



Relatório nº 30/2000 – 2ª Secção

Proc. nº 71/99 – DA III

Auditoria de Sistemas no âmbito do Planeamento e do
Acompanhamento do PIDDAC

Tribunal de Contas

Lisboa
2000



Tribunal de Contas

Relação de Siglas

| SIGLA | DESIGNAÇÃO |
|--------------|--|
| AC | Administração Central |
| AE | Auto-Estradas |
| AL | Autarquias Locais |
| AML | Área Metropolitana de Lisboa |
| AMLPT | Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto |
| AMP | Área Metropolitana do Porto |
| AP | Administração Pública |
| AR | Assembleia da República |
| BEI | Banco Europeu de Investimentos |
| BRISA | BRISA – Auto-Estradas de Portugal, S A |
| C. Enc. | Caderno de Encargos |
| CAP | Comissão Análise de Propostas |
| CE | Comissão Europeia |
| CES | Conselho Económico e Social |
| CM | Conselho de Ministros |
| CRP | Constituição da República Portuguesa |
| DBFO | Design Building Financial Operation |
| DE | Direcção de Estradas |
| Desp. | Despacho |
| DGDR | Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional |
| DL | Decreto Lei |
| DPP | Departamento de Prospectiva e Planeamento |
| DR | Diário da República |
| DReg | Decreto Regulamentar |
| DS | Direcção de Serviços |
| DSCs | Direcção de Serviços de Conservação – JAE |
| DSCt | Direcção de Serviços de Construção – JAE |
| DSOI | Direcção de Serviços de Organização e Informática – JAE |
| DSP | Direcção de Serviços de Pontes – JAE |
| EM | Estrada Municipal |
| EN | Estrada Nacional |
| ER | Estrada Regional |
| FC | Fundos Comunitários |
| FEDER | Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional |
| GCI | Gabinete Coordenador dos Investimentos |
| GCIF | Gabinete de Coordenação do Investimento e do Financiamento |
| GEP | Gabinete de Estudos e Planeamento |
| GETI | Grandes Estradas de Tráfego Internacional |
| GOP | Grandes Opções do Plano |
| GPP | Gabinete de Planeamento e Programação – JAE |
| IC | Itinerário Complementar |
| IO | Intervenção Operacional |
| IP | Itinerário Principal |
| JAE | Junta Autónoma de Estradas |
| JAE, S.A. | JAE – Construção, S.A. |
| JOC | Jornal Oficial das Comunidades |
| Km/h | Quilómetros / hora |
| MC | Milhões de contos |
| ME | Ministério do Equipamento |
| MECUS | Milhões de ECUS |



| SIGLA | DESIGNAÇÃO |
|--------------|---|
| MEPAT | Ministério do Equipamento, Planeamento e Administração do Território |
| MES | Ministério do Equipamento Social |
| MF | Ministério das Finanças |
| MOPTC | Ministério das Obras Públicas Transportes e Comunicações |
| MPAT | Ministério do Planeamento e Administração do Território |
| MRF | Modernização da Rede Fundamental |
| MTMM | Mapa de trabalhos a mais e a menos |
| O.A. | Obra de arte |
| O.Est. | Outras Estradas |
| OE | Orçamento de Estado |
| PDR | Plano de Desenvolvimento Regional |
| PE | Planos de emergência |
| PIDDAC | Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central |
| PLP | Plano de Longo Prazo |
| PMLP | Plano Médio e Longo Prazo |
| PMP | Plano de Médio Prazo |
| PR | Plano Rodoviário |
| PRM | Plano Rodoviário Municipal |
| PRN | Plano Rodoviário Nacional |
| PRODAC | Programa Operacional de Desenvolvimento das Acessibilidades |
| PRP | Prevenção Rodoviária Portuguesa |
| QCA | Quadro Comunitário de Apoio |
| RA | Relatório de Actividades |
| RCM | Resolução do Conselho de Ministros |
| RE | Relatório de Execução |
| RF | Rede Fundamental |
| RNC | Rede Nacional Complementar |
| RNF | Rede Nacional Fundamental |
| RR | Rede Rodoviária |
| RRN | Rede Rodoviária Nacional |
| RT | Redes transeuropeias |
| SCUT | Portagem sem cobrança ao utilizador |
| SEDR | Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional |
| SEOP | Secretaria de Estado das Obras Públicas |
| SEPDR | Secretaria de Estado do Planeamento e Desenvolvimento Regional |
| SEVC | Secretaria de Estado das Vias de Comunicação |
| UE | União Europeia |



Tribunal de Contas

Nota prévia

Ao longo deste relatório são utilizados diversos **indicadores**, isto é, *representações quantitativas ou qualitativas da realidade* que apontam tendências dos níveis de qualidade dos produtos/resultados ou dos processos de realização, ou, dito de outro modo, *indicam o desempenho das prestações, dos métodos e dos recursos de diferentes sectores ou unidades*.

A **natureza** dos indicadores é **qualitativa e quantitativa**: **qualitativa** quando determina o grau de satisfação, variando numa escala com gradientes qualitativos, como sejam os relativos ao estado das estradas (bom, regular, mau); **quantitativa** quando o indicador se expressa de uma forma numérica, como o tempo de duração de uma obra. Não há oposição ou preferência por qualquer deles, antes se devendo escolher o que, em cada caso, for mais adequado.

Os indicadores poderão ainda ser **globais** ou **parcelares**: globais, os que foram concebidos para aplicar em todas as unidades orgânicas e dão uma imagem nacional, global ou generalizada; **parcelares**, os que resultam de uma unidade de observação e pretendem analisar realidades não cobertas pelos indicadores globais. Os indicadores globais servem de referência à interpretação dos indicadores mais específicos, e, portanto mais adaptados a cada situação.

Outra classificação possível será a dos indicadores de **gestão**, que reflectem o funcionamento das entidades ou entes enquanto o indicador de qualidade traduz o impacto do bem fornecido ou do serviço prestado.

A interpretação dos indicadores só é útil na medida em que da sua análise resulte uma interpretação que reflecta, de algum modo, a realidade em que ele incidiu; a interpretação e as acções correctivas inerentes, quando necessárias, conferem credibilidade ao indicador.

De entre os **indicadores de gestão** serão apresentados alguns indicadores de processo, os quais fornecem alertas para áreas ou estrangulamentos cuja reformulação induzirá alterações nos resultados. Se o processo estiver bem concebido e o desempenho for adequado, o resultado terá a qualidade prevista. Indicadores de processo, são, pois, os que reflectem o desenvolvimento do trabalho quotidiano dum serviço.

Os **indicadores de eficiência** são variantes de indicadores de processo e mostram o grau de optimização da relação entre os meios utilizados e os resultados. Distinguem-se dos de **eficácia** por compreenderem a variável económica: em duas situações de idêntica eficácia, será mais eficiente a que se obtém ao menor custo.

Os **indicadores de eficácia** serão os que correspondem à relação entre os objectivos do ente e os resultados alcançados.



Tribunal de Contas

Índice

| | |
|---|-----------|
| RELAÇÃO DE SIGLAS | 5 |
| NOTA PRÉVIA | 7 |
| ÍNDICE | 9 |
| 1 SUMÁRIO | 13 |
| 1.1 CONCLUSÕES..... | 13 |
| 1.1.1 O PRN 85..... | 13 |
| 1.1.2 O PMLP 87/95..... | 13 |
| 1.1.3 O PIDDAC..... | 13 |
| 1.1.4 Planeamento..... | 14 |
| 1.1.4.1 Definição de objectivos | 14 |
| 1.1.4.2 Planos de actividade | 14 |
| 1.1.5 Execução..... | 15 |
| 1.1.5.1 Execução temporal e física | 15 |
| 1.1.5.2 Execução financeira | 16 |
| 1.1.5.3 Desempenho processual..... | 16 |
| 1.1.5.4 Acessibilidade e sinistralidade..... | 17 |
| 1.1.5.5 Qualidade e estado das estradas | 17 |
| 1.1.5.6 Sistema de informação | 17 |
| 1.1.6 Controlo e acompanhamento..... | 18 |
| 1.1.6.1 Relatórios de actividades | 18 |
| 1.1.6.2 Controlo de gestão | 18 |
| 1.1.6.3 PIDDAC..... | 18 |
| 1.2 RECOMENDAÇÕES | 18 |
| 1.3 AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS..... | 21 |
| 2 PLANO GLOBAL DE AUDITORIA | 23 |
| 2.1 ORIGEM..... | 23 |
| 2.2 OBJECTIVOS | 23 |
| 2.2.1 Objectivo estratégico..... | 23 |
| 2.2.2 Objectivo específico | 23 |
| 2.2.3 Objectivo geral..... | 24 |
| 2.2.4 Objectivos operacionais..... | 24 |
| 2.3 ÂMBITO..... | 26 |
| 2.4 METODOLOGIA..... | 26 |
| 2.5 PROCEDIMENTOS GERAIS..... | 26 |
| 2.5.1 Consultores Externos..... | 26 |
| 2.5.2 Técnicas de Controlo..... | 27 |
| 2.5.3 Controlo de execução..... | 27 |
| 3 ENQUADRAMENTO GLOBAL | 29 |
| 3.1 ENTIDADES INTERVENIENTES..... | 29 |
| 3.2 CRIAÇÃO DA JAE..... | 29 |
| 3.3 MISSÃO | 30 |
| 3.4 PROCESSO EVOLUTIVO | 30 |
| 3.5 O PRN 85 | 34 |
| 3.6 SÍNTESE DESCRITIVA DOS SISTEMAS..... | 36 |
| 3.6.1 Sistema global de gestão | 36 |
| 3.6.2 Componentes do sistema de informação..... | 37 |
| 3.6.3 Actividades específicas..... | 38 |



| | | |
|----------|---|-----------|
| 3.7 | CONDICIONALISMOS..... | 39 |
| 3.8 | PONTOS FORTES E FRACOS..... | 40 |
| 4 | ENVOLVENTE DO SISTEMA RODOVIÁRIO NACIONAL..... | 41 |
| 4.1 | POLÍTICA EUROPEIA DE TRANSPORTES..... | 41 |
| 4.1.1 | <i>As Grandes Estradas de Tráfego Internacional (GETI).....</i> | 42 |
| 4.1.2 | <i>O sistema de redes transeuropeias (RT).....</i> | 43 |
| 4.2 | POLÍTICA NACIONAL DE TRANSPORTES..... | 46 |
| 4.2.1 | <i>Os programas de Governo.....</i> | 46 |
| 4.2.2 | <i>As Grandes Opções do Plano.....</i> | 49 |
| 4.2.3 | <i>O Plano Anual.....</i> | 57 |
| 4.2.4 | <i>O QCA I (1989-1993).....</i> | 58 |
| 4.2.5 | <i>O QCA II (1994-1999).....</i> | 60 |
| 4.3 | OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS DA JAE (1985-1995)..... | 62 |
| 4.3.1 | <i>O Plano Rodoviário Nacional (PRN 85).....</i> | 62 |
| 4.3.2 | <i>Os Planos de Médio e de Longo Prazo (1987-1995).....</i> | 63 |
| 4.3.3 | <i>As metas do Plano de Médio Prazo (1987-1990).....</i> | 64 |
| 4.3.4 | <i>As metas do Plano de Longo Prazo (1991-1995).....</i> | 65 |
| 4.4 | ENTIDADES E PAPÉIS..... | 65 |
| 4.5 | CONSONÂNCIA ENTRE OS OBJECTIVOS POLÍTICOS E A ACTIVIDADE DA JAE..... | 67 |
| 4.6 | O PLANEAMENTO NO SISTEMA RODOVIÁRIO NACIONAL..... | 69 |
| 4.6.1 | <i>O Sistema de Planeamento com referência à CRP e à Lei.....</i> | 69 |
| 4.6.1.1 | <i>Estrutura do Plano.....</i> | 69 |
| 4.6.1.2 | <i>Elaboração do Plano.....</i> | 70 |
| 4.6.1.3 | <i>Execução do Plano.....</i> | 73 |
| 4.6.1.4 | <i>Controlo da execução do plano.....</i> | 74 |
| 4.6.2 | <i>Planos Rodoviários.....</i> | 74 |
| 4.6.2.1 | <i>Revisão do PR de 1945.....</i> | 74 |
| 4.6.2.2 | <i>O PRN 85.....</i> | 80 |
| 4.6.2.3 | <i>A Revisão do PRN 85 e o PRN 2000.....</i> | 81 |
| 4.6.3 | <i>O planeamento da obra.....</i> | 90 |
| 5 | PROGRAMA “MODERNIZAÇÃO DA REDE FUNDAMENTAL”..... | 93 |
| 5.1 | O PROGRAMA NO PERÍODO 1987/97..... | 93 |
| 5.1.1 | <i>Caracterização global.....</i> | 93 |
| 5.1.2 | <i>Objectivos do Programa.....</i> | 93 |
| 5.1.3 | <i>Estrutura de projectos e subprojectos.....</i> | 94 |
| 5.1.4 | <i>A programação no PMLP/JAE (87/95).....</i> | 95 |
| 5.1.4.1 | <i>A programação física.....</i> | 95 |
| 5.1.4.2 | <i>A programação financeira e material.....</i> | 96 |
| 5.1.4.3 | <i>A programação dos projectos.....</i> | 98 |
| 5.1.5 | <i>A execução do PMLP/JAE (87/95).....</i> | 104 |
| 5.1.5.1 | <i>A execução financeira.....</i> | 104 |
| 5.1.5.2 | <i>A execução física.....</i> | 113 |
| 5.2 | ANÁLISE AO PROGRAMA “MODERNIZAÇÃO DA REDE FUNDAMENTAL” – PIDDAC/97..... | 123 |
| 5.2.1 | <i>Enquadramento global.....</i> | 123 |
| 5.2.2 | <i>A estrutura do PIDDAC / JAE.....</i> | 127 |
| 5.2.3 | <i>Objectivos do programa.....</i> | 128 |
| 5.2.4 | <i>Projectos constituintes.....</i> | 128 |
| 5.2.5 | <i>Execução do programa.....</i> | 130 |
| 5.2.5.1 | <i>Execução financeira.....</i> | 133 |
| 5.2.5.2 | <i>Execução física.....</i> | 134 |
| 5.2.6 | <i>Análise da gestão.....</i> | 135 |
| 5.2.6.1 | <i>Ao nível do Planeamento.....</i> | 135 |
| 5.2.6.2 | <i>Ao nível do PIDDAC.....</i> | 140 |
| 5.2.6.3 | <i>Ao nível do controlo e acompanhamento.....</i> | 143 |
| 5.3 | REFLEXO DAS CONCESSÕES NA EXECUÇÃO DO PROGRAMA..... | 144 |



9

Tribunal de Contas

| | | |
|----------|--|------------|
| 6 | AMOSTRA DE PROCESSOS DE OBRA | 153 |
| 6.1 | ANÁLISE FUNCIONAL | 153 |
| 6.2 | MÉTODO DE AMOSTRAGEM | 153 |
| 6.3 | REPRESENTATIVIDADE DA AMOSTRA | 156 |
| 6.4 | TROÇOS SELECIONADOS | 157 |
| 6.5 | DA ORGANIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE EMPREITADA | 158 |
| 6.6 | ANÁLISE DETALHADA DOS PROCESSOS | 159 |
| 6.6.1 | <i>Processos referentes à construção de estradas</i> | 159 |
| | IP1 – Acessos sul à Ponte do Freixo s/ o Rio Douro | 159 |
| | IP2 – EN 18 – entre a EN 256 a prox. de Ribeira de Azambuja (conclusão de trabalhos) | 162 |
| | IP4 – Bragança – Quintanilha | 163 |
| | IP5 – Nó Pirâmides – Nó de Barras | 166 |
| | IP5 – Aveiro – Albergaria | 170 |
| | IP5 – Albergaria – Viseu – Lanços H e I | 172 |
| | IP5 – Variante a Viseu – Lanço G | 175 |
| | IP5 – Prime – Mangualde | 177 |
| | IP5 – Mangualde / Fornos de Algodres / Celorico da Beira | 178 |
| | IP5 – Celorico da Beira / Guarda – Lanço E | 179 |
| | IP5 – Guarda / Vila Formoso (Lanço F) | 180 |
| | IP5 – Variante à EN 16 em Vilar Formoso | 181 |
| | IP5 – Acesso à Fronteira – Vilar Formoso | 182 |
| 6.6.2 | <i>Processos referentes à construção de Pontes</i> | 183 |
| | IP1 – Viaduto das Antas no Acesso Norte à Ponte sobre o Rio Douro, no Freixo | 183 |
| | IP2 – Soalheira – Covilhã – Pontes s/ as Ribeiras de Mimosa, Ramil e Alpreade e Viaduto ao Km 14,500 | 184 |
| | IP3 – Variante de Castro Daire (2ª fase) – Pontes s/ o Rio Paiva, Rio Paivô e Nó 3 sobre o Rio Paivô | 186 |
| | IP3 – Lanço Régua – Bigorne (Reconcos) – Viaduto 1 e 2 | 186 |
| | IP3 – Régua – Bigorne – Pontes s/ Rios Varosa e Balsemão | 187 |
| | IP3 – Ponte da Régua sobre o Rio Douro | 189 |
| | IP4 – Ponte s/ o Rio Sabor e Ribeira do Porto (Bragança – Quintanilha) | 191 |
| | IP6 – Ponte sobre o Rio Zêzere e Viaduto s/ a Ribeira do Rio de Moinhos | 192 |
| | IP6 – Lanço Peniche – Rio Maior – Viaduto s/ o Vale das Águas e o Rio Arnóia | 195 |
| | IP7 – Ponte Internacional s/ o Rio Caia | 196 |
| | IP7 – Variante Norte de Elvas – Pontes s/ as Ribeiras do Caio e do Zável e Ribeira Zável e Rio Ceto | 197 |
| 6.6.3 | <i>Processos referentes à beneficiação/ conservação de Estradas</i> | 199 |
| | IP1 – Beneficiação EN 264 – Santana de Serras / S. Marcos da Serra | 199 |
| | IP2 – Beneficiação EN 18 – EN 256 – Vidigueira – conclusão dos trabalhos | 200 |
| 6.7 | APRECIACÃO GLOBAL DOS PROCESSOS DE OBRA | 201 |
| 6.7.1 | <i>Apreciação jurídica</i> | 201 |
| 6.7.2 | <i>Apreciação técnica</i> | 202 |
| 6.7.2.1 | Projecto | 202 |
| 6.7.2.2 | Apreciação de propostas | 204 |
| 6.7.2.3 | Expropriações | 204 |
| 6.7.2.4 | Terraplenagens | 205 |
| 6.7.2.5 | Drenagem | 206 |
| 6.7.2.6 | Pavimentação | 206 |
| 6.7.2.7 | Diversos | 207 |
| 6.7.3 | <i>Apreciação dos indicadores obtidos</i> | 207 |
| 6.7.3.1 | Autos de consignação | 207 |
| 6.7.3.2 | Prorrogações | 208 |
| 6.7.3.3 | Revisões de preços | 208 |
| 6.7.3.4 | Trabalhos a mais | 208 |
| 6.7.3.5 | Autos de medição | 209 |
| 7 | APRECIACÃO DA EXECUÇÃO DO PRN 85 | 211 |
| 7.1 | APRECIACÃO QUALITATIVA | 211 |



| | | |
|-----------|---|------------|
| 7.1.1 | <i>A distribuição territorial do investimento</i> | 211 |
| 7.1.2 | <i>A acessibilidade</i> | 212 |
| 7.1.2.1 | O impacte dos investimentos na geografia da acessibilidade e no desenvolvimento regional | 212 |
| 7.1.2.2 | A nova geografia da acessibilidade..... | 212 |
| 7.1.3 | <i>Equidade e custos da nova geografia da acessibilidade</i> | 216 |
| 7.1.3.1 | Custo unitário da construção de estradas | 216 |
| 7.1.3.2 | O custo unitário dos acréscimos de velocidade equivalente recta..... | 217 |
| 7.1.3.3 | Custos unitários da construção de estradas | 218 |
| 7.1.4 | <i>A sinistralidade</i> | 219 |
| 7.1.4.1 | Evolução da sinistralidade observada nos Pontos Negros | 220 |
| 7.1.4.2 | Identificação de prioridades de intervenção | 225 |
| 7.1.4.3 | Definição e detecção de zonas de acumulação de acidentes pelo LNEC..... | 235 |
| 7.1.5 | <i>A qualidade das estradas e os volumes de investimento</i> | 236 |
| 7.1.6 | <i>Apreciação global dos indicadores qualitativos</i> | 240 |
| 7.2 | APRECIACÃO QUANTITATIVA | 240 |
| 7.2.1 | <i>Relativa à execução do PMP 87/90</i> | 241 |
| 7.2.1.1 | Distribuição e estatística dos atrasos no lançamento das obras | 241 |
| 7.2.1.2 | Atraso no lançamento das obras, por projecto da Rede Fundamental..... | 243 |
| 7.2.1.3 | Distribuição e estatística dos atrasos na conclusão das obras | 244 |
| 7.2.1.4 | Atraso na conclusão das obras, por projecto da Rede Fundamental..... | 245 |
| 7.2.2 | <i>Relativa à execução do PLP 91/95</i> | 245 |
| 7.2.2.1 | Diagnóstico dos desvios à programação, na globalidade das obras..... | 246 |
| 7.2.2.2 | Diagnóstico dos desvios no lançamento e na conclusão das obras, por projecto | 247 |
| 7.2.3 | <i>Relativa à execução do PIDDAC</i> | 247 |
| 7.2.3.1 | Desvios no lançamento das obras | 248 |
| 7.2.3.2 | Desvios na conclusão das obras | 252 |
| 7.2.3.3 | Desvios na duração das obras | 256 |
| 7.2.4 | <i>Relativa à programação financeira</i> | 259 |
| 7.2.4.1 | Análise de desvios entre o custo total das obras e o seu valor de adjudicação | 259 |
| 7.2.4.2 | Análise de desvios entre o valor base de licitação das obras e o valor de adjudicação | 261 |
| 7.2.5 | <i>Apreciação global dos indicadores quantitativos</i> | 263 |
| 8 | EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS | 265 |
| 9 | EMOLUMENTOS | 265 |
| 10 | DETERMINAÇÕES FINAIS | 265 |
| 11 | RESPOSTAS DOS AUDITADOS | 269 |



Tribunal de Contas

1 SUMÁRIO

A presente auditoria foi programada e desenvolveu-se essencialmente na perspectiva da auditoria de gestão dirigida à consecução dos objectivos físicos, financeiros e temporais do Programa inscrito no PIDDAC/97 sob a designação de “Modernização da Rede Fundamental”, no horizonte temporal de 1985 a 1997 e obteve, em síntese, os seguintes resultados:

1.1 CONCLUSÕES

Do trabalho desenvolvido nos organismos que desempenham funções de planeamento, programação, execução e controlo das acções preconizadas pelas políticas de infra-estruturação rodoviária e tendo como horizonte de análise o enquadramento do PRN 85 e os sistemas de decisão e de controlo da consecução dos objectivos do PIDDAC numa perspectiva sistémica, conclui-se o seguinte:

1.1.1 O PRN 85

- 1) O DL n.º 380/85, de 26 de Setembro, que aprovou o PRN 85 com a natureza de plano estratégico, reconheceu que um dos factores estruturais mais importante para uma **harmoniosa política do ordenamento do território** é o modo de organização da rede de estradas (*vide* ponto 3.5).

Assim, o PMLP 1987/95, apresentado pela JAE e que deu ao PRN 85 **vigência temporal**, deveria ter proposto, em simultâneo, um plano de financiamento que suportasse a programação aprovada (*vide* pontos 3.5, 4.3.1 e 4.6.2.2).

1.1.2 O PMLP 87/95

- 2) Da análise do PMLP conclui-se que as preocupações, objectivos estratégicos e metas definidas nos documentos governamentais (GOP's e Programas de Governo) foram correctamente traduzidas neste documento, no qual se avança com a programação das acções que permitiriam concretizar os objectivos definidos no quadro da execução do PRN85.

No entanto, essa programação não foi traduzida em planos anuais de actividades e não possuiu a tradução necessária em acções de organização interna, monitorização, acompanhamento e auto-controlo, essenciais para a reflexibilidade entre o planeamento, a execução e o controlo (*vide* ponto 4.5).

1.1.3 O PIDDAC

- 3) Pese embora a existência e a consagração de princípios norteadores da gestão dos programas e o respeito pelos limites da classificação orçamental, permite-se demasiada flexibilidade às entidades executoras na concretização e gestão em cada programa. Esta flexibilidade pode conduzir, no limite, à desvirtualização da programação aprovada. (*vide* ponto 5.2 e 5.2.6.2).
- 4) Embora os projectos do programa MRF possuíssem uma determinada programação (dotação inicial) verificaram-se durante a execução transferências inter e intra projectos significativas, de algum modo descaracterizadoras das programações apresentadas pelos Governos à AR e por esta aprovados em sede do Orçamento de Estado (*vide* pontos 5.2.5.1 e 5.2.6).
- 5) A plurianualidade dos programas e dos projectos tem sido encarada mais como o registo de compromissos assumidos do que de uma previsão de despesas a realizar. (*vide* ponto 5.2.6).

O Estado não se vincula a proceder/ executar aquela previsão / programação e não se responsabiliza pela cumprimento da calendarização.



Esta situação, em que a distribuição plurianual da despesa aparece apenas para efeito de inscrição no PIDDAC, desvirtua o verdadeiro carácter de uma programação financeira.

- 6) O PIDDAC na vertente da execução é uma programação quase exclusivamente anual (i.e. orçamental) agravada pelas “retenções orçamentais” verificadas, em anos recentes, no âmbito do Cap.º 50 do O.E., as quais têm vindo a relegar para um plano menor a importância da programação dos projectos.

A selecção dos programas e projectos a incluir em cada PIDDAC é executada essencialmente com base na aprovação de “plafonds” anuais, com quase completa autonomia das tutelas dentro desses limites. As alterações frequentes na estrutura de programas e projectos ao longo da execução desvirtuam a lógica do planeamento, considerando que a apresentação de valores para os anos futuros assume apenas um carácter formal (*vide* ponto 5.2.6).

1.1.4 Planeamento

1.1.4.1 DEFINIÇÃO DE OBJECTIVOS

- 7) Em alguns Programas de Governo bem como nalgumas GOP, apesar da constância e clareza das prioridades e grandes objectivos, observou-se descontinuidade na **fixação de objectivos e metas quantificados**.

Os QCA e PDR expressaram de forma clara os **objectivos estratégicos** a prosseguir na vigência de cada um deles e particularizaram devidamente esses objectivos no tocante ao sistema de transportes e acessibilidades, quantificando as principais metas a atingir. Observou-se mesmo uma preocupação em **monitorizar a sua concretização** através de indicadores que permitem avaliar o grau de execução dessas metas. (*vide* ponto 4.5).

- 8) Não foi legalmente aprovada a criação e **regulamentação da rede municipal nem foram regulados os domínios do financiamento, da beneficiação e da conservação das vias a transferir para as AL**. Também não foram estudados nem documentados os critérios e prioridades da mudança de tutela da rede a transferir para as AL. (*vide* pontos 4.2.2, 4.6.2.1.3 e 4.6.2.2).
- 9) Do **processo de planeamento** ressaltou a insuficiência do sistema de informação, no autocontrolo e no auto-reporte da execução das actividades, nomeadamente as relacionadas com a monitorização e o controlo da execução física, temporal e financeira das mesmas.

A fiabilidade do planeamento revestiu-se, assim, de valor diminuto do ponto de vista das programações temporais e financeiras efectivas (*vide* pontos 3.6, 3.6.2 e 5.2.6.1).

1.1.4.2 PLANOS DE ACTIVIDADE

- 10) Entre 1985 e 1997, a JAE **não elaborou planos de actividade** anuais que evidenciassem a ligação destas aos PMP.

Esta omissão contraria uma boa prática de gestão e revela, em simultâneo, a inexistência de metas anuais estratégicas e de actividade, devidamente validadas pela tutela.

Por outro lado, ao não elaborar PA actuou em desconformidade com o legalmente estabelecido (RCM n.º 101/78, de 23 de Junho, RCM n.º 34/87, de 8 de Julho, e DL n.º 183/96 de 27 de Setembro).



Tribunal de Contas

1.1.5 Execução

1.1.5.1 EXECUÇÃO TEMPORAL E FÍSICA

11) Os indicadores do **grau de concretização** do PMLP variaram em função da fonte de informação, existindo diferenças entre o número de Km que são concluídos e aqueles que são abertos ao tráfego em cada ano, ressaltando ainda que a evolução das aberturas ao tráfego não regista uma constância ou estabilidade. (*vide* ponto 5.1.5.2.4).

12) Em termos globais, embora o PMLP tivesse o ano de 1995 como alvo da concretização do PRN 85, a **taxa de execução** atingiu nesse ano cerca de 50% da RF. Em 1997, essa mesma taxa era de 58% (*vide* ponto 5.1.5.2).

13) A **cadência temporal e física** de realização do PMLP foi de cerca de metade do projectado:

De 1987 a 1990, inclusivé, foram construídos/ reabilitados cerca de 10 % da rede.

No ano de 1991 aquela taxa atingiu os 35%; e, em 1995, a mesma taxa atingiu 50,9%.

Após o termo do PMLP, os anos de 1996 e 1997, em conjunto, representaram 7,9 % da execução da rede total projectada (*vide* ponto 5.1.5.2).

Por itinerário, o IP 5 destacou-se por ter atingido uma execução de 100 %. Ao invés, no IP8 e no IP9, nenhuma das obras programadas pelo PMLP foi concluída até 1995. O IP1 e o IP4 apresentaram um grau de execução superior a 50%. No IP2, IP3, IP6 e IP7 foram executados menos de metade dos quilómetros programados no PMLP.

A concessionária (BRISA) apenas interveio no IP 1, IP 4 e IP 7, sendo responsável pela totalidade da extensão aberta ao tráfego no IP 7 entre 1987 e 1995.

14) O PIDDAC/97 previa um total de 65 obras relativas à RF, das quais cerca de 40% transitavam de anos anteriores.

Os itinerários com maior esforço de financiamento foram o IP3, IP4 e IP2, enquanto o esforço de obra se distribuiu por todos os IP, à excepção do IP5, IP6 e IP8;

Em **extensão**, a **contribuição de 1997** para o objectivo da conclusão do PRN, na vertente MRF, cifrou-se em apenas 3,1 %, tendo sido abertos ao tráfego 83 Km da RF de um total de 2613 Km. representando 6 troços e sendo 58 Km (69,9%) relativos a obra executada pela BRISA.

A média prevista no PMLP era de 260 Km / ano.

No mesmo ano foi consignada uma obra (9,8 Km), tendo sido 8 adjudicadas e concursadas 11 empreitadas, numa extensão global, em termos de intervenções, de cerca de 108 Km (*vide* ponto 5.1.5.2 e 5.2.5.2).

No período 1994/97, o desvio médio temporal das obras concluídas atingiu aproximadamente os 3 meses de diferimento, o desvio médio entre data prevista do início da obra e a data do primeiro auto foi de cerca de 12 meses e o diferencial médio, em valor, entre o previsto e o realizado atingiu os 0,541 MC (*vide* ponto 5.2.5.2).

15) Relativamente ao papel das concessionárias na concretização do PRN85, no final do processo de concurso de troços ou áreas a concessionar a rede outorgada atingirá 2.231 Km, do qual resultará a gestão por privados de cerca de 60% da Rede Fundamental;

À JAE, ou a outra estrutura que a substitua, competirá a gestão directa de cerca de 1.000 Km de IP (*vide* ponto 5.3).



1.1.5.2 EXECUÇÃO FINANCEIRA

- 16) A execução financeira, no que concerne ao *ratio* entre a despesa total e a dotação ajustada atingiu em quase todos os anos índices de 100 %. O *ratio* entre a despesa efectiva e a dotação inicial considerados os reforços do programa [1988, 1991, 1992 e 1996] teve variações superiores a 10 %. (*vide* ponto 5.1.5.1).
- 17) A execução prevista por IP registou diferenciais significativos entre o inicialmente orçado e o efectivamente executado (*vide* pontos 5.1.4.3 e 5.1.5.1).

A execução financeira de 1997 traduziu-se numa quebra de investimento não só em relação ao montante global de investimento previsto mas também ao volume de investimento efectuado no ano anterior (cerca de -10 MC). As subvenções comunitárias destinadas ao programa MRF atingiram apenas cerca de 49% do total orçamentado (*vide* ponto 5.2.5.1).

- 18) A comparação entre o valor da adjudicação e o custo final das obras incluídas na amostra, permitiu concluir que em apenas 3 casos este custo total final foi igual ao valor de adjudicação. A média dos desvios entre o valor da adjudicação e o custo final das obras analisadas foi de 77%, tendo 32% das 124 obras analisadas desvios superior à media (*vide* ponto 7.2.4.1).

As diferenças entre o valor base de licitação e o valor de adjudicação das obras apresentam uma grande aleatoriedade, por excesso e por defeito, tendo estes desvios uma média de 21%, o que indicia disfunções na fase de projecto e na estimativa de custos e/ou no processo de adjudicação das obras (*vide* ponto 7.2.4.2).

1.1.5.3 DESEMPENHO PROCESSUAL

- 19) Da generalidade das obras seleccionadas, cuja temporalidade mediou entre 1985 e 1998, constatou-se alguma falta de rigor na **elaboração e organização dos *dossiers*** respeitantes aos processos de empreitada; notou-se, no entanto, alguma evolução positiva ao longo dos anos.

Os processos não possuíam qualquer registo de **gestão processual / cadastro** que permitisse o conhecimento da fase em que cada processo se encontrava e possibilitasse uma gestão e controlo adequados.

A **documentação administrativa** não se encontrava arquivada por ordem cronológica verificando-se, em casos-limite, o arquivamento de documentos alheios ao processo.

Faltava **identificação nominal e funcional das entidades** que apreciam e decidem sobre as informações apresentadas pelos serviços e/ou entidades (*vide* pontos 6.5 e 6.7).

- 20) No que respeita à construção ou conservação de estradas e construção de pontes, surgiram alguns **denominadores comuns que indiciam ineficiências** (*vide* pontos 6.5 e 6.7):
- Inclusão no Caderno de Encargos de uma **cláusula que dispensa o contrato escrito** nos adicionais respeitantes a trabalhos a mais cujo valor não exceda a importância de 10% do valor total de contrato;
 - **Deficiência nos estudos preliminares**, em especial nos processos relativos a pontes;
 - **Atrasos na conclusão dos processos de expropriação**;
 - **Consignações em regra parciais**, em consequência dos atrasos nas expropriações;
 - **Recurso sistemático a trabalhos a mais** por razões que se prendem em grande parte com a ausência ou deficiência de estudos preliminares (geotécnicos, drenagem ou impacto ambiental), o lançamento da obra em fase de ante-projecto, deficiências no projecto posto a concurso ou alterações profundas do projecto na fase da sua execução;



Tribunal de Contas

- **Prorrogações sucessivas do prazo de execução da empreitada** resultantes das consignações parciais e da execução de trabalhos a mais;
 - **Aumento significativo do valor das revisões de preços** originadas pelas inúmeras prorrogações de prazo.
- 21) Foram detectadas as seguintes **situações eventualmente geradoras de responsabilidade financeira** (*vide* pontos 6.5 e 6.7):
- **Concursos lançados em fase de ante-projecto;**
 - **Elaboração de MTMM e de autos de medições depois de recepcionada a obra;**
 - **Compensação entre trabalhos a mais e a menos** de que resulta um saldo de valor 0\$00, o que indicia uma eventual “*bolsa de oportunidades*” de uma gestão de conveniência;
 - **Inclusão de trabalhos a mais que na realidade constituem obra nova;**
 - **Abertura, num caso, de um novo concurso para conclusão de obra** só depois dos trabalhos a mais atingirem um montante superior a 100 % do valor inicial.

1.1.5.4 ACESSIBILIDADE E SINISTRALIDADE

- 22) Não obstante o objectivo expresso nos documentos governamentais de **diminuir as assimetrias entre o interior e o litoral, a prioridade de intervenção em termos territoriais foi exercida no litoral**, coincidindo com as áreas mais densamente povoadas e com maior tráfego rodoviário.

O **acréscimo global da acessibilidade no território continental** foi significativo, sobretudo a partir de 1993, tendo-se registado uma subida média global da velocidade equivalente recta de 5,6 Km/h, com especial ênfase na faixa litoral centro e ao longo do eixo Porto – Bragança.

Não obstante, as AMLP e a faixa litoral em geral são as áreas do País onde a acessibilidade ainda é superior e **foram agravadas as assimetrias regionais entre o litoral e as regiões de maior interioridade** (*vide* pontos 7.1.2, 7.1.2.2 e 7.1.6).

- 23) Quanto à **sinistralidade**, evidencia-se que nenhum Governo ou Administração da JAE, no período de 1985 a 1996, determinou a elaboração de estudos que permitissem de uma forma objectiva avaliar quais os troços críticos em termos de sinistralidade rodoviária, bem como a identificação de prioridades de intervenção (*vide* pontos 7.1.4 e 7.1.6).

1.1.5.5 QUALIDADE E ESTADO DAS ESTRADAS

- 24) Da agregação dos indicadores relativos ao **estado das estradas** resulta que a evolução da qualidade global das rodovias, apesar do esforço financeiro efectuado ao longo do período, não foi significativa, designadamente, quando se observa o índice relativo ao bom estado das estradas que, em 1987, se situava nos 42% e, em 1997, em 47% (*ver* ponto 7.1.5).

1.1.5.6 SISTEMA DE INFORMAÇÃO

- 25) A JAE possui um importante volume de informação sobre a sua actividade de construção e melhoria da rede rodoviária nacional. No entanto, a informação encontra-se dispersa por vários departamentos, não é utilizada de forma coordenada para apoio ao planeamento e monitorização das actividades e ocasiona valores e indicadores díspares, consoante a fonte de informação



utilizada, quer quanto à realização física e financeira dos programas quer no que se refere aos dados que permitem caracterizar o curso das obras (*vide* pontos 6.5 e 6.7).

1.1.6 Controlo e acompanhamento

1.1.6.1 RELATÓRIOS DE ACTIVIDADES

26) A análise dos RA e dos RE/PIDDAC confirmou disfunções ao nível do sistema de informação e de reporte, dada a não harmonização dos indicadores utilizados para a programação (PIDDAC) com as notações utilizadas nos referidos relatórios, assinalando-se em simultâneo alguma falta de correspondência entre as estruturas e os critérios adoptados no tratamento da informação publicada.

1.1.6.2 CONTROLO DE GESTÃO

- 27) Não foram identificados trabalhos direccionados ao autocontrolo de aspectos da gestão dos programas ou da gestão global da JAE.
- 28) A análise das actas do Conselho Directivo e dos Despachos da Presidência da JAE evidenciou a necessidade de um trabalho de sistematização interna de procedimentos que conduza ao estabelecimento de rotinas, regras e procedimentos bem como a inexistência de um órgão ou departamento de autocontrolo que garanta o acompanhamento do cumprimento dessas regras (*vide* ponto 5.2.6.3).
- 29) A não elaboração de planos de actividades possibilitou que cada relatório anual contivesse diversas estruturas de apresentação e adoptasse conteúdos e critérios diferenciados aos longo dos anos, não existindo uma bateria de indicadores comum ao longo do período em análise.

