Leis n.º 23/2003, de 2 de Julho, e n.º 48/2004, de 24 de Agosto, tendo o Decreto-Lei n.º 131/2003, de 28 de Junho, regulamentado a LEO relativamente à estruturação do Orçamento do Estado por Programas.

⁶ Cfr. os artigos 15.º e 64.º da Lei n.º 91/2001, com alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2004.



bem como os organismos que o integram, estão sujeitos, na aprovação e execução dos seus orçamentos, a três princípios fundamentais: estabilidade orçamental, solidariedade recíproca e transparência orçamental.

4.2.2.2 – Normas nacionais

Por força do disposto nas alíneas e) do artigo 80.º e f) do artigo 81.º da CRP¹, o planeamento democrático do desenvolvimento económico e social constitui um dos princípios da organização económico-social, sendo uma das incumbências prioritárias do Estado criar os instrumentos jurídicos e técnicos necessários para o efeito².

A hierarquia dos planos – cujos objectivos se encontram consignados no artigo 90.º da CRP – é encimada pela Lei das Grandes Opções do Plano³, que deve “*fundamentar a orientação estratégica da política de desenvolvimento económico e social*”⁴, surgindo abaixo dela os planos nacionais⁵, que podem integrar Programas específicos de âmbito territorial e de natureza sectorial⁶. 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 prazo⁷ e os planos anuais⁸.

O Orçamento do Estado deve articular-se com as Grandes Opções do Plano desde logo, porque ambos são objecto de proposta de lei do Governo e de aprovação pela Assembleia da República⁹, mas também porque a CRP, no n.º 2 do seu artigo 105.º, estatui que o Orçamento é elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento¹⁰. Esta articulação impõe a existência de instrumentos de planeamento anuais, muito embora o n.º 2 do artigo 105.º da CRP não se refira expressamente à anualidade do plano, diferentemente do que acontecia com o n.º 2 do artigo 108.º da

¹ Na versão resultante das alterações sucessivamente introduzidas pelas revisões constitucionais de 1982, 1989, 1992, 1997 e 2001 (a CRP foi objecto da sexta revisão constitucional pela Lei n.º 1/2004, de 24 de Julho).

² Na sequência das alterações introduzidas às alíneas deste preceito constitucional pela Lei n.º 1/2004, de 24 de Julho. 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*”.

³ A sua aprovação é da competência da Assembleia da República, nos termos da alínea g) do artigo 161.º da CRP, sendo a proposta da autoria do Governo.

⁴ Cfr. artigo 2.º, n.º 2, da Lei Quadro do Planeamento – Lei n.º 43/91, de 27 de Julho.

⁵ 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 alínea a) do artigo 199.º da CRP.

⁶ 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 artigo 92.º, 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).

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

⁸ 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 artigo 2.º da referida Lei Quadro do Planeamento.

⁹ Cfr. artigo 161.º, alínea g), da CRP.

¹⁰ Refira-se que a Lei n.º 48/2004 aditou o artigo 14.º à LEO, relativo à harmonização do OE com os planos.

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. No mesmo sentido aponta ainda o facto de o princípio da anualidade do Orçamento, previsto no artigo 4.º da Lei n.º 91/2001, ter sido consagrado constitucionalmente¹.

4.2.2.3 – Opções estratégicas e objectivos da política de investimentos

Pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/98, de 21 de Março, determinou o Governo a elaboração do PNDES – Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social e, na sequência deste, foi elaborado o Plano de Desenvolvimento Regional 2000-2006².

Nos termos da sua 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*”.

O Programa do XVI Governo Constitucional³ assumiu o cumprimento das prioridades fundamentais estabelecidas pelo anterior Governo: 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.

4.2.3 – Fontes de informação

Na análise do PIDDAC foram utilizadas várias fontes de informação, a saber:

Uma vez que as alterações orgânicas introduzidas com a nova estrutura do XVI Governo Constitucional não foram reflectidas na Lei do Orçamento do Estado, foi solicitada ao DPP e à DGO informação atinente à previsão estruturada por Ministério. No âmbito da previsão dos investimentos do plano, foram tidas em conta as GOP e o OE.

Relativamente à execução do OE, Cap. 50, foram considerados os valores constantes dos mapas 17 e 19 da CGE e a informação sobre as cativações das dotações orçamentais proveniente da DGO, o que permitiu que no apuramento da taxa de execução pudesse ser tida em conta a dotação disponível.

¹ Cfr. artigo n.º 106.º, n.º 1, da CRP.

² 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.

³ O XVI Governo Constitucional tomou posse a 17 de Julho de 2004 e a orgânica foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 215-A/2004, de 3 de Setembro, com as rectificações introduzidas pela Declaração de Rectificação n.º 89/2004, de 18 de Outubro.



Na execução do PIDDAC, verificou-se que os valores contidos no mapa XV da CGE¹ tinham carácter provisório, pelo que foram considerados os dados definitivos enviados pelo DPP ao Tribunal de Contas (TC), posteriormente à publicação da CGE².

O facto de os valores da CGE não serem os finais prejudica a análise deste documento e é susceptível de conduzir à aprovação de dados não definitivos, relevando também o facto de esta ser uma situação recorrente (cfr. PCGE de 2003).

As divergências entre os valores provisórios da despesa efectiva constantes do mapa XV publicado e a informação definitiva enviada pelo DPP verificaram-se na componente nacional (€467 mil) e na comunitária (€0,04 mil) e ocorreram em dois Ministérios e em três Programas orçamentais.

A comparação da informação solicitada à DGO e ao DPP, no âmbito do Cap. 50, evidenciou também divergências de valores na dotação inicial, na dotação disponível e na despesa efectiva/pagamentos.

A não coincidência dos valores destas variáveis deve-se, em síntese, ao seguinte:

- ◆ No DPP, os dados financeiros (dotação inicial, dotação disponível e despesa) atinentes a cada projecto acompanham o percurso “entre Ministérios” da entidade encarregada da sua execução; na DGO o projecto é financeiramente “encerrado” no Ministério de onde sai a entidade executora e “aberto” naquele onde esta entidade entra, ficando registados no Ministério de origem os valores associados à execução verificada até à data da transição, enquanto no Ministério de destino ficam registados os saldos disponíveis nessa data.
- ◆ Relativamente às diferenças observadas na dotação definitiva em 10 dos Ministérios, o DPP identificou como causa o facto dos registos no SIPIDDAC³ não serem correctamente efectuados pelas entidades coordenadoras, no que respeita, nomeadamente, a pedidos de descativação e de créditos especiais não autorizados, que não foram cancelados, aos montantes de saldos indevidamente introduzidos e a outros erros no carregamento de dados.
- ◆ A diferença entre os valores da execução do PIDDAC registados no SIPIDDAC e no SICPIDDAC⁴ tem ocorrido, como foi referido pelo TC em anteriores Pareceres sobre a CGE, porque, no DPP, os pagamentos são apurados de acordo com os dados introduzidos pelas entidades executoras e reportam-se apenas a despesa efectuada, enquanto, na DGO, só os pagamentos dos serviços integrados representam necessariamente despesa, pois os relativos aos serviços e fundos autónomos correspondem aos levantamentos das respectivas dotações orçamentais.

Relativamente a estas divergências, a Direcção-Geral do Orçamento, em sede do contraditório, remeteu para a informação que prestou na nota n.º 154, enviada em anexo ao ofício n.º 119/DG, datado de 18 de Setembro de 2005, na qual foi referido que, “ (...) sendo os mapas relativos à Conta Geral do Estado elaborados a partir da informação constante da base de dados da DGO (SCC), excepto o mapa XV que é elaborado pelo Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP), a partir de uma aplicação informática própria (SIPIDDAC), esta Direcção-Geral mantém a informação que consta desses mapas, oportunamente elaborados”.

¹ Cfr. CGE de 2004, página 256 do Volume I.

² Os dados definitivos sobre a execução global do PIDDAC foram enviados em 26 de Agosto de 2004.

³ O SIPIDDAC é o sistema de informação do PIDDAC.

⁴ O SICPIDDAC é o sistema de informação contabilístico do PIDDAC.

4.2.4 – Princípios gerais do enquadramento do PIDDAC

Nos termos do artigo 106.º da CRP, a elaboração, organização, votação e execução da Lei do Orçamento deverão subordinar-se à LEO (Lei n.º 91/2001¹). De acordo com o artigo 5.º, n.º 1, desta Lei², o “Orçamento do Estado é unitário e compreende todas as receitas e despesas dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos e do sistema de segurança social”.

A LEO regula, no Título III, Secção I, artigos 18.º a 21.º, a orçamentação por Programas, dispondo que a estruturação por Programas deve aplicar-se, designadamente, “às despesas de investimento e desenvolvimento do orçamento dos serviços integrados e dos orçamentos dos serviços e fundos autónomos e do orçamento da segurança social e às despesas de investimento co-financiadas por fundos comunitários” (alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 18.º).

Nos termos dos artigos 3.º, n.º 3, 6.º, n.º 3, alínea f) e 7.º do Decreto-Lei n.º 131/2003, de 28 de Junho, os Programas orçamentais devem evidenciar, para além do respectivo montante financeiro, os indicadores que permitam avaliar a sua economia, eficiência e eficácia, situação que não se verificou em 2004³.

Particularmente sobre esta situação, o DPP alegou, na sua resposta: “Desde que se adoptou a orçamentação da despesa por Programas orçamentais, no OE 2004, a definição de indicadores de economia, eficácia e eficiência previstos no Decreto-Lei n.º 131/2003 de 28 de Junho, tem vindo a constituir uma preocupação das diversas entidades envolvidas no processo de elaboração do PIDDAC. Inclusivamente o SIPIDDAC passou a contemplar esta vertente de informação. Relativamente a 2004 existem alguns destes indicadores ainda que em suporte de papel. Esta situação foi ultrapassada em 2005 estando tais elementos disponíveis em SIPIDDAC.

Os referidos indicadores deverão naturalmente integrar e servir de suporte aos relatórios de execução do PIDDAC a elaborar pelo DPP e DGO”.