1.1.6.3 PIDDAC

- 30) Os projectos do programa MRF tiveram durante a execução **transferências inter e intra projectos significativas**, de algum modo **descaracterizadoras** das programações apresentadas pelos Governos à AR e por esta aprovados em sede do Orçamento de Estado (*vide* ponto 5.2.6.2).
- 31) Da análise da execução do PIDDAC resultam indicadores de **elevada variabilidade e amplitude temporal e financeira**, os quais caracterizam uma programação / quantificação desajustada das unidades de obras e/ou dos custos correntes do mercado, em desvios de quantidade, de preço e/ou de volume (*vide* pontos 7.2.3 e 7.2.5)
- 32) O DPP não procedeu de forma sistemática à monitorização e acompanhamento da execução do PIDDAC, considerando todas as fontes de financiamento, com particular incidência no que se refere aos programas e projectos que envolvem maior dispêndio de recursos públicos, nem reportou em fase de execução os resultados alcançados (*vide* pontos 4.6.1.2, 4.4 e 5.2.6.3).

1.2 RECOMENDAÇÕES

No contexto da matéria exposta no relatório e resumida nas conclusões que antecedem, tendo em vista contribuir para a melhoria das condições objectivas da gestão dos sistemas analisados e, por indução, fornecer pistas para o futuro, baseadas na análise atenta dos factos do passado e nas disfunções observadas, exprimem-se as seguintes recomendações:

- 1) Atentas as importantes implicações da execução do PRN seria frutuosa a existência na JAE de uma unidade funcional interna de monitorização e acompanhamento que procedesse de forma



Tribunal de Contas

continua à avaliação das medidas e das decisões tomadas e que efectuasse recomendações, alertas ou ainda auxiliasse as tomadas de decisão.

- 2) A natureza dinâmica e evolutiva do PRN obriga a que a sua base de dados (sócio-económicos, de tráfego, técnico-operacionais, de custos, da evolução tecnológica, etc.) ser permanentemente actualizada de modo a possibilitar a monitorização e a observação permanente e qualificada.
- 3) O acompanhamento da evolução dos indicadores e da própria definição dos critérios de recolha e tratamento da informação, com vista ao controlo da eficácia e desempenho dos sistemas, será outra vertente a aperfeiçoar, tendo em vista evitar a formulação de conclusões diferenciadas, conforme as fontes de informação utilizadas, e constituir uma fiável e estável base de previsão para a racionalização dos investimentos futuros.

Neste sentido deverá proceder-se a uma compatibilização e harmonização das várias fontes de informação, eliminando, tanto quanto possível, as incoerências e falhas de informação detectadas, de modo a dispor de uma base de dados permanentemente actualizada, que permita, atempadamente, analisar os desvios em relação à programação efectuada, ao andamento e aos custos das várias obras, bem como proceder às eventuais correcções que tais análises venham a justificar.

- 4) O planeamento e controlo da execução física e financeira das obras deverá ser desenvolvido de uma forma integrada e devidamente suportado por um sistema de informação que permita estabelecer uma base fiável e coerente e possibilite relacionar e apresentar de forma organizada toda a informação existente sobre cada obra, em termos de planeamento e execução física e financeira, referenciando-a a documentos de planeamento de médio e curto prazo.

Essa informação estruturada e relacional deve incluir um conjunto de “*indicadores de alarme*” que permita uma actuação atempada dos responsáveis em relação a eventuais desvios que se venham a registar na programação das obras a lançar ou em curso.

- 5) Deverá ser definido claramente um sistema de actualização de informação e o seu controlo por parte de uma estrutura orgânica que possa superintender os vários departamentos produtores de informação que alimentam a base de dados.
- 6) Deverá ser construído um conjunto de indicadores e respectiva forma de actualização, que permita efectuar uma monitorização dos progressos registados na rede rodoviária nacional em termos de acessibilidade, sinistralidade, equidade e eficiência dos investimentos realizados.
- 7) A JAE deverá promover o estudo e a monitorização dos custos unitários da construção de estradas, sendo desejável que relativamente a cada obra conste informação específica relativa a este parâmetro.
- 8) Os concursos não deverão ser lançados em fase de ante-projecto, dado que essa situação origina correcções de medições geradoras, nomeadamente, de trabalhos a mais e de ineficiências.
- 9) Deverá existir maior rigor na elaboração das estimativas e prazos de execução das empreitadas, na fase de estudo prévio, a fim de não se verificar, posteriormente, discrepâncias acentuadas entre o planeado, o lançado a concurso e o efectivamente realizado.
- 10) Deverá ser exigida maior qualidade nos aspectos geotécnicos e de drenagem, de forma a que todos os potenciais concorrentes conheçam os limites dentro dos quais podem desenvolver as suas capacidades técnicas de execução de obra.
- 11) Na fase preliminar dos processos (bem como na sua instrução) deverão constar os estudos obrigatórios para o tipo de concurso que se pretende lançar, entre outros, os estudos geotécnicos, o estudo de impacto ambiental, o parecer do Instituto da Água, estudos de tráfego, estudos



topográficos, estudos de controle de tráfego quanto a cargas por eixo, antes de serem considerados prontos para o lançamento de empreitadas.

- 12) Importa imprimir maior celeridade nos procedimentos e uma programação atempada na área das expropriações dos terrenos necessários à construção de estradas e obras de arte, recorrendo-se, se necessário, à posse administrativa.
- 13) Deve ser incrementada a coordenação entre as diversas entidades intervenientes no processo de obra, a fim de se tornarem disponíveis todos os elementos e seja possível um melhor planeamento e programação (cadastro das redes, de abastecimento de água, energia ou telecomunicações, entre outros).
- 14) Não deverá o dono da obra recorrer abusivamente à figura de “trabalhos a mais” para legitimar melhorias ao projecto ou qualidade de materiais a colocar na obra.
- 15) Os autos de suspensão de trabalhos só deverão ocorrer nos casos previstos na lei, não devendo a JAE utilizar retroactivamente o prazo de suspensão para efeitos de contagem do prazo de execução de empreitada.
- 16) A JAE deverá fazer coincidir a abertura ao tráfego com o auto de recepção provisória parcial ou total.
- 17) Deverão ser instituídos mecanismos de controlo, de modo a garantir que são seguidas as directrizes fundamentais que foram definidas na fase de projecto, o prazo estabelecido pelo dono da obra e os custos da mesma.
- 18) Os documentos plurianuais de planeamento a médio prazo deverão ser aprovados pelo Governo, uma vez que está a ser utilizado como principal documento de planeamento o PMP 1996 - 2000, que ainda não foi aprovado pelo mesmo.
- 19) Deverá ser estudado e implementado um sistema integrado e reflexivo de planeamento, programação, orçamentação, execução e controlo, coordenado com planos de pagamentos e de tesouraria e construído a partir dos instrumentos financeiros e de programação, do qual resulte um sistema integrado de informação para a gestão, que controle os *inputs* dos processos internos, e derivem indicadores de desempenho temporal e físico compatíveis com a avaliação da execução face às intenções e objectivos formulados.
- 20) Sendo o DPP a entidade responsável pelo acompanhamento da execução do PIDDAC, deverá ser reforçado o papel de assistência e monitorização da execução dos programas e projectos, não na perspectiva de mero receptor de informação periódica, eminentemente financeira, papel que em parte a DGO já desenvolve, mas na de executor de análises a elementos reais e actualizados do desenvolvimento processual de cada um dos programas e respectivos projectos, de modo a incrementar, por essa via, a qualidade do PIDDAC e do sistema de informação para o planeamento estratégico.
- 21) Deverão ser clarificadas as funções do GCI no que concerne à elaboração de estudos e pareceres de âmbito sectorial, funções que na prática deixaram de ser exercidas.
- 22) Deverá ser definida com urgência, no quadro legal relativo à desclassificação da rede prevista no PRN, a partilha das funções de gestão das redes municipais e regionais, de modo a minimizar de factores que se evidenciaram e se podem revelar condicionadores das execuções de planos, nomeadamente do PIDDAC, ao exercer pressões na atribuição/distribuição das verbas e ao possuir um peso apreciável na conservação/ reabilitação das estradas.

Se as recomendações expressas forem implementadas em toda a sua extensão e rigor, o Tribunal, tendo em conta o resumo feito no ANEXO I, calcula que os ganhos globais, em termos de eficácia, representarão uma antecipação média de 16 meses na globalidade das obras.



Tribunal de Contas

Além disso, em matéria de eficiência, poder-se-iam atingir, em termos ideais, ganhos de 41% sobre os custos apurados na auditoria, ou dito de outro modo, em 27,7 milhões de contos (valor equivalente à execução financeira da Rede Fundamental em 1997), seria possível obter um ganho de 11,4 milhões de contos.

1.3 AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

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

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

Não foram recebidas respostas do GCI e do MEPAT.

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

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

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

A JAE, por seu turno, pronunciou-se genericamente sobre os resultados da auditoria. A resposta limitou-se a tecer considerações gerais sobre a actividade da JAE nos anos envolvidos pela Auditoria, e a formular uma referência específica a que se dá ênfase no ponto 6.6.1, a fls. 161.

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

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



Relatório de Auditoria ao Programa “Modernização da Rede Fundamental”

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

No sentido de se conferir a máxima amplitude ao exercício do contraditório e de assegurar às entidades auditadas a mais ampla expressão, bem como o conhecimento das suas posições, o presente relatório contém em apêndice as versões integrais das respostas recebidas.



Tribunal de Contas

2 PLANO GLOBAL DE AUDITORIA

2.1 ORIGEM

Considerando os termos previstos na Linha de Orientação 2.8 do Objectivo 2 do **‘Programa de Fiscalização para 1998’** do **Tribunal de Contas**, elaborado no exercício da competência própria e autónoma que lhe é conferida pelas disposições conjugadas das al. e) e f) do art.º 40.º da Lei 98/97, de 26 de Agosto, e aprovado através da **Resolução n.º 4/97 – PG, de 08/05/97**, procedeu-se à realização da presente auditoria, dando cumprimento a uma das intervenções previstas para o controlo financeiro sobre grandes programas de investimento executados pela Administração Central.

A auditoria, subordinada ao tema da **avaliação da consecução dos objectivos fixados no programa inscrito no PIDDAC/97 com a designação de “Modernização da Rede Fundamental”**, com execução a cargo da JAE / Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território (JAE/ MEPAT) e tendo por metodologia e técnica de abordagem a auditoria de gestão, incidiu sobre:

- A análise dos objectivos definidos no PRN 85;
- A compreensão do sistema de planeamento do PIDDAC / JAE e da articulação do planeamento e orientação estratégica sectorial;
- A apreciação dos sistemas de execução e controlo por parte das entidades intervenientes.

Deste modo, procurou-se a partir dos estudo dos objectivos definidos para a RRN e para o programa em causa, orientar a acção para a análise da gestão do programa, na vertente da eficácia, isto é, mensurando as relações entre os impactos previstos e os impactos obtidos.

2.2 OBJECTIVOS

2.2.1 Objectivo estratégico

A análise dos objectivos definidos para o programa, sua execução e avaliação, a partir da interlocução estabelecida junto dos centros de planeamento/decisão, acompanhamento, execução, controlo e avaliação, e a verificação do grau de adesão aos objectivos formulados, decorrente da análise dos conteúdos de informação constituiu o objectivo estratégico da acção.

2.2.2 Objectivo específico

O objectivo específico da auditoria na esteira do objectivo estratégico, corporizou-se no exame da gestão do programa ⁽¹⁾, isto é, no âmbito da execução dos objectivos definidos, caracterizar e mensurar a relação entre o impacto previsto e o impacto real do programa, evidenciando como a gestão do programa foi efectivada na vertente da eficácia.

Para a concretização do objectivo procedeu-se à *análise do conjunto de objectivos definidos no PMLP/JAE, sob o ponto de vista legal, temporal, físico, financeiro e operacional, no sentido de apurar se a estratégia que conduziu à realização dos efeitos visados foram consequência necessária das opções utilizadas pelas diferentes entidades encarregadas do planeamento, programação, execução, acompanhamento e controlo.*

⁽¹⁾ Auditoria de gestão dirigida à determinação de *resultados físicos, financeiros e temporais*;



Dos objectivos identificados foram afastados aqueles que pelo seu carácter não se associavam ao tipo da auditoria, isto é, os relativos aos conteúdos qualitativos não conexos com os programas a auditar e ainda todos aqueles que organicamente se detectaram como formulações evolutivas e diagnósticos pontuais (prosseguimento/dinamização), e, portanto, temporalmente não quantificáveis.

Resultou assim que os objectivos a aferir e caracterizar, quanto aos efeitos e impactos se restringiram aos que intervêm na vinculação das entidades envolvidas, quer seja por via da aprovação das GOP e dos OE pela AR, quer seja pela aprovação pelo Governo dos planos e medidas conducentes à consecução dos mesmos.

2.2.3 Objectivo geral

As auditoria visava, em termos genéricos, determinar o *grau de consecução dos objectivos previstos* no Programa inscrito no PIDDAC/97 com a designação de “*Modernização da Rede Fundamental*”, vertidos no PRN 85.

O **objectivo geral** da auditoria foi dirigido para a *gestão do programa, com vista a determinar se a sua concretização tinha sido efectuada de forma eficaz e ainda se os resultados físicos, financeiros e temporais tinham sido atingidos.*

2.2.4 Objectivos operacionais

Foram estabelecidos os objectivos correlacionados com a concretização do PRN 85, tornando identificáveis os pressupostos da eficácia da gestão baseados na existência e observância de um conjunto de regras e procedimentos, que segundo Fayol, são fundamentalmente ⁽²⁾: **prever, organizar, dirigir, coordenar e controlar.**

De modo a traduzi-los de forma compreensível, foram adoptados os seguintes **objectivos operacionais**:

- Identificar os objectivos e políticas do sector rodoviário;
- Analisar os circuitos e procedimentos instituídos no processo de planeamento, e
- Analisar e caracterizar os programas PIDDAC, como instrumento de planeamento estratégico e operacional.

Desta triangulação, foi definida como primeira **área de controlo** o **planeamento estratégico dos programas**.

Relativamente à área de **gestão dos programas**, foram determinadas acções de conformidade e controlo à consistência da estrutura organizacional de suporte à execução dos programas, de modo a evidenciar as componentes do planeamento, programação, execução e controlo. Concomitantemente a execução dos programas configurou-se como uma **área de risco** resultante do processo que conduz à decisão / aprovação de projectos de investimento. Naquele processo foram identificadas quatro componentes principais para a análise do controlo de gestão:

ADMINISTRATIVA – enquanto respeitava essencialmente ao tratamento burocrático das acções de comunicação, informação, medição, facturação, pagamento, etc., necessários à consecução da gestão física, técnica e financeira;

FINANCEIRA – que envolvia o conjunto de tarefas conducentes ao apuramento do preço ou custo final do contrato; a gestão financeira desempenha, neste âmbito, somente uma função instrumental destinada a aferir o curso da execução dos contratos, em comparação com as previsões e foi encarada sob o ponto de vista dos custos incorridos.

⁽²⁾ As cinco regras designadas por “*os cinco imperativos de Fayol*”;



Tribunal de Contas

TÉCNICA – que integrava o conjunto de normas e procedimentos disciplinados pelo programa de concurso, os regulamentos gerais e específicos da construção e a concretização das exigências técnicas a que devia obedecer a execução das obras;

FÍSICA – que observava sob o ponto de vista da gestão dos programas, a componente temporal e física, na perspectiva do controlo da execução física dos projectos e da natureza e quantificação dos trabalhos.

No que respeita ao **acompanhamento e controlo**, identificaram-se as componentes tácticas, respeitantes ao sistema de informação para gestão, as metodologias e instrumentos utilizados, e, bem assim, a utilização dos recursos próprios e externos.

Deste painel, resultou a **formulação de acções e procedimentos** que de forma esquemática se reproduzem no quadro seguinte:

| Objectivos operacionais | Acções |
|---|---|
| Levantar e analisar o sistema de planeamento/orçamentação aos diversos níveis. | <ul style="list-style-type: none">– Identificação das entidades intervenientes, suas atribuições e competência;– Levantamento dos circuitos de decisão e análise da sua racionalidade e da incidência de controlos;– Identificação dos processos e dos suportes de informação e análise da sua racionalidade;– Compreensão dos diversos níveis de actuação e interdependências. |
| Levantar e analisar o sistema de fixação/elaboração de objectivos | No aspecto qualitativo : <ul style="list-style-type: none">– Identificação dos objectivos gerais de política;– Identificação do enquadramento estratégico do PIDDAC em relação ao OE e às GOP;– Identificação e análise do nível de relacionamento dos objectivos dos programas com o Plano. |
| Recolher e analisar a informação relativa à execução dos Programas | No aspecto quantitativo : <ul style="list-style-type: none">– Apuramento das diferenças entre os montantes programados e os executados;– Identificação e análise dos desvios identificáveis;– Observação do aspecto da oportunidade, designadamente identificação dos factores condicionantes no planeamento e execução dos programas;– Análise dos componentes do processo de execução, constrangimentos, fluxos e conteúdos de informação. |
| Analisar os sistemas, métodos e organização administrativa Identificar e analisar os instrumentos de acompanhamento e controlo | Ao nível do acompanhamento : <ul style="list-style-type: none">– Identificação das funções de acompanhamento;– Levantamento de circuitos;– Diagnóstico sobre a actividade e recolha de indicadores. Ao nível do controlo : <ul style="list-style-type: none">– Identificação dos intervenientes e dos papeis desempenhados;– Identificação e caracterização dos níveis de efectividade do controlo;– Identificação dos controlos realizados;– Diagnóstico sobre as conclusões do controlo. |

Na execução do presente trabalho foram levados a efeito os seguintes **procedimentos**:

- Entrevistas com os principais responsáveis pelas áreas directamente envolvidas, nomeadamente, gestão, financeira, informática, construção e conservação;
- Levantamento da organização administrativo-financeira e de planeamento e programação;
- Obtenção, no âmbito do planeamento e execução, de directrizes de gestão, de trabalhos de controlo, assim como de outras informações sobre a matéria;
- Tratamento da documentação descritiva das políticas e práticas com a documentação dos procedimentos, das operações e das técnicas de controlo.



- Análise da informação constante dos instrumentos de gestão, de molde a possibilitar o estabelecimento das relações entre os objectivos e os indicadores do programa com os *outputs* e resultados, impactos e efeitos de correlação, de custo, benefício e de eficácia.

2.3 ÂMBITO

O âmbito do trabalho levado a efeito conformou-se com a perspectiva da auditoria de gestão dirigida à determinação de resultados físicos, financeiros e temporais, delimitado temporalmente pelo período de execução do programa previsto no DL n.º 380/85 (1985 – 1997) e pelo Plano de Médio e Longo Prazo da JAE (1987 – 1995).

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

2.4 METODOLOGIA

A metodologia de trabalho alicerçou-se na identificação prévia das **entidades envolvidas e das funções desempenhadas**, na perspectiva da interdependência e de uma forte inter-conexão entre os órgãos executores da política de construção de infra-estruturas rodoviárias, e os **centros políticos decisores**.

Aquela identificação foi alcançada quer através da consulta e análise da documentação relativa a outros trabalhos de auditoria realizados nas entidades envolvidas, quer através da interlocução com os centros de decisão do sector.

Do diagnóstico efectuado resultaram procedimentos decorrentes da análise dos princípios orientadores em matéria de dimensionamento qualitativo e quantitativo das redes de estradas nacionais que integram o programa de *Modernização da Rede Fundamental*, vertidos no PRN 85 e no PMLP 87/95 da JAE.

2.5 PROCEDIMENTOS GERAIS

Os procedimentos adoptados foram os geralmente seguidos para este tipo de trabalho, nomeadamente os previstos pelas normas internacionais relativas a auditorias de resultados (*INTOSAI*), necessariamente adaptados a programas de investimento entrosados na consecução de objectivos de um plano abrangente, em articulação com as regras e orientações constantes do *Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas*.

2.5.1 Consultores Externos

Dados os requisitos de natureza técnica e a envolvente multifacetada do âmbito da auditoria, a extensão temporal e a complexidade da situação a auditar, o trabalho foi desenvolvido por uma equipa multidisciplinar, constituída por auditores de formação financeira e jurídica, assessorados por peritos das especialidades técnicas da área do planeamento, transportes, de engenharia civil e infra-estruturas rodoviárias.

Tal desiderato foi seguido devido à necessidade de medir, tanto quanto possível, de forma objectiva e precisa, os *procedimentos do planeamento e a consonância entre os instrumentos de programação*, e, os *impactos / efeitos previstos* e decorrentes do PMLP/JAE, dos quais se destacavam os benefícios económicos e sociais esperados:

- Diminuição dos custos de depreciação dos veículos em cerca de 24% do custo económico anual do parque automóvel;



Tribunal de Contas

- Diminuição dos custos de depreciação dos veículos em cerca de 24% do custo económico anual do parque automóvel;
- Redução do consumo anual de combustível em 5% (gasolina e gasóleo);
- Diminuição de 30%, em média, do tempo despendido nas deslocações efectuadas anualmente por cada veículo;
- Diminuição do número de mortos, e feridos graves, em acidentes rodoviários.

2.5.2 Técnicas de Controlo

Em termos metodológicos a auditoria utilizou uma diversidade de métodos e técnicas⁽³⁾, devido ao facto de se estar em presença de uma multiplicidade de factores e variáveis, que aconselharam o recurso a técnicas e procedimentos multifacetados e complementares.

Tais métodos, geralmente aceites e classificados de **mistos**, combinaram a documentação descritiva das políticas e práticas com a documentação dos procedimentos, das operações e das técnicas de controlo. Privilegiou-se, ainda, a análise da informação constante dos instrumentos de gestão facultados, de molde a possibilitar o estabelecimento das relações entre os objectivos e os indicadores do programa com os *outputs* e resultados, impactos e efeitos de correlação, de custo / benefício e de custo / eficácia.

2.5.3 Controlo de execução

As actividades de auditoria decorreram entre 2 de Maio de 1998 e 26 de Fevereiro de 1999.

⁽³⁾ Nomeadamente na área de recolha e tratamento de dados, no exame de processos de obras, nas amostras de auditoria, nas pesquisas bibliográficas, entrevistas, análises comparativas (estudos prévios e a posteriori), etc..



Tribunal de Contas

3 ENQUADRAMENTO GLOBAL

3.1 ENTIDADES INTERVENIENTES

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

| ENTIDADE | | |
|--|------------|---|
| Departamento de Prospectiva e Planeamento | DPP | Organismo central de planeamento |
| Gabinete de Coordenação dos Investimentos | GCI | Departamento sectorial de coordenação e controlo |
| 14ª Del. Da Direcção-Geral do Orçamento | DGO | Organismo que realiza o acompanhamento e controlo da execução orçamental do Programa |
| Junta Autónoma de Estradas | JAE | Entidade responsável pela elaboração e actualização do PRN bem como de programação e execução dos trabalhos de construção, reconstrução e reparação das estradas nacionais. |

Do trabalho preliminar resultou a identificação da estrutura de planeamento, execução e avaliação e respectivos componentes (entidades⁽⁴⁾ e papéis⁽⁵⁾).

Na vertente da execução assume especial relevância a JAE, que desempenha o papel central de executor das políticas de infra-estruturação rodoviária. No sentido de traçar um quadro enformador dessa actividade procede-se, de seguida, a uma breve síntese do processo evolutivo da JAE, salientando os pontos-chave evidenciados pelas diversas Presidências daquela entidade⁽⁶⁾.

3.2 CRIAÇÃO DA JAE

A **JAE** foi criada pelo Decreto n.º 13 969 de 1927.07.20; através do DL n.º 184/78 de 18 de Julho, foi aprovada a nova lei orgânica da JAE, criando os Serviços Regionais e, entre eles, as Direcções de Estradas, uma em cada capital de distrito do continente⁽⁷⁾.

Aqueles sucederam aos Serviços Externos, que compreendiam as circunscrições e as Direcções Distritais criadas pelo DL n.º 605/72 de 30 de Dezembro, com as alterações que lhe foram introduzidas pelo DL n.º 771/76 de 25 de Outubro.

Pelo Desp. MES n.º 76/84 de 7 de Março, publicado no DR, II Série, n.º 68, de 21 de Março, foi aprovada a orgânica dos Serviços Regionais; foram, entretanto, publicados diversos diplomas⁽⁸⁾ que vieram introduzir alterações ao referido DL n.º 184/78, o qual tinha aprovado a Lei Orgânica da JAE.

(4) Para além das referidas foi também solicitada a colaboração de outras entidades no sentido da indagação e articulação da informação, salientando-se a DGTT, a DGV, a PRP e o ACP;

(5) Vide ponto 4.4.;

(6) Relatam-se, de forma sucinta, algumas das preocupações daqueles responsáveis expressas em diversos RA;

(7) Cfr. al. b) do art.º 61.º;

(8) Estão neste caso os DL n.º 296/83 de 24 de Junho, n.º 321/78 de 7 de Novembro, n.º 394/85 de 9 de Outubro, n.º 183/85 de 27 de Maio, n.º 395/91 de 16 de Outubro, n.º 268/95 de 18 de Outubro e o n.º 141/97 de 6 de Junho.



3.3 MISSÃO

À JAE compete a “realização da missão que lhe incumbe no domínio do planeamento, construção e conservação da rede rodoviária do País”; esta atribuição decorre do seu próprio enquadramento legal e estrutural concretizado através daquele DL, que constitui a entidade dotada de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira; actualmente a JAE integra-se na estrutura do MEPAT.

3.4 PROCESSO EVOLUTIVO

À data da aprovação do PRN85, existiam constrangimentos ao nível do preenchimento dos quadros de pessoal (dos 6150 lugares existentes estavam preenchidos cerca de 58%), ditados por restrições em matéria de admissão de pessoal na AP. Foram também identificadas outras preocupações, nomeadamente as relacionadas com a dispersão dos Serviços Centrais na área da capital, e, a ausência de equilíbrio na qualidade das instalações dos serviços regionais; Noutra vertente, o constrangimento relativo ao peso da dívida da JAE – ano de 1986 – que atingia cerca de 40 % da despesa global do orçamento de funcionamento da JAE (10 MC).

O ano de 1987, foi marcado pelo início da implementação do PRN 85 através da preparação dos PMP e PLP, com horizontes temporais projectados, respectivamente, a 1990 e 1995. A incidência da actuação da JAE privilegiou as principais áreas funcionais, designadamente o planeamento, os projectos e a construção, bem como a conservação. Nesse ano os investimentos rodoviários registaram um notável reforço (crescimento de cerca de 26 % relativamente ao ano anterior) com cerca de 5,3 MC; globalmente evidenciou-se o financiamento através de crédito externo (BEI e FC) que atingiu cerca de 76% do financiamento global do PIDDAC.

Neste período, assumiu especial ênfase a problemática da **conservação corrente** da RRN; aliás, e embora sem sucesso, foi tentado integrar os já habituais PE anuais de conservação no orçamento de funcionamento da JAE; o financiamento dos PE tinha vindo a ser assegurado através de empréstimos (inicialmente obrigacionistas e depois bancários).

Tal como foi evidenciado no RA da JAE relativo a 1987, não fazia qualquer sentido baptizar-se de PE um conjunto de trabalhos de conservação **que a gestão da RR impunha com caracter de permanência**. Por força das limitações financeiras do País, tal orientação não foi acolhida por parte do MF, pelo que a JAE foi obrigada a recorrer a um **empréstimo bancário** que ascendeu a 3,1 MC. A partir de 1989, a actividade de Conservação foi incluída no PIDDAC.

Conexo com esta problemática, refira-se que a RRN atingia a uma extensão aproximada de 22.000 Km, a qual, segundo uma avaliação da Administração da JAE, representaria um valor da ordem de grandeza dos 1.000 MC (1987); Como critério aceitável para a **previsão das despesas de conservação corrente**, a gestão da JAE apresentava como necessário um valor dentro do intervalo de variação de 1 a 2 % do valor patrimonial, calculando-se por essa via as necessidades de financiamento que rondariam um valor entre 10 a 20 MC / ano.

Valorização económica da Conservação da RRN

(em milhares de escudos)

| Capital | Amortização anual | Necessidades de Conservação anual | |
|---------------|-------------------|-----------------------------------|------------|
| | | Min. | Max. |
| | 2% | 1% | 2% |
| 1.000.000.000 | 20.000.000 | 10.000.000 | 20.000.000 |

Deste modo, a JAE pretendeu demonstrar a exiguidade dos montantes destinados à conservação; ao tempo acrescia que se davam os primeiros passos na modernização das redes fundamental e complementar, o que acarretaria, a prazo, uma maior responsabilidade por parte da JAE, já que aumentariam por essa via as necessidades de financiamento da conservação. Este critério baseava-se



Tribunal de Contas

no pressuposto da **qualidade da rede**, visto que “*para ser viável, a rede rodoviária deve estar em bom estado*”⁽⁹⁾.

Nesta conjuntura foram também suscitadas questões inerentes ao **estatuto orgânico** da JAE e à problemática da **desclassificação das estradas**. No que diz respeito à reestruturação funcional e orgânica da JAE, tinha vindo a debater-se, desde a aprovação do PRN 85, com uma dupla e contraditória questão: por uma lado, a **estrutura** não se tinha adaptado à operacionalidade inerente a uma rede tão extensa, mas, por outro, tinha o encargo de manter, conservar e reabilitar essa mesma rede, quando o PRN lhe atribuía, na essência, a **gestão da rede fundamental e complementar** (cerca de 80% das deslocações verificadas na rede viária nacional).

Tal situação decorreu, entre outros factores, da **exigência de uma decisão política** de transferência de competências e recursos para as AL e da **existência de regulamentação** que adequasse e regulasse a gestão da RRN, perspectivada como um **sistema integrado** de infra-estruturas coerentes e partilhadas entre as **funções reguladoras e de execução**.

Em 1989 – 4 anos após a aprovação do PRN85 – foi lançada a discussão sobre os **efeitos decorrentes dos programas de novas construções** quer de IP quer de IC, compreendendo obras de arte que tinham vindo a ser levadas a efeito. O diagnóstico efectuado concluiu que a RRN aumentava de forma progressiva, por via da construção iniciada, e que as EN, que deviam ser desclassificadas por força do DL n.º 380/85, de 26 de Setembro – cerca de 12 000 Km –, continuavam sob administração da JAE. Por esse motivo, mostrou-se necessário proceder a estudos de **Revisão do PRN**, prevendo a **integração de alguns percursos** que dela não faziam parte, e que se estimavam entre 10 % e 20 % do total da RRN.

Associada a esta realidade continuava a colocava-se a questão crítica da **conservação de estradas**, e, também um **crescimento de circulação automóvel**, entretanto verificado, quer em número de veículos, quer em carga por eixo. De assinalar, neste quadro, a quantidade, variedade e dispersão das infra-estruturas rodoviárias existentes.

O ano de 1991 foi considerado o ano de ouro da JAE, o ano de numerosas e importantes inaugurações (aberturas ao tráfego), pese embora que os indicadores de execução física relativos a obras concluídas se mostrassem, grosso modo, idênticos aos de anos anteriores.

Tratou-se, de facto, do **ano de maturação** da execução do PRN 85, que coincidiu com a **intervenção** por parte da JAE em cerca de 3.500 Km de estradas (construção e beneficiação) tendo-se ainda verificado a execução de **acções de conservação periódica** em cerca de 700 Km, possibilitando a **abertura ao tráfego** de cerca de 120 Km de estradas. Foi também o ano de maior evidência da influência do PRODAC. Em conjunto, os subsídios comunitários atingiram 23,3 MC (FEDER, PRODAC e INTERREG) representando cerca de 35% do PIDDAC.

Esta conjuntura conferiu à JAE a capacidade de abertura ao tráfego de obras relevantes tanto em termos do quadro geral da resolução de **problemas de acessibilidade** e **eliminação de estrangulamentos**, como ainda, pelo **valor estrutural** das obras de engenharia rodoviária.

Referem-se a título indicativo as **Pontes sobre o Rio Lima em Viana do Castelo (IP1)**, o troço **Aveiro – Albergaria-a-Velha (IP5)**, a **Ponte Internacional sobre o Rio Guadiana (IP1)** e o primeiro troço da **Via Longitudinal do Algarve (VLA)** entre aquela ponte e o Nó da Pinheira. Relativamente à Ponte Internacional sobre o Rio Guadiana refira-se que tinham decorrido, cerca de 21 anos entre o primeiro

⁽⁹⁾ in RA/JAE 87, ponto 1.3.1, cit. J.T. Caff “*II Simpósio Internacional sobre a teoria e a prática na economia dos Transportes*” – Bruxelas, 12 a 14 de Set. de 1986;



acto formal da responsabilidade dos dois governos ibéricos, cerca de 7 anos desde o concurso para a elaboração do projecto e a sua conclusão em Agosto de 1991.

Neste enquadramento, a JAE, no seu conjunto, e as DSCt e DSP, em particular, foram objecto de **louvor público**, por parte do SEOP ⁽¹⁰⁾, no qual foram realçadas as acções “*(..) que desenvolveram, no silêncio dos gabinetes ou na azafama dos estaleiros, durante vários anos e sem desfalecimento, a bem do País.*”.

No final de 1992 encontrava-se aberta ao tráfego **36% da extensão total do IP**; com o ritmo de construção/reabilitação imprimido à execução do PRN, considerava-se naquela data, a necessidade de, pelo menos mais uma década, para concluir a rede concebida no PRN. Nessa data, e atendendo à prioridade dada à realização da RNF, verificava-se um menor grau de realização da RC, evidenciando-se, no entanto, a importância que era atribuída à rede das IC a qual integrava as circulares e radiais às cidades de Lisboa e do Porto.

Em 1993, foi reconhecida, a nível europeu, a necessidade de promover as **grandes ligações à Europa**, como factor fundamental para uma **integração plena**. Foram contemplados vários itinerários previstos no PRN, nas GETI ⁽¹¹⁾, na sequência de uma Decisão do Conselho ⁽¹²⁾ relativa à criação de uma **RR transeuropeia** constituída por AE e estradas de alta qualidade.

Noutra vertente, em 1994, a **rede desclassificada**, já transferida para a jurisdição das AL, após obras de conservação feitas pela JAE, atingia cerca de 16% do total. Tal valor representava cerca de 380 Km de um total de 9766 Km, que por força do PRN 85 passariam para o âmbito de intervenção das AL, competindo à JAE, a RRN constituída pelas redes dos IP, IC e OE.

Com a publicação do DL n.º 268/95, de 18 de Outubro, foram introduzidos na Lei Orgânica da JAE, novos Serviços, reflexo da **exigência da sua modernização no quadro estrutural**, constituindo o arranque de uma estratégia de redimensionamento de serviços considerados críticos para **uma gestão mais eficaz** dos meios disponíveis. As áreas redimensionadas foram as do Planeamento, Projectos, Apoio Técnico, Construção (Expropriações e Coordenação de Empreendimentos) e Exploração.

No ano seguinte, pela primeira vez, foram formuladas considerações acerca do **PA da JAE**, referindo-se que se centrou “*(..) basicamente no seu programa anual de investimentos que reflecte dois objectivos essenciais(...).*”, esquematizados do seguinte modo:

| ÁREA | GRAU | OBJECTO | MÉTODO |
|-------------------------|-------------|---------------------------------|--|
| Manutenção | Qualidade | Património rodoviário existente | Intervenções de conservação corrente e periódica Melhoria da segurança rodoviária |
| Construção e Exploração | Incremento | Acessibilidades | Ambicioso programa de construção |
| | Optimização | Sistema rodoviário | Acções contínuas de vigilância, emergência e informação |

Por orientação da SEOP foi elaborada uma proposta para um novo PRN, denominado **PRN 2000**⁽¹³⁾, na qual foram respeitados os **principais objectivos e critérios** adoptados na definição do PRN 85. Refira-se que RNF foi genericamente mantida, embora com ajustamentos pontuais, tal como seguidamente se expressa:

⁽¹⁰⁾ Desp. do SEOP de 91.11.28, publicado no DR II Série de 92.01.03;

⁽¹¹⁾ GETI – Grandes Estradas de Tráfego Internacional (acordo subscrito ao nível da Comissão Económica das Nações Unidas);

⁽¹²⁾ Decisão 93/629/CEE de 93.10.23;

⁽¹³⁾ Vide ponto 4.6.2.3;



9

Tribunal de Contas

PRN 2000

| Designação do IP | PONTOS EXTREMOS E INTERMÉDIOS |
|--|---|
| IP1 Valença - Castro Marim | Valença - Braga - Porto - Aveiro - Coimbra - Leiria - Santarém - Lisboa - Montijo - Setúbal - Aljustrel - Faro - Castro Marim |
| IP2 Bragança-Faro | Bragança - Guarda - Covilhã - Castelo Branco - Portalegre - Évora - Beja - Faro |
| IP3 Vila Verde da Raia-Figueira da Foz | Vila Verde da Raia - Vila Real - Lamego - Viseu - Coimbra - Figueira da Foz |
| IP4 Porto-Quintanilha | Porto-Vila Real-Bragança-Quintanilha |
| IP5 Aveiro-Vilar Formoso | Aveiro-Viseu-Guarda-Vilar Formoso |
| IP6 Peniche - Castelo Branco | Peniche - Caldas da Rainha - Santarém - Rio Maior - Torres Novas - Abrantes - Castelo Branco |
| IP7 Lisboa-Caia | Lisboa - Setúbal - Évora - Estremoz - Elvas - Caia |
| IP8 Sines - Vila Verde de Ficalho | Sines-Grândola-Beja-Serpa-Vila Verde de Ficalho |
| IP9 Viana do Castelo -Vila Real | Viana do Castelo - Braga - Guimarães - Amarante - Vila Real |

PRN 85

| Designação do IP | PONTOS EXTREMOS E INTERMÉDIOS |
|--|--|
| IP1 Valença - Vila Real de Santo António | Valença - Braga - Porto - Aveiro - Coimbra - Leiria - Santarém - Lisboa - Setúbal - Albufeira (Guia) - Faro - Vila Real de Santo António |
| IP2 Bragança-Faro | Bragança - Guarda - Covilhã - Castelo Branco - Portalegre - Évora - Beja - Ourique - Faro |
| IP3 Vila Verde da Raia-Figueira da Foz | Vila Verde da Raia - Vila Real - Lamego - Viseu - Coimbra - Figueira da Foz |
| IP4 Porto-Quintanilha | Porto-Vila Real-Bragança-Quintanilha |
| IP5 Aveiro-Vilar Formoso | Aveiro-Viseu-Guarda-Vilar Formoso |
| IP6 Peniche - Castelo Branco | Peniche - Caldas da Rainha - Santarém - Rio Maior - Torres Novas - Abrantes - Castelo Branco |
| IP7 Lisboa-Caia | Lisboa - Setúbal - Évora - Estremoz - Elvas - Caia |
| IP8 Sines - Vila Verde de Ficalho | Sines-Grândola-Beja-Serpa-Vila Verde de Ficalho |
| IP9 Viana do Castelo -Vila Real | Viana do Castelo - Braga - Guimarães - Amarante - Vila Real |

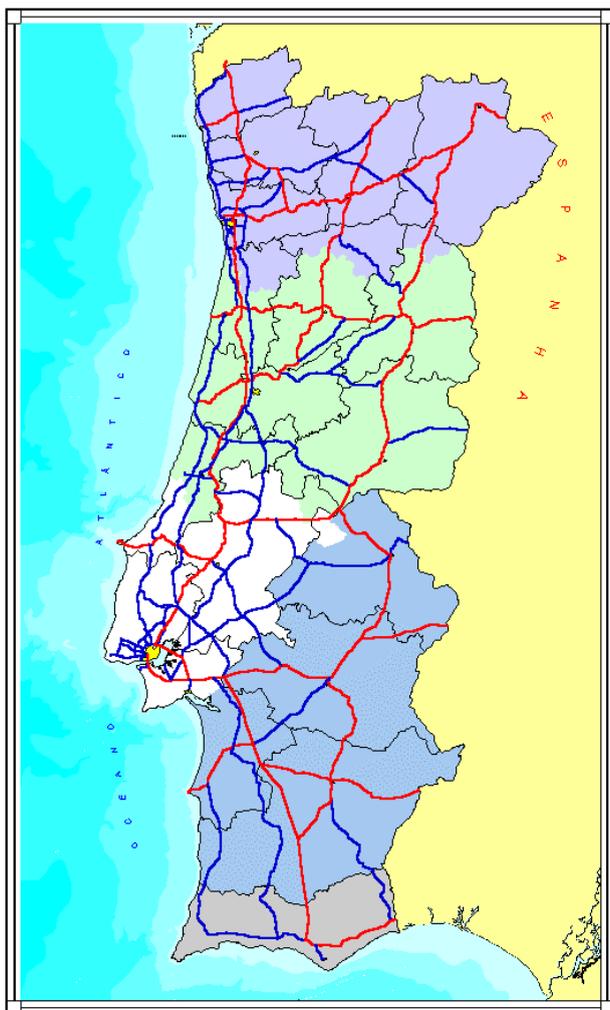


Figura 1 – PRN 2000

Da comparação dos dois planos, em termos de corredores, somente o **IP1** e o **IP2 foram alterados** pelo PRN 2000, consubstanciando-se essa alteração, em relação ao primeiro, no ponto terminal do itinerário definido, e numa alteração de um percurso intermédio, relativamente ao segundo.