De acordo com o artigo 30.º da Lei do EO, a Lei do OE⁴ “contém o articulado e os mapas orçamentais”, designadamente, o mapa XV, que inclui os respectivos programas e medidas orçamentais, articulados com as GOP e com o QCA, evidenciando os encargos plurianuais, as fontes de financiamento e a repartição regionalizada dos programas e medidas (cfr. artigos 31.º, n.º 1, alínea a), e 32.º do citado diploma legal).

Por sua vez, a CGE compreende mapas contabilísticos gerais referentes, nomeadamente, à execução orçamental, de que fazem parte os mapas I a XIX, cuja estrutura deve ser idêntica à dos correspondentes mapas orçamentais (cfr. artigo 75.º, n.ºs 1, 2 e 7).

Verifica-se, no entanto, que os mapas XV do OE e da CGE, relativos a 2004, ainda não evidenciam, de forma clara, a compatibilização dos Programas do PIDDAC com as GOP e com os Programas do QCA e não contêm a repartição regionalizada⁵.

¹ Conforme já se referiu, a Lei n.º 91/2001 foi já objecto de três alterações legislativas. Atento o âmbito temporal da análise (2004), as referências à LEO consideram as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2002 e pelas Leis n.º 23/2003 e n.º 48/2004.

² Que consagra a definição dos princípios da unidade e da universalidade.

³ De acordo com a informação prestada pelo DPP, em 2004 foram elaboradas propostas concretas destinadas à preparação do PIDDAC 2005.

⁴ A proposta de lei do OE tem uma estrutura e um conteúdo formal idênticos aos da Lei do Orçamento (cfr. artigo 34.º da LEO).

⁵ O OE para 2005 já contempla esta informação.



Os citados mapas também não identificam o financiamento comunitário por Fundo Estrutural, informação que consta do mapa 17 relativo, apenas, ao desenvolvimento das despesas dos serviços integrados.

Sobre este assunto, o DPP, nas suas alegações, informou: “O mapa XV relativo ao PIDDAC 2005 apresenta já a articulação de cada programa orçamental com as GOP e com o(s) programa(s) operacional(is) do QCA III associado(s). Indica também nos termos legais, a localização a nível de NUT II. A partir do PIDDAC 2007 (uma vez que o PIDDAC 2006 já foi apresentado à AR), indicar-se-á também, de acordo com a sugestão do TC, o(s) fundo(s) comunitário(s) envolvido(s)”.

4.2.5 – PIDDAC previsional

A programação inscrita no PIDDAC 2004 envolveu um total de €5.861,3 milhões, o que representa 4,3% do Produto Interno Bruto.

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

Quadro IV.1 – Fontes de financiamento do PIDDAC previsto

(em milhões de euros)

Fontes de financiamento		Mapa XV	
		Valor	Estrutura (%)
Financiamento nacional	Cap. 50	2 361,7	40,3
	Outras Fontes	891,8	15,2
Financiamento comunitário	Cap. 50	332,4	5,7
	Outras Fontes	2 275,3	38,8
Total		5 861,3	100,0

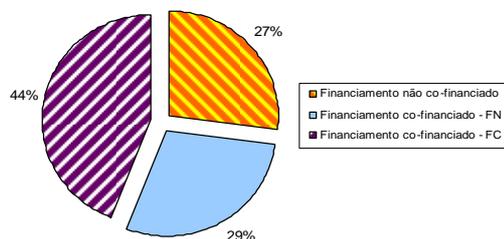
Fonte: OE de 2004.

Verifica-se, assim, que, na distribuição orçamental global do PIDDAC pelas fontes de financiamento, 55,5% (€3.253,5 milhões) se reporta a recursos nacionais e 44,5% (€2.607,7 milhões) a financiamento comunitário – Fundos Estruturais e Fundo de Coesão.

Relativamente ao financiamento nacional, 72,6% provêm do Cap. 50 do OE e os restantes 27,4% maioritariamente dos orçamentos privativos dos serviços e fundos autónomos.

A contrapartida nacional aos fundos comunitários representa cerca de 52% do financiamento nacional total.

Gráfico IV.1 – Financiamento previsto co-financiado e não co-financiado



Fonte: GOP de 2004.

A programação financeira co-financiada representa cerca de 73% do PIDDAC total previsto, correspondendo 29% a financiamento nacional e 44% a comunitário. O financiamento global destinado ao QCA III representa 66,6% da programação co-financiada (€3.906,5 milhões).

4.2.6 – Análise do PIDDAC - Cap. 50

4.2.6.1 – Dotação inicial e dotação final do Cap. 50

As dotações orçamentais inscritas inicialmente no Cap. 50 e destinadas à execução anual do PIDDAC foram de €2.694,2 milhões.

As alterações orçamentais conduziram a um orçamento final de €2.852,7 milhões, como se evidencia no quadro seguinte.

Quadro IV.2 – PIDDAC previsto (Cap. 50)

(em milhares de euros)

Ministério	Dotação inicial		Alterações orçamentais	Dotação final	
	Valor	Estrutura (%)		Valor	Estrutura (%)
EGE	269 419,5	10,0	4 319,0	273 738,6	9,6
MAET	219 727,0	8,2	68,1	219 795,1	7,7
MDN	23 164,8	0,9	10 100,0	33 264,8	1,2
MFAP	61 045,6	2,3	0,0	61 045,6	2,1
MNE	19 549,5	0,7	40,7	19 590,2	0,7
MAI	49 290,0	1,8	7 982,9	57 272,9	2,0
MJ	68 969,2	2,6	3 314,5	72 283,7	2,5
MCALHDR	142 493,0	5,3	(137,3)	142 355,7	5,0
MAPF	354 280,5	13,1	1 799,4	356 079,9	12,5
ME	139 469,1	5,2	3 725,2	143 194,3	5,0
MCIES	201 779,5	7,5	1 114,9	202 894,4	7,1
MS	105 624,5	3,9	228,4	105 852,9	3,7
MSSFC	20 107,2	0,7	0,0	20 107,2	0,7
MOPTC	748 081,4	27,8	134 834,9	882 916,3	31,0
MC	90 496,6	3,4	988,0	91 484,6	3,2
MAOT	173 316,6	6,4	(9 871,8)	163 444,8	5,7
MT	7 357,7	0,3	0,0	7 357,7	0,3
Total	2 694 171,7	100,0	158 507,1	2 852 678,7	100,0

Fonte: CGE de 2004 e informação proveniente da DGO.



Com excepção dos Ministérios das Finanças e da Administração Pública, da Segurança Social, da Família e da Criança e do Turismo, existiram alterações orçamentais em todos os Ministérios. Nos Ministérios do Ambiente e do Ordenamento do Território e no das Cidades, Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional, inversamente ao que ocorreu nos restantes, estas alterações foram no sentido da diminuição da dotação inicial.

Quadro IV.3 – PIDDAC previsto para o Cap. 50

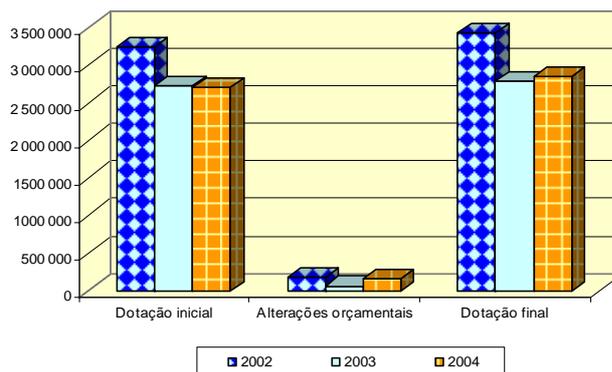
(em milhares de euros)

Dotação	2002	2003	2004
Dotação inicial	3 245 107,7	2 713 559,6	2 694 171,7
Alterações orçamentais	175 213,1	66 143,2	158 507,1
Dotação final	3 420 320,8	2 779 702,8	2 852 678,7

Fonte: CGE de 2002, CGE de 2003 e CGE de 2004

Gráfico IV.2 – PIDDAC previsto para o Cap. 50

(em milhares de euros)



Fonte: OE e CGE de 2002, 2003 e 2004.

Em 2004, as alterações orçamentais do Cap. 50, no total de €158,5 milhões, representaram uma variação de 5,9%.

Estas alterações orçamentais foram inferiores às de 2002 e superiores às verificadas em 2003, as quais representaram €175,2 milhões e €66,1 milhões, correspondendo às variações de 5,4% e de 2,4%, respectivamente.

4.2.6.2 – Execução do Cap. 50

A evolução global dos pagamentos, de 2003 para 2004, registou uma variação de €48,5 milhões, correspondendo a um acréscimo de 2,1%.

Comportamento inverso ocorreu em relação a 2002, ano em que se verificou uma variação negativa de €166,3 milhões, o que corresponde a 6,7%.

Quadro IV.4 – PIDDAC previsto e executado - Cap. 50

(em milhões de euros)

Dotação/Pagamentos	2002	2003	2004	Variação	
				2002-2004	2003-2004
Dotação inicial (A)	3 245,1	2 713,6	2 694,2	(550,9)	(19,4)
Dotação final (B)	3 420,3	2 779,7	2 852,7	(567,6)	73,0
Pagamentos (C)	2 477,8	2 262,9	2 311,5	(166,3)	48,5
Taxa de execução (C/B)	72,4	81,4	81,0	8,6	(0,4)

Fonte: CGE de 2002, 2003 e 2004.

No quadro seguinte é analisada a taxa de execução dos Investimentos do Plano, Cap. 50, por Ministério, considerando a dotação final e a dotação disponível.