Por outro lado, foram **reclassificadas as estradas de âmbito nacional** tendo sido introduzido um novo conceito e categoria de estradas – **Estradas Regionais** – as quais, segundo a definição funcional, desempenham funções de interesse supramunicipal complementar à Rede Nacional.

Neste contexto importa clarificar o conceito de *ligação entre pontos intermédios da rede*, em concreto, a noção de “corredor”, que se traduz nas variantes de ligação entre pontos da rede, que tanto pode ser efectuada em consonância com o traçado da rede existente, como em corredor paralelo ou alternativo, como ainda com um novo traçado independente e/ou complementar a troços da rede existente.

Ainda em 1996 procedeu-se a um exercício de programação a Médio Prazo – **PMP 1996 / 2000** – tendo sido (re) estabelecidos objectivos, que grosso modo retomavam os definidos para o PRN 85, ampliando temporal e estruturalmente a

conclusão das GETI.



Em 1997, o CM criou a empresa **JAE – Construções, SA**⁽¹⁴⁾, e alterou a lei orgânica da JAE⁽¹⁵⁾.

A criação desta empresa resultou, segundo a fundamentação do preâmbulo do diploma que a constituiu, da necessidade de dinamizar, especialmente nas fases de projecto, controlo e fiscalização, a **construção da totalidade dos IP e metade dos IC**, que estava programada até ao ano 2000.

Considera ainda aquele diploma que essas tarefas tinham vindo a ser desempenhadas pela JAE num quadro considerado não adequado, face à celeridade que o Governo pretendia imprimir no lançamento e execução dos empreendimentos previstos;

Nesse sentido, tornou-se indispensável a criação de uma entidade empresarial que viesse a permitir **maior eficácia** na aplicação dos vultuosos meios financeiros afectos ao plano rodoviário.

Por outro lado, a alteração à lei orgânica da **JAE** pretendeu permitir que a empresa articulasse a sua actividade com sociedades, – como a agora criada **JAE Construções, S.A.** – ou com outras, no quadro do determinado pela lei e de acordo com o **PRN**.

Neste enquadramento, **sucede à ênfase na capacidade de construir novas estradas a prioridade em capacitar a instituição em gestora de uma rede moderna de estradas**. Nota-se assim que cessa a preocupação/ prioridade no lançamento de obras por parte da JAE, passando esta a estar ligada a uma nova actividade que compreende a conservação e exploração das redes, tendo em conta, os critérios de segurança e conforto dos utilizadores.

Nesta moldura reorganizativa, perspectivava-se a criação de um instituto regulador do sector rodoviário, com funções e competências inovadoras e estratégicas, transformando a JAE, numa Direcção-Geral, a qual desenvolveria as funções que actualmente detém ao nível **operativo e executivo**; desta triangulação – Instituto regulador, JAE e JAE Construções, SA – fundar-se-ia a articulação necessária entre as funções de **planeamento e gestão** (a cargo do futuro Instituto) com as **operativas** (de uma JAE reestruturada e redimensionada ao nível de uma Direcção-Geral que absorveria as Direcções Distritais, sem funções conexas à construção mas somente de conservação e beneficiação) e **executivas e de controlo** de execução (da actual JAE, Construções S. A.).

Entretanto o CM⁽¹⁶⁾ de 99.04.06 extinguiu a JAE e a JAE – Construção, SA e aprovou a criação de uma “holding” de três institutos públicos articulados entre si e funcionando coordenadamente **IEP – Instituto de Estradas de Portugal**, o **ICOR – Instituto para a Construção Rodoviária**, e o **ICERR – Instituto para a Conservação e Exploração da Rede Rodoviária**, cuja interacção processar-se-á, sucintamente, do seguinte modo: **O IEP planeia as obras a executar pelo ICOR e as operações de conservação e exploração da rede construída a executar pelo ICERR**.

3.5 O PRN 85

O PRN 85 aprovado pelo DL n.º 380/85, de 26 de Setembro, apresenta-se como um documento estratégico, não temporalizado e sem programação financeira. Foi através deste diploma que se reconheceu que **um dos factores estruturais mais importante para uma harmoniosa política do ordenamento do território, é o modo como se organiza a Nova Rede de Estradas**, nomeadamente no capítulo de Estradas Nacionais, o que se traduziu na existência de um PRN.

⁽¹⁴⁾ A JAE Construções S. A., era uma sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos cujo objectivo consistia na prestação de serviços de estudo, consultoria, projecto e gestão de empreendimentos rodoviários, bem como a elaboração dos instrumentos de regulamentação dos processos de lançamento dos empreendimentos, a prestação de assistência técnica e a fiscalização durante a fase de execução.

⁽¹⁵⁾ Através dos DL n.º 142/97 e DL n.º 141/97, ambos de 6 de Junho, respectivamente;

⁽¹⁶⁾ cfr. Comunicado emitido pela Presidência do CM de 99.04.06;



Tribunal de Contas

Datavam de há 40 anos as **últimas grandes directrizes** de política rodoviária, definidas no Plano Rodoviário de 1945⁽¹⁷⁾, iniciativa do Ministro Duarte Pacheco. A **melhoria das condições económicas na Europa** originaram um rápido desenvolvimento do tráfego automóvel tanto a nível de **características como em volumes de tráfego** que, apesar das inúmeras alterações avulsas àquele diploma legal, o tomou obsoleto a partir dos anos setenta.

Os **estudos para a revisão** do Plano Rodoviário iniciaram-se em 1978; depois de colhidos os **pareceres de diversas organizações** ⁽¹⁸⁾, com base na proposta apresentada pela JAE, o PRN foi homologado pelo Ministro do Equipamento Social pelo Desp. n.º 114/85, de 24 de Março.

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

No entanto, o referido diploma consagrou unicamente o regime jurídico das comunicações públicas rodoviárias afectas à rede nacional, encontrando-se as estradas agrupadas em apenas duas categorias, integradas em duas redes distintas:

- **Rede Nacional Fundamental (RNF)**, e
- **Rede Nacional Complementar(RNC)**.

O diploma apresenta a seguinte estruturação:

| | |
|---------------------|--|
| Capítulo I | Classificação das comunicações públicas rodoviárias nacionais Classificação RNF RNC Jurisdição da JAE |
| Capítulo II | Características técnicas da RN → RNF Nível de serviço Circulação de peões, velocípedes e veículos tracção animal Acesso ao IP Travessia de centros urbanos → RNC Nível de serviço Acesso à rede complementar Travessia de aglomerados urbanos (variantes) → Outras características da RN |
| Capítulo III | Disposições finais |

A **RNF** possui uma menor extensão, é dotada de características técnicas indispensáveis a uma circulação segura e de circulação efectuada num período de tempo aceitável. Na óptica do PRN deveria ser constituída apenas pelas estradas que asseguram a ligação entre os **centros urbanos de nível A** ⁽¹⁹⁾ e os **principais portos e fronteiras**.

⁽¹⁷⁾ DL n.º 34593, de 11 de Maio de 1945, alterado pelo Decreto 49320, de 22 de Novembro de 1972;

⁽¹⁸⁾ Emitiram pareceres e propuseram alterações ao projecto de PRN, diversas entidades das quais se destacam o Ministério da Defesa, o Ministério da Administração Interna, as CCR'S, 147 Câmaras Municipais, o ACP e o CSOP (Parecer 6 037/85).

⁽¹⁹⁾ Sede de distritos e centros urbanos equiparáveis;



A construção dos IP no PRN 85 teve por finalidade substituir as estradas existentes por outras, com características técnicas definidas no PRN, de modo a poderem desempenhar as funções estratégicas que lhes correspondem no sistema viário nacional. Foram definidos nove IP, dos quais três são longitudinais (IP1, IP2 e IP3) e seis transversais (IP4, IP5, IP6, IP7, IP8, IP9), numa extensão total de cerca de **2600 Km**.

A RNF inclui as AE com excepção das que têm por finalidade assegurar a circulação nas AMLP. Os itinerários longitudinais foram definidos para fornecer o Nível de Serviço B⁽²⁰⁾, tendo sido adoptados **critérios funcionais, operacionais e de acessibilidade**.

Em termos de **funcionalidade** seriam asseguradas por EN as ligações entre a sede de cada distrito com os contíguos, da sede de cada distrito com os centros urbanos do mesmo distrito e entre a sede de cada distrito, o porto e a fronteira mais importante desse distrito, quando existentes.

Sob o ponto de vista **operacional** seriam servidos por EN os percursos de extensão superior a 10 Km e tráfego médio diário superior a 2000 veículos⁽²¹⁾ bem como aqueles que estabelecessem a ligação entre sedes de concelho e possuíssem tráfego médio diário superior a 1 000 veículos. Ficou convencionado que todas as sedes do concelho teriam acesso através de EN à rede definida a partir dos critérios enunciados.

Para aquela determinação procedeu-se ao **agrupamento dos centros urbanos em função do seu potencial demográfico**, dos serviços de apoio às actividades económicas e às populações e da sua capacidade exterior, em três grupos; o primeiro (A) agruparia a sede de distrito e os centros urbanos agrupados, o segundo (B) associava os centros urbanos de influência supra-concelhia, mas infra-districtal, e por último (C) os centros urbanos só com influência concelhia.

3.6 SÍNTESE DESCRITIVA DOS SISTEMAS

Cabe à administração rodoviária planear, projectar, construir e explorar estradas e pontes integrantes da RRN. Como **suporte à administração rodoviária** existem sistemas de apoio e de suporte às actividades gerais da JAE.

3.6.1 Sistema global de gestão

Do sistema global de gestão depreendem-se a presença de **rotinas, procedimentos e processos**, a existência de subsistemas que embora não existam formalizados constituem “*módulos*” de organização e condução geral comuns a toda a entidade.

Esses subsistemas constituem-se como “*células*” de um organismo que perseguem actividades parcelares e complementares dentro da organização. Não se efectua uma análise organizacional ou funcional da JAE mas distinguem-se os **subsistemas** existentes em termos funcionais, orgânicos e relacionais.

Esses subsistemas constituintes do funcionamento da entidade identificam-se, de forma genérica, através dos suportes das actividades e perspectivam as relações entre os procedimentos e os processos de trabalho e de decisão que caracterizam o meio interno da JAE na vertente da execução do PRN 85.

Nesta análise identificaram-se como **actividades-chave** as relativas às funções operativas da JAE – **Construção e Conservação** – e **pontos-chave** vinculados àquelas funções – **planeamento, projecto, programação, execução e fiscalização de empreendimentos**.

⁽²⁰⁾ O que significa que assegurariam correntes de tráfego estáveis, permitindo a circulação, em excelentes condições de comodidade e segurança.

⁽²¹⁾ Relativos ao ano de 1975 (4 300 em 1990);



Tribunal de Contas

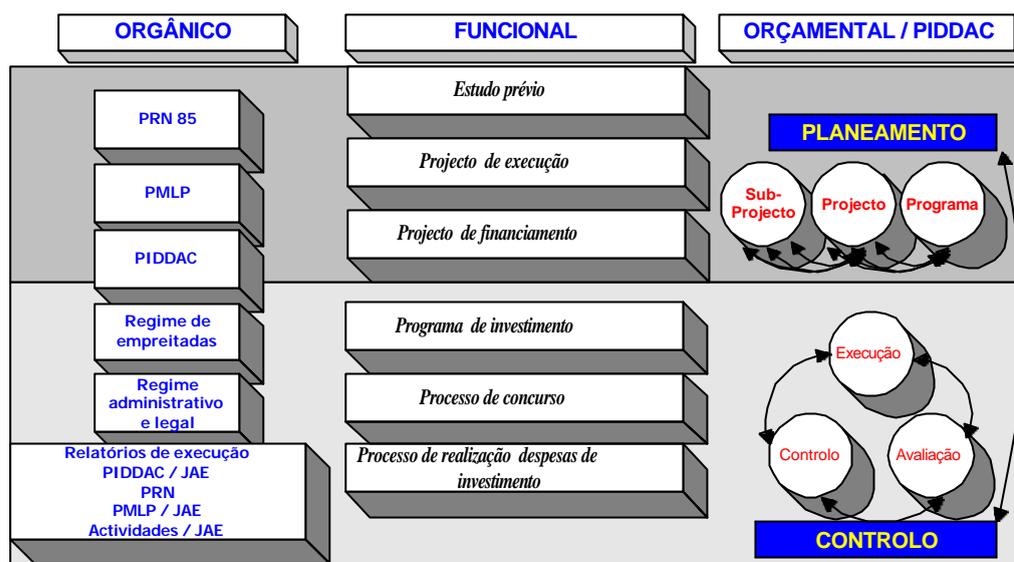


Figura 2 – Contexto enquadrador da gestão

Em **termos orgânicos** o PRN (longo prazo) constitui o fundamento para o desenvolvimento orgânico da gestão, tendo dado origem ao PMLP, que por sua vez lançou obrigações de financiamento vertidas para o PIDDAC anual. Já numa perspectiva de curto prazo o PIDDAC relativo às redes rodoviárias tem a sua execução através de instrumentos legais e financeiros que se traduzem em termos processuais nos regimes administrativos de empreitadas e de realização das despesas públicas. Como corolário processual e de **autocontrolo**, a JAE procede à elaboração de peças de compilação de dados relativas à execução⁽²²⁾.

Em **termos funcionais** os processos têm origem no PRN constituindo-se o estudo prévio como a primeira acção conducente à realização do empreendimento.

Directamente conexo com as perspectivas orgânicas e funcionais evidencia-se o vector de **financiamento** dos empreendimentos vertido no processo de planeamento e programação financeiro anual e traduzido em termos **orçamentais** no PIDDAC anual da JAE. Neste é inteligível o processo de **planeamento por actividades** (obra ou empreendimento), organizado segundo uma estrutura de programas. **A sua execução pressupõe o exercício do controlo e da avaliação.**

3.6.2 Componentes do sistema de informação

Numa perspectiva diacrónica reportada ao ano de 1997 foram identificados alguns dos subsistemas de informação da JAE que se salientam pelas características associadas ao âmbito da auditoria:

- **SISTEMA INTEGRADO DE CONTABILIDADE** – sistema integrado de Contabilidade Geral e Contabilidade Pública da JAE, descentralizado ao nível dos serviços processadores e no que respeita à gestão de verbas atribuídas e controlo de receitas próprias; ao nível do controlo orçamental, de disponibilidades e distribuição e verbas encontra-se centralizado, assim como quanto aos cabimentos e pagamentos a terceiros.
- **GESTÃO DO MUSEU – CONSTITUÍDO** por uma aplicação de gestão do património móvel e imóvel da JAE na perspectiva da manutenção de activos históricos da instituição;
- **PLANEAMENTO DO PIDDAC / SIMULAÇÕES** – subsistema construído a partir da informação relativa aos programas PIDDAC em execução e no PMP, na perspectiva de controlo e de planeamento das actividades em execução e a lançar. Surgiu da necessidade de desenvolvimento de diversas simulações do PIDDAC, que facultassem aos órgãos de gestão optarem por um determinado

(22) Identificados pela JAE como Relatórios de Execução / PIDDAC;



tipo ou valor de investimento, tendo em conta os compromissos assumidos e decorrentes de actividades em curso e ainda os objectivos formulados no PMP. É explorada pelo GPP e foi utilizada para a elaboração do PIDDAC de 1997 e 1998.

- **PLANO A MÉDIO PRAZO** – esta aplicação irá permitir a normalização do PMP no que se refere aos conceitos definidos no PIDDAC em Execução e no Planeamento do PIDDAC Simulações. Por outro lado o objectivo é possibilitar uma redução de tempo na elaboração dos planos, assim como uma fácil manipulação de dotações e respectivos financiamentos. O seu desenvolvimento decorreu da necessidade de equacionar a médio/longo prazo questões como o aumento de fluxos de tráfego e a evidente necessidade de aumento da segurança rodoviária. A sua exploração deverá vir a ser multidisciplinar dado que se prevê que comporte vertentes multifacetadas e integradoras das actividades da JAE.
- **PIDDAC** – trata-se de um subsistema que constitui uma peça fundamental para a JAE, dado que assegura a gestão do PIDDAC, bem como a sua ligação com o sistema de contabilidade, e a validação dos processamentos relativos a dotações e a créditos globais. É constituído por diversos módulos que **INTERLIGAM** os subsistemas de Contabilidade, de Empreitadas, de Estudos e de Expropriações. É utilizada por todas as DE, DS Centrais, Regionais e de Exploração, sendo o GPP o gestor da aplicação.
- **CONTROLE DE EMPREENDIMENTOS** – a primeira versão desta aplicação foi instalada em 1997, pelo que sofreu algumas optimizações decorrentes das sugestões dos serviços e de validações necessárias. O seu objectivo principal é proceder à gestão de todo o processo dos empreendimentos no que concerne às fases processuais de um empreendimento.

Acresce ainda referir da existência de outras aplicações / subsistemas de controlo como sejam: **CONTROLO DE ESTUDOS**, **CONTROLO DE EXPROPRIAÇÕES** e **CONTROLO DE EMPREENDIMENTOS**.

3.6.3 Actividades específicas

No sentido de facilitar a compreensão do funcionamento dos sistema global de gestão da JAE torna-se oportuno mencionar as actividades específicas⁽²³⁾ executadas pela JAE de forma a complementar e ilustrar alguns dos elementos constituintes de um conjunto vasto e cruzado de actividades exercidas:

- **ARBORIZAÇÃO RODOVIÁRIA** – que compreende a conservação e a definição de abates por razões de segurança da **CIRCULAÇÃO** ou de paisagismo como também a instalação e fornecimento;
- **ARQUITECTURA** – que abrange os projectos e assistência técnica a obras novas, de remodelação e/ou de beneficiação de instalações de serviços da JAE;
- **CIRCULAÇÃO E SEGURANÇA** – que **ENCERRA** os estudos e pareceres sobre a melhoria das condições de circulação, melhoria de traçados em intersecções e acessos marginais, eliminação de pontos negros, sinalização horizontal e vertical, iluminação, semaforização, sinalização de informação, direccional, temporária e turística, dispositivos de segurança, nós e passagens desniveladas para peões, travessia de povoações, e marcação de passadeiras para peões e de bandas cromáticas;
- **EMPREENDIMENTOS CONCESSIONADOS** – que **INCLUI** o controlo específico da melhoria das condições de segurança e diagnóstico actualizado da situação das AE, nomeadamente a apreciação e acompanhamento de obras de reforço de pavimentos e de equipamentos de segurança nos sub-lanços já abertos ao tráfego; inclui ainda a fiscalização, controlo e acompanhamento de estudos e projectos de sub-lanços de AE, acompanhamento das obras referentes aos sub-lanços, realização de vistorias para a abertura ao tráfego de sub-lanços e áreas de serviço; dá-se também especial ênfase às ligações entre as AE concessionadas e a restante rede nacional, com acompanhamento e intervenção activa na coordenação interna do lançamento destes estudos;

⁽²³⁾ De molde a não tornar árida a explanação optou-se por trazer ao relatório somente aquelas actividades que pela sua relevância se interligam com o âmbito da auditoria.



Tribunal de Contas

- **ESTATÍSTICA E CARTOGRAFIA** – executam **FUNÇÕES** conexas com compilação de dados sobre o estado e natureza dos pavimentos e a extensão da RRN, o levantamento das necessidades relativamente à sinalização vertical e horizontal das EENN, assim como dos Pontos Negros, actualização dos gráficos das EENN, elaboração de cartas com a implantação das obras em curso, assim como os levantamentos topográficos solicitados pelas DE para projectos;
- **EXPROPRIAÇÕES** – que compreende a execução do plano de expropriações e o desenvolvimento dos processos de desbloqueamento das parcelas sobrantes com vista a desafectá-los do domínio público do Estado e proceder à sua posterior alienação;
- **GEOTECNIA** – que envolve a elaboração **DE** estudos, projectos e controlo laboratorial das obras;
- **INFORMÁTICA** – que suporta e **DESENVOLVE** tarefas relacionadas com o Sistema de Informação Contabilística, subsistema de gestão de recursos humanos, aplicação de vencimentos, gestão Contabilística (incluindo o subsistema de Gestão do PIDDAC), interfaces com o controlo de obras e controlo de actividades de Conservação Corrente;
- **INVESTIGAÇÃO E DESENVOLVIMENTO** – **TRADUZIDO ESSENCIALMENTE NO ÂMBITO DO PROJECTO PORTICO**;
- **NORMALIZAÇÃO** – traduzido nas **ACTIVIDADES** inerentes à criação de normas sobre aspectos tão distintos como sejam a sinalização, a simbologia, a circulação e segurança rodoviárias, a geometria dos traçados, as zonas *non Aedificandi*, bancos de dados, caminhos paralelos, intersecções e nós de ligação;
- **OBRAS RODOVIÁRIAS** – que inclui as funções de controlo administrativo, coordenação, fiscalização, programação, realização e **ACOMPANHAMENTO** de obras. Corresponde *lacto sensu* às áreas de construção e conservação de estradas e pontes;
- **PLANO RODOVIÁRIO** – expresso pela elaboração de indicadores estatísticos, recolha e fornecimento de dados sobre o PRN;
- **TRÁFEGO** – concretizado através do **RECENSEAMENTO**, evolução, acompanhamento e coordenação dos vários estudos relativos a estradas e AE;

3.7 CONDICIONALISMOS

O âmbito temático e temporal da auditoria, já por si extenso e diversificado, evidenciou ainda, entre outros, os seguintes condicionalismos:

- A inexistência na JAE de uma cultura e rotina internas de controlo extra-financeiro;
- A complexidade resultante da intersecção entre os centros de decisão técnica e de decisão política;
- A complexidade de estabelecer relações e conexões entre os diversos tipos de informação fornecida, justificadas por um lado pelas condicionantes provocadas pelas mudanças tecnológicas ocorridas e por outro pela evolução experimentada ao longo dos anos da matriz de estrutura de dados;
- A mutabilidade do ambiente envolvente da JAE, nos últimos meses, ilustrada nomeadamente pela reestruturação em curso;
- As acções coincidentes de exercícios de controlo de outros órgãos e entidades;
- A necessidade de formalizar a maioria dos pedidos e solicitações de elementos de trabalho e, conseqüentemente, alguma dilação gerada no fornecimento de dados integradores e/ou esclarecedores da realidade onde intervém o PRN;
- Um quadro legal institucional e estrutural complexo que regula e intervém no sector de infra-estruturação rodoviária.



3.8 PONTOS FORTES E FRACOS

Importa evidenciar relativamente à JAE, instituição com mais de 70 anos, que o seu potencial técnico se mostrou inquestionável, mormente pela valia profissional dos seus quadros e pela capacidade de adaptação demonstrada.

A **estrutura**, departamentalizada, desconcentrada, extensa funcional e geograficamente, serve de base a uma organização (JAE) que se evidenciou pela relativa **uniformidade nos métodos** e nos processos de trabalho, designadamente nas evoluções registadas nos últimos anos, embora nos procedimentos adoptados ainda possam verificar-se alguns progressos de molde a garantir e assegurar a integral validade das transacções e a exactidão das informações fornecidas.

Noutro âmbito a ampla utilização dos meios informáticos, quer na automatização de procedimentos, quer na tentativa de gerir toda a informação estratégica para a JAE é outro ponto de realce.

Foram ainda perceptível a dificuldade de identificar a aderência directa entre os objectivos definidos pelo Governo e os planos concretizadores dessas directrizes embora tal tivesse sido, grosso modo, colmatado internamente através dos denominados exercícios de programação;

As alterações verificadas quanto à estruturação informativa dos indicadores e dos relatórios de actividade e de execução não permitiu uma análise comparativa e evolutiva directa e clara, quer sobre a real actividade da JAE, quer dos progressos conseguidos na RR. Reconhece-se, no entanto, o esforço de estabilização da estrutura da informação apresentada e a melhoria na qualidade da informação prestada nos relatórios de actividade de 1996 e 1997.

Sobrevem ainda que esta análise poderia ter sido mais profícua não fosse a inexistência de planos anuais concretizadores da estratégia definida pela JAE, superiormente aprovados, os quais deviam evidenciar a avaliação efectuada e exprimir as limitações (de recursos, de organização, etc.) e simultaneamente proceder a uma abordagem da gestão orientada para objectivos e resultados, portanto menos preocupada com a expressão de indicadores meramente estatísticos ou na execução de tarefas e de actividades.

A **dispersão da informação** existente no sector rodoviário combinada com a **ausência de harmonização dos indicadores** trouxe dificuldades de análise e de cruzamento de informação.



4 ENVOLVENTE DO SISTEMA RODOVIÁRIO NACIONAL

4.1 POLÍTICA EUROPEIA DE TRANSPORTES

A política europeia de transportes ⁽²⁴⁾ tem a sua **base jurídica** no art. 3.º, al. f) e n) e nos art.º 74.º, 84.º, 129.º-B e 129.º-D do Tratado CE, prosseguindo os **objectivos de**:

- Assegurar a mobilidade das pessoas e das mercadorias no interior do mercado interno com partida ou destino em países terceiros;
- Optimizar os meios de transporte, tanto a **nível técnico como organizativo**, a fim de facilitar o tráfego de passageiros e o transporte de mercadorias entre regiões além-fronteiras;
- Limitar o impacto dos transportes no ambiente.

Estes objectivos requerem **medidas** destinadas a reforçar a segurança nos transportes, reduzir o ruído e a poluição, tendo em conta o impacto ambiental da construção de estradas a nível da paisagem, fauna e flora.

A política de transportes tem como suporte os seguintes **instrumentos**:

- O apoio financeiro;
- A coordenação das medidas e políticas nacionais;
- O apoio de trabalhos de investigação e de desenvolvimento tecnológico no domínio dos transportes,
- A realização de acordos com países terceiros.

O quadro financeiro de apoio a médio prazo (1995/99) previa cerca de 1,8 mil MECUS para projectos de infra-estruturas de transporte de interesse comum e 240 MECUS para a promoção da investigação e do desenvolvimento tecnológico. Desde o início dos anos 80, a política comum dos transportes avançou consideravelmente na realização dos objectivos associados ao mercado interno.

A partir de 1993 passou a existir um **mercado comum dos transportes**, onde as transportadoras da UE podem **exercer livremente a sua actividade** sem entraves devido às fronteiras. O principal beneficiário deste mercado é o próprio sector dos transportes que emprega actualmente cerca de 7 milhões de pessoas, o que representa 6% do PIB.

As medidas adoptadas, até à data, pela UE, para realizar o mercado comum dos transportes e assegurar o seu funcionamento incidem, principalmente, na actividade das transportadoras.

A União considerou que a **livre iniciativa** seria a abordagem mais favorável para a economia no seu todo, adaptando o respectivo enquadramento regulamentar e limitando-o às questões de interesse público: custos reais, liberalização da navegação internacional, segurança, normas técnicas, protecção social dos trabalhadores, ordenamento do território de modo a garantir uma rede adequada de transportes, tendo simultaneamente em conta a protecção contra o ruído e a poluição. As

⁽²⁴⁾ O ponto 4.1, na sua globalidade foi influenciado pelos textos condensados a partir da Edição do Gabinete em Portugal do Parlamento Europeu e da Representação da Comissão Europeia em Portugal e baseados no livro “50 Anos de Europa” e pela edição “Europa de A a Z” da Comissão Europeia, ambos editados em CD-ROM;



regulamentações nacionais foram harmonizadas de modo a garantir condições equivalentes de concorrência e os controlos fronteiriços foram eliminados com a criação do mercado único.

A política comum dos transportes engloba **diferentes medidas estruturais**, tais como as do sector da navegação interior (acordos de desmantelamento para redução de sobrecapacidades) ou do sector dos caminhos de ferro (separação da rede e da sua exploração a fim de permitir a criação de empresas privadas e supranacionais). A Comunidade promove, ainda, o transporte combinado, nomeadamente o transporte rodo-ferroviário.

Uma das preocupações tem sido o problema associado à saturação das vias de tráfego nas zonas centrais de trânsito e nas aglomerações urbanas, os quais se têm vindo a agudizar, principalmente a nível das estradas, mas, igualmente nas ligações aéreas. As estatísticas falam por si: na Europa dos Quinze, em 1995, cerca de 70% das mercadorias (em t/km) e aproximadamente 80% dos passageiros (p/km) foram transportados por via rodoviária. Esta predominância dos veículos pesados e ligeiros no sistema actual de transportes leva a engarrafamentos quotidianos, afectando a qualidade de vida e o ambiente.

A fim de assegurar o desenvolvimento das **RT de transporte**, a Comunidade promove a interligação dos sistemas nacionais mediante a eliminação dos pontos de congestionamento, a colmatação de lacunas e a harmonização das normas técnicas (interoperabilidade). A UE concede apoio a projectos de infra-estruturas de interesse comunitário. Neste contexto o BEI disponibiliza recursos orçamentais e empréstimos, tendo em vista a integração multimodal

No âmbito do seu programa de apoio à investigação (4.º Programa-Quadro 1994/98), a UE promoveu projectos de investigação e de desenvolvimento tecnológico, promovendo, designadamente, projectos que utilizassem **novas tecnologias** para transferir uma parte do tráfego, no sentido de uma real procura de mobilidade para meios de transporte menos poluentes e para melhorar a fluidez global da circulação. Um melhor sistema de sinalização e comboios mais rápidos podem aumentar, por exemplo, a capacidade ferroviária. Os sistemas **telemáticos** (que combinam as técnicas da informática e das telecomunicações) podem evitar congestionamentos nas AE e nos centros urbanos bem como gerir melhor os trajectos e o transporte de mercadorias.

4.1.1 As Grandes Estradas de Tráfego Internacional (GETI)

As GETI que compreendem as ligações à Europa, traduzem-se, em Portugal, nos seguintes corredores:

| Tipificação | Cod. | Ligação | Fronteira | Corresp. PRN |
|------------------------|------|---|--------------------|--------------|
| Estradas de Referência | E80 | Aveiro – Viseu – Guarda – Vilar Formoso/Salamanca | Vilar Formoso | IP5 |
| | E80 | Lisboa – Aveiro | – | IP1 |
| | E90 | Lisboa – Montijo – Marateca – Évora – Caia / Badajoz / Madrid | Caia | IP7 |
| Estradas Intermédias | E01 | Aveiro – Porto – Valença / Pontevedra | Valença | IP1 |
| | E82 | Porto – Vila Real – Bragança – Quintanilha / Zamora | Quintanilha | IP4 |
| | E01 | Marateca – Ourique – Via do Infante – Vila Real de Santo António / Huelva / Sevilha | V. R. Sto. António | IP1 |
| Estradas de Ligação | E805 | V.N. Famalicão – Chaves – Vila Verde da Raia / Verin | Vila Verde da Raia | IC5 / IC 25 |
| | E801 | Coimbra – Viseu – Vila Real – Chaves – Vila Verde da Raia / Verin | Vila Verde da Raia | IP3 |
| | E802 | Celorico da Beira – Macedo de Cavaleiros | Quintanilha | IP2 |
| | E806 | Torres Novas – Abrantes – Castelo Branco – Guarda | – | IP6 |
| | E802 | Ourique – Beja – Évora – Estremoz – Portalegre – Castelo Branco – Guarda | – | IP2 / IP6 |

Da análise sumária dos corredores infere-se que a definição das estradas europeias vêm coincidir com a maioria dos IP projectados, notando-se a preocupação das estradas de ligação fecharem a malha da rede de estradas europeias passando pelos principais destinos nacionais.



Tribunal de Contas

4.1.2 O sistema de redes transeuropeias (RT)

A UE, possui a ambição de construir «grandes redes» à escala do continente europeu. Este sector da economia⁽²⁵⁾ regista actualmente um novo impulso, graças à importância, cada vez maior, conferida à noção de **mobilidade e ao lançamento das grandes RT**.

As prioridades de intervenção definidas traduzem-se na promoção das redes transeuropeias de transportes, criando acessibilidades a todos os cidadãos permitindo, segundo os seus **objectivos**:

- Uma **circulação mais eficaz**, mais segura e menos onerosa, aumentando a competitividade;
- Um **ordenamento do território europeu** no sentido de evitar a concentração de riquezas e de populações;
- A **criação de ligações com a Europa de Leste**, indispensáveis para responder às necessidades, aumentar os investimentos e incentivar as trocas comerciais.

O Concelho Europeu de Essen, realizado em Dezembro de 1994, aprovou 14 projectos de transportes, cuja data de início previsto deveria ter ocorrido antes do final de 1996, os quais teriam o benefício do apoio político e financeiro da União.

Destes incluía-se a AE **Lisboa-Valladolid (IP1/IP6/IP2)**, cujo investimento total era orçado em cerca de 1070 MECUS; a secção portuguesa era constituída pelo corredor **Lisboa /Torres Novas / Vilar Formoso**, com cerca de 363 Km de estrada que se previa estarem concluídos até 1999, num montante de 530 MECUS. Por seu turno a secção espanhola definida pelo corredor **Fuentes de Oñoro / Salamanca / Tordesilhas / Valladolid**, com cerca de 222 Km previa a sua conclusão após 2004 e orçava num montante de 540 MECUS.

Os projectos reflectem claramente a **prioridade consagrada ao reforço das alternativas ao transporte rodoviário**. Cerca de 80% de um orçamento total de 91 mil MECUS, destinam-se às **ligações ferroviárias** e 9% às ligações ferroviárias/rodoviárias. **Apenas 10% são consagrados à construção de novas estradas**.

Os **instrumentos de intervenção da UE** para as grandes redes traduziu-se, assim, no estabelecimento de orientações ou de «*planos directores*» que permitiriam identificar projectos de interesse comum para a rede transeuropeia de transportes. Estes planos deverão ser revistos com uma periodicidade quinquenal. Os planos directores versaram as seguintes modalidades:

- Grandes eixos rodoviários e de AE;
- Grandes eixos ferroviários de comboios de alta velocidade e de transporte combinado;
- Vias navegáveis;
- Prolongamento de redes para o leste da Europa;
- Portos e aeroportos;
- Sistemas de gestão do tráfego ligados às referidas infra-estruturas;
- Estabelecimento de planos de redes de transporte de energia;
- Um plano europeu de ordenamento do território (rede urbana);

A Europa é um mercado único, cujas potencialidades estão limitadas devido à falta de homogeneidade das infra-estruturas de transportes, energia e telecomunicações. Estas infra-estruturas foram

⁽²⁵⁾ Representa 7 % do PIB da União;



concebidas e construídas para dar resposta às necessidades de nações específicas, numa altura em que as suas economias eram muito menos interdependentes do que actualmente. Por este motivo, existem numerosas lacunas em termos de ligações físicas (tais como AE que não estão ligadas nas fronteiras nacionais) e também de ligações técnicas (tais como linhas telefónicas que não são compatíveis com comunicações electrónicas avançadas).

Na sua reunião em Bruxelas no final de 1993, o Conselho Europeu de Chefes de Estado e de Governo decidiu acelerar o desenvolvimento das RT. O Conselho Europeu aprovou as conclusões do Livro Branco da CE sobre o Crescimento, a Competitividade e o Emprego, segundo as quais as RT são essenciais para reduzir significativamente o desemprego até ao ano 2000.

As RT devem constituir infra-estruturas modernas e tecnologicamente avançadas que ligarão a Europa, reforçando a economia, criando mais emprego e melhorando a qualidade de vida para todos os cidadãos.

De acordo com o princípio da **subsidiariedade**, os Estados-Membros são os principais responsáveis pela criação das redes de transportes. Este princípio, estritamente observado pela UE, exige que as decisões sejam adoptadas ao nível político mais próximo do cidadão, tendo em conta os objectivos a atingir.

O papel da União consiste em **actuar como catalisador e em resolver os problemas** — utiliza os projectos propostos pelos Estados-Membros, transformando-os num esquema de rede, incentiva os Estados-Membros a apresentarem projectos e tenta encontrar soluções para os obstáculos financeiros e regulamentares.

Nos termos do Tratado da UE, que entrou em vigor em Novembro de 1993, as RT no domínio dos transportes, energia e telecomunicações constituem objectivos formais da UE. O Tratado confere à União **três tarefas principais**:

- estabelecer um conjunto de orientações que, nomeadamente, identifiquem os **projectos de interesse comum**;
- apoiar projectos de interesse comum através do financiamento de estudos de viabilidade e do fornecimento de **garantias de empréstimo ou bonificações de juros**;
- realizar todas as acções necessárias para assegurar a **interoperabilidade das redes**, incluindo a **harmonização das normas técnicas**.

No que diz respeito ao financiamento, os domínios dos transportes e da energia, exigem investimentos de tal envergadura (segundo as estimativas da Comissão será necessário um montante de 400 mil MECUS durante os próximos 15 anos), que será indispensável criar parcerias entre os sectores público e privado para que possam ser rapidamente realizadas.

A fim de atrair o investimento privado, os fundos do orçamento da UE são utilizados como um impulsor para obter montantes muito mais elevados, enquanto o BEI está rapidamente a tornar-se um dos principais fornecedores de empréstimos a favor de projectos de RT.