Quadro IV.5 – PIDDAC previsto e executado por Ministério - Cap. 50

(em milhares de euros)

Ministério	Dotação final (A)	Taxa (D/A)	Cativos (B)	Dotação disponível (C=A-B)	Taxa (D/C)	Pagamentos (D)	
						Valor	Estrutura (%)
EGE	273 738,6	45,8	20 226,0	253 512,6	49,4	125 288,8	5,4
MAET	219 795,1	82,8	34 561,4	185 233,7	98,2	181 947,6	7,9
MDN	33 264,8	62,1	1 088,1	32 176,6	64,2	20 659,5	0,9
MFAP	61 045,6	57,4	9 425,4	51 620,3	67,9	35 050,8	1,5
MNE	19 590,2	56,5	3 061,3	16 528,9	67,0	11 066,4	0,5
MAI	57 272,9	83,0	7 317,6	49 955,3	95,1	47 525,1	2,1
MJ	72 283,7	80,1	8 521,1	63 762,6	90,8	57 924,9	2,5
MCALHDR	142 355,7	75,4	23 640,7	118 715,0	90,5	107 387,1	4,6
MAPF	356 079,9	93,4	3 162,9	352 917,0	94,2	332 574,4	14,4
ME	143 194,3	77,0	14 305,9	128 888,5	85,5	110 253,2	4,8
MCIES	202 894,4	92,6	8 432,4	194 462,0	96,6	187 859,2	8,1
MS	105 852,9	79,3	13 815,9	92 037,0	91,2	83 899,2	3,6
MSSFC	20 107,2	83,4	3 018,6	17 088,6	98,2	16 772,9	0,7
MOPTC	882 916,3	95,0	31 627,0	851 289,3	98,5	838 381,8	36,3
MC	91 484,6	79,4	11 697,0	79 787,6	91,0	72 645,3	3,1
MAOT	163 444,8	49,8	20 838,9	142 606,0	57,1	81 391,9	3,5
MT	7 357,7	11,4	477,6	6 880,1	12,2	841,1	0,0
Total	2 852 678,7	81,0	215 217,7	2 637 461,0	87,6	2 311 469,0	100,0

Fonte: CGE de 2004 e elementos fornecidos pela DGO.

A taxa de execução do PIDDAC, Cap. 50, face à dotação inicial (€2.694,2 milhões), foi de 85,6%.



Considerando como base de apuramento a dotação final e a dotação disponível, esta taxa situou-se em 81,0% e 87,6%, respectivamente.

Dos 17 Ministérios em análise e referidos no quadro anterior, 10 apresentaram taxas de execução (face à dotação disponível) que variaram entre os 98,5% e os 90,5%, ou seja, superiores à taxa de execução global que foi de 87,6%. Os Ministérios das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, das Actividades Económicas e do Trabalho, da Segurança Social, Família e da Criança apresentaram as melhores taxas de execução, com 98,5%, o primeiro, e 98,2%, os outros dois.

O Ministério do Turismo apresentou a menor taxa de execução (12,2%).

A distribuição dos valores pelos diferentes Ministérios constantes do quadro IV.5 revela que o Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações absorveu 36,3% dos pagamentos, seguindo-se-lhe os Ministérios da Agricultura, Pescas e Florestas e o da Ciência, Inovação e Ensino Superior, com 14,4% e 8,1%, respectivamente.

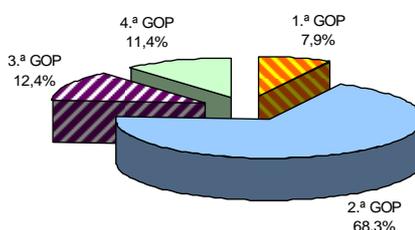
4.2.7 – Análise do PIDDAC global

4.2.7.1 – Despesa prevista face às prioridades das GOP

O financiamento total afecto ao PIDDAC pretendeu contribuir para a concretização das grandes opções de política económica e social definidas pelo Governo, da seguinte forma (ver gráfico IV.3):

- ◆ 1.ª Grande Opção – Consolidar um Estado com autoridade, moderno e eficaz (7,9%);
- ◆ 2.ª Grande Opção – Sanear as finanças públicas e desenvolver a economia (68,3%);
- ◆ 3.ª Grande Opção – Investir na qualificação dos portugueses (12,4%);
- ◆ 4.ª Grande Opção – Reforçar a justiça social e garantir a igualdade de oportunidades (11,4%).

Gráfico IV.3 – PIDDAC previsto face às prioridades das GOP



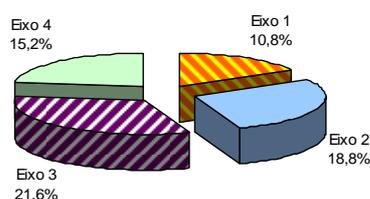
Fonte: GOP de 2004.

4.2.7.2 – Despesa prevista por eixo do QCA III

No PIDDAC destinado à programação co-financiada (QCA III), a distribuição dos valores, por eixo, foi a seguinte (ver gráfico IV.4):

- ◆ Eixo 1 – Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social (10,8%);
- ◆ Eixo 2 – Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro (18,8%);
- ◆ Eixo 3 – Afirmar a valia do território e a posição geoeconómica do País (21,6%);
- ◆ Eixo 4 – Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão social (15,2%).

Gráfico IV.4 – PIDDAC previsto por eixos do QCA III



Fonte: GOP de 2004.

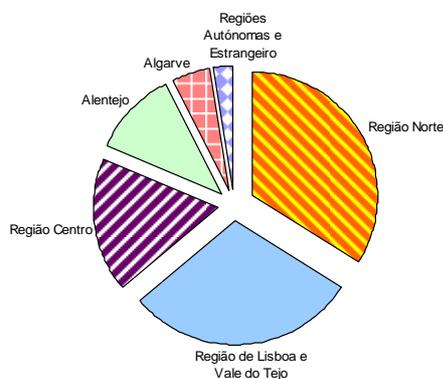
Na sua resposta o Departamento de Prospectiva e Planeamento esclareceu, remetendo para os esclarecimentos que se encontram evidenciados no ponto 4.2.7.5, que “(...) pelo mesmo motivo, os valores relativos ao QCA III no Relatório de Execução do DPP poderão não ser coincidentes com os que se apresentam no documento”.

4.2.7.3 – Despesa prevista por região

Por virtude das características do investimento efectuado no âmbito do PIDDAC, nomeadamente, a sua incidência nacional ou regional alargada, cerca de 20% da despesa não foi passível de afectação geográfica.

O total da despesa regionaliza, por NUT, foi distribuída pela ordem seguinte (cfr. gráfico IV.5): Região Norte (26,5%), Região de Lisboa e Vale do Tejo (24,3%), Região Centro (14,4%), Alentejo (8,8%), Algarve (4,1%) e Regiões Autónomas e Estrangeiro (cerca de 2,5%).

Gráfico IV.5 – PIDDAC regionalizado previsto



Fonte: OE de 2004.

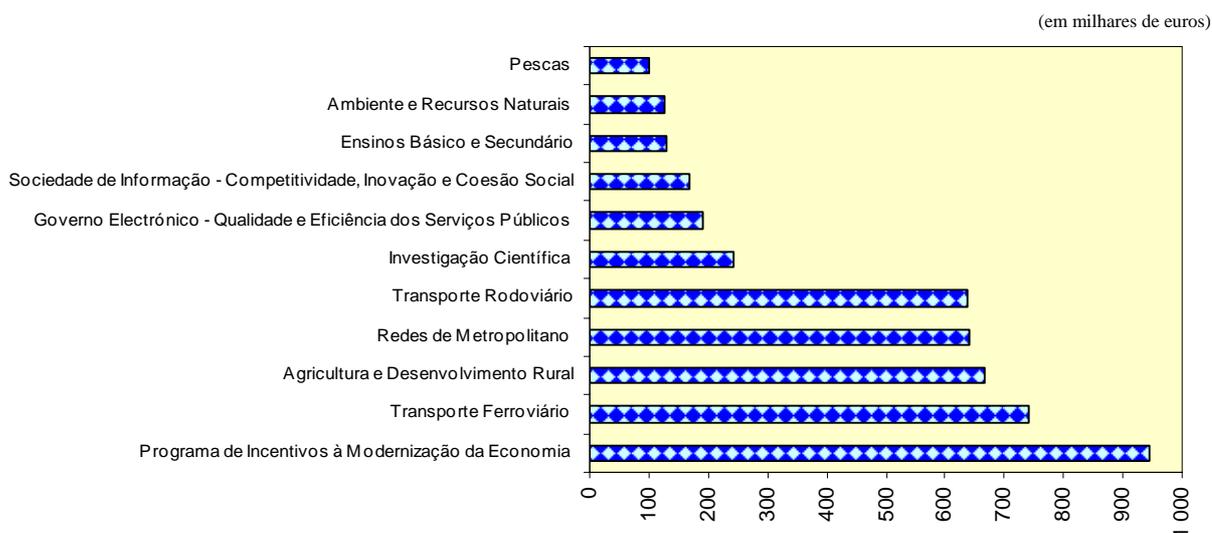


4.2.7.4 – Despesa prevista por Programa orçamental

Para 2004, o PIDDAC contemplou 52 Programas orçamentais, que incluíram 921 Medidas, desdobradas em 2.495 Projectos, com um financiamento total de €5.861,3 milhões.

No gráfico IV.6 estão referidos 11 dos 52 Programas orçamentais, os quais representam 78,3% do total do PIDDAC inicial (€4.589,1 milhões).

Gráfico IV.6 – PIDDAC previsto para os onze Programas orçamentais mais significativos



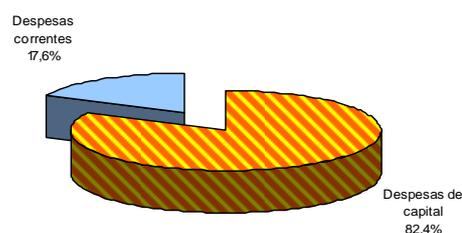
Fonte: OE de 2004.

O Programa de “Incentivos à Modernização da Economia” (PRIME) foi o mais relevante, tendo envolvido €944 milhões de financiamento total e contemplado um financiamento comunitário de €764,5 milhões.

4.2.7.5 – Natureza da despesa prevista

Do total do financiamento do PIDDAC previsto (cfr. gráfico IV.7), 82,4% abrangia despesas de capital e 17,6% despesas de natureza corrente, estas últimas associadas maioritariamente a projectos de investimento co-financiado.

Gráfico IV.7 – Natureza da despesa prevista



Fonte: GOP de 2004.