Os fundos da União provêm de 4 fontes:

- **ORÇAMENTO DA UNIÃO** – fornece as dotações necessárias para estudos de viabilidade e também para as garantias de empréstimos e bonificações de juro, o que permite desbloquear montantes muito mais elevados. Quando devidamente justificado, estes montantes podem também ser concedidos sob a forma de subvenções.
- **FUNDOS ESTRUTURAIS**, ou seja o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo de Coesão para as regiões menos favorecidas (apenas são elegíveis Espanha, Portugal, a Grécia e a Irlanda) e as iniciativas comunitárias tais como o INTERREG, que promovem a cooperação transfronteiriça



Tribunal de Contas

- **BANCO EUROPEU DE INVESTIMENTO (BEI)** – disponibilizando empréstimos a partir de uma "janela" destinada às RT; estes empréstimos estão especificamente adaptados às necessidades de grandes projectos de infra-estruturas
- **FUNDO EUROPEU DE INVESTIMENTO** – lançado em Junho de 1994, com um capital de 2 mil MECUS, o FEI é controlado, em 30%, por instituições financeiras privadas. Numa primeira fase, fornece garantias de empréstimo para projectos de RT, mas após três anos de funcionamento poderá começar a efectuar operações de financiamento em capital.

Lutando contra o tempo, a UE está a envidar todos os esforços, para que, no início do próximo século, esteja criada uma **rede integrada de transportes**. Tal rede deverá:

- Criar uma **economia mais vigorosa e competitiva** capaz de gerar novos postos de trabalho;
- Concretizar o **conceito de mobilidade sustentável**, a fim de melhorar o ambiente e preservar os recursos naturais do futuro sem sacrificar o crescimento económico do presente;
- Garantir uma **maior segurança das pessoas e um decréscimo do excesso de tráfego e de poluição**;
- Oferecer, para os viajantes e para as mercadorias, uma **maior escolha de meios de transportes e uma chegada mais rápida ao destino**;
- Melhorar as **ligações entre as regiões periféricas e as regiões centrais da União**;
- Estabelecer ligações com os países parceiros da Europa Central e Oriental que pretendem aderir à União;

Estes são os objectivos de um esquema de rede cujo custo se poderá elevar, segundo as estimativas da CE, a cerca de 220 mil MECUS no ano 2000 e a perto do dobro no ano 2010. Este esquema identifica os projectos de transporte que irão fazer parte da rede.

O esquema proposto pela Comissão inclui: 70 000 Km de vias ferroviárias, incluindo 22 000 Km de vias novas ou modernizadas para comboios de alta velocidade; 15 000 Km de novas estradas, devendo cerca de metade situar-se nas regiões periféricas da União, para completar uma rede de 58 000 Km que está já, em larga medida, construída; corredores e terminais para transporte combinado; 267 aeroportos de interesse comum, redes de vias navegáveis internas e portos marítimos.

A **ligação multimodal Portugal/Espanha/Europa** - Projecto prioritário n.º 8 (versão provisória)⁽²⁶⁾ -, tem por objectivo servir a faixa litoral de maior concentração populacional e de actividade económica (**Braga/Setúbal**) onde se incluem os principais centros económicos e urbanos (**Lisboa e Porto**), dotando-o de ligações alternativas a Espanha e ao resto da Europa. A sua génese resultou da evolução das negociações no âmbito do Conselho Europeu, vindo a ser adoptada em Dezembro de 1996 no Conselho de Dublin, a proposta do governo português com o apoio das autoridades espanholas.

Insere-se integralmente no âmbito das RT e requer um esforço continuado por parte do governo português, exigindo uma intervenção coordenada de todos os instrumentos financeiros comunitários existentes, nomeadamente a linha orçamental para as RT.

Numa perspectiva de **integração ibérica** são fundamentais os corredores de transportes **terrestres transversais**, que complementando o corredor longitudinal atlântico potenciem o papel do principais

⁽²⁶⁾ Fonte: Evolução do Sector de Transportes Terrestres – Documento Síntese, DGTT, Lisboa, Fevereiro 1998;

portos aí localizados e assegurem as conexões das redes multimodais. De referir que estão incluídos igualmente as vertentes dos portos e dos aeroportos, em articulação operativa das estruturas existentes e na criação de novas estruturas nesta área;

Foram definidos **quatro grandes corredores terrestres Portugal/Espanha**, incluindo infra-estruturas rodoviárias e ferroviárias devidamente **conectadas com os terminais portuários e aeroportuários**. A saber:

- **Galaico-português** – Corunha / Vigo / Valença / Porto / Lisboa / Setúbal / Sines;
- **Irun / Portugal** – Irun / Valladolid / Guarda / Aveiro / Porto / Lisboa / Setúbal / Sines;
- **Lisboa / Madrid** – França / Saragoça / Madrid / Badajoz / Setúbal / Lisboa;
- **Sudoeste Ibérico** – Figueras / Barcelona / Valência / Sevilha / Huelva / V.R. Stº. António / Lisboa;

Para além destes corredores existem ainda **dois corredores transversais** que atravessam regiões interiores mais deprimidas:

- **Valladolid / Bragança / Vila Real / Porto** – IP 4
- **Sevilha / Beja / Sines** – IP 8

4.2 POLÍTICA NACIONAL DE TRANSPORTES

O **enquadramento programático da política nacional de transportes** é traçado pelos programas dos Governos e pelas GOP, onde se enunciam **opções de carácter político e objectivos prioritários**, definem orientações e medidas de política para o sector, entre outros, das vias de comunicação.

4.2.1 Os programas de Governo

Programa do X Governo Constitucional (1985/87)⁽²⁷⁾

No âmbito do título “*Desenvolver a economia*” são apresentados os objectivos programáticos, as regras e os princípios que se definiram para orientar a actuação do Governo em matérias como os transportes, o planeamento e o desenvolvimento regional, bem como as finanças públicas.

Referia-se no Programa do Governo⁽²⁸⁾ que se deveria *assegurar o pleno aproveitamento dos recursos financeiros oriundos dos fundos estruturais e dos programas específicos comunitários em projectos*, coerentemente seleccionados, de desenvolvimento regional. *Tal aproveitamento estabelecer-se-ia num esquema de controlo rigoroso dos fluxos financeiros entre o Orçamento do Estado e o orçamento das Comunidades, cabendo a articulação ao Ministério das Finanças, no âmbito das suas competências próprias.*

No que respeitava ao “*Planeamento e desenvolvimento regional*”, as principais orientações do Governo referiam-se ao esforço a desenvolver no domínio do **investimento**, considerado **estratégico** para se atingir uma “*situação estruturalmente equilibrada*”.

Relativamente às **GOP para 1986**, e no que respeitava à vertente do desenvolvimento regional, a *acção assentaria na concretização de uma política de infra-estruturas, designadamente de transportes e comunicações, que facilitasse uma maior e mais rápida acessibilidade às regiões menos desenvolvidas.*

⁽²⁷⁾ O Programa do X Governo Constitucional foi publicado no Diário da AR a 16 de Novembro de 1985.

⁽²⁸⁾ Fonte: Assembleia da República, Direcção-Geral dos Serviços Técnicos, Divisão de Edições (1986) Programa do X Governo Constitucional -Apresentação e Debate, Lisboa.



Tribunal de Contas

No campo das **vias de comunicação** referia-se que *o investimento directo do Estado assumia grande significado, exigindo a implementação de mais eficazes mecanismos de planeamento e de coordenação dos projectos de investimento*, por forma a que as infra-estruturas de transporte pudessem razoavelmente satisfazer os objectivos, com a **melhor utilização possível dos recursos disponíveis**.

Seriam também consideradas pelo Governo as conclusões e recomendações que, no âmbito da UE, eram apontadas quanto aos custos a imputar na formação dos preços da utilização das infra-estruturas de transporte.

Dever-se-ia **valorizar os grandes eixos de circulação rodoviária**, ferroviária e fluvial, portos, aeroportos e aeródromos, com vista não só a *dar respostas às solicitações de tráfego existente e à melhoria das ligações internacionais mais significativas* para o desenvolvimento do País, como também às opções de desenvolvimento regional.

Como principais medidas sectoriais, quanto às estradas, referia-se a *finalização urgente dos trabalhos de construção dos IP, como forma de melhorar e homogeneizar as ligações com a Europa, e a construção de novos lanços de auto-estrada no itinerário Braga – Setúbal*.

Programa do XI Governo Constitucional (1987/91)⁽²⁹⁾

No âmbito do capítulo “**Modernizar o País. Criar mais riqueza**”, foram apresentados os princípios de actuação e objectivos programáticos do Governo em matérias como o planeamento e desenvolvimento regional, transportes e comunicações, **elegendo-se o investimento público um objectivo de planeamento**.

No **sector rodoviário** iriam ser *executados os planos de médio e longo prazos da JAE que foram aprovados pelo X Governo Constitucional, por forma a obter uma profunda alteração das condições de circulação nos itinerários principais e complementares de ligação aos grandes centros urbanos do País (mais de 80% do tráfego nacional)*.

Prosseguiria também o **esforço de construção de AE**, devendo a concessionária cumprir com o seu contrato, **executando, até fins de 1989, a ligação entre Braga e Coimbra e, até 1992, a ligação entre Braga e Setúbal**.

Os problemas específicos das AMLP mereceriam a maior atenção, destacando-se a construção da AE da Costa do Sol e infra-estruturas rodoviárias com ela conexas, o alargamento da Ponte sobre o Tejo, em Lisboa, o início das circulares rodoviárias interior e exterior de Lisboa, o prosseguimento da construção da via de cintura interna do Porto e a sua continuação para a margem Sul do rio Douro, através das vias já planeadas e da ponte do Freixo.

Seriam também intensificadas as **medidas de segurança rodoviária** respeitantes ao condutor, ao veículo e às **infra-estruturas**, com especial ênfase na **formação escolar, na formação e informação dos condutores, na inspecção dos veículos, na disciplina do trânsito, no saneamento das infracções e na fiscalização**.

⁽²⁹⁾ O XI Governo Constitucional apresentou o seu Programa de Governo à AR a 26 de Agosto de 1987.

Publicado no Diário da Assembleia da República, 5ª Legislatura, 1ª sessão legislativa, 2ª série, nº4, de 28 de Agosto de 1987.

Cfr. Assembleia da República, Direcção-Geral dos Serviços Técnicos, Divisão de Edições (1987) Programa do XI Governo Constitucional - Apresentação e Debate, Lisboa.



Programa do XII Governo Constitucional (1991/95)⁽³⁰⁾

No âmbito do capítulo “*Uma economia de mercado para o desenvolvimento económico e social*” foram apresentados os objectivos programáticos do Governo em relação ao planeamento e desenvolvimento regional e ao sistema de transportes, obras públicas e comunicações.

Relativamente ao “*Investimento público e instrumentos financeiros de apoio*”, o Governo **procuraria otimizar a utilização dos recursos** orientados para o desenvolvimento, através dos **dois instrumentos privilegiados para levar a cabo uma estratégia de desenvolvimento capaz de conduzir aos objectivos propostos: o PIDDAC e o QCA.**

As principais preocupações estratégicas no sistema de transportes, obras públicas e comunicações eram, entre outras, o **investimento na criação de infra-estruturas de ligação e articulação entre os vários sistemas de transporte, assegurando as ligações intermodais e uma política de infra-estruturas de transportes e comunicações agressiva, que garantisse melhores ligações urbanas, inter-regionais e internacionais.**

Relativamente ao sistema rodoviário, **prosseguir-se-ia a política de execução de novas infra-estruturas e da renovação das já existentes**, assegurando-se melhores ligações urbanas, inter-regionais e internacionais, cada vez mais necessárias ao desenvolvimento integrado do País nas suas vertentes social e económica.

Considerando que estavam em curso as obras em todos os itinerários previstos no PRN, seriam **concluídos até 1995 cerca de 75% dos respectivos percursos**, o que permitiria uma rápida ligação entre os grandes centros urbanos.

No que respeitava à RC, que garante a eficácia das ligações entre os pólos de maior interesse industrial, comercial e turístico, **seriam postos em execução até 1995, a quase totalidade dos itinerários complementares, dos quais ficariam concluídos cerca de 50%.**

As **ligações internacionais** seriam consideradas no âmbito do programa comunitário das RT.

Deveria também entrar em funcionamento até 1995 um amplo conjunto de **pontes internacionais e nacionais**, que aliviariam bloqueios existentes.

No que respeitava a **AE**, prosseguiria o programa de construção de novos troços, de acordo com o contrato de concessão estabelecido entre o Estado e a BRISA, S.A., e proceder-se-ia ao alargamento e renovação dos troços críticos.

O Governo prosseguiria ainda o esforço que vinha a desenvolver na área da conservação da rede viária nacional no sentido de garantir a circulação rodoviária nas melhores condições de segurança.

Programa do XIII Governo Constitucional (1995/99)⁽³¹⁾

No âmbito dos capítulos “*Área política e de reforma do Estado*” e “*Economia e desenvolvimento*” são apresentados os **objectivos e princípios** que devem orientar a acção do Governo em relação à

⁽³⁰⁾ O XII Governo Constitucional apresentou o seu Programa de Governo() à AR a 11 de Novembro de 1991. Publicado no Diário da Assembleia da República, VI Legislatura, 1ª sessão legislativa, 2ª Série C, suplemento nº1, de 15 de Novembro de 1991.

Cfr. Assembleia da República, Direcção-Geral dos Serviços Técnicos, Divisão de Edições (1992) Programa do XII Governo Constitucional - Apresentação e Debate, Lisboa.

⁽³¹⁾ O XIII Governo Constitucional apresentou o seu Programa de Governo à AR a 7 de Novembro de 1995.

Publicado no Diário da Assembleia da República, VII Legislatura, 1ª sessão legislativa, II Série-A, Suplemento ao nº2 de 0 de Novembro de 1995.

Cfr. Assembleia da República, Direcção-Geral dos Serviços Técnicos, Divisão de Edições (1996) Programa do XIII Governo Constitucional - Apresentação e Debate, Lisboa.



Tribunal de Contas

Administração Interna (Segurança rodoviária) e ao equipamento social (onde se incluem as infra-estruturas e transportes), respectivamente.

Nos termos do Programa do Governo, “*no domínio da segurança rodoviária*” considerou-se prioritário um conjunto de acções de estudo, prevenção e fiscalização de que se destacam:

- A promoção de **campanhas de segurança rodoviária** com base no estudo das causas e factores intervenientes nos acidentes e nos sectores da população de mais elevada **sinistralidade**;
- O lançamento de um **programa de reabilitação da sinalização das estradas portuguesas** e determinação das **zonas de acumulação de acidentes**.

Para as **infra-estruturas e segurança rodoviária** foram estabelecidas pelo Governo as seguintes prioridades:

- **reconfiguração do sistema logístico nacional**, tendo em vista não só os fluxos internos como as ligações à Europa e particularmente a Espanha;
- adopção e aplicação das normas de segurança global do sistema de transportes.

Para os “*Transportes rodoviários*” destaca-se que o desenvolvimento das infra-estruturas rodoviárias deveria ser enquadrado na política de desenvolvimento regional, quer para **garantir um bom funcionamento das relações entre as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto e os outros centros urbanos**, quer para sustentar o objectivo de **recuperação/revitalização de pólos urbanos do interior**.

Para a prossecução deste **objectivo** deveriam tomar-se as seguintes **medidas**:

- a) **Melhoria das condições de mobilidade** através da construção ou reconstrução de troços da rede viária, com a seguinte hierarquia de programação:
 - AE ou IP de alta densidade;
 - IC das áreas com elevada densidade urbana;
 - Restantes IP e restantes IC;
 - Eliminação de estrangulamentos e a conservação de outras estradas da rede nacional que permitissem a fixação de populações e o crescimento sustentado dos centros urbanos de média dimensão.”
- b) Melhoria significativa da **segurança rodoviária** por reforço da sinalização vertical e horizontal, guiamento e balizagem, guardas de segurança, etc..

Relativamente à “*Mobilidade em áreas urbanas*” nos objectivos e medidas a desenvolver, foi dado particular destaque aos **aspectos qualitativos e de articulação inter-modal do sistema de transportes das áreas urbanas**, nomeadamente para as AMLP.

Para a AMP foi proposta a “*conclusão das vias de cintura interna e externa do Porto*”.

4.2.2 As Grandes Opções do Plano

As GOP consubstanciam, de forma inteligível, as decisões políticas globais e sectoriais tomadas com o intuito de suportar a estratégia da governabilidade dos investimentos. O Plano, tomado como um todo, cabe na sua concepção ao Governo, tanto porque lhe incumbe tomar a atitude de elaborar as propostas de lei das GOP como de elaborar e aprovar os planos operacionais, de concretizar as medidas previstas nos planos, de coordenar a execução descentralizada dos mesmos e ainda elaborar os relatórios da execução dos planos.



Grandes Opções do Plano de 1985⁽³²⁾

Na política sectorial para os transportes destacam-se nas GOP/85:

- a reestruturação dos transportes rodoviários;
- a modernização e expansão da sua frota e das infra-estruturas de apoio;
- a racionalização da rede e da organização dos transportes rodoviários.

Grandes Opções do Plano de 1986⁽³³⁾

As GOP/86 elegeram como uma das opções a atribuição de **prioridades**, em matéria de investimento público, às infra-estruturas de apoio ao sector produtivo, nomeadamente às vias de comunicação.

No âmbito da política sectorial para os transportes, os **objectivos** a atingir para as vias de comunicação - âmbito rodoviário - eram os seguintes:

- Modernizar o sistema de estradas e AE;
- Implementar o PRN.

No sentido de prosseguir estes objectivos, foram enunciadas as seguintes **opções**:

- Prosseguimento dos trabalhos relativos aos itinerários rodoviários principais;
- Reabilitação dos pavimentos da RR principal; reforço e modernização dos meios de conservação existentes;
- Prosseguimento da expansão da rede de AE de acordo com os programas aprovados.

Grandes Opções do Plano/88⁽³⁴⁾

As GOP/88 adoptaram como uma das opções a de “*organizar o espaço e modernizar as infra-estruturas, o que implicava, no quadro de uma desregulamentação e liberalização graduais de mercados, reforçar os meios afectos à política de transportes, com vista a renovar e ampliar os principais eixos e infra-estruturas de comunicação de Portugal, em termos de acessibilidades internas (inter-regionais e intra-regionais) e externas, prosseguindo o implemento do PRN*”.

A linha de actuação fundamental na **prosecução de tais objectivos e estratégias seria a** Melhoria geral das acessibilidades inter-regionais e intra-regionais, permitindo garantir uma maior eficiência na satisfação das necessidades dos cidadãos e um mais completo aproveitamento dos recursos do país.

Assim, do proposto para o sistema rodoviário salienta-se:

No **plano integrado** (primeira prioridade) dos acessos rodoviários a Lisboa seriam, com especial importância, iniciadas obras num laço da circular regional interna (Miraflores – Buraca). Seriam ainda iniciadas obras de construção na AE da Costa do Estoril.

No **Programa MRF** (cerca de 12 MC em 1988) a primeira prioridade centrava-se na continuação dos IP5 (Aveiro – Vilar Formoso), com 3,3 milhões, IP4 (Porto – Vila-Real – Bragança), com 3.4 milhões, bem como na melhoria da circulação no IP1 (Valença – Braga – Porto – Coimbra – Lisboa – Setúbal – Faro – Vila Real de Santo António), com 1 milhão de contos, que constituiria a espinha dorsal da infra-estrutura rodoviária do País.

Seriam também prosseguidos e incrementados os trabalhos no IP2, principal via longitudinal do País (Bragança – Guarda – Castelo Branco – Portalegre – Évora – Beja – Ourique), com 1,1 MC, e no IP3 (Chaves – Vila Real – Viseu – Figueira da Foz), com 1,7 milhões.

⁽³²⁾ Lei n.º 2-A/85, de 28/2;

⁽³³⁾ Lei n.º 10/86, de 30.4;

⁽³⁴⁾ Lei n.º 3/88, de 26/1;



Tribunal de Contas

Grandes Opções do Plano de 1989-1992⁽³⁵⁾

Nas GOP 1989/92 a opção de **reconverter e modernizar a economia** incorporava a política de transportes para o horizonte de 1992, a qual visava prosseguir, designadamente, a implementação do PRN/modernização da rede nacional de estradas, incluindo os itinerários de ligação ao resto da Europa.

No **âmbito do sistema rodoviário** (modernização da rede nacional de estradas, incluindo os itinerários de ligação à Europa) prosseguiram-se os seguintes **objectivos**:

- Aceleração do esforço de construção das Redes:
 - **Fundamental** (IP), de forma a atingir perto de **80% de execução**;
 - **Complementar** (IC) de forma a atingir perto de 70% de execução (bem como variantes e aglomerados urbanos);
- Continuação do **esforço de construção da Rede de AE** (200 km), mormente na ligação Braga – Setúbal;
- Prosseguimento da **reabilitação e conservação periódica** da rede nacional;
- Melhoria da **segurança rodoviária**;
- Definição da **nova RR municipal**.

A **concretização destes objectivos** seria atingida:

- **Actuando prioritariamente nos IP** que melhorassem as ligações à Europa, particularmente o IP5 (Aveiro – Vilar Formoso), IP4 (Porto – Braga), IP1 (Valença – Vila Real de Santo António) e nas principais vias longitudinais do País – IP2 (Bragança – Ourique) e IP3 (Chaves – Figueira da Foz).;
- Em paralelo proceder-se-ia **prioritariamente à construção dos IC** transversais como o IC5 (Póvoa do Varzim – Murça), IC8 (Figueira da Foz – Segura), IC4 (Sines – Faro) e ainda no IC1 longitudinal (Lisboa – Porto).
- Continuando a execução das intervenções previstas no Programa Conservação Periódica quanto à **reabilitação e conservação periódica** da rede nacional e à melhoria da segurança rodoviária.
- **Implementando a regulamentação** do processo de transferência para as autarquias da gestão das **estradas nacionais a desclassificar**.

Considerando, ainda, os **estrangulamentos** que afectavam o sistema de transportes e respectivas infra-estruturas nas AMLP, e no intuito de garantir a fluidez de tráfego, melhorar substancialmente o nível de serviço prestado e contribuir para a poupança de energia, visava-se, **como objectivo**, acelerar a construção das infra-estruturas rodoviárias de acesso às cidades de Lisboa e Porto.

Grandes Opções do Plano de 1989⁽³⁶⁾

As GOP/89, enquadrando-se nas Grandes Opções definidas para o médio prazo, apontavam como um dos **objectivos** a continuação do esforço global de investimento, público e privado, nomeadamente nos sectores apoiados pelos fundos estruturais comunitários, salientando o impulso do crescimento do investimento público (cerca de 15%) nas áreas das infra-estruturas físicas.

⁽³⁵⁾ Lei n.º 115/88, de 30.12;

⁽³⁶⁾ Lei n.º 115/89, de 30.12;



Grandes Opções do Plano de 1990⁽³⁷⁾

A concretização das GOP/90 – as quais se inserem, também, nas Grandes Opções definidas para o médio prazo -, no âmbito da estrutura económica, reportando-se essencialmente à área de **incidência dos apoios estruturais comunitários** a Portugal, apontava como um dos eixos de actuação o do reforço da infra-estrutura económica.

No âmbito das **vias de comunicação** seria lançado um extenso programa de melhoria das acessibilidades (**PRODAC**), integrando os seguintes tipos de infra-estruturas no âmbito rodoviário:

- Prosseguimento da execução dos planos a médio e longo prazos da JAE e da Brisa, intervindo **prioritariamente nos IP de ligação internacional e com funções de descongestionamento de tráfego** ou de desenvolvimento regional, permanecendo estas funções como determinantes nas intervenções nos IC e outras EN;
- Simultaneamente, proceder-se-ia à construção de numerosas **variantes a aglomerados urbanos**, à reabilitação e **conservação periódica** da rede nacional e **à melhoria da segurança rodoviária**;

Seriam ainda apoiadas, através de contratos de cooperação a celebrar com os municípios, as **grandes reparações nas vias rodoviárias** que delas careciam e que deixaram de pertencer à AC devido à definição da **nova rede Municipal** decorrente do PRN;

Para as **AML** evidenciavam-se como **objectivos** o prosseguimento do esforço de investimento em curso, designadamente na construção das circulares regionais interiores e exteriores, variantes, radiais e beneficiação de troços de estradas;

Especificamente para a **AML** visava-se o início da construção da terceira via do sublanço Sacavém – Vila Franca de Xira. Com vista à eficácia da circulação prosseguiria a construção da AE da Costa do Estoril e seria lançada a via Norte – Sul.

Grandes Opções do Plano para 1991⁽³⁸⁾

As GOP/91, enquadrando-se igualmente nas GOP para o período de 1989/92, consideravam como uma das opções a modernização e o crescimento sustentado da economia.

A **opção** pela modernização e crescimento sustentado da economia implicava o reforço do aparelho produtivo e a sua adaptação às novas condições internacionais, nomeadamente ao nível de uma concorrência externa acrescida e da necessidade daí decorrente de maior competitividade e diversificação. O processo de modernização seria levado a cabo tendo em consideração o papel do Estado na modernização dos grandes sistemas de enquadramento da actividade produtiva e, nomeadamente, das infra-estruturas de transportes e comunicações.

Dos **grandes objectivos** estabelecidos para a política de desenvolvimento regional, releva-se a **melhoria dos níveis de acessibilidade** inter e intra-regional, proporcionando uma maior fluidez de circulação e contribuindo para aumentar o grau de integração entre todas as parcelas do território nacional.

A **contribuição da Comunidade Europeia** para a modernização seria dada através da manutenção de linhas de apoio à correcção de assimetrias regionais e a continuação dos esforços de modernização sectorial iniciadas no período 1989/93. Assim um dos três alvos a merecer particular atenção seria as infra-estruturas necessárias para um país periférico poder dotar-se de efectivas RT, como por exemplo, AE.

⁽³⁷⁾ Lei n.º 100/89, de 29.12;

⁽³⁸⁾ Lei n.º 64/90, de 28.12;



Tribunal de Contas

Grandes Opções do Plano de 1992⁽³⁹⁾

Nas GOP/92 – inseridas no quadro das opções estratégicas para o período 1989/92 – referia-se, como um dos princípios, a “imperiosa exigência de prolongamento da preparação das infra-estruturas como elemento potenciador e catalisador da internacionalização”.

Na concretização do princípio enunciado, seriam observados os imperativos de preparação das infra-estruturas físicas e dos transportes.

Seria assim desenvolvida uma actuação que consolidasse uma rede de transportes que permitisse responder às necessidades internas de desenvolvimento e que permitisse, também, explorar as oportunidades criadas pelo acentuar da internacionalização através, designadamente :

- Da participação no desenvolvimento das RT;
- Do prosseguimento da construção da malha rodoviária, nomeadamente dos itinerários principais e complementares.

Grandes Opções do Plano de 1993⁽⁴⁰⁾

Das opções formuladas destaca-se a de fortalecer a competitividade e o movimento de internacionalização da economia, tendo sido privilegiada uma actuação que visasse prosseguir a modernização das infra-estrutura de transportes e comunicações, por forma, designadamente, a promover o equilíbrio espacial no território nacional, as ligações eficientes ao espaço comunitário, a acessibilidade das populações a bens e serviços e a mobilidade dos factores produtivos.

Assim, em 1993, o esforço de **desenvolvimento de acessibilidades** no âmbito rodoviário seria prosseguido através :

- Da **execução dos planos a médio e longo prazo da JAE** e da Brisa com a conclusão de vários projectos e o lançamento de novos;
- Do apoio, através de **contratos de cooperação a celebrar com os municípios**, das grandes reparações nas vias rodoviárias carecidas e que deixaram de pertencer à AC devido à definição da nova rede municipal decorrente do PRN.

Quanto à **AML**, a JAE e a Brisa promoveriam a execução da Variante de Torres Vedras, de troços da CRIL, da Radial de Sintra e da CREL.

Relativamente à **AMP** a JAE e a Brisa dariam início, em especial, à execução das seguintes obras: acessos à ponte do Freixo, Barosa – Ponte do Freixo (IC 23); alargamento do troço Coimbrões – Via Rápida (IC 1), Freixieiro – EN 13 e lanço da AE n.º 4 – Via Norte/Águas Santas.

Opções Estratégicas para o Desenvolvimento do País no Período 1994/99⁽⁴¹⁾

As Opções Estratégicas para o desenvolvimento do País no período 1994/99 (em matéria de redes de transportes) tomam em consideração uma conjuntura internacional marcada pelo reforço das políticas comunitárias regionais e pela consolidação da, na altura recém-lançada, política de RT, em resultado da concretização do mercado único, que iria constituir um factor de dinamização e racionalização do aparelho produtivo europeu.

As Opções estratégicas para o desenvolvimento do País no período 1994/99 definiam o enquadramento do Plano de Desenvolvimento Regional – PDR -, que constituiria a proposta negocial com as instâncias comunitárias para aplicação dos recursos estruturais comunitários até 1999.

⁽³⁹⁾ Lei n.º 1/92, de 9/3;

⁽⁴⁰⁾ Lei n.º 30-B/92, de 28.12;

⁽⁴¹⁾ Lei n.º 69/93, de 24/9;



Na 2ª opção, “*preparar Portugal para a competição numa economia global uma das linhas estratégicas respeitava à criação de infra-estruturas e redes para a internacionalização e modernização da economia, garantindo o seu funcionamento eficiente*”.

Esta 2ª opção estratégica – *preparar Portugal para a competição numa economia global* – abrangia a criação de infra-estruturas e redes para a internacionalização e modernização da economia, garantindo o seu funcionamento eficiente, estabelecendo no respeitante aos transportes e comunicações – âmbito rodoviário – os seguintes **objectivos prioritários**:

- **Conclusão das redes de transportes** que contribuíssem para descongestionar e articular o litoral e aproximá-lo das regiões do interior;
- Melhoramento das condições de mobilidade no interior das grandes áreas urbanas, melhorando as condições de vida das populações e oferecendo ao sector empresarial factores de competitividade adicionais;
- Desenvolvimento da racionalidade e eficácia dos sistemas de transportes, nomeadamente pela maior concorrência e articulação modal.

Na prossecução destes objectivos, formularam-se as seguintes **linhas de actuação**:

- **Modernização das principais ligações terrestres** – rodoviárias e ferroviárias – **com a Espanha**, integrando-as no conceito de **RT**. Essas ligações deveriam permitir quer um acesso à fronteira dos Pirinéus, quer uma conexão com Madrid, a partir de Lisboa. Tais ligações deveriam passar a dispor de boas interfaces rodo e ferroviárias com os principais portos do País;
- **Construção ou modernização de algumas das principais vias de transporte terrestre que permitissem um trânsito rápido de passageiros ao longo do litoral** (nomeadamente pela concretização das novas travessias do Tejo e pela introdução dos comboios pendulares na linha Norte) e um descongestionamento dos principais eixos dos transportes de mercadorias, situados no litoral, através de itinerários que contribuíssem igualmente para quebrar o isolamento do interior. Estes eixos deveriam ficar articulados com as principais ligações terrestres à Europa;
- Realização de um **conjunto de infra-estruturas de transportes que permitissem descongestionar e regionalizar espacialmente as duas áreas metropolitanas**. Essas infra-estruturas deveriam permitir desviar tráfego regional e nacional dos centros urbanos; assegurar maior cobertura rodoviária intra-regional, em vez de uma polarização excessiva pelas principais cidades daquelas áreas; complementar a construção de circulares rodoviárias internas e externas dessas cidades; expandir e renovar os sistemas ferroviários de transporte de massa (metro e suburbanos) e realizar as interfaces entre as várias redes e modos de transporte favorecendo o transporte público, sobretudo o transporte colectivo urbano, melhorando deste modo a qualidade de vida das cidades;
- Desenvolvimento de um conjunto de actuações destinadas a **reduzir o impacto ambiental do sector dos transportes**, quer ao nível da construção de infra-estruturas quer de gestão de tráfego.

Grandes Opções do Plano de 1994⁽⁴²⁾

As GOP/94 englobam-se na estratégia de médio prazo para o desenvolvimento do país no período 1994/99.

⁽⁴²⁾ Lei n.º 74/93, de 20.12;



Tribunal de Contas

A 2.^a opção das GOP, “*preparar Portugal para a competição numa economia global*”, definia como vector de actuação a criação de infra-estruturas e redes para a internacionalização e modernização da economia, garantindo o seu funcionamento eficiente.

As principais áreas de acção nos transportes rodoviários – infra-estruturas – centravam-se no que ao MRF respeitava, no **acesso externo e inserção de Portugal nas RT**, evidenciando-se, nas infra-estruturas rodoviárias o prosseguimento das obras de construção dos IP1, IP2, IP3, IP4, IP5, IP6 e IP7, designadamente com a conclusão dos lanços Palmela/Marateca, Vila Real/Golfeiras e Torres Novas/Atalaia e o lançamento dos lanços Marateca/Alcácer, Braga/Ponte de Lima, Guarda/Teixoso, Santa Eulália/Trouxemil, Raiva/Tondela, Variante de Castro D’Aire, Reconcos/régua, Bragança/Quintanilha e Vila Boim/Caia.

Grandes Opções do Plano de 1995⁴³

As GOP/95 enquadram-se na estratégia de médio prazo para o desenvolvimento económico e social do período de 1994/99.

A 2.^o opção das GOP/95, “*preparar Portugal para a competição numa economia global*”, privilegiava acções que permitissem continuar a expansão e a renovação das infra-estruturas de transportes, *visando o acréscimo de mobilidade no interior do País e o acesso externo e a inserção de Portugal nas RT*.

As **acções** que se evidenciam no sector dos transportes – infra-estruturas – são no âmbito do **acesso externo e inserção de Portugal nas RT**, o **avanço das obras** nos IP1, IP2, IP3, IP4, IP5, IP6 e IP7, designadamente nos lanços Nó de Santa Iria, Ponte do Freixo e Acessos Sul, S. Mansos – Vidigueira, Porto Quintanilha, Atalaia – Abrantes e Marateca – Montemor, Acessos Norte da Ponte do Freixo, Castelo Branco – Soalheira, ligação do IP3 (Fail) ao IP5, Reconcos – Régua, Variante da circunvalação de Bragança e Nó das Pirâmides – Nó da Barra e ainda, o **início dos lanços** Marateca – Grândola, Guarda – Treixoso, Abrantes – Mouriscas, Montemor – Évora e Braga – Guimarães pertencentes, designadamente, aos IP1, IP2, IP6, IP7 e IP9.

Grandes Opções do Plano de 1996⁴⁴

As GOP/96 inserem-se na estratégia de desenvolvimento da economia portuguesa consignada no programa do Governo.

Na 4.^a opção – *valorizar o território no contexto europeu, superar os dualismos cidade/campo e centro/periferia* – visava-se a selectividade no prosseguimento, sustentado e bem dimensionado, do ritmo da construção rodoviária.

Das grandes linhas de política do Governo quanto a infra-estruturas, redes e serviços básicos, referia-se, especificamente para os transportes terrestres:

- A actuação do Governo orientada pelo desenvolvimento de uma política integrada e sustentável, tendo como elementos fundamentais o direito à **mobilidade e à qualidade de vida** das populações, numa perspectiva nacional e de ligação ao exterior.
- O desenvolvimento das infra-estruturas de transporte entendido como um elemento de políticas globais de mobilidade, integrando a oferta e condições de exploração dos transportes públicos, bem como a regulação da utilização do automóvel.
- A inclusão, nas infra-estruturas, de elementos de grande qualidade, capazes de suportar a deslocação de pessoas e a logística comercial, em complemento com sistemas de

⁽⁴³⁾ Lei n.º 39-A/94, de 27.12;

⁽⁴⁴⁾ Lei n.º 10-A/96, de 23.3;

comunicação e informação que permitam à(s) base(s) económica(s) actuar com competitividade acrescida no contexto internacional.

- Que uma boa rede de infra-estruturas de transporte terrestre, rodoviário e ferroviário, articulada sem complexos com a rede espanhola, constituiria um elemento importante de valorização do território no contexto europeu, no âmbito de uma estratégia de intensificação da circulação de pessoas, da troca de bens e das relações entre instituições e agentes económicos.
- Que o PRN continuava a ser um instrumento importante, que interessava **actualizar e reprogramar para produzir rapidamente as condições desejadas**. Neste contexto impunha-se a assunção de prioridades ao longo do eixo Norte – Sul e nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto.
- A cobertura do território pela rede nacional, devendo esta assegurar condições de funcionamento ao sistema de cidades do interior e outros centros, devidamente articulado com os sistemas viários municipais e suportando o desenvolvimento e a modernização do mundo rural.
- A necessidade de fazer opções claras quanto à configuração da **componente nacional das RT de transportes**, assumindo os elementos viários previstos no PRN, na perspectiva que o seu funcionamento global iria permitir uma distribuição de fluxos, determinada pelos principais pólos geradores de tráfego.

Grandes Opções do Plano de 1997⁽⁴⁵⁾

As GOP 97, inserindo-se na estratégia de médio prazo para o desenvolvimento da economia portuguesa, consignada no programa do Governo, consagravam como uma das opções de médio prazo – 4ª opção – a valorização do território no contexto europeu, superando os dualismos cidade/campo e centro/periferia (cf. art.º2º e 3º, al. d))

Das **opções de política** para a área de acessibilidades – transportes rodoviários – infra-estruturas – redes e sua implementação – destacam-se:

- **A Revisão do PRN**, consolidando a RF, ampliando a rede complementar e criando um escalão viário de estradas regionais que mobilizasse a capacidade de projecto e de execução técnica e financeira das empresas especializadas;
- O enquadramento da realização do PRN por um programa de médio prazo, **visando a entrada em serviço ou conclusão até ao ano 2000 da totalidade dos IP** e, pelo menos, **50% dos IC** e a execução de programas específicos de investimento rodoviário para:
 - Redução da sinistralidade, por investigação das causas, sinalização e correcção de traçados;
 - Alargamento da rede de AE;
 - Estabelecimento de variantes e circulares urbanas;
 - Manutenção corrente.
- **Concepção de um sistema de infra-estruturação electrónica das rodovias**, capaz de suportar acções de fiscalização da exploração e viabilizar a internacionalização dos custos de utilização;
- **Compatibilização da REN e da rede NATURA 2000 com os corredores do PRN** e da rede ferroviária nacional, em colaboração com o Ministério do Ambiente;

⁽⁴⁵⁾ Lei n.º 52-B/96, de 27/12;



Tribunal de Contas

- **Revisão do estatuto das estradas nacionais**, actualizando normas técnicas, viabilizando novos quadros institucionais de construção e exploração, reforçando a defesa da zona da estrada, regulando e taxando as ocupações e utilizações marginais;
- **Definição do estatuto das estradas regionais**, estabelecendo os níveis de intervenção específica dos diversos corpos do Estado e os quadros de financiamento da sua construção e reparação;
- **Reformulação do projecto do estatuto das estradas municipais**, por forma a integrar o normativo das estradas nacionais, fixar regras de cadastro e ordenar os processos de (re)classificação;
- **Reformulação das bases do contrato de concessão da Brisa** – Auto-Estradas de Portugal, S.A.;
- Formulação do quadro jurídico e económico para o lançamento de novas concessões de construção e exploração de AE e lançamento de novos concursos para a construção e exploração de estradas em regime de “project finance”;
- **Ajustamento da lei orgânica da JAE por forma a racionalizar os seus mecanismos** de intervenção regional, generalizar a função de entidade reguladora de concessões de AE, de outras estradas e de áreas de serviço, reforçar a função de autoridade na defesa da zona de estrada e na regulação e taxação da ocupações e actividades marginais, aumentar a autonomia administrativa e financeira, repor competitividade no recrutamento de pessoal técnico qualificado e descongestionar os quadros administrativos e auxiliares;
- **Criação de empresa instrumental de serviços de projecto e obra rodoviária**, para dinamização e flexibilização da execução dos programas de construção da JAE, recorrendo a meios humanos, técnicos e financeiros disponibilizados pelo sector público.