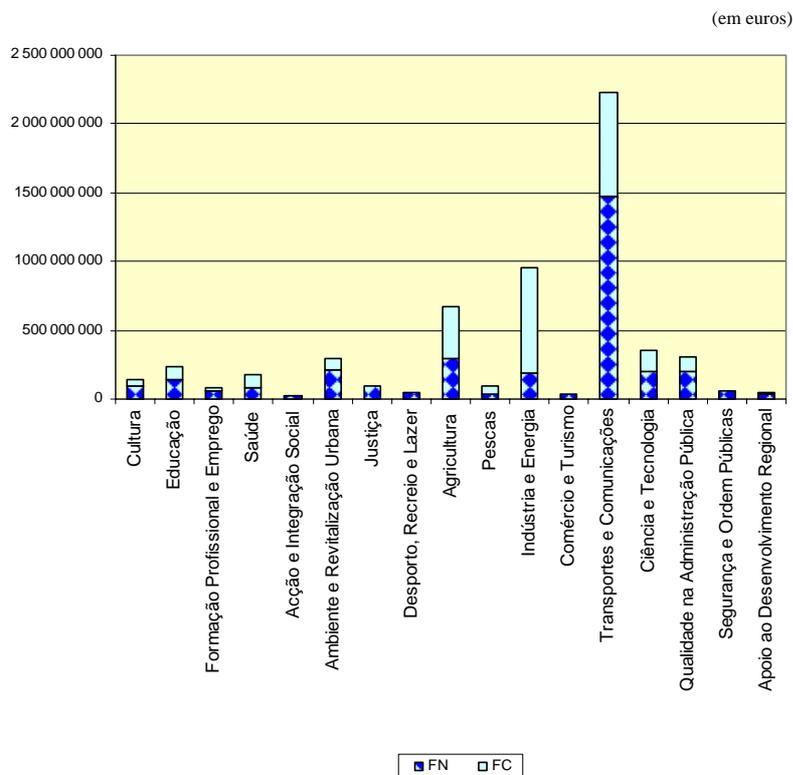
No âmbito do contraditório, o DPP veio referir: “(...) Os valores constantes do Capítulo do documento das Grandes Opções do Plano Relativo ao PIDDAC 2004 decorreram de um apuramento preliminar efectuado antes de 15 de Setembro de 2003 (data de submissão daquele documento ao Parecer do Conselho Económico e Social), não coincidindo com a informação final sobre o PIDDAC Inicial constante do SIPIDDAC; assim, alguns valores constantes do Parecer do TC em apreço, estando correctos à luz do documento das GOP de 2004 de onde foram extraídos, não correspondem à informação final aprovada pela Assembleia da República. Estão neste caso os valores finais relativos ao **peso das despesas correntes e de capital** que se situaram em 16% e 84%, respectivamente, quando, nas GOP, eram referidos 17,6% e 82,4%”.

A despesa orientada para projectos de investimento executados por entidades que integram subsectores institucionais exteriores ao Estado, designadamente Empresas Públicas e Privadas não financeiras, Serviços e Fundos Autónomos, Empresas Privadas e Famílias, a financiar pelo PIDDAC, representou 63%.

4.2.7.6 – Despesa prevista por sector

Como resulta do gráfico a seguir apresentado, o financiamento da programação atinente ao exercício das funções de soberania, nomeadamente, Justiça e Segurança e Ordem Públicas, foi fundamentalmente nacional, concretizado pelo Orçamento do Estado.

Gráfico IV.8 – PIDDAC previsto por sector



Fonte: OE de 2004.

Ao sector dos transportes e comunicações foram afectos €2.228 milhões, correspondendo €1.475,1 milhões à componente nacional e €752,9 milhões à participação comunitária. O valor



orçamentado para este sector representou 38,0% do financiamento total, 45,3% do financiamento nacional e 28,9% do comunitário.

Ao sector produtivo, abrangendo a agricultura, as pescas, a indústria, a energia, o comércio e o turismo, foi destinado um financiamento de €1.768 milhões, 30,2% do total do PIDDAC.

4.2.7.7 – Despesa prevista por Ministério

Pela leitura do quadro seguinte verifica-se que o MOPTC, com €2.175,4 milhões, apresentava o mais elevado financiamento previsto (37,1% do total), seguindo-se o MAET, com €1.052,9 milhões (18,0%), e o MAPF, com €793,2 milhões (13,5%); o MNE, o MDN, o MAI e o MT situavam-se em valores inferiores a 1%.

Quadro IV.6 – PIDDAC previsto por Ministério

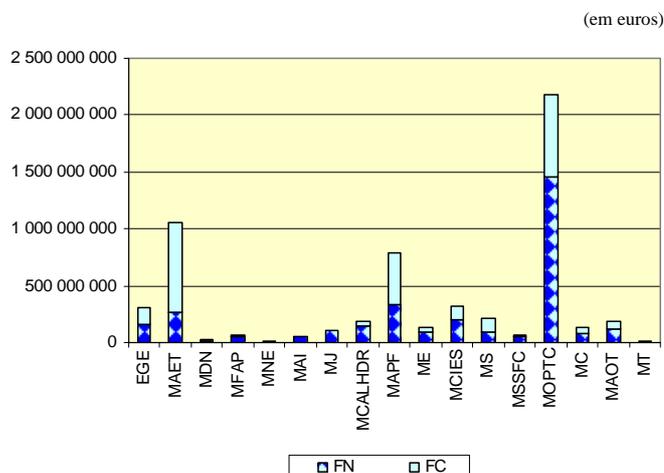
(em milhões de euros)

Ministério	Financiamento nacional		Financiamento comunitário		Financiamento total	
	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)
EGE	161,9	5,0	149,5	5,7	311,4	5,3
MAET	270,5	8,3	782,4	30,0	1 052,9	18,0
MDN	12,0	0,4	11,1	0,4	23,2	0,4
MFAP	56,0	1,7	6,3	0,2	62,3	1,1
MNE	17,4	0,5	2,2	0,1	19,5	0,3
MAI	49,3	1,5	0,0	0,0	49,3	0,8
MJ	107,7	3,3	4,1	0,2	111,8	1,9
MCALHDR	144,4	4,4	46,3	1,8	190,7	3,3
MAPF	338,0	10,4	455,2	17,5	793,2	13,5
ME	93,2	2,9	46,6	1,8	139,8	2,4
MCIES	200,6	6,2	126,1	4,8	326,7	5,6
MS	90,4	2,8	119,5	4,6	209,9	3,6
MSSFC	57,2	1,8	8,1	0,3	65,2	1,1
MOPTC	1 452,6	44,6	722,8	27,7	2 175,4	37,1
MC	84,7	2,6	46,4	1,8	131,0	2,2
MAOT	114,2	3,5	74,9	2,9	189,1	3,2
MT	3,4	0,1	6,3	0,2	9,7	0,2
Total	3 253,5	100,0	2 607,8	100,0	5 861,3	100,0

Fonte: OE de 2004 e elementos fornecidos pelo DPP.

Conforme resulta do gráfico seguinte, o financiamento comunitário orientou-se fundamentalmente para os Ministérios envolvidos na programação financeira do QCA III, em especial os responsáveis pelos incentivos ao sector produtivo.

Gráfico IV.9 – PIDDAC previsto por Ministério



Fonte: OE de 2004 e informação proveniente do DPP.

No Ministério das Actividades Económicas e do Trabalho, o financiamento comunitário previsto representa 77,6% do programado, tendo especial relevância o PRIME. Também, de modo idêntico, nos Ministérios da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas e da Saúde, os fundos comunitários previstos envolveram mais de 50% do seu financiamento total.

4.2.7.8 – PIDDAC global inicial, final e disponível

Os valores do PIDDAC inicial, final e os montantes disponíveis são evidenciados no quadro seguinte, verificando-se que o financiamento nacional “Outras Fontes”, tanto no PIDDAC final como no disponível, representou um aumento de 50,6% do montante orçamentado.

Nas restantes fontes de financiamento, esses valores apresentaram taxas negativas, com excepção da dotação final (6,8%) do Cap. 50 – FN.

Quadro IV.7 – PIDDAC inicial, final e disponível por fonte de financiamento

(em milhões de euros)

Fontes de financiamento		PIDDAC inicial		PIDDAC final		PIDDAC disponível		Diferenças			
		(A)	Estrutura (%)	(B)	Estrutura (%)	(C)	Estrutura (%)	(B-A)	%	(C-A)	%
Financiamento nacional	Cap. 50	2 361,7	40,3	2 521,2	39,1	2 306,0	37,0	159,5	6,8	(55,7)	(2,4)
	Outras fontes	891,8	15,2	1 343,3	20,8	1 343,3	21,5	451,5	50,6	451,5	50,6
Financiamento comunitário	Cap. 50	332,4	5,7	329,3	5,1	329,3	5,3	(3,1)	(0,9)	(3,1)	(0,9)
	Outras fontes	2 275,3	38,8	2 257,5	35,0	2 257,5	36,2	(17,8)	(0,8)	(17,8)	(0,8)
Total		5 861,3	100,0	6 451,3	100,0	6 236,1	100,0	590,0	10,1	374,8	6,4

Fonte: OE de 2004 e elementos fornecidos pelo DPP.

A diferença entre os valores do PIDDAC inicial e o final é de €590 milhões (10,1%) e reporta-se a um acréscimo de €611,0 milhões no financiamento nacional e a uma redução de €21,0 milhões no financiamento comunitário.



O PIDDAC disponível, face ao inicial, teve um acréscimo de €374,8 milhões e uma redução de €215,2 milhões¹ em relação ao PIDDAC final.

Embora se constate diferenças entre os valores do PIDDAC inicial e do disponível, a estrutura do financiamento das várias fontes de financiamento manteve-se idêntica.

4.2.7.9 – Execução do PIDDAC global

A execução financeira global do PIDDAC é a que consta do quadro IV.8, no qual se faz a comparação entre os valores orçamentados e os executados.

À semelhança do ocorrido em 2003, a taxa de execução do financiamento nacional foi superior à taxa de execução do PIDDAC total e à do financiamento comunitário.

Quadro IV.8 – PIDDAC disponível e executado por fonte de financiamento

(em milhões de euros)

Fontes de financiamento		PIDDAC disponível		PIDDAC executado		(A-B)	(B/A)
		(A)	Estrutura (%)	(B)	Estrutura (%)		
Financiamento nacional	Cap. 50	2 306,0	37,0	2 070,9	45,4	235,1	89,8
	Outras fontes	1 343,3	21,5	951,7	20,8	391,6	70,8
Financiamento comunitário	Cap. 50	329,3	5,3	92,5	2,0	236,8	28,1
	Outras fontes	2 257,5	36,2	1 450,8	31,8	806,7	64,3
Total		6 236,1	100,0	4 565,9	100,0	1 670,2	73,2

Fonte: Elementos fornecidos pelo DPP.

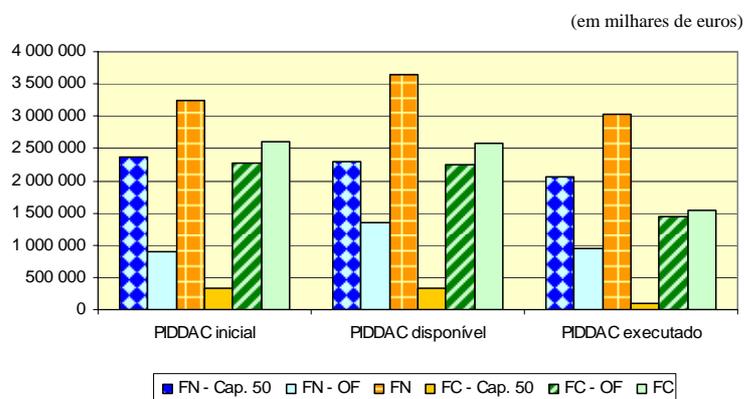
Considerando os valores do PIDDAC disponível, a taxa de execução global foi de 73,2% (€4.565,9 milhões), a taxa de execução do financiamento nacional de 82,8% (€3.022,6 milhões) e a do financiamento comunitário de 59,7% (€1.543,3 milhões).

Tendo em conta a dotação inicial, a taxa de execução global do PIDDAC foi de 77,9%, a da execução do financiamento nacional de 92,9% e a da componente comunitária de 59,2%. Calculando estas taxas com base na dotação final, a execução global foi de 70,8%, a do financiamento nacional de 78,2% e a da componente comunitária de 59,7%.

Face à taxa de execução apurada considerando o PIDDAC inicial e comparando os valores com os de 2003, verifica-se que, no ano de 2004, a taxa de execução foi superior à do ano transacto em 1 ponto percentual. Contudo, o valor da execução foi inferior em €245,3 milhões. Comparativamente a 2002, a taxa de execução global foi superior em 3,5 pontos percentuais, embora, em valor nominal, a execução tenha sido inferior em €375,0 milhões.

¹ A diferença apurada entre a dotação disponível e a dotação final reflecte o valor dos cativos atinentes ao Cap. 50.

Gráfico IV.10 – PIDDAC inicial, disponível e executado por fonte de financiamento



O gráfico refere a variação dos montantes nas diferentes fontes de financiamento do PIDDAC inicial, disponível e executado. Comparando o PIDDAC executado com o inicial e o disponível, verifica-se que o financiamento comunitário apresentou a maior redução, tanto na componente do Cap. 50 como em “Outras Fontes”.

4.2.7.9.1 – Execução face às prioridades das GOP

A execução do PIDDAC por prioridades das GOP é evidenciada no quadro seguinte:

Quadro IV.9 – PIDDAC executado por prioridades das GOP

(em milhões de euros)

GOP	Financiamento nacional			Financiamento comunitário			Total
	Cap. 50	Outras Fontes	Total	Cap. 50	Outras Fontes	Total	
Consolidar um Estado com autoridade, moderno e eficaz	196,9	49,5	246,4	7,1	2,4	9,5	255,9
Sanear as finanças públicas e desenvolver a economia	1 259,4	807,4	2 066,8	26,9	1 264,5	1 291,4	3 358,3
Investir na qualificação dos portugueses	341,1	55,0	396,1	40,7	109,7	150,3	546,4
Reforçar a justiça social e garantir a igualdade de oportunidades	273,5	39,8	313,3	17,8	74,2	92,0	405,3
Total	2 070,9	951,7	3 022,6	92,5	1 450,8	1 543,3	4 565,9

Fonte: Elementos fornecidos pelo DPP.

Verifica-se que a execução global do PIDDAC, face às prioridades das GOP, foi a seguinte: a 2.^a Grande Opção abrangeu uma execução de €3.358,3 milhões (73,6% do total da despesa); seguiu-se a 3.^a Grande Opção com €546,4 milhões (12%); a 4.^a Grande Opção e a 1.^a Grande Opção tiveram execuções inferiores a €500 milhões (representaram, respectivamente, 8,9% e 5,6%).



4.2.7.9.2 – Execução por eixo do QCA III

O PIDDAC executado, afecto à programação co-financiada, eixos 1, 2, 3, 4 e “Assistência Técnica”, representa cerca de 55,7% do total e um montante de €2.545,3 milhões, e não 66,6% e um montante de €3.906,5 milhões, como previsto.

Quadro IV.10 – PIDDAC executado por eixo do QCA III

(em milhões de euros)

Eixo	Financiamento nacional		Financiamento comunitário		Total
	Cap. 50	Outras Fontes	Cap. 50	Outras Fontes	
Eixo 1 – Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social	199,0	22,8	22,1	120,1	364,0
Eixo 2 – Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro	185,9	10,9	4,1	618,7	819,6
Eixo 3 – Afiramar a valia do território e da posição geoeconómica do País	204,9	363,9	6,9	134,9	710,5
Eixo 4 – Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional	262,3	38,3	57,1	289,2	646,9
Assistência Técnica	0,9	1,2	0,0	2,2	4,3
Total	853,1	437,1	90,2	1 165,1	2 545,3

Fonte: Elementos fornecidos pelo DPP.

A distribuição da execução do PIDDAC, por eixo, foi, por ordem decrescente, a seguinte: Eixo 2, €819,6 milhões (32,2%); Eixo 3, €710,5 milhões (27,9%); Eixo 4, €646,9 milhões (25,8%) e Eixo 1, €364,0 milhões (14,3%).

4.2.7.9.3 – Execução por região

Como se refere no ponto 4.2.7.3, existe investimento que, pelas suas características de incidência nacional distribuída por várias regiões, não é afecto a uma em concreto. Esta situação verificou-se relativamente a 13,3% (€606,5 milhões) da execução do PIDDAC e não, como previsto, a 20% (€1.140,8 milhões).

Quadro IV.11 – PIDDAC executado por Região

(em milhões de euros)

Região	Financiamento nacional		Financiamento comunitário		Total
	Cap. 50	Outras Fontes	Cap. 50	Outras Fontes	
Norte	496,6	474,7	12,2	443,3	1 426,8
Centro	305,0	103,9	11,8	261,5	682,2
Lisboa e Vale do Tejo	513,9	236,3	40,3	426,8	1 217,4
Alentejo	141,5	28,1	13,3	166,7	349,5
Algarve	111,4	36,6	0,9	32,8	181,7
Madeira	4,3	2,6	0,0	6,0	13,0
Açores	25,6	3,9	0,0	12,1	41,6
Estrangeiro	47,3	0,0	0,0	0,0	47,3
Várias NUT do Continente	347,7	62,2	12,9	79,5	502,4
Várias NUT (País)	77,6	3,4	0,9	22,2	104,1
Total	2 070,9	951,7	92,5	1 450,8	4 565,9

Fonte: Elementos fornecidos pelo DPP.

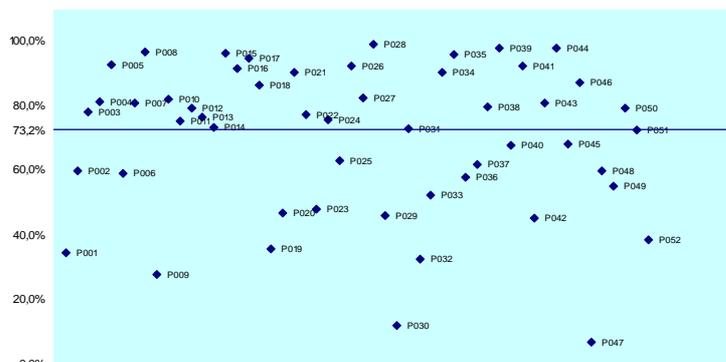
Como o quadro IV.11 indica, o investimento na Região Norte envolveu uma verba de €1.426,8 milhões, o que representou 31,2% do total, a Região de Lisboa e Vale do Tejo executou 26,7% do total, a que corresponde €1.217,4 milhões, o Centro executou 14,9% (€682,2 milhões), o Alentejo 7,7% (€349,5 milhões) e o Algarve 4,0% (€181,7 milhões).

Na Madeira e nos Açores, o investimento envolveu valores inferiores a 1% do total, €13,0 milhões e €41,6 milhões, respectivamente.

4.2.7.9.4 – Execução por Programa Orçamental

A taxa de execução do PIDDAC, nos 52 Programas orçamentais, variou entre os 99,4% (P39-Euro 2004) e os 6,9% (P47-Transporte Aéreo). É de referir que 21 dos Programas orçamentais apresentaram taxas superiores a 80% e 10 inferiores a 50%.

Gráfico IV.11 – Taxa de execução global dos Programas orçamentais



Fonte: Elementos fornecidos pelo DPP.



Os 11 Programas referidos no ponto 4.2.7.4, envolvendo 78,3% do PIDDAC inicial (€4.589,1 milhões) e 79,5% do disponível (€4.957,4 milhões), representaram 81,2% do PIDDAC executado (€3.709,1 milhões).

Quadro IV.12 – Taxas de execução por fonte de financiamento dos 11 Programas orçamentais com maior relevância financeira

	Financiamento Nacional			Financiamento Comunitário			Total
	Cap. 50	Outras Fontes	Total	Cap. 50	Outras Fontes	Total	
P1 – Sociedade de informação - competitividade, inovação e coesão social	78,6	100,0	78,7	3,6	58,3	4,6	34,9
P2 – Governo electrónico - qualidade e eficiência dos serviços públicos	72,4	79,0	73,9	15,8	69,4	31,9	60,3
P3 – Investigação científica	96,0	29,8	92,3	30,8	62,3	57,6	78,4
P18 – Ensinos básico e secundário	98,3	0,0	98,3	68,9	57,9	68,8	86,6
P29 – Ambiente e recursos naturais	87,3	9,6	86,7	6,7	36,5	10,9	46,2
P41 – Agricultura e desenvolvimento rural	94,3	81,6	93,7	32,2	91,9	91,4	92,4
P42 – Pescas	57,4	30,9	47,6	15,1	46,1	44,7	45,6
P44 – Transporte rodoviário	99,9	98,9	99,8	25,5	91,7	91,7	98,3
P45 – Transporte ferroviário	99,3	80,5	81,9	47,3	36,4	36,5	68,3
P46 – Redes de metropolitano	100,0	92,4	94,3	76,8	69,5	70,7	87,3
P49 – Programa de incentivos à modernização da economia	64,5	5,3	39,6	0,0	60,6	60,6	55,4
Total	91,8	75,9	85,6	26,6	66,6	61,6	74,8

PIDDAC total	89,8	70,8	82,8	28,1	64,3	59,7	73,2
---------------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------

Fonte: Elementos fornecidos pelo DPP.