4.2.3 O Plano Anual

O último Plano anual aprovado e publicado pelo Governo foi o Plano para 1986 – DL n.º 24/87, de 13/1 – tendo sido elaborado de harmonia com as GOP constantes da Lei n.º 10/86, de 30/4.

Este Plano, no que respeitava ao PIDDAC para **1986**, estipulava que este programa de investimentos, não incluindo os PIDR's nem a dotação para investimentos intermunicipais, ascendia a **129,153 MC**, dos quais **113,540 MC** financiados pelo OE.

Na distribuição das verbas um dos sectores privilegiados era o dos transportes e comunicações, apresentando-se no quadro infra a discriminação das dotações por alguns dos programas do sector, entre os quais se contam os relativos à MRF e à MRC.

| Sector | Programa | Dotação Inscrita para 1986 | |
|----------------------------|--|----------------------------|-----------|
| | | OE | O. Fontes |
| Transportes e comunicações | Melhoria das condições de segurança rodoviária | 175 000 | |
| | Acessos às áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e outros centros urbanos | 1 129 900 | |
| | Modernização da rede fundamental | 7 568 000 | |
| | Modernização da rede complementar | 5 514 800 | |
| | Rede secundária | 1 270 300 | |
| | Conservação periódica e melhoria da segurança rodoviária | 1 500 000 | |
| | Despesas comuns aos diferentes programas – JAE | 1 600 000 | |
| | Modernização da rede fundamental/acções comuns (CEE) | 484 000 | |

4.2.4 O QCA I (1989-1993)

Objectivos estratégicos e directrizes do PDR

A partir da filosofia de desenvolvimento expressa nas GOP, o PDR definia o quadro estratégico e operativo que estava subjacente à celebração de um contrato de desenvolvimento a estabelecer entre Portugal e a UE.

Para o período de 1989 a 1993, o PDR preconizava a canalização do esforço de investimento em capital produtivo, infra-estruturas e recursos humanos como principal instrumento indutor do crescimento, num ambiente macro-económico saudável.

Neste contexto, o PDR definia dois grandes **objectivos estratégicos**:

- Convergência real entre as economias portuguesas e Comunitária, o que implicava ritmos de crescimento superiores às médias comunitárias;
- Promoção da coesão económica e social no plano interno.

Tendo em conta estes objectivos, o PDR indicava um conjunto de vertentes de intervenção que deveriam ser privilegiadas:

- Criação de infra-estruturas económicas;
- Apoio ao investimento produtivo;
- Desenvolvimento dos recursos humanos;
- Melhoria da competitividade da agricultura;
- Reconversão industrial;
- Desenvolvimento das regiões.

Eixos prioritários de intervenção

O QCA I do PDR para o período de 1989 a 1993, aprovado pela CE a 31 de Outubro de 1989, **definia 6 eixos prioritários de intervenção**:

- Eixo 1 – Criação de infra-estruturas económicas com impacto directo sobre o crescimento económico equilibrado;
- Eixo 2 – Apoio ao investimento produtivo e às infra-estruturas directamente ligadas a este investimento;
- Eixo 3 – Desenvolvimento dos recursos humanos;
- Eixo 4 – Promoção da competitividade da agricultura e desenvolvimento rural;
- Eixo 5 – Reconversão e reestruturação industriais;



Tribunal de Contas

- Eixo 6 – Desenvolvimento das potencialidades de crescimento das regiões e desenvolvimento local.

Estes eixos de intervenção prioritária tinham como objectivo enquadrar de forma operativa e exaustiva a multiplicidade de problemas de desenvolvimento que afectavam o conjunto do território Português, designadamente os que decorriam da localização periférica do país em relação ao eixo central da economia comunitária, das assimetrias regionais e dos desequilíbrios internos, das deficiências infra-estruturais e das limitações e ineficácia dos sistemas de educação e de formação profissional.

Definição do eixo “Criação de infra-estruturas económicas com impacto directo sobre o crescimento económico equilibrado”

No conjunto destas vertentes de intervenção, o Eixo de “Criação de infra-estruturas económicas com impacto directo sobre o crescimento económico equilibrado” (Eixo 1) incorporava 3 domínios de acção, entre os quais o das **comunicações e telecomunicações**, cuja definição resultava do quadro estratégico de desenvolvimento das GOP.

Este domínio de acção tinha como objectivo ligar Portugal aos grandes eixos europeus rodoviários e ferroviários e assegurar as boas ligações inter e intra-regionais que permitiriam alargar os mercados, baixar os custos das mercadorias e minorar os efeitos da situação periférica.

Para este efeito foram definidas formas de intervenção que incluíam um programa operacional e dois projectos:

- **Programa de Desenvolvimento das Acessibilidades (PRODAC)**, o qual englobava diversos tipos de infra-estruturas, nomeadamente estradas, ligando os grandes centros do País, caminhos-de-ferro e portos, concentrando o apoio comunitário nas infra-estruturas que proporcionassem uma melhor circulação dos factores de produção e dos produtos finais;
- **Projecto de investimento** da AE da Costa do Estoril;
- **Projecto de investimento** da Via Norte-Sul.

Plano de financiamento previsional

O financiamento dos eixos prioritários de intervenção tinha quatro fontes principais: subvenções comunitárias, financiamento público nacional, sector privado e empréstimos do BEI.

De acordo com o documento em análise, as contribuições financeiras do BEI e de outros instrumentos europeus de empréstimo eram estimativas. O valor efectivo estava dependente dos projectos submetidos pelos promotores de acordo com as autoridades nacionais competentes e aprovados pelas instâncias do BEI e da Comissão.

Estas duas instituições admitiam, à partida, examinar, de acordo com determinados critérios, os pedidos de empréstimos a favor de investimentos elegíveis, não previstos no presente QCA.

Controlo e avaliação das intervenções operacionais

A gestão, acompanhamento, controlo e avaliação das várias IO obedecia a um esquema comum de atribuições e organização que inclui-a:

- Um órgão responsável pela gestão técnica, administrativa e financeira;
- Um Comité de Acompanhamento responsável pela verificação da prossecução dos objectivos e da concretização dos instrumentos e acções programadas.

Indicadores financeiros

Os indicadores financeiros relativos ao período de execução do QCA deveriam incluir as **autorizações**, os **pagamentos**, a **programação indicativa** das despesas (orçamento) para as acções plurianuais, assim como as **alterações nas verbas** e as **últimas previsões relativas à execução financeira das operações**.



Todos os dados seriam desagregados segundo cada forma de intervenção inscrita nos eixos prioritários e segundo as fontes de financiamento comunitárias (FEDER, FSE, FEOGA,...) e nacionais (privadas e públicas da AC, regional e local).

Indicadores de realização física e de impacto

Os indicadores de **realização física** deviam permitir avaliar o grau de execução das operações planeadas. Em relação aos **indicadores de impacto**, pretendia-se medir o grau de realização dos objectivos das intervenções estruturais, assim como os seus efeitos ao nível social e económico. Competia aos parceiros a definição, por comum acordo, dos indicadores e modalidades da sua recolha.

4.2.5 O QCA II (1994-1999)

Objectivos estratégicos e directrizes do PDR

O PDR para o período de 1994-1999 manteve os dois grandes objectivos estratégicos definidos para o período anterior.

Eixos prioritários de intervenção

O segundo QCA do PDR para o período de 1994-1999 foi aprovado pela CE a 25 de Fevereiro de 1994 (Decisão da Comissão 94/170/CE). Neste documento são definidos os seguintes **eixos prioritários de intervenção**:

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

Definição do eixo de “Reforço dos factores de competitividade da economia”

O segundo QCA pretendia intervir prioritariamente no “*reforço dos factores de competitividade da economia*” através da criação de infra-estruturas, nomeadamente de transportes, telecomunicações e energia, bem como da modernização do tecido económico, tendo em vista o ajustamento estrutural e a melhoria da competitividade.

Neste contexto de intervenção são definidos os seguintes **objectivos**:

- Melhoria da competitividade internacional da economia portuguesa;
- Dinamização empresarial;
- Melhoria das qualificações da mão-de-obra.

Em termos dos domínios de intervenção deste eixo, os transportes, e em particular as infra-estruturas de transporte, assumem-se como sendo vitais para a competitividade da economia portuguesa. Deste modo, para o período de 1994 a 1999 foram definidas as seguintes **metas estratégicas**:

- Internacionalização e diversificação das ligações rodó e ferroviárias;
- Aumento da mobilidade interna e da coordenação inter-modal;
- Descongestionamento das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto; e
- Aumento da competitividade portuária.

Tendo em consideração estas metas estratégicas, são apresentadas as principais **linhas de acção** neste domínio:

- **Conclusão dos eixos rodoviários principais;**
- **Concentração dos investimentos na rede ferroviária nos segmentos de mercado mais competitivos:** para o tráfego de passageiros, as ligações de longo curso entre



Tribunal de Contas

centros importantes e os serviços suburbanos; para o tráfego de mercadorias as ligações mais longas e as cargas mais concentradas;

- Descongestionamentos das AMLP, estando previstos investimentos em infra-estruturas rodoviárias, ferroviárias e fluviais;

Melhoria da acessibilidade terrestre aos portos e melhoria das condições de operação, nomeadamente na coordenação multi-modal e nos tráfegos de cabotagem.

Plano de financiamento previsual

Tal como no QCA anterior, o financiamento das intervenções é feito com recurso a subvenções e empréstimos comunitários, investimento público nacional e investimento privado.

No domínio de intervenção dos transportes foi prevista uma despesa total de 480,823 MC, dos quais 56,6% correspondem a subvenções comunitárias, 272,244 MC.

Controlo e avaliação das intervenções operacionais

O sistema de acompanhamento, controlo e avaliação proposto é análogo ao apresentado para o QCA I⁽⁴⁶⁾.

No entanto, regista-se um maior cuidado na definição de indicadores e na quantificação dos objectivos, permitindo desta forma introduzir uma maior racionalidade na gestão do QCA.

Indicadores

Os **indicadores** de execução e de impacte directo no domínio de intervenção dos transportes são os seguintes:

- **Concluir até 1999 todos os eixos principais**, o que pressupõe igualmente a configuração da rede TERN (Trans European Road Network) a um nível de especificação correspondente ao tráfego previsível. Neste sentido, deverão ser construídos 1.169 novos quilómetros de itinerários principais (dos quais cerca de 500 quilómetros em AE) e 654 quilómetros de itinerários complementares;
- Em **termos de acessibilidade**, e utilizando o índice já utilizado para o período 1989/93 (que representa uma média ponderada das velocidades a partir do ponto de referência até às capitais de distrito, portos e fronteiras terrestres), espera-se uma melhoria global de 10 % (passagem de 62,4 Km/h para 68,3 Km/h).
- No entanto, os indicadores de impacte definidos para as regiões (NUT II) apenas são quantificados para a Região Norte: a velocidade média de percurso entre aglomerações urbanas com mais de 10.000 habitantes (e, em alguns casos, mais de 5.000 habitantes) deverá passar de 50 para 70 Km/h; e a velocidade média de percurso entre sedes de distrito e aeroportos, portos e fronteiras deverá passar de 50 para 70 Km/h.

Para além destes indicadores são ainda definidos outros de natureza económica e social que têm como objectivo medir o impacto na economia portuguesa do QCA II, entre os quais está o número de pessoas mortas em acidentes de viação por milhão de habitantes.

⁽⁴⁶⁾ Regendo-se pelo Regulamento (CEE) n.º 4253/88;

4.3 OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS DA JAE (1985-1995)

4.3.1 O Plano Rodoviário Nacional (PRN 85)

O PRN85 foi aprovado pelo DL n.º 380/85 de 26 de Setembro, tendo como função genérica definir a classificação hierárquica e características da RRN, tendo em conta um conjunto de “**objectivos primordiais**” aí especificados:

- O correcto funcionamento do sistema de transportes rodoviários;
- O desenvolvimento de potencialidades regionais;
- A redução do custo global dos transportes rodoviários;
- O aumento da segurança da circulação;
- A satisfação do tráfego internacional; e
- A adequação da gestão financeira e administrativa da rede.

O PRN85, que substitui o Plano Rodoviário anterior (datado de 1945), define a nova RRN a partir de critérios funcionais, operacionais e de acessibilidade, designadamente:

Em termos **funcionais**, deveriam ser asseguradas as seguintes ligações:

- Da sede de cada distrito com os contíguos;
- Da sede de cada distrito com os seus centros urbanos;
- Entre a sede de cada distrito e o porto e a fronteira mais importante desse distrito, quando existente.

A RN integra apenas duas categorias de estradas que constituem RNF (Itinerários Principais) e a RNC (Itinerários Complementares).

Para cada uma destas redes foram definidos objectivos, um conjunto de características de vias, uma determinada cobertura nacional e o seu nível de serviço.

No PRN85 não é especificado um limite de tempo para a conclusão da RRN aí prevista.



Tribunal de Contas

| Rede | Objectivos de cobertura territorial | Objectivos operacionais (Nível de serviço) | Características |
|-------------------|--|--|--|
| Rede Fundamental | Assegura a ligação entre os centros urbanos com influência supra-districtal e destes com os principais portos, aeroportos e fronteiras. As vias desta rede servem de base de apoio a toda a rede das estradas nacionais. | Assegurar correntes de tráfego estáveis e permitir uma razoável liberdade de circulação (nível de serviço B). Manter o nível de serviço B nas ligações (zonas de entre cruzamentos, ramos dos nós de ligação e cruzamentos de nível). | Os IP serão vedados em toda a sua extensão. É proibido o acesso aos IP a partir das propriedades marginais. O acesso aos IP é feito através de cruzamentos espaçados e de nível no caso de cruzamentos entre dois IP. A travessia de centros urbanos pelos IP far-se-á em traçado próprio, independente do tráfego local e tendo em conta os respectivos planos de desenvolvimento. |
| Rede Complementar | Estabelecer a ligação entre a rede nacional fundamental e os centros urbanos de influência concelhia ou supra-concelhia, mas infra-districtal. | Assegurar condições de circulação estáveis, embora com restrições de velocidade e ultrapassagens (nível de serviço C). Manter o nível de serviço C nos ramos de nós de ligação, zonas de entre cruzamentos e cruzamentos de nível. | Não deverá permitir-se a criação de novos acessos privados aos IC. Os acessos privados de serventia agrícola aos IC serão progressivamente transformados em acessos para outros fins de interesse público. Deverá ser elaborado a nível nacional um programa de construção de variantes à travessia de aglomerados urbanos adequado à importância relativa do tráfego e população em presença. |

Figura 3 – Síntese dos objectivos e características da RF e da RC do PRN85, elaborada a partir do DL n° 380/85 de 16 de Setembro.

As restantes características técnicas das vias, relativas à sua geometria, dinâmica e ambiente, encontram-se definidas nas normas de projecto elaboradas pela JAE.

Benefícios económicos e sociais

O Plano de Médio e Longo Prazo da JAE, para o período de 1987 a 1995, vem clarificar quais os benefícios económicos e sociais que se pretendem obter com a implementação do PRN85, designadamente através dos seguintes indicadores:

- Diminuição dos custos de depreciação dos veículos em cerca de 24% do custo económico anual do parque automóvel;
- Redução do consumo anual de combustíveis em 5% (gasolina e gasóleo);
- Diminuição de 30%, em média, do tempo dispendido nas deslocações efectuadas anualmente por cada veículo;
- Diminuição do número de mortos e feridos graves em acidentes rodoviários.
- Este documento estabelece ainda um paradigma de desenvolvimento económico e social baseado numa relação de causalidade directa entre investimento em infra-estruturas de transporte e a criação de empregos.

Tendo em consideração determinados índices (que não são apresentados, descritos ou justificados) a JAE⁽⁴⁷⁾ estima que, devido à execução das obras previstas seja criado um número de empregos que varia entre 6.000, em 1987, e 14.000, em 1995.

4.3.2 Os Planos de Médio e de Longo Prazo (1987-1995)

O PMLP para o período de 1987 a 1995 foi elaborado pela JAE, tendo sido proposta a sua aprovação a 23 de Abril de 1987 pelo Sr. SEVC e aprovado (no mesmo dia) pelo Sr. MOPTC.

⁽⁴⁷⁾ JAE (1987) Plano a Médio e a Longo Prazo 1987-1995 [página 33], Lisboa;



A aprovação deste documento de programação estratégica e operacional da actividade da JAE ocorreu cerca de 4 meses antes da publicação oficial do Programa do XI Governo Constitucional.

De acordo com o despacho de aprovação do Sr. Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, sob proposta do Sr. Secretário de Estado das Vias de Comunicação, **os Planos de Médio e Longo Prazo** “*passaram a constituir a base de elaboração anual dos PIDDAC’s*”, pelo que dele foi dado conhecimento aos Ministérios das Finanças e do Plano e da Administração do Território.

Segundo a proposta de aprovação do Sr. Secretário de Estado das Vias de Comunicação, a aprovação deste Plano revestia-se “*da maior importância para se cumprir o objectivo de, em 1995, o País poder dispor de toda a Rede Fundamental e Complementar definida no PRN, considerando ainda que qualquer desvio significativo aos Planos em causa induziria o risco de se vir a perder grande parte do esforço feito em 1986 e 1987*”.

Objectivos gerais

O PMLP tem como **principais objectivos**:

- Conclusão da construção da RF (IP);
- Dinamização da reconstrução dos Itinerários Complementares (IC), assim como da construção de variantes a aglomerados urbanos;
- Prosseguimento da reabilitação e conservação periódica da rede nacional;
- Melhoria da Segurança Rodoviária.

Prazo de execução e grau de vinculação

Conforme é indicado no PMLP e na respectiva proposta de aprovação, a promulgação do Plano Rodoviário levou à necessária fixação de um horizonte temporal para a sua conclusão e implementação, tendo sido determinado para este efeito o ano de 1995.

De acordo com este documento, o Plano de Médio Prazo (1987-1990) estabelece uma programação anual da actividade da JAE com carácter imperativo, nos termos previstos nos quadros que constam das suas páginas 14 a 23.

Prioridades de intervenção

O PMLP estabelece as seguintes construções, ou reconstruções, de carácter prioritário:

- Itinerários complementares transversais, tendo em conta que os longitudinais têm, em geral, melhores características técnicas e geométricas e dois deles situam-se nos corredores servidos pelas AE do Norte e Porto – Braga.
- Itinerários complementares situados nas AMLP, tendo em conta a saturação das estradas existentes e a ausência de alternativas a esses IC.

4.3.3 As metas do Plano de Médio Prazo (1987-1990)

O PMP da JAE estabeleceu as seguintes metas quantitativas em termos de obras de construção nova para a **RF e até 1990 a construção de 1.184 km de novos traçados**, passando a rede de IP de 347 km (em 31/12/1986) para 1.531 km (em 31/12/1990, sem contar com 130 Km de AE com portagem). O cumprimento desta meta significaria que cerca de 58% da RF prevista no PRN85 estaria construída em 1990.

Em termos globais, o cumprimento destas metas quantitativas (incluindo os troços com portagem) **representaria um grau de execução da rede prevista no PRN85 de aproximadamente 59%**.



9

Tribunal de Contas

4.3.4 As metas do Plano de Longo Prazo (1991-1995)

O PLP da JAE estabeleceu as seguintes metas quantitativas em termos de obras de construção nova relativas à RF: a JAE e o Governo estabeleceram como meta global que “no fim do Plano a Longo Prazo a extensão total dos Itinerários Principais, construídos e em conclusão, seria de 2.415 quilómetros, a que havia ainda a acrescentar mais 234 quilómetros de AE com portagem, pelo que em **Dezembro de 1995 estariam construídos ou em vias de conclusão 2.649 quilómetros, o que correspondia à construção dos IP na sua totalidade**”.

No período correspondente ao Plano a Longo Prazo, entre 1991 e 1995, deveriam ser construídos 884 Km de IP.

4.4 ENTIDADES E PAPÉIS

Tendo em conta que grande parte do financiamento da construção de estradas é realizado através do PIDDAC, a responsabilidade da programação, acompanhamento e avaliação da execução deste programa não é exclusiva da JAE, tendo o Ministério da tutela criado na sua orgânica serviços com atribuições e competências específicas nesta matéria.

Por outro lado, tendo em conta o impacto estruturante da construção de estradas no ordenamento do território e no desenvolvimento regional, o então MPAT também veio a incorporar na sua estrutura departamentos com atribuições no planeamento, coordenação e avaliação da execução de programas do Estado.

Em 1986, através do DL n.º 130/86, de 7 de Junho, o X Governo Constitucional aprovou o novo quadro orgânico do MPAT, tendo criado na sua orgânica vários departamentos de planeamento, monitorização e controle, dos quais se destacam:

- O Departamento de Acompanhamento e Avaliação;
- O Gabinete de Estudos e Planeamento da Administração do Território;
- O Departamento Central de Planeamento; e
- A Direcção Geral de Desenvolvimento Regional.

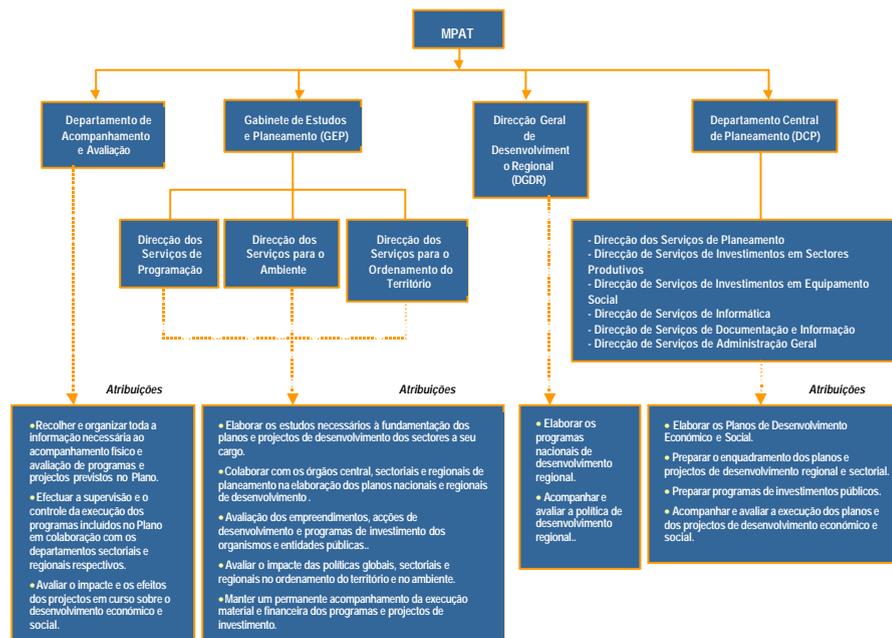


Figura 4 – Organograma e atribuições do Departamento de Acompanhamento e Avaliação, do GEP da Administração do Território, do Departamento Central de Planeamento e da Direcção Geral de Desenvolvimento Regional. Elaborado a partir do DL nº 130/86, de 7 de Junho

Posteriormente, o XII Governo Constitucional, através do DL nº 99/92, de 28 de Maio, veio alterar a estrutura organizacional do MOPTC, criando o Gabinete de Coordenação dos Investimentos que, por sua vez, substituiu o GEP.

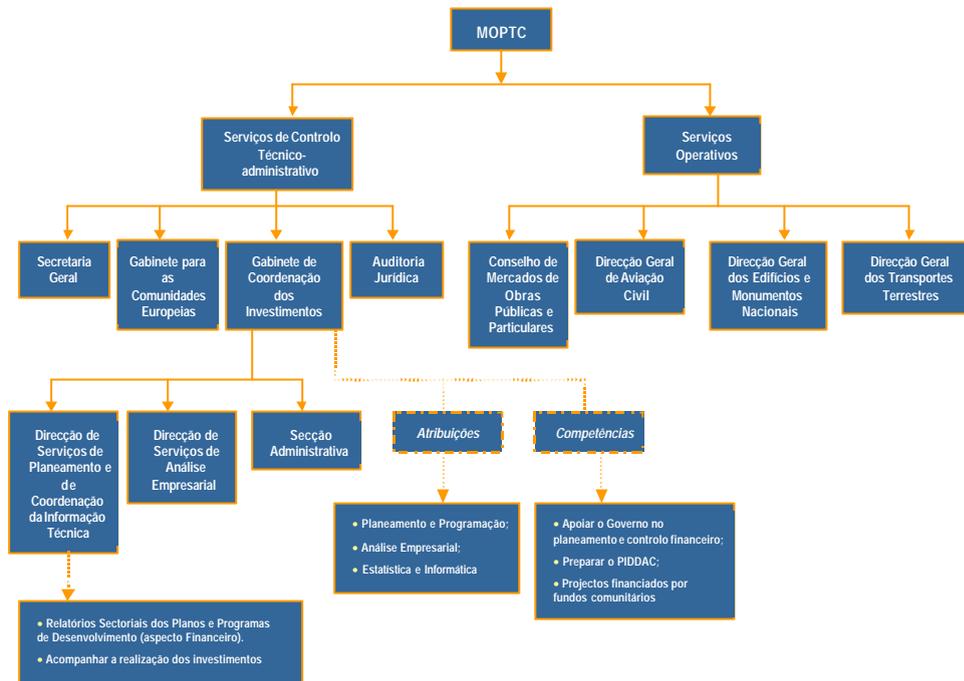


Figura 5 – Organograma e principais atribuições e competências do Gabinete de Coordenação dos Investimentos do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações. Elaborado a partir do DL nº 99/92, de 28 de Maio

Ainda durante o mandato do XII Governo Constitucional, foi alterada, através do DL nº 4/95, de 17 de Janeiro, a Lei Orgânica do Departamento Central de Planeamento (criado pelo DL nº 130/86, de 7 de Junho) tendo sido criado em sua substituição o DPP.

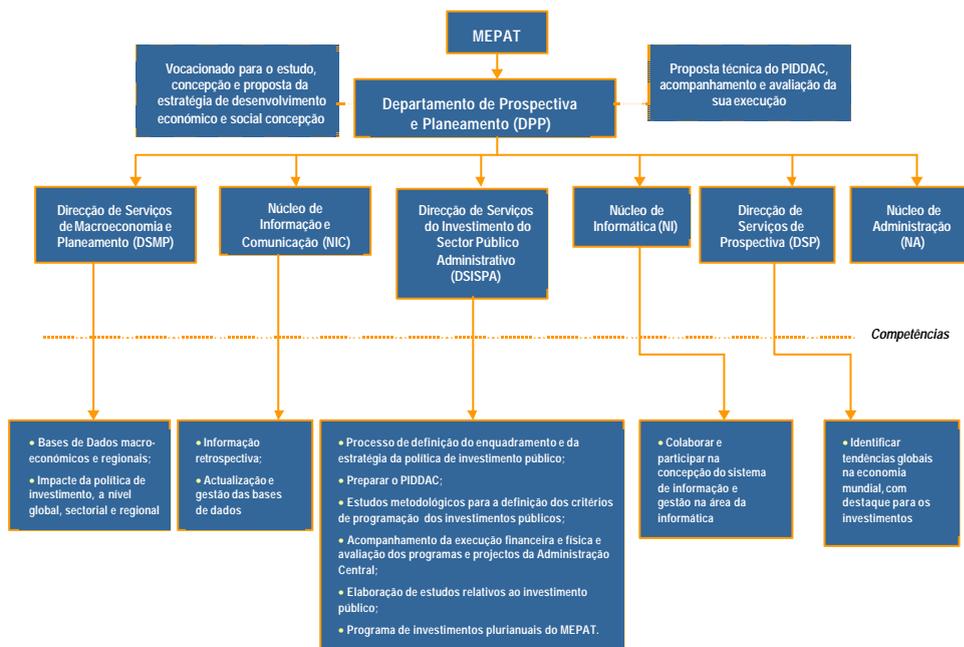


Figura 6 – Organograma e principais competências do DPP do MEPAT. Elaborado a partir do DL nº 4/95, de 17 de Janeiro

A JAE é um organismo do Estado com personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira, estando integrada, no período de 1986 a 1995, na estrutura organizacional da SEOP do Ministério das



9

Tribunal de Contas

Obras Públicas, Transportes e Comunicações. Durante o mandato do XII Governo Constitucional o Ministério que tutelava a JAE passou a designar-se por Ministério do Equipamento, Planeamento e Administração do Território.

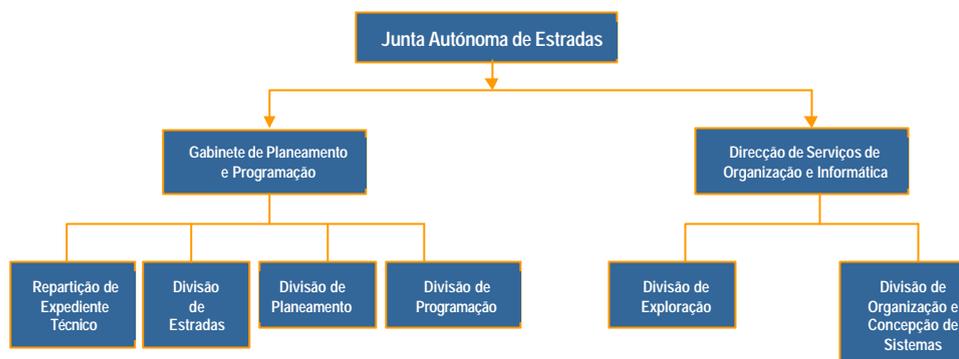


Figura 7 – Organograma do GPP e da DSOI da JAE. Elaborado a partir do organograma da JAE

4.5 CONSONÂNCIA ENTRE OS OBJECTIVOS POLÍTICOS E A ACTIVIDADE DA JAE

A análise da consonância da actividade da JAE em relação aos objectivos políticos que lhe foram fixados superiormente, implicou a análise detalhada de três fontes de informação principais. A saber:

- Os programas de governo apreciados pela AR entre 1985 e 1997 – isto é os do X ao XIII Governos Constitucionais – as GOP – 1985/97 – nos capítulos e pontos em que se referiram aos objectivos e metas a prosseguir na modernização do país, e em particular no tocante ao problema dos transportes e das infra-estruturas rodoviárias.
- Os Quadros Comunitários de Apoio aos Planos de Desenvolvimento Regional de 1989-93 e de 1994-99, nomeadamente naquilo a que estes se referem aos objectivos estratégicos a prosseguir e aos eixos prioritários de intervenção, relacionados, directa ou indirectamente, com os transportes e acessibilidades, e respectivas infra-estruturas.
- Os Planos de Médio e Longo Prazo da JAE, relativos ao período de 1987 a 1995.

Tratou-se assim de verificar em que medida os planos elaborados pela JAE para concretizar o PRN85 tiveram em conta as indicações, objectivos e metas que, de uma forma ou de outra, foram expressos nos programas de governo que supostamente enquadrariam politicamente a sua actividade, bem como as estratégias e prioridades definidas nos documentos governamentais de enquadramento das negociações com Bruxelas e da aplicação nacional dos respectivos FC. Para tal começou-se por analisar os documentos governamentais e daí retirar todos os elementos, quantificados ou não, que permitissem fornecer objectivos, prioridades e metas a prosseguir pela JAE. Numa segunda fase da análise procedeu-se ao confronto desses elementos com os constantes nos PMLP da JAE, seus objectivos e metas.

No que se refere ao primeiro aspecto – directrizes governamentais – sobressai a preocupação dos governantes em prosseguir um controlo rigoroso da aplicação dos FC, em otimizar o investimento público e em seleccionar os melhores empreendimentos, garantindo maior pontualidade na sua concretização e promovendo uma melhor qualidade nos projectos em que eles se apoiam. No entanto, verifica-se uma situação bastante diferenciada no tocante à explicitação de objectivos e à quantificação de metas no domínio dos transportes, e em particular quanto à política a adoptar no transporte rodoviário e à realização das suas infra-estruturas.

Com efeito, se nalguns programas de governo, bem como nalgumas opções do plano, se assumem claramente objectivos e metas quantificáveis no que respeita à realização do PRN85, noutros casos os governantes optaram apenas pelo enunciado genérico de princípios e opções quanto ao sistema de transportes. Dos primeiros sobressaem, designadamente, as referências à conclusão da AE entre



Braga e Setúbal; a construção das principais infra-estruturas rodoviárias nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, incluindo as novas travessias sobre os respectivos rios e a melhoria das existentes; a melhoria das principais ligações europeias; e, nalguns casos, a assunção da conclusão, no todo ou em parte (75% ou 50%) do PRN85 até ao final do ano de 1995. Verifica-se assim uma certa descontinuidade e mesmo alguma incoerência na fixação de objectivos e metas quantificáveis, ora se avançando com o objectivo de concluir o Plano Rodoviário até ao final de uma legislatura como, logo de seguida, se limitam os objectivos do governo neste domínio das infra-estruturas rodoviárias à construção de algumas das principais ligações previstas nesse Plano.

Já no que se refere aos **objectivos e medidas não quantificadas** constata-se uma maior estabilidade nas formulações e opções governamentais. As referências ao esforço de construção e melhoria da RRN no sentido desta proporcionar melhores ligações urbanas, inter-regionais e internacionais; a resolução dos problemas de acessibilidade rodoviária nas duas áreas metropolitanas do país; a intensificação das medidas que contribuíssem para uma maior segurança rodoviária, incluindo explicitamente as que se referem à infra-estrutura rodoviária; a prossecução dos programas na área da conservação da rede viária nacional; a melhoria das condições de mobilidade; são temas que se repetem nos vários programas de governo.

Em síntese podemos concluir que, se no tocante a objectivos e medidas quantificadas, os programas de governo e as GOP analisados não são muito abundantes ou alteram-nas com relativa facilidade, já o mesmo se não verifica com a definição de prioridades e de grandes objectivos, onde se constata não só uma certa constância com uma evidente clareza quanto às metas a atingir.

No que se refere aos **QCA e PDR** elaborados durante o período em análise, verifica-se não só uma **clara explicitação dos objectivos estratégicos a prosseguir na vigência** de cada um deles, como se enunciam objectivos mais particulares no tocante ao sistema de transportes e acessibilidades, e **quantificam as principais metas a atingir**. A definição de indicadores que permitem **avaliar o grau de execução dessas metas são igualmente referidos**, o que traduz uma evidente preocupação em monitorizar a sua concretização, no entanto, estes apenas são explicitados, em concreto, no QCA II.

Em relação ao **QCA II**, a **quantificação desses indicadores é bastante explícita**, referindo-se, por exemplo, os quilómetros de via a construir, ou a melhoria a obter na velocidade média de circulação.

Temos assim que, se pelo lado dos programas de governo nem sempre se consegue extrair metas quantificadas, os QCA e os PDR explicitam com maior clareza os objectivos a atingir no domínio dos transportes e acessibilidades, e enunciam e quantificam os indicadores que permitirão avaliar o grau de cumprimento desses objectivos.

A forma como a JAE assumiu estes objectivos políticos e as respectivas metas, foi traduzida nos seus PMLP para o período de 1987-95. Nestes Planos são definidos os **“objectivos gerais”** a prosseguir tendo em conta os **“objectivos primordiais”** constantes do PRN85; estabelecem-se as **prioridades** de intervenção na construção e melhoria da RRN; **programam-se**, no tempo e no espaço, as acções a empreender; e **estabelecem-se** as metas a atingir.

Da análise destes documentos da JAE pode concluir-se que as preocupações, objectivos estratégicos e metas definidas nos documentos governamentais, foram correctamente traduzidos para os PMLP, avançando-se neste documento com a programação das acções que permitiriam concretizar esses desideratos, no quadro da realização do PRN85. No entanto, de acordo com informações da própria JAE, regista-se o facto de que **esses Planos não foram seguidamente traduzidos em planos anuais de actividades**, o que só permite avaliar o seu grau de cumprimento no final de cada um dos dois períodos em que foi subdividido – 1987-90 (PMP) e 1991-95 (PLP).

No que concerne às estruturas governamentais e da JAE que deveriam acompanhar a realização do PRN85, dos QCA e do PMLP, verifica-se que todos os governos que estiveram em funções ao longo



Tribunal de Contas

do período em análise, desenvolveram estruturas de planeamento, coordenação, acompanhamento e avaliação neste domínio, variando apenas as designações e as dependências funcionais consoante a orgânica de governo adoptada. Por outro lado, a **própria JAE dotou-se de departamentos de planeamento e programação que lhe permitiriam definir e avaliar a realização dos objectivos que lhe fossem fixados superiormente, bem como os que ela própria se fixou.**

4.6 O PLANEAMENTO NO SISTEMA RODOVIÁRIO NACIONAL

4.6.1 O Sistema de Planeamento com referência à CRP e à Lei

4.6.1.1 ESTRUTURA DO PLANO

De acordo com o art. 93º da CRP/82⁽⁴⁸⁾, a estrutura do plano compreendia:

- Plano a longo prazo;
- Plano a médio prazo;
- Plano anual.

O **plano a longo prazo** definia os grandes objectivos da economia portuguesa e os meios para os atingir (cf. art. 2º, al. a) da Lei n.º 31/77, de 23/5).

O **plano a médio prazo**, cujo período de vigência devia ser o da legislatura, continha os programas de acção globais, sectoriais e regionais para esse período (art. 2º, al. b) da Lei n.º 31/77).

O **plano anual** constituía a base fundamental da actividade do Governo e devia integrar o OE para esse período (cf. art. 2º, al. c) da Lei n.º 31/77).

Daqui resultava, conforme refere Manuel Afonso Vaz:⁽⁴⁹⁾

- *o tratamento interligado e até unitário, de sentido descendente, que devia presidir à elaboração dos planos com âmbitos temporais diversificados, o que permitia falar num único Plano com etapas de realização temporal diversificados;*
- *que o plano anual deveria ser uma especificação e concretização do plano a médio prazo, do mesmo modo que este o seria do plano a longo prazo.*

Com a revisão constitucional de 1989⁽⁵⁰⁾ esta perspectiva foi substancialmente alterada. Com efeito, o art. 92º veio estipular que a estrutura do plano era a seguinte:

- Planos de desenvolvimento económico e social de médio prazo;
- Plano anual.

Por sua vez, a Lei n.º 43/91, de 27/07⁽⁵¹⁾, estipulou que integram a estrutura do planeamento nacional (cf. art. 2º, n.º 1):

- As GOP;
- Os planos de médio prazo;

⁽⁴⁸⁾ Primeira revisão constitucional – Lei Constitucional n.º 1/82, de 30/9;

⁽⁴⁹⁾ Direito Económico, 3ª. Edição – Coimbra Editora, 1994, pág. 337;

⁽⁵⁰⁾ Segunda revisão constitucional (LC n.º 1/89, de 8/7). Os artigos da CRP/89 a serem objecto de tratamento relativamente aos planos não sofreram alterações com a revisão Constitucional de 1992 – 2ª revisão Constitucional efectuada pela Lei n.º 1/92, de 25/11 -, mantendo-se quer a numeração quer a previsão deles constante.

⁽⁵¹⁾ Lei Quadro do Planeamento que revogou a Lei n.º 31/77.



- Os planos anuais.

As **GOP** devem fundamentar a orientação estratégica da política de desenvolvimento económico social (art. 2º, n.º 2);

Os **planos de desenvolvimento económico e social de médio prazo** reflectem a estratégia de desenvolvimento económico social definida pelo Governo, tanto a nível global como sectorial e regional, no período de cada legislatura (art. 2º, n.º 3);

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 PIDDAC da sua execução financeira, prevista no OE (art. 2º, n.º 4).

A lei das GOP correspondentes a cada plano deve ser acompanhada de um relatório fundamentado em estudos preparatórios e define as opções globais e sectoriais (art. 2º, n.º 5).

O plano anual continua a ter a correspondência financeira no OE devendo subordinar-se às suas orientações fundamentais os planos sectoriais (cf. art. 92º da CRP/89 e art. 2º, n.º 4 da Lei n.º 43/91).

O plano anual desdobra-se por dois instrumentos jurídicos⁽⁵²⁾:

- Lei do plano → contem as GOP;
- Plano propriamente dito → desenvolve a Lei do plano⁵³.

4.6.1.2 ELABORAÇÃO DO PLANO

De acordo com o art. 92º da CRP/82, o Plano tinha carácter imperativo para o sector público estadual, sendo obrigatório, por força de contratos programa, para outras actividades de interesse público.

A Lei n.º 31/77 referia no seu art. 4º, n.º 2 que o Plano obedeceria às GOP e definiria os objectivos e metas a atingir, asseguraria a compatibilização dos vários domínios do planeamento, nas suas componentes económicas, sociais e físicas, e garantiria o aproveitamento e afectação dos recursos necessários à sua concretização.

A partir da revisão constitucional de 1989, deixou de existir um preceito em que se tipificasse a **imperatividade do Plano**.

A este propósito refere MANUEL AFONSO VAZ⁽⁵⁴⁾ que *“a natureza que o Plano revela na ordem jurídica Portuguesa vem a encontrar-se com uma vertente doutrinária que, independentemente de qualquer preceito positivado a tal respeito, tipifica o Plano como um acto jurídico «sui generis», apontando-lhe uma juridicidade directa e imediata relativamente ao Estado, e meramente indirecta, através das obrigações impostas ao Estado, para as entidades independentes do Estado.*

Ao próprio Estado, porém, o Plano, regra geral, mais não faz que apontar directivas a seguir e objectivos a atingir, que os poderes públicos deverão levar à prática através de meios adequados.

Tais directivas e fins, que reflectem uma proposta assumida de política económica, são objectivados e racionalizados a partir da «diagnose» da situação ao momento da elaboração do Plano e da «prognose» da evolução futura. Isto significa que o Plano mais não é que um documento previsional da evolução económica e de ordenação dos meios atinentes à prossecução de uma política económica.

⁽⁵²⁾ Cfr. J. D. Gomes Canotilho e Vital Moreira, CRP Anotada, 3ª. Edição – Coimbra Editora, 1993, anotação ao art. 92º.

⁽⁵³⁾ A CRP, na sua quarta revisão constitucional efectuada pela Lei Constitucional n.º 1/97, de 20/9, deixou de fazer referência à estrutura temporal dos planos.

⁽⁵⁴⁾ Cfr. Obra cit., pág. 350.



Tribunal de Contas

Também significa isto que a validade e eficácia do Plano vão depender da correcção da diagnose, da credibilidade e segurança da prognose, da manutenção dos dados fundadores da diagnose e, sobretudo, da competência técnica e da vontade e aptidão políticas dos agentes executores do Plano ”.

A Lei n.º 43/91 veio eleger como **princípios de elaboração dos planos** os seguintes (art. 4º):

- Vinculação dos planos ao programa do Governo e às orientações de política de desenvolvimento económico e social estabelecidas pelo Governo;
- Precedência da definição por lei das grandes opções relativas a cada plano;
- Coordenação dos planos anuais e do OE dos instrumentos comunitários;
- Articulação dos planos anuais com os planos de desenvolvimento económico e social de médio prazo;
- Disciplina orçamental e da compatibilização com os objectivos macro-económicos;
- Supletividade de intervenção do estado face ao livre funcionamento da iniciativa privada e de mercados abertos e concorrenciais;
- Participação social.

De acordo com a Lei n.º 31/77, art. 8º e 9º, a nível central, o órgão responsável pela preparação e elaboração do Plano era o DCP ⁽⁵⁵⁾, órgão equivalente a uma direcção-geral que funcionava na dependência do Ministério responsável pelo planeamento (antes de 1986 o Ministério da tutela era o Ministério do Plano, tendo passado a tutela, a partir desta data, para o MPAT, departamento que foi criado com o DL n.º 130/86, de 7/6).

Como órgão de coordenação técnica de elaboração e execução do Plano, existia uma comissão técnica interministerial com carácter consultivo (art. 10º da Lei n.º 31/77 e DL n.º 19/78, de 19/01).

Existia ainda uma orgânica sectorial, em cada Ministério ou Secretarias de Estado não integradas em Ministérios com interferência no processo de planeamento – Gabinetes de Estudos e Planeamento (GEP's)⁽⁵⁶⁾ dos respectivos Ministérios ou Secretarias de Estado, incumbidos da preparação e acompanhamento da execução dos respectivos planos, orientados e articulados com o DCP (art. 11º e 12º da Lei n.º 31/77 e DL n.º 49194, de 19/08/69).

A Lei n.º 43/91, veio dispor no seu art. 6º, n.º 3 que compete ao Governo, em matéria de elaboração e execução de planos:

- Elaborar as propostas de lei das GOP;
- Elaborar e aprovar os planos.

O art. 8º da Lei n.º 43/91, estipula que o Governo é assessorado por órgãos técnicos, os quais respondem pela coordenação geral do processo de planeamento e sua interligação com os recursos comunitários para fins estruturais, asseguram a articulação da elaboração dos planos e do OE e preparam e acompanham a execução dos planos sectoriais.

A estrutura destes órgãos técnicos seria, no entanto, regulamentada pelo Governo através de DL.

⁽⁵⁵⁾ Cfr. o DL n.º 516/80, de 31/10, que reestruturou o Departamento Central de Planeamento.

⁽⁵⁶⁾ Cfr. DL n.º 419/86, de 20/12 – Lei Orgânica do Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério das Obras Públicas Transportes e Comunicações.



Assim, em 1992 é criado o Gabinete de Coordenação dos Investimentos – GCI – e extinto o GEP do MOPTC ficando, este Gabinete, a partir de 1995 na dependência do MES, tendo sido integrado em 1996 no MEPAT⁽⁵⁷⁾.

Este Gabinete é um departamento sectorial de controlo e é um órgão de coordenação e de apoio técnico aos respectivos membros do Governo, prosseguindo atribuições no domínio, entre outros, do planeamento e programação, competindo-lhe, designadamente ⁽⁵⁸⁾, *apoiar os membros do Governo integrados no MOPTC – ora MEPAT – em todas as matérias relacionadas com o planeamento e controlo financeiro.*

Um dos serviços de que este Gabinete dispõe é a DS de Planeamento e de Coordenação da Informação Técnica, à qual compete, em especial⁽⁵⁹⁾ *preparar a elaboração de diagnósticos sectoriais necessários à fundamentação dos respectivos planos e programas de desenvolvimento, sobretudo no aspecto financeiro.*

Quanto ao DCP, em 1995, com o DL n.º 4/95, de 17/1, passou a designar-se Departamento de Prospectiva e Planeamento – DPP. O DPP era um serviço do MPAT – ora integrado no MEPAT⁽⁶⁰⁾ –, consagrando-lhe o DL n.º 4/95 como competências “*o acompanhamento da evolução e perspectivas da situação mundial e das suas implicações para o progresso de Portugal e o estudo, concepção e acompanhamento da estratégia de desenvolvimento económico e social do País, nomeadamente no que se refere à política de investimento*”⁽⁶¹⁾.

Este Departamento, vocacionado para o estudo, concepção e proposta da estratégia de desenvolvimento económico e social tem, nomeadamente, como atribuições ⁽⁶²⁾ *preparar cenários e trajectórias possíveis de evolução da economia e sociedades portuguesas e propor as grandes linhas da estratégia de desenvolvimento, integrando e articulando as políticas sectoriais e espaciais, em especial para a preparação das GOP.*

Esta orgânica de planeamento era ainda participativa ⁽⁶³⁾, sendo a sua coordenação, bem como a coordenação da preparação do Plano, assegurada pelo CNP – Conselho Nacional do Plano ⁽⁶⁴⁾.

Com a CRP/89, foi criado o Conselho Económico e Social como órgão de consulta e concertação no domínio das políticas económico e social, participando nos planos de desenvolvimento económico e social ⁽⁶⁵⁾.

Relativamente à aprovação das GOP – que traçam as grandes linhas de orientação do Plano – estas são aprovadas, sob a forma de lei formal, pela AR – Lei do Plano ⁽⁶⁶⁾, sendo a proposta de lei acompanhada do relatório sobre as GOP globais e sectoriais, incluindo a respectiva fundamentação com base nos estudos preparatórios, competindo-lhe ainda apreciar os respectivos **relatórios de**

⁽⁵⁷⁾ Cfr. DL n.º 99/92, de 28/5, art. 5º e 9º e Dec. Regulamentar n.º 16/92, de 22/7, que define a organização, funcionamento, regime e quadro de pessoal do Gabinete e ainda o DL n.º 296-A/95, de 17/11 (Lei Orgânica do XIII Governo) e DL n.º 23/96, de 20/3.

⁽⁵⁸⁾ Cfr. art. 2º, n.º 1, al. a) e n.º 2, al. a) do Dec. Regulamentar n.º 16/92;

⁽⁵⁹⁾ Cfr. art. 5º, n.º 1, al. a) do Dec. Regulamentar n.º 16/92;

⁽⁶⁰⁾ Cfr. o DL n.º 23/96, de 20/3 – Altera a Lei Orgânica do XIII Governo;

⁽⁶¹⁾ Cfr. preambulo do DL n.º 4/95;

⁽⁶²⁾ Cfr. art. 1º e art. 2º, al. d) do DL n.º 4/95;

⁽⁶³⁾ Art. 14º e seguintes da Lei n.º 31/77;

⁽⁶⁴⁾ Art. 94º, n.º 4 e 168º, n.º 1, al. m) da CRP/82 e art. 3º, n.º 2 da Lei n.º 31/77;

⁽⁶⁵⁾ Cfr. art. 95º e 168º da CRP/89 e art. 7º da Lei n.º 43/91; Na CRP/97 o Conselho Económico e Social vem previsto no art. 92º;

⁽⁶⁶⁾ Cfr. CRP/82, art. 94º, n.º 1 e 164º, al. g) e art. 3º, n.º 1 da Lei n.º 31/77; CRP/89, art. 93º, n.º 1, 164º, al. h) e art. 6, n.º 1 e 2, al. a);



Tribunal de Contas

execução ⁽⁶⁷⁾. Ao Governo incumbe a elaboração do Plano em sentido restrito, em execução das GOP ⁽⁶⁸⁾ o qual deve conformar-se à lei do plano. ⁽⁶⁹⁾

4.6.1.3 EXECUÇÃO DO PLANO

A execução do plano ⁽⁷⁰⁾, nos termos da CRP/82, era descentralizada, regional e sectorialmente, **coordenada centralmente pelo Governo** ⁽⁷¹⁾, devendo o **plano ser a base fundamental da actividade** do Governo ⁽⁷²⁾, podendo existir **programas anuais de execução do plano** ⁽⁷³⁾.

Ao DCP competia ⁽⁷⁴⁾ acompanhar e coordenar a sua execução, incumbindo aos GEP's o acompanhamento da execução dos respectivos planos, sob orientação e estreita articulação com o DCP ⁽⁷⁵⁾.

Com a CRP/89, a execução dos planos é, igualmente, descentralizada, regional e sectorialmente, e coordenada pelo Governo, **devendo compatibilizar-se com o OE e todos os instrumentos de planeamento nacional**, ⁽⁷⁶⁾ enunciando os **planos anuais 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 OE ⁽⁷⁷⁾.

A **Lei Quadro do Planeamento** consagrou como princípios de execução dos planos os seguintes ⁽⁷⁸⁾:

- Compatibilização com o Orçamento do Estado e com todos os instrumentos de planeamento nacional;
- Execução descentralizada, a nível regional e sectorial, da execução dos planos;
- Coordenação da execução dos planos.

A nível sectorial é ao GCI – actual departamento do MEPAT – que, a partir de 1992, cabe acompanhar a realização dos investimentos e medidas de política sectorial, acompanhando a execução do PIDDAC no âmbito do Ministério ⁽⁷⁹⁾.

⁽⁶⁷⁾ Cfr. art. 94º, n.º 1 e 2 da CRP/82; art. 93º, n.º 1 e 2 da CRP/89;

⁽⁶⁸⁾ Cfr. art. 202º, al. c) CRP/82 e 4º da Lei n.º 31/77; art. 202º, al. a) da CRP/89 e art. 6º, n.º 3, al. b) da Lei n.º 43/91;

⁽⁶⁹⁾ A CRP/97 dispõe sobre esta matéria que os planos nacionais são elaborados de harmonia com as leis das grandes opções, cuja aprovação compete à AR, podendo integrar programas específicos de âmbito territorial e de natureza sectorial (art. 91º, n.º 1 e 161º, al. g) na redacção da LC n.º 1/97).

As propostas de lei das GOP devem ser acompanhadas de relatórios que as fundamentem, sendo a execução dos planos nacionais descentralizada, regional e sectorialmente (art. 91º, n.º 2 e 3 da LC n.º 1/97).

Ao Governo compete elaborar os planos, com base nas leis das GOP, e fazer executar-los (art. 199º, al. a) da CRP na redacção da LC n.º 1/97).

⁽⁷⁰⁾ Cfr. A. L. Sousa Franco, Noções de Direito da Economia, Vol. I, AAFDL, 1982-83, pág. 321;

⁽⁷¹⁾ Cfr. art. 94º., n.º 5;

⁽⁷²⁾ Cfr. art. 93º., al. c);

⁽⁷³⁾ Cfr. art. 9º, n.º 6 da Lei n.º 31/77;

⁽⁷⁴⁾ Nos termos da Lei n.º 31/77, art. 4º, n.º 1, 6º, n.º 2 e 9º, n.º 6;

⁽⁷⁵⁾ Cfr. art. 6º, n.º 3, 11º, n.º 1 e 12º, al. d) da Lei n.º 31/77;

⁽⁷⁶⁾ Cfr. art. 94º da CRP/89, e art. 5º e 6º, n.º 3, al. d) da Lei n.º 43/91; para a CRP/97 o art. 91º, n.º 3;

⁽⁷⁷⁾ Cfr. arts. 2º, n.º 4, 6º, n.º 3, al. c) e d) e 10º, n.º 1 da Lei n.º 43/91;

⁽⁷⁸⁾ Cfr. art. 5º da Lei n.º 43/91;

⁽⁷⁹⁾ Art. 2º, n.º 2, al. d) e art. 5º, n.º 1, al. c) do DL n.º 16/92, de 22/7;



Por sua vez o DL n.º 4/95 atribuiu ao DPP – anterior DCP – as tarefas de proceder ao acompanhamento da execução financeira e física dos programas e projectos da Administração Central, designadamente do PIDDAC ⁽⁸⁰⁾.

4.6.1.4 CONTROLO DA EXECUÇÃO DO PLANO

O controlo da execução dos planos é fundamentalmente efectuado pela AR, através da apreciação dos respectivos **relatórios de execução** ⁽⁸¹⁾.

Na vigência da Lei n.º 31/77, a **elaboração destes relatórios cabia aos órgãos técnicos de planeamento** – DCP e GEP’s sectoriais, conforme art. 9º, n.º 6 -, constituindo atribuições do CNP, como órgão máximo consultivo, **participar no controlo da execução do Plano**, emitindo parecer antes da apreciação dos relatórios pela AR e propor medidas tendentes à melhor execução do Plano e apreciar regularmente a evolução da situação sócio-económica.

Com a Lei n.º 43/91, os relatórios anuais e finais de execução dos planos, a elaborar pelo Governo, são apresentados, para efeito de apreciação, à AR e ao CES (órgão de consulta criado pela revisão constitucional de 1989, art. 95º), conforme dispõe o art. 11º do citado diploma legal (cf. também o art. 7º).

O **controlo financeiro e a avaliação dos resultados dos investimentos** e medidas de política **sectorial** é da competência, a partir de 1992, do GCI ⁽⁸²⁾.

A **avaliação dos programas e projectos** da AC (incluindo o PIDDAC) constitui, a partir do DL n.º 4/95, atribuição do DPP ⁽⁸³⁾.

4.6.2 Planos Rodoviários

4.6.2.1 REVISÃO DO PR DE 1945

As directrizes da política rodoviária foram pela primeira vez definidas através do DL n.º 34593, de 11 de Maio de 1945 – Plano Rodoviário 1945 –, por iniciativa do Ministro Duarte Pacheco.

Remonta a 1900, o decreto que veio aprovar o Regulamento da Conservação, Arborização, Polícia e Cadastro das Estradas, e a 1927 a criação da JAE através do DL n.º 13969, de 20 de Julho de 1927. Esta foi herdeira das competências e atribuições da antiga Direcção-Geral das Estradas, extinta pelo DL n.º 16866, de 20 de Maio de 1929.

A evolução e progresso verificados, a melhoria das condições económicas, os rápidos desenvolvimentos do tráfego automóvel tanto ao nível das suas características, como em volumes de tráfego ditaram a revisão e a actualização daquele instrumento.

Subjacente a esta revisão e actualização considerou-se que **as boas ligações de transporte eram essenciais para o crescimento económico e que a estratégia de desenvolvimento dependia em larga medida do planeamento dos sistemas de transporte.**

Esta perspectiva baseou-se nos **elevados montantes de recurso financeiros consumidos, nos impactos provocados no investimento produtivo e na intensidade das repercussões qualitativas e quantitativas que geram na economia interna do país.**

⁽⁸⁰⁾ Cfr. art. 2º, al. f) e art. 7º, al. d) do citado diploma;

⁽⁸¹⁾ Art. 94º., n.º 1, CRP/82, art. 93º, n.º 1 da CRP/89, e art. 162º, al. e) da CRP/97;

⁽⁸²⁾ Art. 2º, n.º 2, al. a) e 5º, n.º 1, al. c) do Dec. Regulamentar n.º 16/92;

⁽⁸³⁾ Cfr. art. 2º, al. f) e 7º, al. d) deste diploma legal;



Tribunal de Contas

Neste sentido foram efectuados diversos estudos⁽⁸⁴⁾, a partir de 1978, que culminaram com a aprovação do PRN 85, homologado por sua Excelência o Ministro do Equipamento Social pelo Desp. n.º 114/85 de 24 de Março.

Nos estudos que remontam aquele período – de que se destaca o documento “*Proposta de Revisão do Plano Rodoviário*”⁽⁸⁵⁾ e o *Parecer n.º 6037/85 do Conselho Superior de Obras Públicas e Transportes* – os quais serão seguidamente objecto de uma análise sintética – evidencia-se a **preocupação em identificar as necessidades de investimento na melhoria e construção de novas ligações interurbanas**, nomeadamente no estudo das vertentes dos investimentos e programações a realizar prospectivamente.

4.6.2.1.1 Proposta de Revisão do Plano Rodoviário

De acordo com a Proposta de Revisão do Plano Rodoviário as vias rodoviárias eram, no Plano Rodoviário de 1945 – PR 45 –, classificadas em 3 categorias:

- Estradas Nacionais;
- Estradas Municipais;
- Caminhos Públicos (Municipais e Vicinais).

A carga da JAE estava a construção, conservação e exploração das EN.

As EN estavam classificadas em 3 classes, sendo a 1ª e 2ª RF e a 3ª RC, tendo a rede nacional classificada a seguinte extensão:

| |
|-----------------------------|
| 1ª classe – 5 968 Km |
| 2ª classe – <u>5 561 Km</u> |
| 11 529 Km |
| 3ª classe – <u>9 739 Km</u> |
| 21 268 Km |

A rede nacional de estradas classificadas era em 1979 de 18 740Km, faltando construir cerca de 3 000Km.

Como o dimensionamento das estradas com base em previsões de tráfego só se generalizou nos anos 60, a maioria das estradas nacionais era **sub-dimensionada**, quer em traçado quer em perfil transversal ou em capacidade de suporte de cargas.

No PR 45 a rede nacional de estradas tinha uma extensão muito superior à desejável, pelo que deveria ser drasticamente reduzida.

Foi considerado necessário na revisão do **PR 45** definir, previamente, os objectivos da RN, tendo sido assim definidos como **objectivos**:

| | |
|-------------------|---|
| Objectivos | Assegurar o crescimento económico; |
| | Diminuir os custos da operação, facilitando a competitividade das Actividades Económicas; |
| | Desbloquear as actividades e o desenvolvimento dos centros urbanos; |
| | Possibilitar urbanismo menos concentrado e melhoria do meio ambiente. |

⁽⁸⁴⁾ Entidades que emitiram pareceres e propuseram alterações: Ministério da Defesa; Ministério da Administração Interna; CCR's, 147 Câmaras Municipais; Automóvel Clube de Portugal; CSOPT.

⁽⁸⁵⁾ Documento do Gabinete de Planeamento e Programação – GPP – da JAE, 1980.



Para satisfação dos objectivos definiu-se como prioritário a melhoria da **acessibilidade** aos centros urbanos (ou seja assegurar a circulação em melhores condições), quanto à **segurança, comodidade e custos de operação**.

Impunha-se assim reconstruir a maior parte das estradas que assegurassem essas ligações, uma vez que tinham sido construídas segundo normas anteriores à expansão do tráfego automóvel, logo com características impróprias para a circulação motorizada.

Para a **definição de rede nacional** foram adoptados os seguintes **critérios funcionais**:

| | |
|-----------------------------|---|
| Critérios Funcionais | Assegurar a ligação da sede de cada distrito com a dos distritos contíguos; |
| | Assegurar a ligação da sede de cada distrito com os centros urbanos do mesmo; |
| | Assegurar a ligação entre a sede de cada distrito, o porto e a fronteira mais importante. |

Foram também considerados **critérios operacionais**, segundo os quais seriam assegurados, por estradas nacionais:

| | | |
|-------------------------------|---|---------------------------------------|
| Critérios operacionais | Extensão | Tráfego médio diário |
| | > 10 Km | > 2000 veículos motorizados (em 1975) |
| | a ligação entre as sedes de Concelho | 1 000 veículos motorizados |

No que respeita ao **critério da acessibilidade**, todas as sedes de Concelho deviam ter acesso por EN à rede definida com base nos critérios referidos anteriormente.

Para a definição de rede nacional os **centros urbanos** – tendo sido considerados todos os aglomerados com população igual ou superior a 5.000 habitantes⁽⁸⁶⁾ - foram agrupados **em 3 níveis**⁽⁸⁷⁾:

Níveis dos Centros Urbanos

| | |
|---------|---|
| Nível A | Sede de distrito e centros urbanos enquadráveis; |
| Nível B | Centros urbanos com influência supra concelhia na infra-districtal; |
| Nível C | Centros urbanos só com influência concelhia. |

Os **centros urbanos de nível A** abrangiam, além das sedes de distrito, Guimarães, Vila Nova de Gaia, Covilhã, Matosinhos, Almada, Figueira da Foz, Cascais e Abrantes.

Rede Fundamental (RF)

Considerando-se que a RNF deveria ter a menor extensão possível, a fim de se lhe assegurar as características técnicas indispensáveis, num período de tempo aceitável, concluiu-se que deveria ser constituída unicamente pelas estradas que assegurassem a **ligação entre os centros urbanos de nível A e os principais portos e fronteiras**.

Definiram-se assim **9 IP** com extensão total de **2 900 Km**, sendo a **RNF constituída por 3 Itinerários Longitudinais um dos quais abrangendo só a parte Norte do País e 6 Transversais**. A saber:

Longitudinais

IP1 – Valença (La Coruña) – Braga – Porto – Aveiro – Coimbra – Leiria – Santarém – Lisboa – Setúbal – Albufeira (Guia) – Faro – Vila Real de Sto. António (Sevilha)

⁽⁸⁶⁾ Definição preconizada pela Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas.

⁽⁸⁷⁾ Tendo por base o estudo “Rede Urbana do Continente – Hierarquia e Funcionamento” – Centro de Estudos e Planeamento.



Tribunal de Contas

IP2 – Bragança – Guarda – Covilhã – Castelo Branco – Portalegre – Évora – Beja – Faro

IP3 – Vila Verde de Raia (Orense) – Vila Real – Viseu – Coimbra – Figueira da Foz

Transversais

IP4 – Porto (Matosinhos) – Vila Real – Bragança – Quintanilha (Zamora)

IP5 – Aveiro – Viseu – Guarda – Vilar Formoso (Burgos)

IP6 – Peniche – Santarém – Abrantes – Castelo Branco

IP7 – Lisboa – Setúbal – Évora – Caia (Madrid)

IP8 – Sines – Beja – Vila Verde de Ficalho (Sevilha)

IP9 – Viana do Castelo – Braga – Guimarães – Vila Real

A RF incluía as AE a construir nos vinte anos seguintes, com excepção das que tivessem por finalidade assegurar a circulação nas zonas metropolitanas de Lisboa e Porto. As AE incluídas na RNF teriam cerca de 900 Km, e as GETI (abrangendo um ou mais IP) cerca de 1300 Km.

Rede Complementar (RNC)

Esta rede cuja extensão seria de cerca de 8 650 km, dos quais 250 deveriam ser AE, deveria assegurar as **ligações com os centros urbanos de nível B e C, assim como as ligações operacionais e as resultantes do critério de acessibilidade**.

Os principais **IC seriam 13**, dos quais **4 seriam longitudinais e os restantes transversais**. A saber:

Longitudinais

IC1 – Lisboa – Torres Vedras – Caldas da Rainha – Alcobaça – Leiria – Figueira da Foz – Aveiro – Ovar – Espinho – Porto – Vila do Conde – Póvoa do Varzim – Viana do Castelo – Valença

IC2 – Lisboa – Leiria – Coimbra – S. João da Madeira – Porto

IC3 – Setúbal – Palmela Montijo – Salvaterra de Magos – Alpiarça – Entroncamento – Tomar – Coimbra

IC4 – Sines – Lagos – Faro

Transversais

IC5 – Póvoa de Varzim – Famalicão – Guimarães – Fafe – Vila Pouca de Aguiar – Murça

IC6 – Santa Comba – Tábua – Oliveira do Hospital – Celorico

IC7 – Coimbra – Covilhã

IC8 – Figueira da Foz – Castelo Branco

IC9 – Alcobaça – Nazaré – Marinha Grande – Leiria – Tomar

IC10 – Santarém – Coruche – Montemor-o-Novo – Estremoz

IC11 – Torres Vedras – Vila Franca de Xira – Marateca

IC12 – Viseu – Nelas – Seia – Covilhã

IC13 – Montijo – Coruche – Mora – Ponte de Sôr – Gavião – Castelo de Vide – Galegos (Cáceres)

Havia ainda a considerar nas AM:

Lisboa

AE Lisboa – Cascais

Circular Regional Interior de Lisboa (CRIL)

Circular Regional Exterior de Lisboa (CREL)

Via Rápida Lisboa – Sintra – Cascais

Anel Regional da Margem Sul (Coima – EN 118)

Via Rápida do Barreiro

Via Rápida da Caparica

Porto

Via de Cintura Interna



Vias 2 e 8

A extensão total destes itinerários teria cerca de 1.800 Km, dos quais cerca de 200 Km AE.

Na RC eram contempladas as estradas que constituiriam percursos alternativos às AE com portagem. Neste contexto, as estradas que na altura eram consideradas como pertencendo à RNF (ex. EN1) passariam a complementares, simultaneamente com a entrada em serviço das AE.

4.6.2.1.2 Parecer n.º 6037/85 (CSOPT)

O Parecer n.º 6037/85 do Conselho Superior de Obras Públicas e Transportes – CSOPT -, emitido em 17 de Janeiro 1985, surgiu na sequência e em cumprimento do Desp. n.º 243/MES/84, de 14 de Agosto.

Este Parecer teve por base a documentação preparada e agrupada pela JAE sob o título comum “**Revisão do Plano Rodoviário**” nos quais, segundo o CSOPT, eram apontados dois **aspectos distintos**:

- Uma **proposta de revisão do PRN**, que consistia fundamentalmente:
 - na reclassificação da rede nacional, reduzindo a sua extensão para cerca de metade,
 - **numa redefinição dos níveis de serviços** a assegurar em cada componente dessa rede.
- Uma **proposta de plano de investimentos** que constituía um programa geral de actividades da JAE no domínio da construção.

Os **objectivos** gerais para que deveria contribuir a RRN, e que mereceram a concordância do CSOPT, eram:

- Economia dos transportes;
- Crescimento económico;
- Aperfeiçoamento da estrutura urbana do País.

Quanto aos **critérios funcionais** adoptados para definir a rede, foi salientado o seu carácter administrativo que os enformava e o papel secundário neles atribuído ao tráfego. Todavia, estes critérios não eram meramente administrativos, ponderando-se, em certa medida, aspectos, como:

- A **estratificação** ao longo do tempo estrutura sócio-económica do País, aferida pela importância dos centros urbanos e pela inclusão das ligações internacionais;
- A **procura**, tendo tido a preparação da proposta apoio em completos estudos sobre a procura e sua génese em particular o estudo do Plano Director Rodoviário (PDR), no qual foram considerados factores essenciais para a racionalização dos investimentos na rede, designadamente a origem e destina das deslocações e, portanto, a sua extensão.

Um dos critérios funcionais não considerados, embora não expressamente, foi o da **coordenação** com o Plano Nacional de Transportes (PNT).

O CSOPT sugeriu, ainda, quanto aos **critérios funcionais**, que fosse ponderada a conveniência de que a rede nacional assegurasse as **ligações directas a todos os aeroportos**, alcançando a área de influência dos aeródromos potencialmente utilizáveis por serviços públicos de transporte aéreo.

O PRN deveria também **procurar e reforçar a integração** da RR no **Planeamento Físico Nacional** para **garantia da funcionalidade** do conjunto, protecção e equilíbrio da qualidade de serviço oferecido.

O parecer debruçou-se também sobre as **características técnicas da rede**.



Tribunal de Contas

Da apreciação pelo CSOPT do processo de “*Revisão do PRN*” resultaram as seguintes

Conclusões:

- A oportunidade de reformular o “*Plano Rodoviário*”, adequando-as às exigências, no plano económico, dos transportes por estrada;
- A abrangência no processo de elementos que permitiriam preparar o projecto de novo diploma legal, tidas em consideração as recomendações formuladas;
- O completar o novo diploma com um diploma regulamentar que contemplasse relativamente à rede municipal, os seguintes aspectos:
- O **procedimento a adoptar** para a municipalização de cerca de 10 000Km à estrada;
- O **nível de serviço** que a rede municipal deveria assegurar e **meios financeiros** que permitiriam o seu alcance;
- As funções que, em período transitório, deveriam ser exercidas pela JAE nos domínios do financiamento, beneficiação e conservação das vias a transferir.

Tendo em conta a pretendida e desejável **celeridade da modernização da rede**, *recomendou* ainda o CSOPT que fossem **periodicamente actualizadas as prioridades** a estabelecer na realização dos empreendimentos através da compatibilização atempada da sua importância inter-sectorial com a capacidade do esforço financeiro que lhe fosse consignado.

Pelo Desp. n.º 114/85 de 21/03/85 do MES foi este Parecer homologado, tendo sido determinando que *a JAE elaborasse um projecto de DL que estabelecesse a estrutura, a hierarquia funcional e os níveis de serviço a conferir à RRN*.

A JAE devia ainda apresentar, no prazo de 60 dias, uma proposta de diploma que regulamentasse as seguintes matérias afectas à **rede municipal**:

- critérios para o estabelecimento dos níveis de serviço e de classificação das vias dessa rede;
- bases financeiras e administrativas a respeitar nos Protocolos bilaterais para efectuar a integração gradual nessa rede dos lanços de estradas nacionais que, nos termos do novo PRN, deviam ser transferidos para a gestão autárquica.

4.6.2.1.3 Acolhimento das Recomendações do CSOPT

Das recomendações efectuadas pelo CSOPT acerca da revisão do PR45, constata-se que **não foram acolhidas algumas** delas, designadamente:

- Não foi administrativamente preparado nenhum documento onde estivessem contidas as **prioridades da mudança** de tutela da rede a transferir para as AL, segundo critérios de ordem económica, nem efectuado o estudo das **prioridades**;
- Relativamente à rede municipal, não foi elaborado o diploma regulamentar sugerido, que contemplasse o **nível de serviço, grau de acessibilidade e condições administrativas, técnicas e financeiras**, em que se concretizaria a integração de vias nacionais, nomeadamente quanto ao **procedimento a adoptar** para a municipalização de cerca de **10 000Km** à estrada;
- As **funções** que, em **período transitório**, deveriam ser exercidas pela JAE nos domínios do **financiamento, beneficiação e conservação** das vias a transferir.



Do mesmo modo, também o Desp. n.º 114/85 (que homologou o Parecer do CSOPT), onde se determinava a apresentação de uma proposta de matérias afectas à rede municipal com vista à sua regulamentação legal, não foi, nesta parte, concretizado.

4.6.2.2 O PRN 85

O diploma definidor da classificação e das características das comunicações públicas rodoviárias formalizou-se através do DL n.º 380/85, de 26/9, entrando em vigor no dia imediato ao da sua publicação (cf. art.º 15º).

O preâmbulo deste diploma justificava a revisão do PR 45 considerando que:

- A maioria das estradas portuguesas encontrava-se sub-dimensionada e incapaz de responder eficazmente à satisfação dos objectivos dos transportes, exigindo premente reconstrução. Acrescia que a densidade demográfica da rede nacional era **tripla** da que se verificava nos restantes países de Mercado Comum enquanto, por outro lado, a **densidade demográfica** da totalidade das redes rodoviárias construídas era bastante **inferior** à desses países.
- Sendo num regime de centralização administrativa admissível a existência de tão extensa rede viária subordinada à gestão central, já o mesmo não poderia suceder quando se queria prosseguir uma política de regionalização do País, conferindo às AL um cada vez maior grau de autonomia.

Impunha-se pois a revisão do PRN a fim de, na perspectiva do **desenvolvimento orgânico do País**, se alcançarem **objectivos primordiais**, como:

- o **correcto funcionamento do sistema** de transportes rodoviários;
- o desenvolvimento de potencialidades regionais;
- a **redução do custo global** daqueles transportes;
- o aumento da segurança da circulação;
- a satisfação do tráfego internacional;
- a **adequação da gestão** financeira e administrativa da rede.

Este DL consagrou unicamente o regime jurídico das comunicações públicas rodoviárias afectas à rede nacional, **menos extensa do que anteriormente**, agrupou as estradas em apenas **duas categorias, integrantes de duas redes distintas** :

a rede nacional fundamental – RNF;

a rede nacional complementar – RNC

Referia-se ainda no preâmbulo do DL n.º 380/85 que *“a breve trecho seria publicado o diploma regulamentador da rede municipal (acrescida de cerca de 12 000 km), no qual seriam definidos os termos em que se faria a transferência da gestão das estradas nacionais desclassificados para as autarquias”*.

Este diploma apresenta-se como **um documento de estratégica, não temporalizado e sem programação financeira**.

Rede Nacional Fundamental

A **RNF** é constituída pelos **IP**, as estradas de **maior interesse nacional**, servindo como base de apoio a toda a rede das estradas nacionais, **assegurando a ligação entre os centros urbanos com influência supradistrital e destes com os principais portos, aeroportos e fronteiras**.

Estes itinerários devem assegurar correntes de tráfego estáveis, permitindo uma razoável liberdade de circulação aos condutores – **nível de serviço B**. Este nível de serviço deve ser mantido em todas as componentes de cada ligação, inclusivamente nas zonas de entrecruzamento, nos ramos dos nós de



Tribunal de Contas

ligação e nos cruzamentos de nível, podendo determinados lanços sujeitos a tráfego sazonal de migrações pendulares ou situados em zonas particularmente difíceis, por motivos de ordem topográfica ou urbanística, ser projectados de modo que o volume horário respectivo, sobretudo o fim-de-semana, corresponda a um nível de serviço inferior ao **B**.

Os **IP** definidos pelo DL n.º 380/85 são **nove⁽⁸⁸⁾, três longitudinais e seis transversais**, referenciando-se apenas, para além da classificação e designação, os **seus pontos extremos e intermédios**.

Critérios adoptados na definição da RRN

Na definição da nova RRN adoptaram-se **critérios funcionais, operacionais** e de **acessibilidade**.

Em termos de **funcionalidade**, seriam asseguradas por estradas nacionais as seguintes ligações:

| | |
|-----------------------------|--|
| Critérios Funcionais | da sede de cada distrito com os contíguos |
| | da sede de cada distrito com os centros urbanos do mesmo |
| | entre a sede de cada distrito, o porto e a fronteira mais importante desse distrito, quando existentes |

Sob o ponto de vista **operacional**, seriam servidos por EN:

| Critérios operacionais | Extensão | Tráfego médio diário |
|-------------------------------|---|--|
| | > 10 Km | > 2000 veículos motorizados (em 1975) > 4300 veículos motorizados (em 1990) |
| | a ligação entre as sedes de Concelho | 1 000 veículos motorizados |

Quanto ao critério de **acessibilidade**, estabeleceu-se que todas as sedes do concelho teriam acesso por EN (estradas nacionais) à rede definida a partir dos critérios funcionais e operacionais.

O agrupamento dos centros urbanos, em função do seu **potencial demográfico**, dos **serviços de apoio** às actividades económicas e às populações e da **sua capacidade exterior**, foi efectuado em três grupos:

- A – sede de distrito e centros urbanos agrupados;
- B – centros urbanos de influência supra-concelhia, mas infra-distrital;
- C – centros urbanos só com influência concelhia.

A **RNC**, com a extensão total de **7500 Km**, assegura as ligações entre **os centros urbanos de nível B e C**, assim como as ligações operacionais e as resultantes do critério de acessibilidade.

A **RNF**, a fim de ser dotada das características técnicas indispensáveis num período de tempo aceitável, tinha menor extensão – cerca de **2500 Km**.

4.6.2.3 A REVISÃO DO PRN 85 E O PRN 2000

4.6.2.3.1 Documento Técnico de Revisão do PRN

Refere-se no documento ‘**Revisão do Plano Rodoviário Nacional**’⁽⁸⁹⁾ que a rede classificada como nacional tinha uma extensão aproximada de 9 880 Km, dos quais 2 640 constituíam a RNF e 7 240 a RC, havendo nesta a considerar os IC - com a extensão de 2 440 Km – e as O.Est..