A taxa média da execução destes 11 Programas orçamentais foi de 74,8%, valor que se aproxima da taxa média da execução total do PIDDAC (73,2%).

Os 3 Programas com a mais elevada taxa de execução foram o P44 – Transporte Rodoviário (98,3%, €841,6 milhões), o P41 – Agricultura e Desenvolvimento Rural (92,4%, €662,9 milhões) e o P46 – Redes de Metropolitano (87,3%, €448,7 milhões).

Destes 11 Programas, 6 apresentaram taxas de execução inferiores à média, destacando-se o P1 – Sociedade de Informação - Competitividade, Inovação e Coesão Social, que apresentou a menor taxa de execução (35%), e o P24 – Pescas e o P29 – Ambiente e Recursos Naturais, ambos com cerca de 46%.

4.2.7.9.5 – Execução por classificação económica

Relativamente à natureza da despesa, a execução da despesa corrente foi de €664,7 milhões, representando cerca de 14,6% do total. Para esta despesa corrente, a componente nacional contribuiu com €507,6 milhões (76,4%) e a comunitária com €157,1 milhões (23,6%).

A despesa de capital (€3.901,2 milhões) representou 85,4% do total, correspondendo a componente nacional a €2.515 milhões (64,5%) e a comunitária a €1.386,1 milhões (35,5%).

Quadro IV.13 – PIDDAC executado por natureza da despesa e fonte de financiamento

(em milhões de euros)

Natureza da despesa	Financiamento nacional			Financiamento comunitário			Total	
	Cap. 50	Outras Fontes	Total	Cap. 50	Outras Fontes	Total	Valor	Estrutura (%)
Despesas com pessoal	10,5	0,4	10,9	2,0	7,5	9,5	20,4	0,4
Aquisição de bens e serviços	187,8	12,7	200,5	11,6	27,8	39,4	239,9	5,3
Juros e outros encargos	0,8	0,0	0,8	0,0	0,0	0,0	0,8	0,0
Transferências correntes	263,4	14,5	277,9	2,2	88,9	91,1	369,0	8,1
Subsídios	5,4	11,3	16,8	0,1	16,9	17,0	33,7	0,7
Outras despesas correntes	0,7	0,0	0,7	0,0	0,1	0,1	0,8	0,0
Sub total	468,7	38,9	507,6	15,9	141,3	157,1	664,7	14,6
Aquisição de bens de capital	953,9	143,1	1 097,1	51,1	301,0	352,1	1 449,2	31,7
Transferências de capital	597,9	769,6	1 367,5	25,5	839,7	865,1	2 232,6	48,9
Activos financeiros	50,4	0,0	50,4	0,0	168,9	168,9	219,3	4,8
Outras despesas de capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sub total	1 602,2	912,8	2 515,0	76,6	1 309,5	1 386,1	3 901,2	85,4
Total	2 070,9	951,7	3 022,6	92,5	1 450,8	1 543,3	4 565,9	100,0

Fonte: Elementos fornecidos pelo DPP.

Os agrupamentos económicos com maior execução do investimento foram as “transferências de capital”, que representam cerca de 48,9% (€2.232,6 milhões), seguindo-se a “aquisição de bens de capital”, com 31,7% (1.449,2 milhões) e as “transferências correntes”, com 8,1% (€369 milhões).

4.2.7.9.6 – Execução por sector

A execução do PIDDAC, por sector, manteve a tendência verificada em anos anteriores. No Sector dos Transportes, a execução foi de €2.012,1 milhões e representou 44,1% da execução global. Nos Sectores da Agricultura e da Indústria e Energia as percentagens foram superiores a 13%. No conjunto, estes 3 sectores tiveram uma execução de €3.281 milhões (71,9% do total).



Quadro IV.14 – PIDDAC executado por sector e fonte de financiamento

(em milhões de euros)

Sector	Financiamento Nacional		Financiamento Comunitário		Total	Estrutura (%)
	Cap. 50	Outras fontes	Cap. 50	Outras fontes		
Cultura	72,4	0,1	3,1	10,8	86,4	1,9
Educação	104,2	22,4	32,9	18,8	178,3	3,9
Formação profissional e emprego	1,0	33,9	2,3	17,4	54,6	1,2
Saúde	52,7	12,5	8,1	36,6	109,9	2,4
Acção e integração social	14,3	0,0	0,0	4,9	19,2	0,4
Ambiente e revitalização urbana	143,1	2,2	5,9	7,3	158,5	3,5
Justiça	41,5	24,2	3,4	0,0	69,1	1,5
Desporto, recreio e lazer	35,0	1,3	0,0	0,2	36,5	0,8
Agricultura	277,1	11,8	0,6	376,3	665,9	14,6
Pescas	15,1	4,9	0,0	39,6	59,5	1,3
Industria e energia	105,4	6,1	2,1	489,4	603,0	13,2
Comércio e turismo	21,8	0,1	0,0	0,0	21,8	0,5
Transportes e comunicações	836,0	783,8	22,1	370,2	2 012,1	44,1
Ciência e tecnologia	183,0	2,3	3,1	48,6	237,0	5,2
Modernização da administração pública	89,0	39,0	8,1	24,4	160,6	3,5
Segurança e ordem pública	57,5	6,7	0,0	0,0	64,3	1,4
Apoio ao desenvolvimento regional	21,8	0,5	0,6	6,2	29,1	0,6
Total	2 070,9	951,7	92,5	1 450,8	4 565,9	100,0

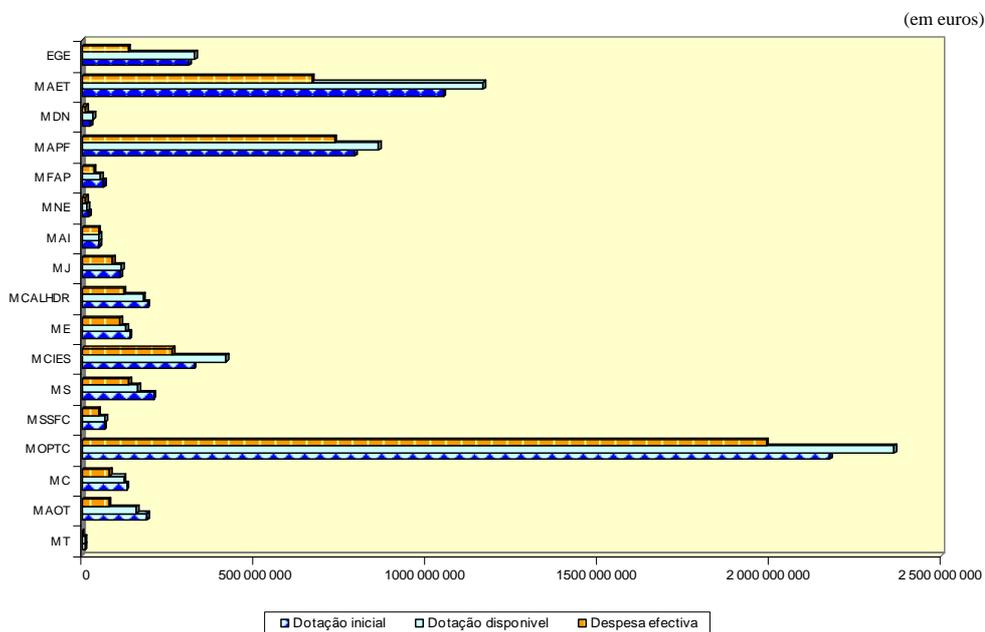
Fonte: Elementos fornecidos pelo DPP.

É de referir que 4 dos 17 sectores apontados no quadro IV.14 representaram, no seu conjunto, uma execução global de cerca de 2% e, individualmente, execuções inferiores a 1% [Acção e Integração Social (0,4%, €19,2 milhões), Comércio e Turismo (0,5%, €21,8 milhões), Apoio ao Desenvolvimento Regional (0,6%, €29,1 milhões) e Desporto, Recreio e Lazer (0,8%, €36,5 milhões)].

4.2.7.9.7 – Execução por Ministério

Os valores do PIDDAC inicial, disponível e executado, nos diferentes Ministérios, estão espelhados no gráfico seguinte.

Gráfico IV.12 – PIDDAC inicial, disponível e executado por Ministério



Fonte: Elementos fornecidos pelo DPP

Dos 17 Ministérios, 7 apresentaram valores relativos ao PIDDAC disponível inferiores ao PIDDAC inicial (MAOT, MCALHDR, MC, ME, MFAP, MNE e MS).

O MDN apresenta a mais elevada taxa de variação entre o PIDDAC inicial e o disponível, cerca de 39%, a qual se reporta ao Cap. 50 (FN-74,8%). A execução verificada neste Ministério foi de 32,8% e a que respeita ao financiamento nacional – “Outras Fontes” – foi de 50,1%.

A constituição do XVI Governo introduziu alterações orgânicas que se reflectiram na composição e designação de alguns Ministérios, bem como na criação ou extinção de outros. Estas ocorrências impossibilitam a análise comparativa com anos anteriores, em relação a 10 Ministérios que foram objecto de alteração, criação ou extinção.