⁽⁸⁸⁾ Cfr. anexo ao DL n.º 380/85;

⁽⁸⁹⁾ JAE, Janeiro de 1997.



Em Dezembro de 1995, segundo aquele documento, estava aberto ao tráfego 51% da extensão total dos IP e 31% dos IC. Do conjunto de IP, estavam concluídos o IP4 e IP5. Dos IC encontravam-se concluídos os IC15 (AE Lisboa – Cascais), IC18 (CREL), IC19 (Radial de Sintra), IC20 (Via Rápida da Caparica), IC21 (Via Rápida do Barreiro) e IC22 (Radial de Odivelas). O estado dos pavimentos considerado Bom ou Regular atingia cerca de 82% da sua extensão.

Os **objectivos** e **critérios** adoptados na definição do PRN 85 continuaram a ser considerados válidos, pelo que foram mantidos com a revisão em apreço.

Rede Fundamental – IP

Esta rede composta por **nove IP**, com a extensão total de cerca de 2 600 Km, constitui o esquema básico da rede nacional, sendo considerada essencial para o desenvolvimento sócio-económico do País. No entanto, mostrou-se necessário efectuar algumas alterações ao traçado, com maior expressão para o IP1.

As alterações no **IP1** reflectem-se essencialmente AMLP, devendo-se à construção das novas pontes sobre os rios Tejo e Douro; (na AML, a ponte entre Sacavém / Montijo, e respectivos acessos, na AMP a Ponte do Freixo e acessos).

Rede Complementar – IC

No que diz respeito à **RC** (IC e O.Est.), as alterações efectuadas consubstanciaram-se em prolongamentos, melhorias de ligação e de acessibilidades, reestruturações funcionais e facilitação de acessos, que provocaram, em conjunto, um **aumento** da rede de **IC** em cerca de **793 Km**. No entanto, a maior parte da estrada que constituem estes itinerários já estavam classificadas como “**Outras Estradas**”, pelo que o aumento real de extensão de rede nacional, como consequência de reclassificação dos IC, foi de **512 Km**.

Quanto às **Estradas Nacionais** (EN’s), os critérios para definição desta rede basearam-se no Fecho de Malhas Viárias (FEMA), no Acesso a Sedes de Concelho (ASECO) e Estradas Alternativas a AE com Portagem (ALTAE).

Características técnicas da rede

Características geométricas

Os Itinerários Principais e Complementares devem ser projectados de modo a assegurar uma mobilidade cómoda, eficiente e segura. O objectivo final é o de permitir que os cada vez os maiores volumes de tráfego efectuem deslocações com **menores tempos de percurso e a máxima segurança possível**.

As **características operacionais** correspondentes à várias estradas dos PRN deveriam ser definidas de modo a satisfazer as condições de circulação que é necessário assegurar aos seus utentes.

Características Operacionais das Estradas do PRN

| TIPO DE ESTRADA | CARACTERÍSTICAS OPERACIONAIS |
|-----------------|-------------------------------------|
| IP | Auto Estradas |
| IC | Vias Rápidas |
| EN's | Vias rápidas Estradas Ordinárias |

Nível de serviço

As estradas da **RNF** devem assegurar o **nível de serviço “B”** e as da **RC** o **nível de serviço “C”**, determinado pela metodologia constante do “Highway Capacity Manual” (Special Report 209-TRB).



Tribunal de Contas

O nível de serviço é uma **medida qualitativa** das condições de circulação, sendo caracterizada pela **velocidade média de tráfego e pela perda de tempo**.

CARACTERIZAÇÃO DOS NÍVEIS DE SERVIÇO

| NÍVEL DE SERVIÇO | PERDA DE TEMPO | VELOCIDADE MÉDIA DO TRÁFEGO (KM/H) |
|------------------|----------------|------------------------------------|
| B | > = 45% | > = 80 |
| C | > = 60% | > = 70 |

O traçado dos IP e IC deve ser, normalmente, exterior aos aglomerados urbanos, dada a incompatibilidade das suas funções com as das vias urbanas. Exceptuam-se as AM, em que a procura do tráfego só pode ser satisfeita pelo recurso a **vias de grande capacidade e características técnicas elevadas, como são os IP e IC**.

Volume horário de projecto

O volume horário de projecto será normalmente de 10% do tráfego médio diário correspondente ao no horizonte (20 anos). Quando se verifique a necessidade de 2x2 vias dever-se-á efectuar um estudo económico para um ano horizonte intermédio (10 anos). No caso de taxa de rentabilidade interna ser inferior a 12% poder-se-á construir, numa 1ª fase, uma estrada com 2 vias.

O **volume de tráfego médio aumentou 46% no período de 1985-1990 e de 40% no período de 1990-95**, devido ao desenvolvimento económico e ao tráfego gerado pelas novas estradas construídas, ao implementar-se o PRN.

Considerando as previsões do **‘Plano Director Rodoviário’** e o aumento do tráfego médio diário verificado no período 1990/95, admite-se que o tráfego médio diário duplique no período 1995/2005 e triplique no período 1995/2015, sendo a **conclusão dos IPs e ICs suficiente para assegurar o aumento de tráfego previsto, até aquele horizonte (2015)**.

Possibilidades de ultrapassagem

Das medidas a adoptar para se obter um traçado com **maiores possibilidades de ultrapassagem** podem considerar-se as seguintes:

| |
|---|
| Alinhamentos rectos mais extensos; |
| Vias adicionais alternadas, em zonas planas ou onduladas; |
| Vias adicionais nas rampas e nos declives com grande extensão e inclinação. |
| Duplicação de faixa de rodagem, em certas zonas. |

As vias adicionais, além de aumentarem a capacidade são essenciais para a **melhoria da circulação, diminuindo drasticamente o número de acidentes**.

Qualidade de circulação

O conhecimento das velocidades específicas numa estrada é fundamental **para avaliação das condições de segurança**. Para a determinação do nível de serviço correspondente ao projecto, é necessário conhecer o **diagrama de velocidade específica do mesmo**.

Nas estradas com 2 vias este diagrama deve ser traçado para os dois sentidos, pois a **desaceleração é determinante no que se refere à segurança**.

A construção do diagrama de velocidade permite **detectar as zonas perigosas e efectuar as alterações necessárias no traçado previsto inicialmente**.



Nós de ligação

Nos IC e IP **não haverá quaisquer acessos marginais** e as ligações à rede nacional serão asseguradas, normalmente, **por nós de ligação**.

Nos ICs, só **excepcionalmente** serão de considerar **intersecções de nível**, sendo essencial assegurar homogeneidade no tratamento das intersecções de um itinerário, a fim de não surpreender os condutores.

A estrada principal, na vizinhança de um nó de ligação terá sempre 2 x 2 vias de acordo com as normas de traçado da JAE, mesmo que o perfil transversal tipo dessa estrada tenha somente duas vias.

As grandes vantagens do nó de ligação são a **segurança** e a **diminuição das perdas de tempo**. A fim de se garantir a segurança necessária, os nós de ligação **deverão ser iluminados**. Todas as intersecções de nível deverão ser iluminadas.

Acessos marginais

O acesso às propriedades marginais **não é permitido nos IPs e ICs**,. Estes itinerários têm como objectivo assegurar as ligações de grande extensão, com origem ou destino predominante nos principais centros urbanos.

As **AM** são todas **incompatíveis os acessos marginais**.

Equipamento rodoviário

É necessário que o equipamento rodoviário de apoio aos utentes **seja previsto e definido ao elaborar-se o projecto**.

Consequentemente, os projectos deverão incluir o estudo de localização, dimensionamento e constituição do equipamento rodoviário (postos de abastecimento, áreas de repouso, restaurantes, artesanatos, etc.) **A construção dos acessos, assim como a terraplanagem e drenagem dessas zonas, deverá ser efectuada em simultâneo com a construção dos itinerários principais e complementares**.

Para além das características técnicas das estradas do PRN supra referidas, foram ainda abordadas as relativas a **áreas de repouso e áreas de serviço**.

4.6.2.3.2 Proposta de revisão do PRN 85

Ficando definidas as estradas a reclassificar, em função dos critérios de revisão adoptados, entendeu-se possível propor a **nova composição do PRN**, reconhecendo-se contudo a necessidade de desclassificação de outras estradas. Dessa revisão resultaria a seguinte extensão das redes:

EXTENSÃO DAS REDES DO PRN (EM Km)

| Tipo de estrada | D.L. 380/85 | Propostos | Variação | Var. % |
|------------------------|--------------------|------------------|-----------------|---------------|
| IPs | 2635 | 2600 | -35 | -1,3% |
| IC | 2439 | 3016 | 577 | 23,7% |
| ENs | 4807 | 5513 | 706 | 14,7% |
| TOTAL | 9881 | 11129 | 1248 | 12,6% |

Na **RNF** não se propunha qualquer alteração na sua concepção nem no traçado entre os centros urbanos que interligam (excepto nas AMLP – IP1). Quanto à **RC**, há um **acrécimo** de extensão dos **IC** de **557 Km**, e na rede de **EN's** verifica-se um **aumento** de cerca de **15%** em relação às O.Est. do PRN 85.

Concluiu-se que da **revisão do PRN resultava um aumento de rede classificada como nacional de cerca de 720 Km**, ou seja, um **acrécimo** aproximado de **13%** relativamente à extensão da rede prevista no DL n.º 380/85.



Tribunal de Contas

Estradas Regionais

Na presente proposta de revisão surge a classificação de Estradas Regionais (ER), reformulando a estrutura de classificação das estradas constantes do PRN 85. Os critérios observados na criação das ER, segundo as finalidades, foram agrupadas nas Vias de Estruturação da Raia (VER), classificando-se como regionais estradas de interesse para o desenvolvimento da zona fronteiriça; nas Unidades Territoriais (NUTE), estradas que asseguram a ligação entre sedes de concelhos das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos, ficando também asseguradas as ligações entre sedes de agrupamentos de concelhos; no Fecho de Malhas Viárias (FEMA), permitindo estas estradas garantir condições de circulação uniformes, melhorando a comodidade, segurança da circulação e a homogeneidade de características. A distribuição prevista era a seguinte:

ESTRADAS REGIONAIS

| REGIÕES | CRITÉRIOS DE REVISÃO | | | |
|-----------------------|----------------------|-------|-------|-------|
| | VER | NUTE | FEMA | TOTAL |
| Norte | 196 | 206 | 503 | 905 |
| Centro | 233 | 492 | 801 | 1 526 |
| Lisboa e Vale do Tejo | | 99 | 234 | 333 |
| Alentejo | 370 | 327 | 454 | 1 151 |
| Algarve | | 208 | 238 | 446 |
| TOTAL | 799 | 1 332 | 2 230 | 4 361 |

Apreciação do Ante-Projecto

Como tipologia das principais alterações apresentadas, destacam-se os aspectos relativos a **alterações de traçados** e à **reclassificação de estradas**. Analisando a viabilidade das alterações, a apreciação baseou-se na ponderação dos condicionantes da criação de novos itinerários (IP e IC) tendo-se apenas admitido alterações aos traçados face à necessidade de introduzir correcções que contribuíssem para um funcionamento mais coerente e funcional das redes. Foram reclassificadas novas EN's, procedendo-se a uma reorganização global da rede, transformando EM's e ER's para EN's; criando novas EN's, reclassificando EN's e EM's em ER's, consoante os critérios impostos pelas finalidades dessas estradas.

4.6.2.3.3 Análise comparativa PRN 85/PRN 2000

Face às alterações das propostas apresentadas pelas diferentes entidades, foram efectuadas análises comparativas das extensões de acordo com a classificação da "Proposta de Revisão do PRN". De um total de cerca de **9 880 Km** de estradas incluídas no **PRN 85** foram classificadas **16 140 Km no PRN 2000**, correspondendo a um **acréscimo de 63% (6 260 Km)**, os quais se devem essencialmente à **criação de ER's (5 010 Km)**.

Os acréscimos face ao PRN 85, por região, permitiram evidenciar que **a Região de Lisboa e Vale do Tejo (37%) e a Região Norte (49%) apresentam valores percentuais mais reduzidos face ao total nacional (63%) enquanto às Regiões Centro e Algarve revelam os maiores valores (70 e 170% respectivamente)**.

Ceca de 88% dos IC correspondem às Regiões Norte e Alentejo.

Com o objectivo de complementar a análise foram calculados alguns indicadores que permitissem contribuir para a avaliação comparativa entre as Regiões e o total Nacional, tendo sido considerados como referência para o cálculo dos indicadores os dados relativos a Área, População Residente, Emprego, Parque Automóvel e Rede Rodoviária Total.

A análise comparativa do conjunto desses indicadores revelou uma grande homogeneidade em termos de oferta da rede viária por região, nomeadamente ao nível de distribuição espacial. Na adequação da rede às necessidades sócio-económicas, verificou-se, na generalidade, uma resposta equilibrada nas



diferentes regiões. Os desvios evidenciados nas Regiões de Lisboa e Vale do Tejo e Alentejo são explicados pela importância relativa do respectivo tecido sócio-económico.

4.6.2.3.4 Parecer 6057/97 (CSOPT)

O Parecer determinado ao CSOPT visava, não só a proposta revista do PRN 2000, como também a providência legislativa que a iria consagrar. O Parecer analisou princípios, conceitos e critérios que modelaram o PRN, excluindo do âmbito qualquer análise específica a itinerários – contemplados ou não – no proposto PRN 2000. Do parecer ressalta:

Pode dizer-se que o Ante-Projecto PRN 2000, com algumas alterações (reclassificação de estradas e mudanças de designação), é praticamente o estudo da JAE que o poder político não deu seguimento oportuno, desconhecendo o Conselho as razões objectivas que terão levado – por virtude de propostas apresentadas pelas entidades auscultadas – às opções constantes da versão final do Projecto PRN 2000.

- O processo em consulta apresentou escasso suporte técnico. A nota explicativa não preencheu as condições necessárias para constituir fundamento consistente à revisão da rede viária portuguesa no seu escalão supramunicipal. O CSOPT não pôde deixar de estranhar a omissão, dado considerar que este era o momento da **grande oportunidade de avaliar resultados e efeitos e de apontar eventuais desvios, dizendo de que forma mudavam as estradas do país.**
- Em 1985 houve discussão técnica, e a informação disponibilizada permitiu a controvérsia. Uma nova revisão do Plano Rodoviário só por si, impunha a realização de estudos “*ex post*” confrontando a realidade com as hipóteses adoptadas em 1985, em estudos “*ex ante*”. Os temas como a integração da rede viária nos planos regionais de ordenamento do território, **a concepção multimodal do sistema de transporte, sinistralidade versus eliminação de pontos de potenciais conflitos, conservação de rede existente e as novas tecnologias e equipamentos interactivos, não mereceram qualquer referência no processo de revisão do PRN 85, verificando-se uma simplificação de conteúdo.**
- Os objectivos enunciados para a definição do PRN 2000 são exactamente os mesmos que estiveram subjacentes à formulação do plano vigente (PRN 85). **Não foi incluído o objectivo principal** que consistia em harmonizar e articular a rede viária (peça de um sistema de transporte) com os outros modos, que lhe são complementares na satisfação de uma procura global de transportes.

Afigurou-se ao Conselho **terem existido três motivações para a revisão:**

- A circunstância de não estarem incluídas no PRN alguns traçados importantes, designadamente, as Pontes Vasco da Gama e do Freixo nos acessos às AMLP;
- A necessidade de encontrar uma solução para as estradas desclassificadas da rede nacional e, mais concretamente, para o melindroso processo de sua transferência para a tutela municipal;
- O colmatar de insuficiências reconhecidas ou proceder a ajustamentos tidos por necessários.

No que concerne aos **critérios adoptados**, a opinião do Conselho foi a seguinte:

- Os critérios continuaram a ser, essencialmente administrativo-funcionais. Confiava-se que o PRN 2000 dispusesse, pelo menos, duma previsão de tráfego esperado nos principais troços dos IP e IC e dentro de um determinado horizonte temporal. O PRN deveria fazer e sintetizar uma análise dos Planos Directores Municipais (PDM);
- Reserva quanto à consideração de núcleos de unidades territoriais para fins estatísticos (NUTE), sabido que nada representam, seja em termos administrativos, seja em termos sócio-



Tribunal de Contas

económicos. Não entendeu o Conselho que se pudesse considerar o Fecho de Malhas Viárias (FEMA) como critério de classificação de estradas regionais ou nacionais.

- Para o Conselho, o PRN 2000 é um conjunto classificado de itinerários e de estradas proposto para o País à luz do que se julgava serem as perspectivas do desenvolvimento do território nacional no início do terceiro milénio.
- A Proposta não aborda também a questão de designação e numeração das estradas, nem tão pouco a controle do tráfego ou os itinerários a melhorar, por razões de segurança rodoviária (estrangulamentos, pontos de conflito).

Na **apreciação do Projecto de Diploma**, releva-se:

- Relativamente ao art. 4º, seria preferível legislar no sentido (preventivo) de eliminação progressiva dos troços que registem índices de **sinistralidade** superiores a determinado nível, não passando a redacção proposta de uma medida de gestão corrente.
- Quanto ao art.º 13º do DL n.º 3 80/85, a nova redacção **retira a calendarização** anteriormente referida (aliás não cumprida), constituindo os pontos 1. E 2. Introduzidos na proposta de Diploma (protocolos com as AL e tutela sobre estradas classificadas para integração nas redes municipais) **procedimentos** e não propriamente **termos de transparência**.
- A **extensão de rede viária nacional** é colocada, praticamente, na posição anterior a **1985**.
- Numa análise de especialidade, entendeu o Conselho que deveria ser eliminada a al. b) do art.º 2º da proposta de DL, e que, no seu ponto 3, a **função planeamento** devia ser igualmente contemplada, lado a lado, com a programação anual e plurianual.

Conclusões e Recomendações

Feita a apreciação do PRN 2 000 e dos documentos que lhe foram anexos, bem como do projecto de DL que o irá consagrar, **foram as seguintes as conclusões do CSOPT**:

- O **Plano Rodoviário terá de ser um instrumento de expressão nacional e de sentido prospectivo**, um compromisso do País para o desenvolvimento das comunicações públicas rodoviárias no virar do milénio, e um elemento fundamental para a indústria portuguesa da construção.
- Baseado numa concepção multimodal do sistema de transportes, o Plano Rodoviário deseja-se inserido em planos de ordenamento do território e respeitador de requisitos de natureza ambiental.
- Os **vultuosos investimentos rodoviários a que dá lugar e as prioridades da correspondente** execução obrigam a combinar, no Plano Rodoviário, julgamento político, avaliação económica e apreciação técnica, o que envolve procedimentos provisionais e procedimentos de valorização.

Assim, o processo em consulta deveria ser completado, **pelo menos**, com um(a):

- **análise da evolução do tráfego rodoviário** e uma previsão dos respectivos fluxos em determinado horizonte temporal;
- **traçado de isócronas correspondentes** aos principais centros de actividade administrativa e económica;
- **carta de compatibilização com instrumentos legais do planeamento do território** e de satisfação de requisitos de natureza ambiental;

- **cenarização de outras redes de transportes**, por não ser indiferente ao PRN a existência (ou não) de plataformas logísticas, o sentido do desenvolvimento portuário, a navegação fluvial, a localização de novas infra-estruturas aeroportuárias ou a consideração (ou não) da alta velocidade ferroviária;
- **inventariação da rede municipal**, com caracterização em termos de tráfego, de geometria, de estado de conservação dos respectivos pavimentos e do equipamento de segurança e sinalização disponível;
- **avaliação económica, rigorosa da eficácia dos investimentos rodoviários promovidos no último decénio**, *não bastando a simples execução financeira, com enumeração das despesas anuais*, mas calculando taxas de rentabilidade, custos de construção e de conservação por quilómetro, tempos de realização de obras;
- análise económica, específica, das vias;
- **análise de fontes de financiamento** (empréstimos, FC, Orçamento do Estado), conjugadas com a evolução das receitas da actividade rodoviária investidas no sector e comparação com outros países da UE;
- **estudo comparado de custos**, a nível europeu, para a verificação de eventuais vantagens comparativas na construção rodoviária;
- **plano específico de requalificação**, seja do património rodoviário municipal, seja do que não integra a Rede Nacional;
- **avaliação preliminar de eventuais aplicações de tecnologias telemáticas**.

Desta forma poder-se-ia dar lugar, simultaneamente, a um PRN e a um PRM, com:

- **a classificação e numeração das comunicações públicas rodoviárias portuguesas,**
- **definição técnica dos níveis de serviço, dos padrões de segurança e de qualidade da circulação, do controlo e guiamento do tráfego,**
- **uma quantificação e calendarização dos investimentos necessários à sua concretização e gestão.**

Permitia-se deste modo, também, uma clara identificação das entidades com responsabilidade nos domínios do planeamento, construção, conservação e exploração do sistema nacional de estradas.

Quanto ao Projecto de Diploma, o Conselho concluiu que este – mesmo sem acrescentar, ao quadro legal existente, nada de verdadeiramente substantivo – vem, contudo, reduzir a contestação do Poder Local à desclassificação de estradas que o DL n.º 380/85 transferira para a órbita municipal, sem que, nesta dúzia de anos passados, tivesse sido possível regulamentar os correspondentes termos de transferência.

Recomendações

As **recomendações** efectuadas pelo CSOPT foram as seguintes:

- Sendo imperativa, num processo com as implicações de um plano rodoviário, a audição prévia e directa de responsáveis nacionais pelas áreas do ordenamento do território, dos transportes e do ambiente, **recomendou-se**, no prosseguimento dos trabalhos, *a constituição dum grupo consultivo e de acompanhamento com, pelo menos, aqueles responsáveis*.
- Sendo um processo com as características do PRN, pela sua própria natureza, dinâmico e nunca concluído, a sua base de dados (sócio-económicos, de tráfego, técnico-operacionais, de custos, da evolução tecnológica) terá de ser constantemente actualizada,



Tribunal de Contas

pelo que se **recomendou** *monitorização, através de observatório permanente e qualificado*.

- Tratar-se-ia assim, para além do acompanhamento da evolução dos indicadores, da própria definição dos critérios de recolha e tratamento da informação, com vista ao controlo da eficácia das políticas e ao consequente desempenho dos sistemas.
- **Reiterou-se a recomendação** feita no Parecer n.º 6056/96 no sentido de que, com urgência, fosse produzido um Manual das Estradas Portuguesas numa peça legal única aplicável a todas as rodovias desde os caminhos municipais até às AE.
- Sabida a importância dos investimentos rodoviários na indústria portuguesa da construção, admitiu-se que a conclusão da rede nacional (fundamental e complementar) obrigue a investimentos que ultrapassam os 1 500 MC, a preços de 1997.
- Admitindo-se também, como natural, uma progressiva diminuição dos financiamentos comunitários, afigurando-se necessária uma grande racionalização nos investimentos futuros.

Recomendou-se a indispensabilidade de relevar a vertente de estudos e projectos e os instrumentos de fiscalização pública dos empreendimentos rodoviários, para minimizar eventuais delapidações de recursos, cada vez mais escassos.

4.6.3 O planeamento da obra

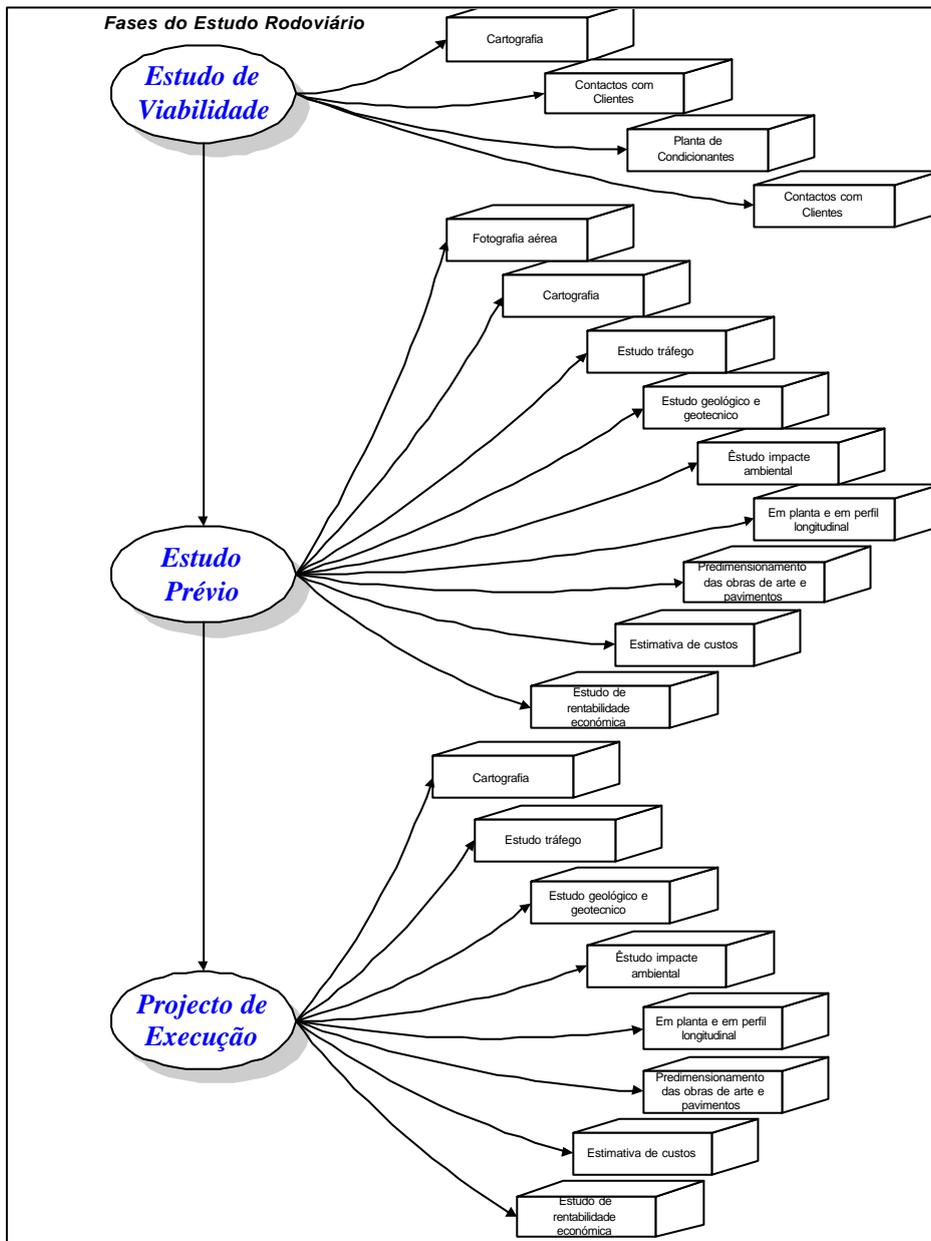


Figura 8 – Fases do estudo rodoviário

O projecto de qualquer obra de engenharia constitui a peça chave para a garantia de sucesso de todo o processo da construção. Em particular no projecto de uma estrada, a deficiente avaliação das condições naturais da região de implantação da obra, nomeadamente no que se refere às condições topográficas, de fundação e à natureza dos terrenos, à existência de obstáculos a ultrapassar ou de bens a preservar, ao regime hidrológico local, bem como à existência de materiais que possam ser

utilizados na construção, é motivo que leva a custos acrescidos e a dificuldades no cumprimento dos prazos contratuais.

O **projecto inclui diversas fases**, as quais correspondem a diferentes níveis de desenvolvimento das soluções.

Pondo de parte as fases iniciais, programa preliminar e programa base, há a destacar o **estudo prévio**, o **projecto base**, também designado de anteprojecto, e o **projecto de execução**. Muitas das vezes a fase de anteprojecto é assimilada pela seguinte, o que permite diminuir o período de tempo necessário para a conclusão do projecto de execução. Nestes casos o projecto, designação simples do projecto de execução, deve aglutinar os elementos próprios de cada uma destas duas fases.



Tribunal de Contas

O **estudo prévio** tem como **principal objectivo** a avaliação das diferentes soluções que possam satisfazer as condições estabelecidas à partida pelo dono da obra. Para além de outros elementos o estudo prévio deve conter os seguintes: – dimensionamento aproximado e características principais dos elementos fundamentais da obra; – estimativa do custo da obra. No caso particular de uma estrada, o estudo prévio deverá conter entre outras **informações especiais**, para além de peças desenhadas:

- o estudo económico;
- o reconhecimento geotécnico;
- o estudo hidrológico;
- o estudo paisagístico.

O **anteprojecto de estradas** deve incluir **relatórios** anexos versando os seguintes **temas**:

- estudo geológico complementar dos reconhecimentos efectuados, se necessário;
- reconhecimento geotécnico, pesquisas de materiais e dimensionamento do pavimento.

O projecto de execução, ou apenas projecto, deve ser apresentado por forma a constituir um conjunto coordenado das informações escritas e desenhadas de fácil e inequívoca interpretação por parte das entidades intervenientes na execução da obra. Entre as informações especiais incluídas nesta fase contam-se os **perfis geotécnicos**.

O **reconhecimento geotécnico** inclui a visita ao local da obra, para identificar aspectos particulares que sejam indicadores de fenómenos que devam ser considerados nos estudos, a recolha de informação geral existente sobre o local, designadamente cartas geológicas, cartas agronómicas e fotografia aérea. É conveniente que nesta fase, de estudo prévio, sejam realizados trabalhos de campo que permitam proceder ao **zonamento**, ainda que grosseiro, dos terrenos onde se situará a estrada. Na fase de **anteprojecto**, ou de **projecto** se aquela tiver sido eliminada, devem ser realizados trabalhos de **prospecção geotécnica** segundo plano que tem como **objectivo** a caracterização dos terrenos sob o ponto de vista da **resistência, deformabilidade e características hidráulicas**. O programa de prospecção deve ser estabelecido de modo a que seja possível obter o **máximo de informação com o menor custo**, o que é em absoluto diferente de obter toda a informação necessária para o projecto.

A **caracterização geotécnica** dos terrenos de fundação envolve **grande dificuldade**. Exige-se ao técnico arte e saber para nas fases iniciais do projecto conseguir prever as maiores dificuldades que possam ocorrer, nomeadamente no que se refere a **eventuais alterações no traçado**, pelo que deve desenvolver o plano de **prospecção cobrindo área que garanta alguma confiança**⁽⁹⁰⁾.

⁽⁹⁰⁾ Deve haver a noção de que fazer sondagens a cada 10m em vez de 20m corresponde a duplicar a possibilidade de encontrar uma qualquer heterogeneidade no terreno; mas isso apenas passa de 90% para 80% a probabilidade de não encontrar essa singularidade. Estas condições aconselham por isso a



recorrer a técnicos experientes, à visita atenta ao local da obra, à recolha criteriosa de informação existente e acima de tudo à programação atempada do empreendimento, de modo a poder-se dispor de tempo para esta tão importante tarefa.



Tribunal de Contas

5 PROGRAMA “MODERNIZAÇÃO DA REDE FUNDAMENTAL”

5.1 O PROGRAMA NO PERÍODO 1987/97

5.1.1 Caracterização global

O Programa *Modernização da Rede Fundamental* engloba 9 projectos de investimento, relativos aos **Itinerários Principais** que compõem a RF. Esta é constituída pelas estradas que asseguram a ligação entre os centros urbanos de nível A, isto é, de **influência supra distrital**, e os **principais portos e fronteiras**. Os nove itinerários principais apresentam uma extensão aproximada de 2900 Km.

Este programa consubstancia um dos vectores fundamentais do PRN 85 enquanto corporiza o **objectivo estratégico de ligação dos principais centros urbanos e assegurara as ligações responsáveis por cerca de 60 % dos veículos-quilometro da RRN**. Cerca de 80% da sua extensão está integrada na GETI, definida pela Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas.

A estimativa global de investimentos do PRN 85, onde este programa se integra, delineado para o período de execução 1987/95, projectava um montante global de 500 MC, a preços de 1987.

A **incidência dos investimentos** previstos correspondia ao seguinte quadro:

| | |
|---|---------------|
| Plano a Médio Prazo (1987 a 1990 inclusive) | 166 MC |
| Plano a Longo Prazo (1991 a 1995 inclusive) | 334 MC |
| Total | 500 MC |

Estavam previstas comparticipações e financiamentos por recurso a empréstimos externos⁽⁹¹⁾ que atingiam cerca de 50 % dos investimentos previstos, ou seja, 250 MC.

A implementação do PRN foi encetada tendo por base a **convicção da melhoria drástica das condições de circulação nas estradas** e, conseqüentemente, da **mobilidade**, proporcionando diversas implicações ao nível da **melhoria do meio ambiente** e no **desenvolvimento económico**.

Segundo o PMLP 87/95 – JAE, a **avaliação económica dos benefícios** resultantes da implementação do PRN mostrava-se bastante positiva, embora somente tivessem sido levados em linha de conta os **benefícios**⁽⁹²⁾ que objectivamente induziam **reflexos quantificáveis**.

A **taxa interna de rentabilidade** apresentada, no PMLP 85/97, era da ordem dos 20 % e a taxa de actualização de 10 %, o que levou a concluir que sob o *ponto de vista económico* as **taxas de rentabilidade eram superiores ao custo de oportunidade do capital** no sector rodoviário; apontava-se assim para uma eficiência económica dos investimentos necessários para a modernização da rede nacional.

5.1.2 Objectivos do Programa

Os **objectivos do programa** traduziram-se na construção/reabilitação de cerca de **2600 Km** de estradas constituída pelas estradas que asseguram a ligação entre os **centros urbanos de nível A**⁽⁹³⁾

⁽⁹¹⁾ Comparticipações FEDER, e empréstimos do BEI e do BM;

⁽⁹²⁾ Menor custo de operação, tempo de percurso e número de acidentes;

⁽⁹³⁾ Sede de distritos e centros urbanos equiparáveis;



Relatório de Auditoria ao Programa “Modernização da Rede Fundamental”

e os **principais portos e fronteiras**, a executar num prazo projectado de 10 anos (1995), obedecendo a características técnicas e funcionais específicas⁽⁹⁴⁾.

O programa é caracterizado do seguinte modo:

| FICHA DO PROGRAMA | | | | |
|----------------------------|----------------|-------------------|----------------------------------|------|
| Código DPP | 1086 | Designação | MODERNIZAÇÃO DA REDE FUNDAMENTAL | |
| Ministério | MEPAT | Cód. 06 | | |
| N.º de projectos: | 9 | | | |
| Classif. Orgânica: | 06950 24 01 | | | |
| Classif. Funcional: | 333 | | | |
| Calendarização: | INICIO: | 1984 | FIM | 1995 |
| ENTIDADES | | | | |
| Proponente: | GCI | | | |
| Responsável | JAE | | | |
| Processadora | SGMEPAT | | | |
| Crédito Externo: | BEI | | | |

Relativamente a 1997 a **ficha de caracterização dos programas** a cargo da JAE era a seguinte:

| CAPÍTULO 50 DO OE CARACTERIZAÇÃO DOS PROGRAMAS | | | | | | | | | | |
|---|-----------------------------------|----------|-----------|------------|------------|------------|--------------|--------|-------|--------|
| MINISTÉRIO: MEPAT ENTIDADE: JAE | | | | | | | | | | |
| Código | Designação | Cl. Org. | Cl. Func. | Ent. Prop. | Ent. Resp. | Ent. Proc. | Ent. C. Ext. | Estat. | Bloco | Sector |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
| 1086 | MODERNIZAÇÃO DA REDE FUNDAMENTAL | 69502401 | 333 | GCI | JAE | SGMEPAT | BEI | 3 | 1 | 31 |
| 1087 | MODERNIZAÇÃO DA REDE COMPLEMENTAR | 69502402 | 333 | GCI | JAE | SGMEPAT | BEI | 3 | 1 | 31 |
| 1100 | CONSERVAÇÃO PERIÓDICA | 69502403 | 333 | GCI | JAE | SGMEPAT | | 3 | 1 | 31 |
| 1101 | DESPESAS COMUNS | 69502404 | 333 | GCI | JAE | SGMEPAT | | 3 | 1 | 31 |
| 1956 | NOVA TRAVESSIA DO TEJO EM LISBOA | 69502405 | 333 | GCI | JAE | SGMEPAT | | 3 | 1 | 31 |

Figura 9 – Ficha de caracterização dos Programas – 1997; Fonte:DPP

Evidencia-se que a **entidade processadora dos programas é a SGMEPAT** e que o financiamento externo estava previsto para os Programas relativos à modernização das redes complementar e fundamental.

5.1.3 Estrutura de projectos e subprojectos

A tipificação e quantificação dos sub-projectos do programa e consequentemente a sua inclusão nos projectos, foi oscilando de ano para ano, devido ao facto de somente **permanecerem activos os sub-projectos a executar e/ou em execução**. Evidenciam-se os projectos e sub-projectos do programa relativos a 1997, na sua expressão operacional simplificada:

PROGRAMA : *Modernização da Rede Fundamental – Ano 1997*

⁽⁹⁴⁾ Vide ponto 4.6.2.2;



Tribunal de Contas

PROJECTOS:

| | |
|---------|--|
| 1086001 | IP1 - VALENÇA - VILA REAL DE STO. ANTÓNIO |
| 1086002 | IP2 - BRAGANÇA - FARO |
| 1086003 | IP3 - VILA VERDE DE RAIA - FIGUEIRA DA FOZ |
| 1086004 | IP4 - PORTO - QUINTANILHA |
| 1086005 | IP5 - AVEIRO - VILAR FORMOSO |
| 1086014 | IP6 PENICHE - CASTELO BRANCO |
| 1086007 | IP7 - LISBOA - CAIA |
| 1086015 | IP8.SINES-V.VERDE DE FICALHO |
| 1086016 | IP9.VIANA DO CASTELO-VILA REAL |

Figura 10 – Projectos integrantes do programa MRF – 1997; Fonte:DPP

SUB-PROJECTOS:

| PROJECTOS | N.º DE SUB - PROJECTOS |
|-----------|------------------------|
| IP 1 | 9 |
| IP 2 | 14 |
| IP 3 | 16 |
| IP 4 | 6 |
| IP 5 | 7 |
| IP 6 | 6 |
| IP 7 | 4 |
| IP 8 | 3 |
| IP 9 | – |

A programação do PMLP referente à RNF apontava para a **conclusão da construção da rede no ano horizonte de 1995**, isto é, a conclusão dos cerca de **2635 Km**.

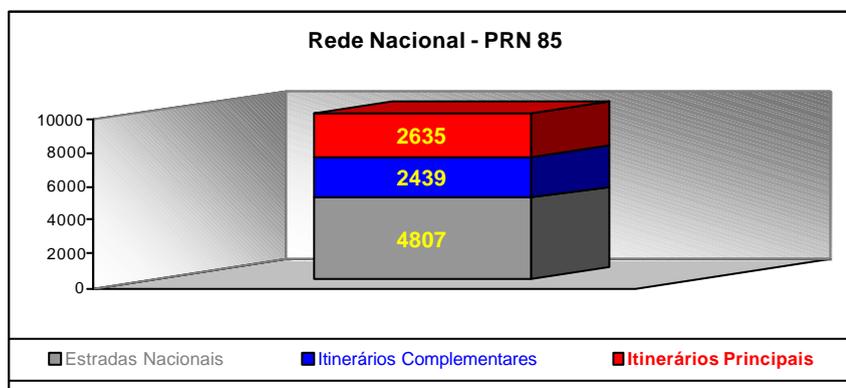


Figura 11 – Extensão prevista das redes integrantes da RRN

O número de Km apontados para a RNF, não foi constante ao longo do período, justificando-se esta variabilidade pela ponderação da inclusão e/ou reclassificação de estradas e troços integrantes da mesma e pela rectificação ocorrida em diversos troços / corredores.