Quadro IV.15 – Taxas de execução por fonte de financiamento dos Ministérios

(em milhões de euros)

Ministério	Taxa de execução						Total
	Financiamento nacional			Financiamento comunitário			
	Cap. 50	Outras fontes	Total	Cap. 50	Outras fontes	Total	
EGE	82,0	13,3	71,9	4,4	20,4	9,0	41,2
MAET	67,3	25,8	48,3	34,4	61,3	61,3	57,5
MDN	50,1	0,0	50,1	0,0		0,0	32,8
MFAP	71,2	0,0	71,2	30,9	29,4	30,4	65,7
MNE	77,0	0,0	77,0	0,0	0,0	0,0	67,0
MAI	94,9	0,0	94,9	0,0	0,0	0,0	94,9
MJ	91,6	63,0	78,5	79,7	0,0	79,7	78,5
MCALHDR	85,5	37,0	80,7	45,3	33,7	34,4	67,7
MAPF	90,0	75,7	89,0	23,1	84,6	82,5	85,2
ME	97,7	0,0	97,7	66,4	57,9	66,3	85,5
MCIES	90,2	26,1	68,9	28,7	50,1	49,0	62,3
MS	75,4	77,6	75,9	100,0	99,3	99,4	85,0
MSSFC	83,5	68,6	72,9	73,7	61,3	61,4	71,5
MOPTC	99,7	85,4	92,1	70,9	62,0	62,5	84,2
MC	90,7	7,8	89,6	47,0	25,6	28,9	66,1
MAOT	86,7	0,0	86,7	9,9	2,5	8,3	49,4
MT	33,0	13,4	29,9	0,0	1,3	0,4	9,8
Total	89,8	70,8	82,8	28,1	64,3	59,7	73,2

Fonte: Elementos fornecidos pelo DPP.

Como se verifica no quadro supra, 11 dos 17 Ministérios apresentaram taxas de execução inferiores à taxa média do PIDDAC global, variando as mesmas entre os 9,8% e 71,5%. No entanto, a execução conjunta destes 11 Ministérios representou apenas cerca de 32,0% do total executado.

Os 3 Ministérios com as maiores verbas do PIDDAC afecta (MAET, MAPF e MOPTC – cfr. gráfico IV.12) representaram, no seu conjunto, 74,4% da execução total, ou seja, €3.396,9 milhões.

4.3 – Projecto/Medida “Empreendimento Campo Grande/Odivelas” do Programa PIDDAC “Redes de Metropolitano”

4.3.1 – Enquadramento e Objectivos

A auditoria foi orientada para a análise do Projecto/Medida “Empreendimento Campo Grande/Odivelas” do Programa PIDDAC “Redes de Metropolitano” do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (MOPTC).

A entidade executora deste Projecto/Medida foi o Gabinete de Estudos e Planeamento (GEP) do MOPTC, a quem competiu o seu acompanhamento, fiscalização, avaliação e controlo.

Tendo-se verificado que o GEP não dispunha da informação necessária à realização da auditoria, os trabalhos foram direccionados para o Metropolitano de Lisboa, E.P., (ML), entidade sob cuja

responsabilidade directa foi executado o “*Empreendimento Campo Grande/Odivelas*”, e para a Ferconsult – Consultoria, Estudos e Projectos de Engenharia de Transportes, S.A., empresa instrumental do grupo ML, tendo também sido abordados, para recolha de elementos, a Câmara Municipal de Lisboa – entidade legalmente competente para o licenciamento das obras neste concelho – e o Gestor do Programa Operacional de Acessibilidade e Transportes (POAT), no âmbito do co-financiamento pelos Fundos Estruturais.

No âmbito da auditoria procedeu-se à análise dos sistemas de gestão, acompanhamento e controlo da orçamentação e execução do Projecto e à análise dos processos de contratação da execução de projectos, empreitadas e fornecimentos, com verificação do controlo dos fluxos financeiros e documentais e do cumprimento do enquadramento legal por parte do ML.

O período de referência da acção foi de 1 de Janeiro de 1996 a 31 de Dezembro de 2004, data esta de “*cut-off*”.

4.3.2 – Caracterização do empreendimento

O Projecto “*Empreendimento Campo Grande/Odivelas*” desenvolveu-se nos concelhos de Lisboa e Odivelas, na denominada Linha Amarela do Metro, e envolveu a construção de 4.998 m de via, 5 novas estações – Quinta das Conchas, Lumiar, Ameixoeira, Senhor Roubado e Odivelas – e um novo Término em Odivelas, para além da realização de alguns trabalhos no antigo Término do Campo Grande.

O objectivo principal do Projecto foi o de dotar o chamado corredor de Loures de um meio pesado de transporte público que servisse cerca de 236.000 habitantes, 36.000 directamente, na área de influência das cinco novas estações, e cerca de 200.000 indirectamente, no “corredor” Lumiar – Loures. Com o Projecto, o número de passageiros anualmente transportados pelo ML deverá evoluir dos 30 para os 31 milhões, até 2010.

A repartição do Projecto por métodos construtivos incluiu 468 m de construção de túnel a céu aberto, 2.548 m de túnel em escudo (tuneladora), 1.052 m de túnel executado em NATM (*new austrian tunneling method*), 920 m em viaduto e 40 m de obras especiais (tectos planos).

As grandes obras de construção foram divididas em várias empreitadas, de que relevam duas empreitadas para execução dos troços em túnel, uma empreitada para execução dos troços em viaduto, cinco empreitadas para execução dos toscos das estações, cinco empreitadas para execução de acabamentos, rede eléctrica e climatização das mesmas estações, outra empreitada para execução do Término de Odivelas e três empreitadas para instalação de via.

As empreitadas de maior expressão financeira foram objecto de concurso público internacional. Para além destas empreitadas, houve lugar à contratação de estudos, outros trabalhos e fornecimentos, precedida ou não de concursos públicos.

4.3.3 – Programação, Aprovação e Execução Financeira

O processo de decisão e execução financeira decorreu entre 1994 e 2005, tendo as obras arrancado em 1999.



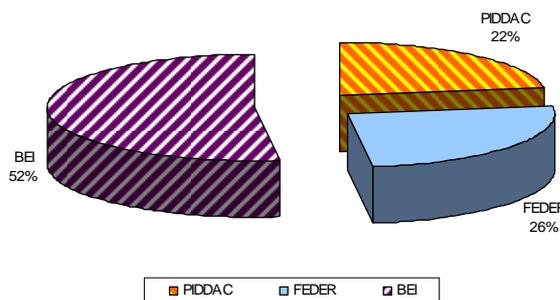
O custo total da extensão da Linha Amarela – Campo Grande/Odivelas – estimado na fase de estudo prévio, em 1998, pelos técnicos da Direcção-Geral dos Transportes Terrestres, foi de €210 milhões. Este custo, que terá servido de suporte à decisão política, quando comparado com o custo total de realização do Projecto, que se estima agora em €338 milhões, evidencia um desvio de 61%. O último ajuste no orçamento aprovado indicava um custo total para o empreendimento de €322 milhões.

Em 31 de Dezembro de 2004 estava ainda por fechar a conta final de obra deste Projecto. Nesta data, o investimento e os custos financeiros totalizavam €318,0 milhões, incluindo facturas datadas de 2005 mas referentes a trabalhos executados no ano de 2004.

Na mesma data, o financiamento pelo PIDDAC nacional totalizava €69,4 milhões, a que acresciam €77,1 milhões do FEDER, €156,6 milhões de empréstimo do Banco Europeu de Investimento (BEI), num total global de €303,1 milhões.

O gráfico seguinte evidencia que mais de metade do financiamento foi efectuado pelo BEI, repartindo-se a outra metade entre o PIDDAC nacional e o FEDER.

Gráfico IV.13 – Estrutura das fontes de financiamento



O arranque efectivo da construção civil foi financiado pelo BEI, cabendo conjuntamente a este e ao PIDDAC nacional o financiamento do ano de 2001 e, subsequentemente, ao PIDDAC nacional e ao FEDER o financiamento de 2002 e 2003. O PIDDAC nacional financiou sozinho (€6,4 milhões) o investimento de 2004, sendo a taxa de execução de 100%.

4.3.4 – Desenvolvimento e execução do Projecto

4.3.4.1 – Coordenação geral, elaboração dos projectos e fiscalização de empreitadas

A coordenação geral do empreendimento, o desenvolvimento dos projectos e a fiscalização das empreitadas foram realizados pela Ferconsult, a quem foram cometidas a quase totalidade das atribuições que cabem usualmente ao dono de obra.

A Ferconsult desenvolveu toda a sua actuação com um grau de autonomia elevado relativamente ao ML, procedendo ao desenvolvimento dos diferentes projectos, directamente ou com recurso a outras empresas, dando apoio à realização dos concursos e à apreciação de propostas, acompanhando depois todo o ciclo da realização dos empreendimentos, fiscalizando e acompanhando tecnicamente as obras de construção e concluindo os processos com a elaboração do fecho de contas das empreitadas, vulgarmente concretizado num adicional ao contrato.

O ML não efectuou qualquer *benchmarking* à eficiência dos custos dos estudos e projectos, coordenação e fiscalização e realização das infra-estruturas, sendo recentes as iniciativas do Conselho de Gerência do ML para reestruturação da participada Ferconsult e as diligências para reactivar a participação na organização internacional Nova Benchmarking, de modo a ter acesso e poder sistematizar a avaliação de indicadores.

Os contratos de prestação de serviços celebrados entre o ML e a Ferconsult foram efectuados por ajuste directo, como permitido pelo n.º 2 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto.

Do valor total de €24,4 milhões relativo a contratos de prestação de serviços celebrados pelo ML, neste empreendimento, o montante de €20,0 milhões respeitava a contratos celebrados com a Ferconsult, não tendo expressão individual significativa a quase totalidade dos restantes contratos.

O ML não controlou devidamente a actividade da Ferconsult, tendo-se verificado, nomeadamente, o pagamento de facturação da Ferconsult que incluía trabalhos não realizados ou que excedia os valores contratados.

Apesar da especialização e experiência acumulada da Ferconsult, observaram-se deficiências nas prestações de serviços efectuadas. A concentração de funções de projectista, entidade fiscalizadora da execução e gestora dos processos administrativos e de controlo não contribuiu para uma maior evidência dessas deficiências e para a responsabilização dos intervenientes.

Foram lançados concursos sem que os projectos se encontrassem devidamente desenvolvidos, sendo o projecto de execução, por vezes, completado ao longo da execução da empreitada.

Reconheceram-se situações de deficiente desenvolvimento dos projectos e de falta de rigor das medições neles inseridas, mesmo em projectos subcontratados pela Ferconsult a projectistas externos. Apesar disso, o ML não implementou mecanismos de responsabilização dos projectistas, nomeadamente, quanto a erros e omissões do projecto, quer na vertente conceptual quer em termos de medições.

Formalidades essenciais da gestão das empreitadas, tais como, a aprovação de novos planos de trabalhos e cronogramas financeiros, pedidos de suspensão de trabalhos ou até a aprovação de preços (preços acordados) para novos trabalhos ordenados pela fiscalização ou propostos pelo empreiteiro, não tiveram lugar dentro dos prazos legais, dando origem a fragilidades da posição do dono da obra que depois se traduziram quer no pagamento de indemnizações quer na determinação do preço final dos trabalhos envolvidos.

4.3.4.2 – Sistema de Controlo e Sistema de Informação

A informação relativa aos empreendimentos realizados pelo ML não se encontrava centralizada, mas antes fragmentada, dispersa pelos diversos departamentos intervenientes ou disponível apenas na Ferconsult. Esta dispersão e as omissões dos processos existentes dificultaram a análise e a compreensão de toda a sequência de circunstâncias que fundamentaram algumas decisões e, algumas vezes, não foi possível obter informação que permitisse a análise detalhada de situações que exigiriam melhor esclarecimento.

A execução de trabalhos a mais e outros trabalhos não previstos no contrato nem sempre foi objecto de autorização prévia por parte do CG, entidade competente para esse efeito, sendo proposta a adjudicação e celebração de adicionais ao contrato já como realidade consumada e a ratificar, em



vários casos incluída no “*fecho de contas*” operado pelo actual CG para regularização de situações anteriores.

Em diversas situações, não foram elaborados autos relativos à recepção dos trabalhos de empreitadas, encontrando-se a informação dispersa pela Ferconsult e pelo ML, o que dá origem a significativa demora na realização do fecho de contas das empreitadas, estando ainda alguns processos a ser encerrados pelo Conselho de Gerência actual.

Os mecanismos de gestão e controlo implementados pelo actual Conselho de Gerência poderão melhorar de forma expressiva o controlo interno, em todas as suas vertentes, o que se espera tenha reflexos muito positivos na execução dos empreendimentos em curso e de outros futuros.

4.3.5 – Regularidade e competitividade do processo de contratação

Para realização da “*Extensão Campo Grande/Odivelas*” da Linha Amarela, o Metropolitano de Lisboa desenvolveu 112 processos para contratação de empreitadas e para aquisição de bens e serviços. Os contratos de empreitada celebrados foram 28, dos quais 11 tiveram valor superior a €5,0 milhões.

Verificou-se, em geral, o regular cumprimento dos normativos aplicáveis à contratação, com realização dos procedimentos pré-contratuais devidos em função do valor. Foram, no entanto, assinaladas algumas irregularidades de que relevam as seguintes:

- ◆ As Comissões de Análise das Propostas procederam, na maioria dos concursos, à densificação dos factores do critério de adjudicação e à definição de metodologias para a sua aplicação, estabelecendo por vezes subfactores não previstos no aviso e no programa de concurso e alterando o sistema classificativo previsto, referindo apenas no relatório de análise de propostas tê-lo efectuado previamente e sem que dos processos conste acta datada ou sequer referência que indique que esse procedimento tenha tido lugar em momento anterior à abertura e conhecimento do teor das propostas. Esta actuação viola os princípios da transparência, da igualdade e da estabilidade estabelecidos nos artigos 8.º, 9.º e 14.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.
- ◆ Em várias obras, os contratos de empreitada foram celebrados com alteração substancial do objecto ou das condições que constavam dos processos patentes nos concursos respectivos e do valor das propostas sobre as quais recaiu a adjudicação, o que viola os princípios da igualdade, da concorrência e da estabilidade estabelecidos nos artigos 9.º, 10.º e 14.º do Decreto-Lei n.º 197/99.
- ◆ Em vários contratos de empreitada, o ML recorreu à figura dos “*trabalhos a mais*” para contratar a execução de trabalhos que não reuniam os requisitos necessários a essa qualificação, nos termos definidos no n.º 1 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, dispensando indevidamente a realização de concurso.
- ◆ Em várias situações, a decisão do ML, enquanto dono da obra, relativamente a formalidades essenciais para o controlo da execução das empreitadas, não teve lugar dentro dos prazos legais, com implicações contratuais que se reflectiram no preço final dos trabalhos.
- ◆ O projecto da empreitada de “*execução dos tascos da Estação Ameixoeira*”, adjudicada pelo valor de €25,4 milhões, foi integralmente substituído por projecto variante proposto pelo adjudicatário após o início da obra, com recurso a processo construtivo de execução mais

simples e, conseqüentemente, alterando a arquitectura de toda a estação. A celebração deste contrato foi precedida de parecer do Gabinete Jurídico e de Contencioso do ML, que concluiu pela ilegalidade da alteração. Acresce que não foi comprovada documentalmente a existência de despacho ou deliberação do Conselho de Gerência do ML a aprovar a alteração do projecto e a despesa adicional.

- ◆ O ML contratou por ajuste directo, precedido ou não de consulta, empreitadas de valor superior ao valor que obrigava à realização de concurso público, na vigência do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, e, mesmo já na vigência do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, superior ao limite de €1,0 milhão estabelecido no n.º 3 do artigo 7.º, sem que a fundamentação de direito invocada para a dispensa de procedimento se afigurasse verdadeiramente ajustada às situações de facto.
- ◆ Verificaram-se também, em tempo muito próximo, duas situações de contratação e fornecimento de bens da mesma natureza, cujo valor acumulado era superior ao limiar de aplicação do Decreto-Lei n.º 223/2001, em violação do disposto no n.º 2 do artigo 7.º deste diploma. Num caso, o fornecimento foi contratado como adicional a um contrato anteriormente celebrado e, no outro, a contratação foi precedida de consulta.
- ◆ O cálculo da revisão de preços da empreitada de “*execução de toscos da Estação Odivelas e zona envolvente*”, elaborado pela Ferconsult, considerou como mês de referência Março de 2001, quando deveria ter considerado Julho do mesmo ano, tendo daí resultado um pagamento em excesso de €355.585,99, acrescido de IVA. Registe-se a pronta resposta do Conselho de Gerência do ML na análise e rectificação de situação detectada na auditoria, com o pedido de reembolso da importância paga em excesso.

4.3.6 – Indemnizações e expropriações

Para a realização deste empreendimento foram adquiridas 18 parcelas de terreno, num total de 52.008,34 m², das quais 3 foram adquiridas por acordo e 15 foram expropriadas, parcelas que importaram num valor total de €3,4 milhões. Foram ainda pagos €4,7 milhões por ocupações temporárias e €0,9 milhões em indemnizações por cessação ou interrupção de actividade ou utilização, num total global de €9,0 milhões.

A indemnização de maior valor, de €4.239.782,13, com exclusão do IVA, foi acordada com a Província Portuguesa da Companhia de Jesus, na qualidade de proprietária do Colégio S. João de Brito e do Centro Universitário Padre António Vieira, e teve a ver com as ocupações provisórias e definitivas dos espaços necessários à construção da Estação Lumiar. O valor desta indemnização representa 46,9% do total de indemnizações e expropriações.

A construção de um edifício que foi necessário demolir, pertencente ao Colégio S. João de Brito, não tinha sido objecto de licenciamento municipal nem de inscrição na matriz predial, não tendo, todavia, esse facto sido levado em conta na determinação do montante acordado.

O pagamento desta indemnização foi efectuado pelo ML directamente ao empreiteiro que procedeu às obras de construção de novas instalações para o Jardim Infantil e 1.º ciclo do Ensino Básico, com uma área de 5.187 m², e à reparação dos edifícios afectados pelas obras.



4.3.7 – Incompatibilidade com o financiamento por Fundos Comunitários

Através da análise efectuada à legalidade, regularidade e competitividade dos processos de contratação e execução de empreitadas e fornecimentos, verificou-se que foram violadas regras nacionais e comunitárias relativas à concorrência e adjudicação de contratos públicos, não tendo, assim, sido cumprido o que se dispõe no artigo 12.º do Regulamento (CE) 1260/99, do Conselho, de 21 de Junho, relativamente às operações que foram ou poderiam ser objecto de financiamento comunitário. Foi o caso dos seguintes contratos:

- ◆ Empreitada de execução dos toscos da Estação Ameixoeira, contratada por €25,8 milhões;
- ◆ Adicional da empreitada de execução dos toscos da Estação Ameixoeira, relativo a arranjos exteriores, contratado por €1,3 milhões;
- ◆ Empreitada de execução dos toscos da Estação Odivelas e zona envolvente, contratada por €12,6 milhões;
- ◆ Empreitada relativa ao sistema de protecção à linha de alta tensão e acústica dos edifícios que ladeiam o viaduto de Odivelas, contratada por €1,4 milhões;
- ◆ Empreitada de execução dos toscos do Término de Odivelas, contratada por €7,2 milhões;
- ◆ Empreitada de execução de acessibilidades da rede viária (3.ª fase) à Estação Senhor Roubado, contratada por €2,1 milhões;
- ◆ Empreitada de execução da rede viária e da zona envolvente nos eixos 1 a 5 da Estação Odivelas, contratada por €2,0 milhões;
- ◆ Adicional ao contrato de fornecimento e aplicação de manta anti-vibratória nos troços Campo Grande/Odivelas, contratado por €0,4 milhões; e
- ◆ Contrato de fornecimento e instalação de manta anti-vibrática para os Términos de Odivelas e Amadora Sul, efectuado por €0,3 milhões.

A aplicação das regras nacionais relevantes em matéria de contratação pública é condição indispensável para a elegibilidade das despesas com estas operações, conforme resulta do n.º 3 do artigo 30.º do Regulamento citado, podendo implicar a perda do financiamento comunitário que tenha sido concedido para comparticipação das despesas relativas a estes contratos ou, nos casos em que tal não tenha ocorrido, o impedimento da sua apresentação para os mesmos efeitos.

O ML não procedeu, no tocante aos contratos relativos a este empreendimento, às comunicações à Comissão Europeia, mediante o envio de anúncio, nos termos previstos no artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, quer relativamente aos contratos celebrados com recurso aos procedimentos previstos no artigo 17.º, quer nos casos em que esses procedimentos foram dispensados com invocação do disposto no artigo 18.º do mesmo diploma.