5.1.4 A programação no PMLP/JAE (87/95)

5.1.4.1 A PROGRAMAÇÃO FÍSICA

À data de aprovação do PRN 85 existiam **567 Km de estradas classificadas como IP**, que representavam cerca de **21,5 % do total projectado**, com a seguinte distribuição:

| Rede Concluída em 1985 | |
|------------------------|------------|
| Itinerário | Ext. Km |
| IP1 | 326 |
| IP2 | 115 |
| IP3 | 34 |
| IP4 | 8 |
| IP5 | 10 |
| IP6 | 0 |
| IP7 | 0 |
| IP8 | 74 |
| IP9 | 0 |
| Total | 567 |

Figura 12 – Rede concluída em 1995 integrante da RNF – Fonte: JAE

O programa relativo à RNF previa a construção – **novos traçados** – pela JAE, de 1184 Km de estradas, e a **reabilitação de pavimentos** em 592 Km totalizando 1776 Km, no período 1987/90 (PMP).

Relativamente ao **PLP** (1991/95) estavam previstas intervenções em 884 Km de novos traçados e 800 Km de reabilitação de pavimentos.

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

Fonte: PMLP 87/95 – JAE

Figura 13 – Intervenções previstas no PMLP / JAE – IP

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

5.1.4.2 A PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA E MATERIAL

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

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



9

Tribunal de Contas

Modernização da Rede Fundamental Evolução do Volume de Investimento e de projectos programados – 1985/97

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

Fonte: PIDDAC / JAE

Figura 14 – Volume de investimento e projectos previsto para o programa MRF

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

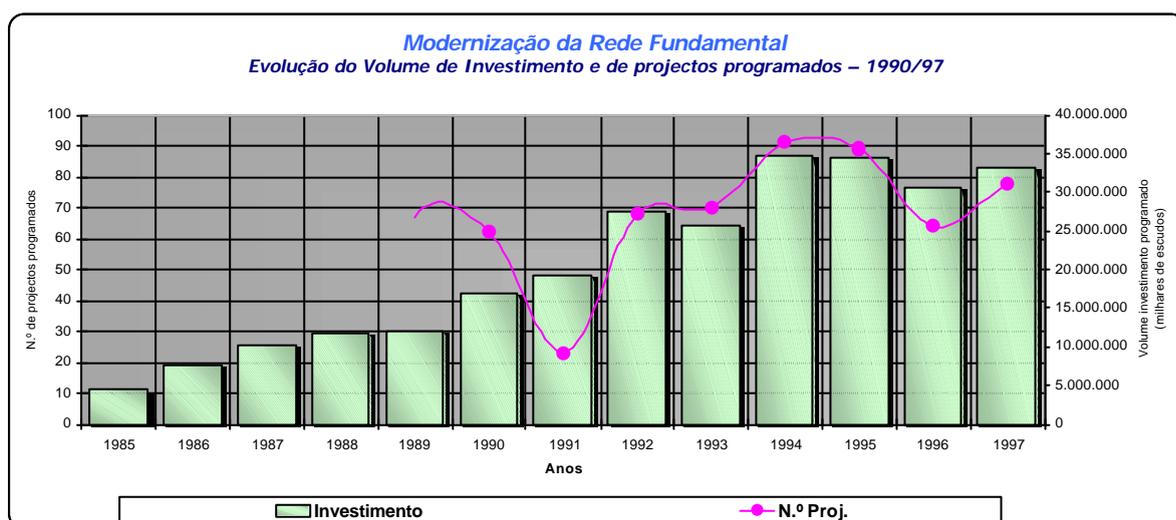


Figura 15 – Volume de investimento e de projectos previstos para a RNF (1990/97)

O **número de projectos** previstos para cada ano, foi também variando, **não existindo uma correlação directa entre o volume de investimento e de projectos**; tal deve-se ao facto de existir uma dispersão acentuada entre os valores, fundamentada no facto de existirem obras/projectos que consomem recursos financeiros elevados, quer por se tratarem de obras de arte relevantes, quer porque os custos de construção varia em função dos tipos de intervenção e das zonas geográficas onde se implantam.

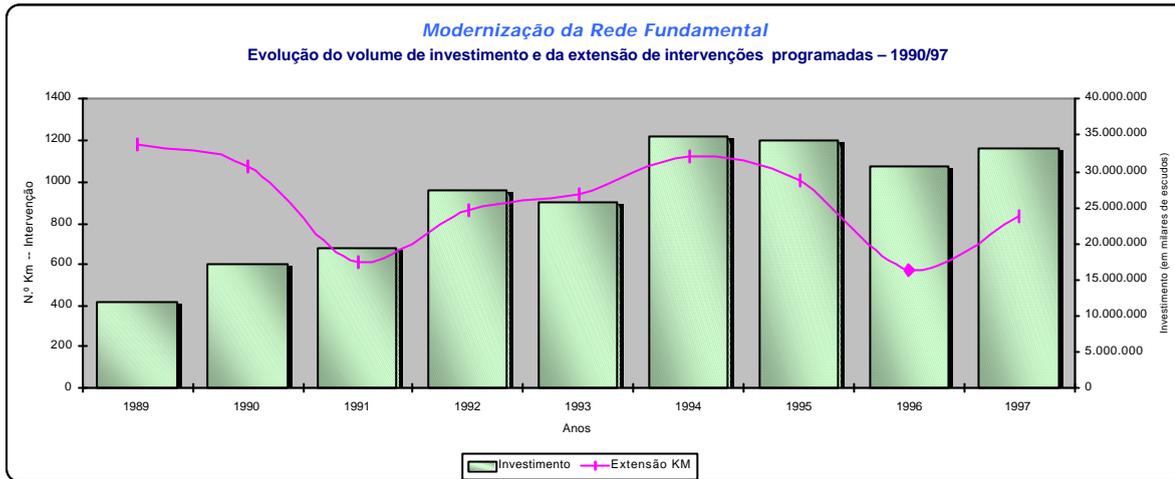


Figura 16 – Volume de investimento e extensão das intervenções para o programa MRF (1990/97)

No que respeita ao **volume de intervenções em extensão de obra**, registou-se uma média de programação em 910 Km / ano, destacando-se, pelo volume, os anos de 1989 e 1994; tal não possui correlação com o volume de investimento projectado pelas mesmas razões expostas quanto ao número de obras em curso. Neste âmbito evidencia-se que o número de obras de arte em execução distorce qualquer *ratio* relacional entre aquelas variáveis dado que para uma pequena extensão, medida em Km, podem ser investidos avultados recursos financeiros.

5.1.4.3 A PROGRAMAÇÃO DOS PROJECTOS

Relativamente a cada IP (referenciado como projectos do programa) não existiam dados desagregados relativamente ao período 1985/88 passíveis de possibilitar uma análise circunstanciada, quer nas vertentes da quantificação de obras projectadas, quer nas extensões intervencionadas e volumes financeiros. Por esse motivo a análise circunscreveu-se ao período 1989/97.

Modernização da Rede Fundamental
Distribuição do Investimento Previsto 1989 / 97

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

Figura 17 – Investimento previsto para cada IP (1989/97)

Especial relevo assume a programação projectada para o **IP1**, **IP3** e **IP4** que constituíram, no período em apreço, as **prioridades de execução** e portanto de financiamento. De referir ainda que o **IP5** se encontrava com uma **elevada taxa de execução** (86 % em 1989) e por esse facto ocupava em termos de financiamento projectado uma prioridade secundária.



2

Tribunal de Contas

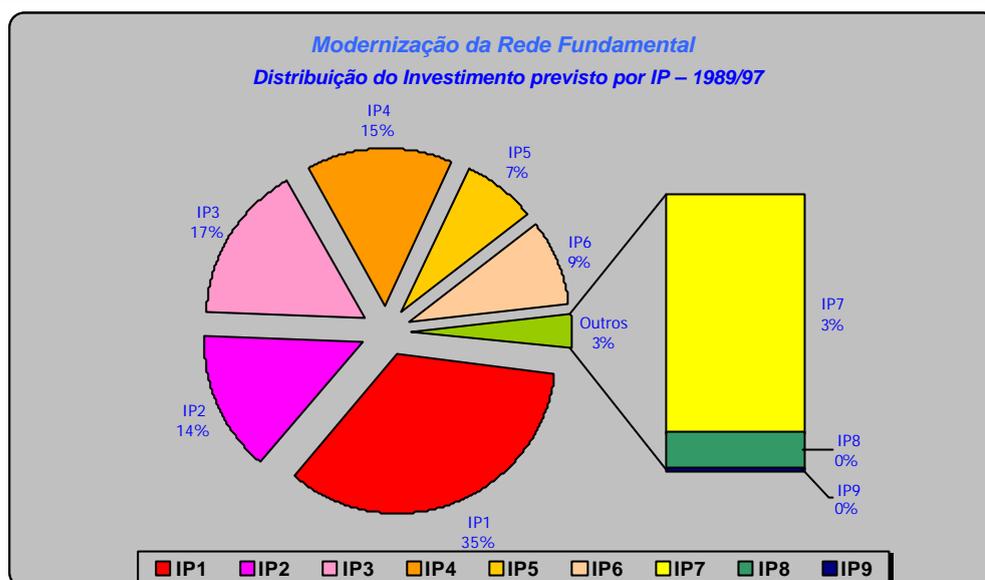


Figura 18 – Distribuição do investimento por IP (1989/97)

Observa-se ainda a reduzida expressão que os investimentos nos **IP7, IP8 e IP9** traduziam, ocupando, em conjunto, cerca de **3% do total do investimento projectado**.

A evolução do investimento projectado e a sua distribuição por IP são representadas no seguinte gráfico:

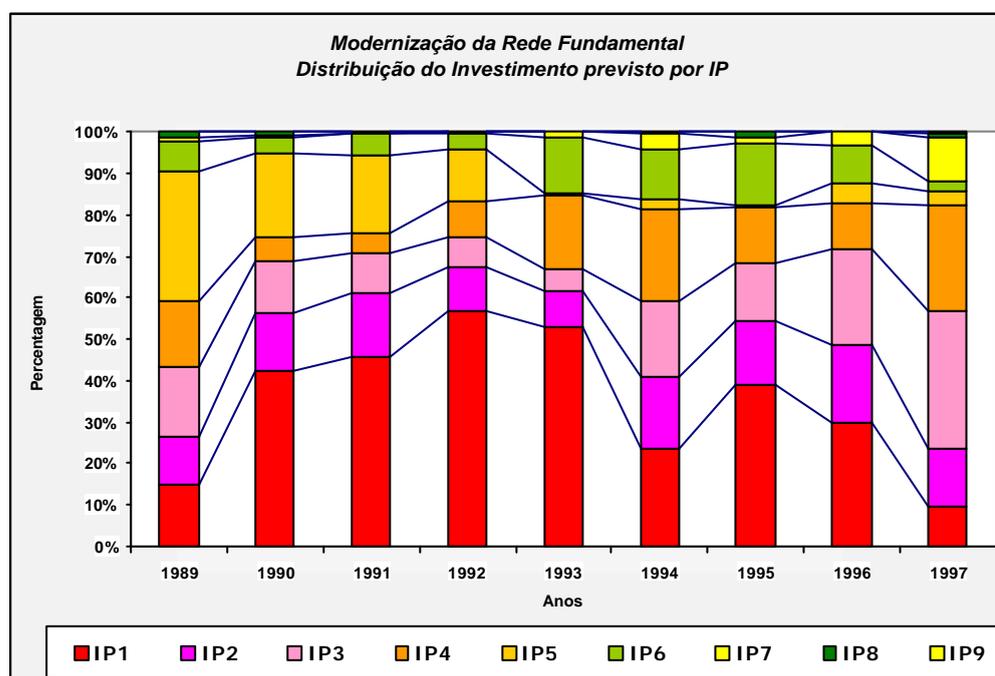


Figura 19 – Evolução do investimento projectado por IP (1989/97)

Constata-se que as **parcelas de investimento anual em cada um dos IP**, ao longo do período em análise, e a ordenação global da **prioridade do investimento** obedeceram à ordenação lógica dos IP, quer pela posição relativa dos volumes de investimento projectados, quer pela ordenação anual desse investimento, observando-se, como é obvio o decréscimo dos investimentos à medida que se observavam maiores taxas de conclusão dos objectivos programados. Assim:



IP 1 – VALENÇA / VILA REAL DE SANTO ANTÓNIO

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

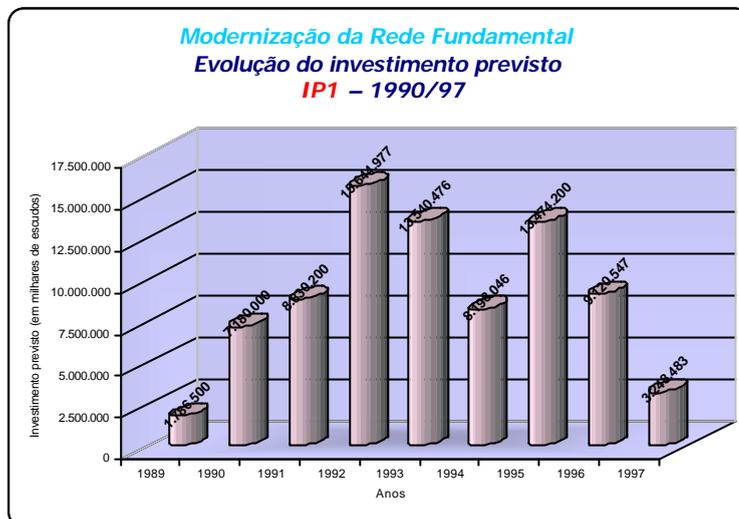


Figura 20 – Evol. Investimento previsto – IP1 (1990/97)

IP 2 – BRAGANÇA / FARO

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

De referir que possui, entre o nó de proximidade a Nisa e Castelo Branco, coincidência de corredor com o IP6.

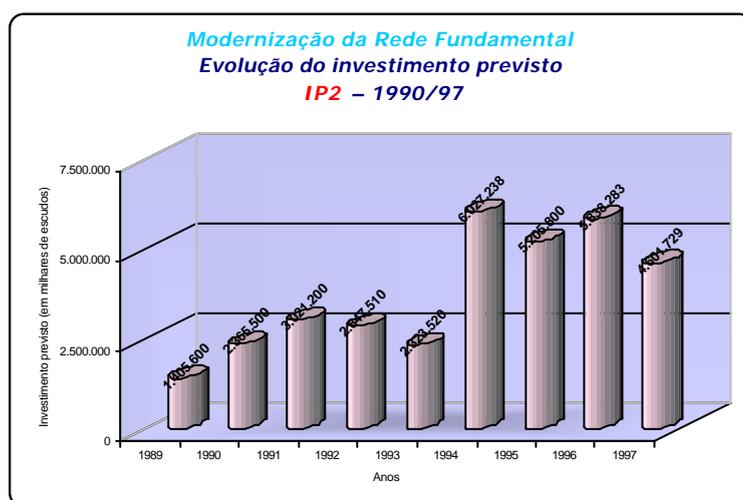


Figura 21 – Evol. Investimento previsto – IP2 (1990/97)



2

Tribunal de Contas

IP 3 – FIGUEIRA DA FOZ/ VILA VERDE DA RAIA

É o primeiro eixo transversal do país com cerca de 340 Km, tendo até 1992 sido executados 92 Km do total. Verifica-se um **incremento de investimento a partir de 1994**, tendo no período o volume de investimento previsto ascendido a cerca de 38,7 MC, ocupando o 2.º lugar neste critério.

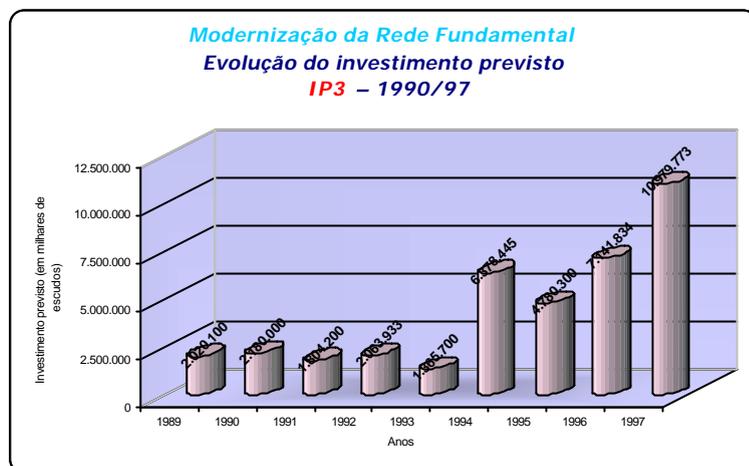


Figura 22 – Evol. Investimento previsto – IP3 (1990/97)

IP 4 – PORTO/ QUINTANILHA

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

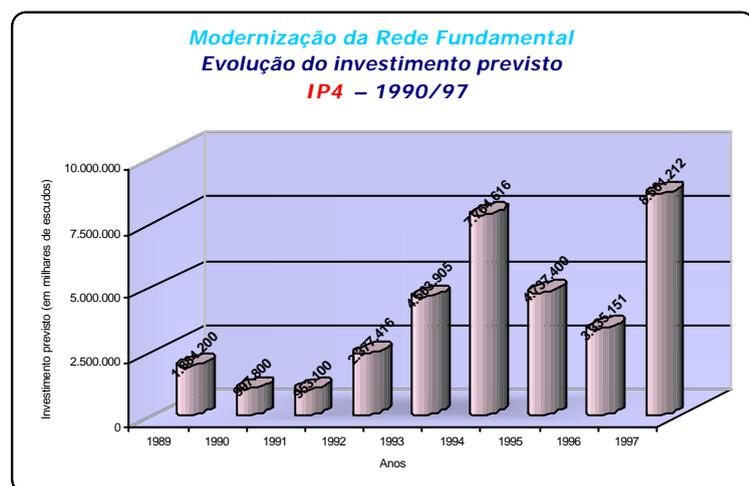


Figura 23 – Evol. Investimento previsto – IP4 (1990/97)

IP 5 – AVEIRO / VILAR FORMOSO

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

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

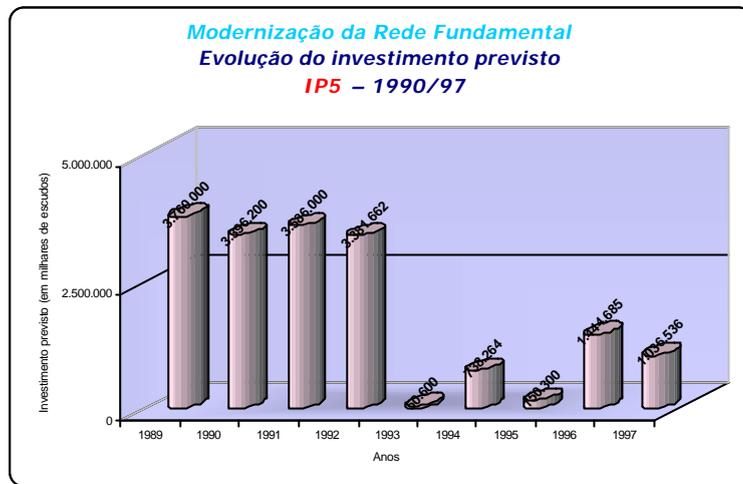


Figura 24 – Evol. Investimento previsto – IP5 (1990/97)

IP 6 – PENICHE/ CASTELO BRANCO

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

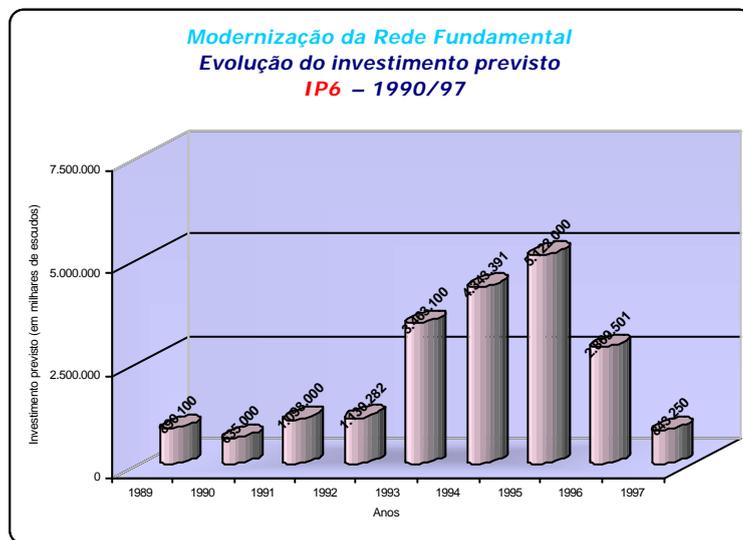


Figura 25 – Evol. Investimento previsto – IP6 (1990/97)

IP 7 – LISBOA/ CAIA

O IP7 une Lisboa e uma das fronteiras de acesso à Europa segundo um traçado integrado na GETI, atravessando o Alentejo Norte. **A sua extensão é de 123 Km, não tendo tido qualquer execução até 1995.** O único ano de investimento considerável regista-se em 1997 com 3,6 MC de um total registado no período de cerca de 7 MC.



9

Tribunal de Contas

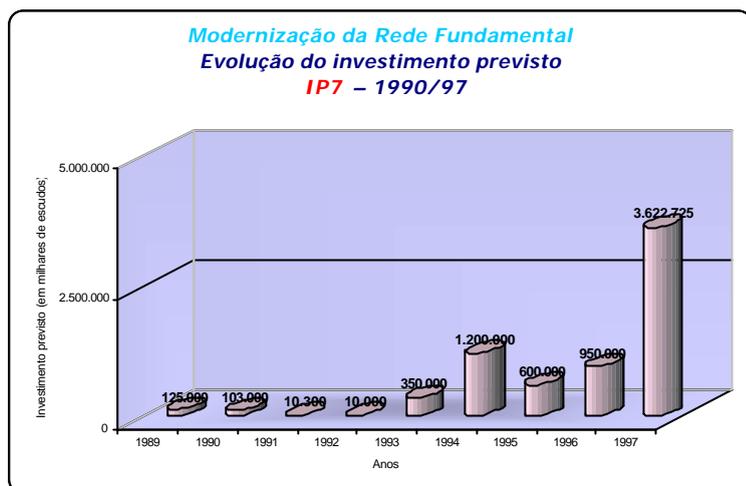


Figura 26 – Evol. Investimento previsto – IP7 (1990/97)

IP 8 – SINES / VILA VERDE DE FICALHO

O IP8 tem tido uma **programação diminuta em termos de volume de investimento** e dos seus 166 Km encontravam-se realizados 74 Km, cuja construção tinha ocorrido anteriormente a 1989. O **volume total de investimento previsto no período ascendeu a cerca de 1,1 MC**, justificando assim a **baixa taxa de execução** registada.

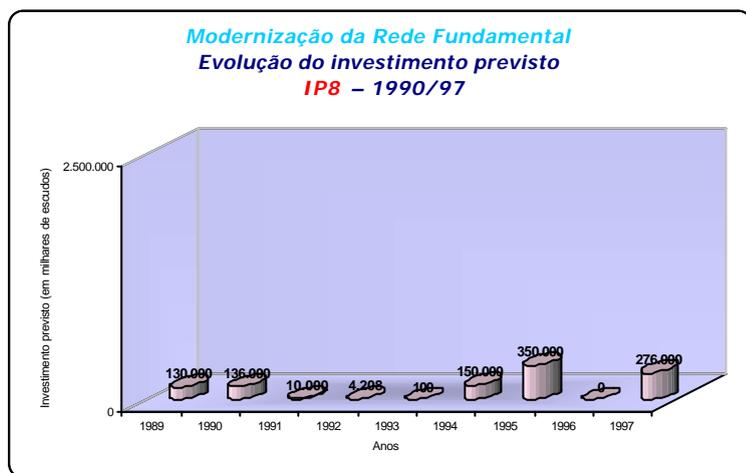


Figura 27 – Evol. Investimento previsto – IP8 (1990/97)

IP 9 – VIANA DO CASTELO / VILA REAL

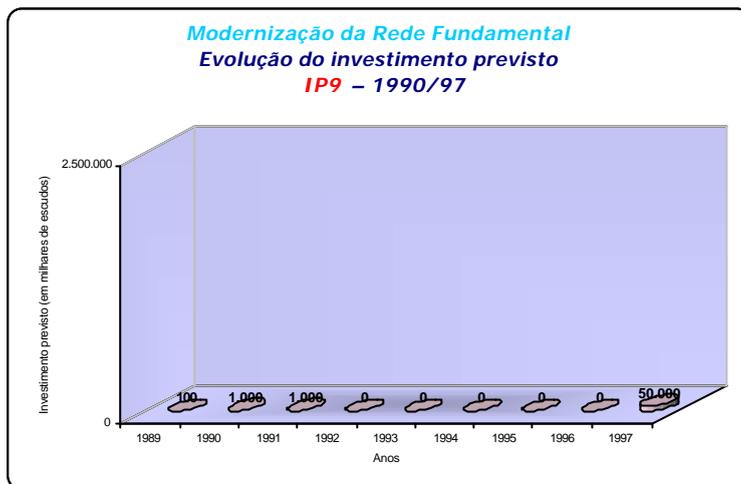


Figura 28 – Evol. Investimento previsto – IP9 (1990/97)

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

5.1.5 A execução do PMLP/JAE (87/95)

5.1.5.1 A EXECUÇÃO FINANCEIRA

A **expressão financeira do programa** em apreço traduziu-se nos seguintes valores de execução, a 31/12 de cada ano⁽⁹⁵⁾:

| | | Dotação Inicial | | | |
|------------------------------|-------------|-----------------|---------------|----------------------|---------------------|
| | | O. E. Total | Outras fontes | Comp. Não orçamental | Total |
| Total do Programa MRF | 1988 | 7.273.533.0 | 4.435.642.0 | 0.0 | 11.709.175.0 |
| | 1989 | 7.769.110.0 | 4.232.490.0 | 0.0 | 12.001.600.0 |
| | 1990 | 12.201.250.0 | 3.843.250.0 | 950.000.0 | 16.994.500.0 |
| | 1991 | 15.870.510.0 | 2.543.490.0 | 900.000.0 | 19.314.000.0 |
| | 1992 | 26.459.988.0 | 0.0 | 1.000.000.0 | 27.459.988.0 |
| | 1993 | 25.407.401.0 | 0.0 | 250.000.0 | 25.657.401.0 |
| | 1994 | 11.829.469.0 | 22.970.531.0 | 0.0 | 34.800.000.0 |
| | 1995 | 13.240.925.0 | 21.179.075.0 | 0.0 | 34.420.000.0 |
| | 1996 | 20.053.890.0 | 10.646.111.0 | 0.0 | 30.700.001.0 |
| | 1997 | 22.642.129.0 | 10.527.579.0 | 50.000.0 | 33.219.708.0 |

Figura 29 – Dotações iniciais do programa (1988/97)

Tal como ficou expresso anteriormente, este quadro **retracta a evolução das dotações ao longo do período 1988–1997**, onde é possível observar que as dotações quase que **triplicaram no período de 10 anos**.

Relativamente à execução financeira registada em termos de programa e dada alguma dificuldade de sistematização da informação relativa a anos anteriores a 1988, optou-se por proceder à comparação global do programa, recorrendo a dados informativos da JAE e do GCI/MEPAT. Desse tratamento de

⁽⁹⁵⁾ Recorreu-se à sistematização elaborada pelo GCI, embora os dados publicados nos Relatórios de Execução PIDDAC / GCI / MEPAT, na parte correspondente à JAE – *Programa Modernização da Rede Fundamental*, tivessem origem em informação fornecida por esta entidade.



Tribunal de Contas

informação resultaram alguns indicadores relativos a **taxas de execução financeira**⁽⁹⁶⁾ que se apresentam seguidamente:

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

Figura 30 – Execução financeira do Programa MRF (1988/1997)

Na generalidade dos anos em análise, a **execução financeira revelou-se eficaz**, dado terem sido, em quase todos os anos, atingidos índices de 100 % no que concerne ao *ratio* entre a **despesa total e a dotação ajustada**. Por outro lado, fruto das variações impostas, quer pela gestão macro-económica e orçamental dos diversos OE, quer pela própria gestão interna do programa, observa-se que o *ratio* entre a **despesa total e a dotação inicial** não obteve o mesmo comportamento, identificando-se os anos em que houve necessidade de **reforçar o programa** [1988, 1991, 1992 e 1996] com variações superiores a 10 % do programado. Ao invés, observa-se em 1997 uma **variação de sinal inverso**.

Reportando-nos a **execução financeira** dos projectos integrantes do programa MRF, evidencia-se relativamente a cada um dos IP e para o período 1988/97:

IP 1 – VALENÇA / VILA REAL DE SANTO ANTÓNIO

O **montante global despendido** no período em apreço ascendeu a **90,371 MC**, evidenciando-se ainda que, tal como quase foi observado na execução do programa a **despesa total atingiu 100% da dotação ajustada**. No que diz respeito à **execução efectiva comparada com a planeada**, observa-se que, exceptuando os anos de 1994, 1995 e 1997, a execução financeira do projecto / **IP1 registou variações significativas, só possíveis pela flexibilidade da gestão**.

⁽⁹⁶⁾ As células sombreadas a amarelo e amarelo torrado, representam, desvios de execução superiores e inferiores a 10 %, respectivamente.

2

Relatório de Auditoria ao Programa “Modernização da Rede Fundamental”

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

Figura 31 – Dotação e despesa para o IP1 (1988/97)

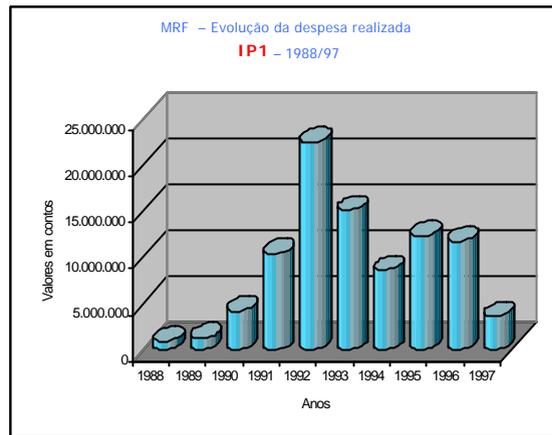


Figura 32 – Evolução da despesa realizada – IP1 – 1988/97

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

IP 2 – BRAGANÇA / FARO

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

Figura 33 – Dotação e despesa para o IP2 (1988/97)

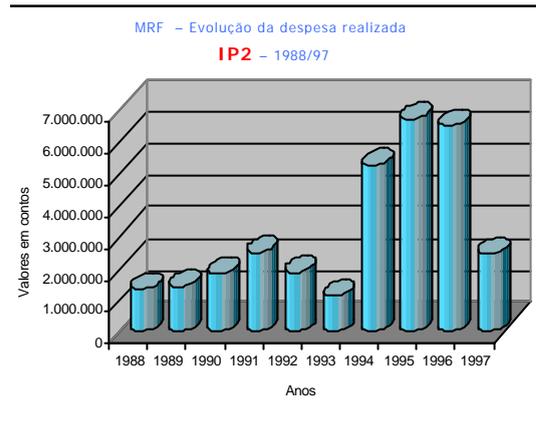


Figura 34 – Evolução da despesa realizada – IP 2 – 1988/97

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

IP 3 – FIGUEIRA DA FOZ / VILA VERDE DA RAIA



2

Tribunal de Contas

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

Figura 35 – Dotação e despesa para o IP3 (1988/97)

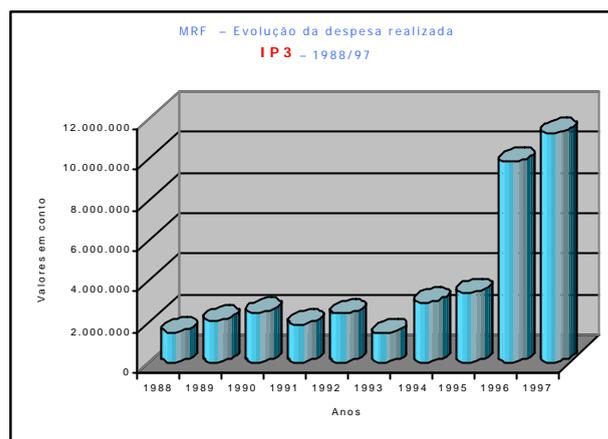


Figura 36 – Evolução da despesa realizada – IP3 – 1988/97

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

IP 4 – PORTO / QUINTANILHA

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

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

Figura 37 – Dotação e despesa para o IP4 (1988/97)

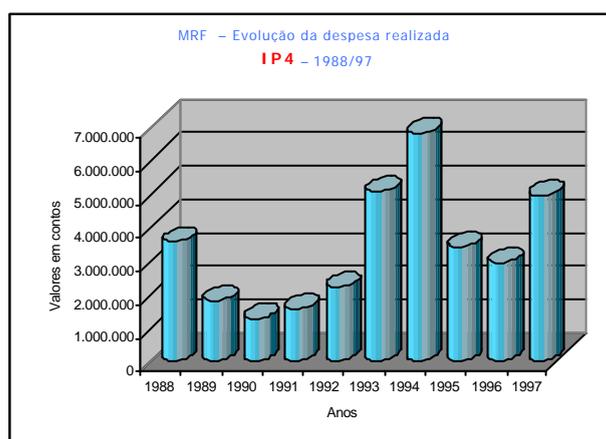


Figura 38 – Evolução da despesa realizada – IP4 – 1988/97

IP 5 – AVEIRO / VILAR FORMOSO

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



Relatório de Auditoria ao Programa “Modernização da Rede Fundamental”

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

Figura 39 – Dotação e despesa para o IP5 (1988/97)

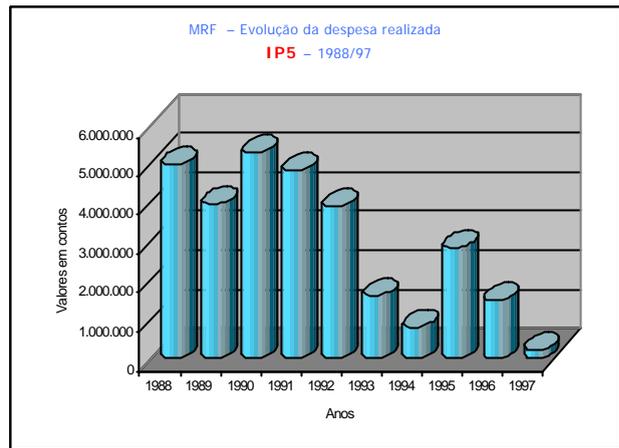


Figura 40 – Evolução da despesa realizada – IP 5 – 1988/97

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

IP 6 – PENICHE / CASTELO BRANCO

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

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

Figura 41 – Dotação e despesa para o IP6 (1988/97)

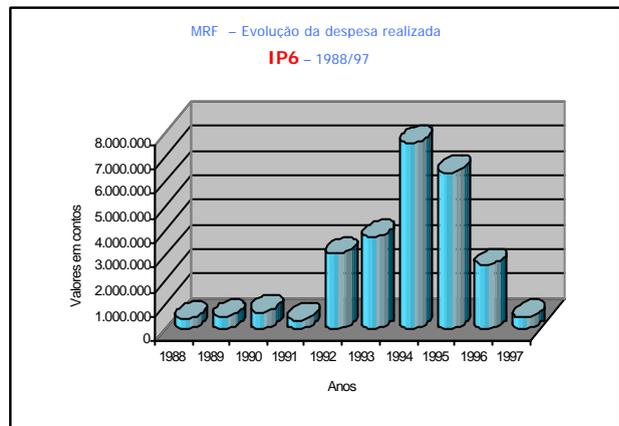


Figura 42 – Evolução da despesa realizada – IP 6 – 1988/97

Embora a média de investimento anual atinja 2,564 MC, o período 92/96 absorve cerca de 23,240 MC, isto é, cerca de 91 % do total despendido. Também neste projecto são evidentes as *disfunções entre o projectado e o executado*.

IP 7 – LISBOA / CAIA

O IP7 possuía 34% da sua extensão concluída até 1995, tendo-se registado um sensível incremento de investimento a partir daquele ano, e cifrando-se o total do projecto, para o período, em cerca de 5,864 MC; é no entanto em 1997 que se regista efectivamente um investimento significativo.



9

Tribunal de Contas

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

Figura 43– Dotação e despesa para o IP7 (1988/97)

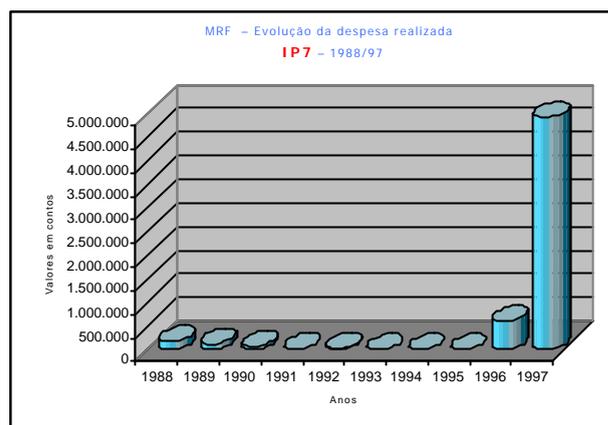


Figura 44 – Evolução da despesa realizada – IP 7 – 1988/97

Refira-se a ausência de investimento registado entre 1993 e 1995, assim como os *desvios de execução quando confrontados com a programação efectuada para cada um dos anos*.

IP 8 – SINES / VILA VERDE DE FICALHO

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

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

Figura 45 – Dotação e despesa para o IP8 (1988/97)

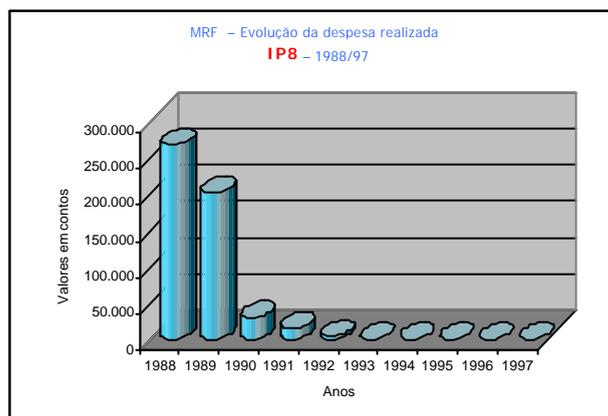


Figura 46 – Evolução da despesa realizada – IP 8 – 1988/97

IP 9 – VIANA DO CASTELO / VILA REAL

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

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

Figura 47 – Dotação e despesa para o IP9 (1988/97)

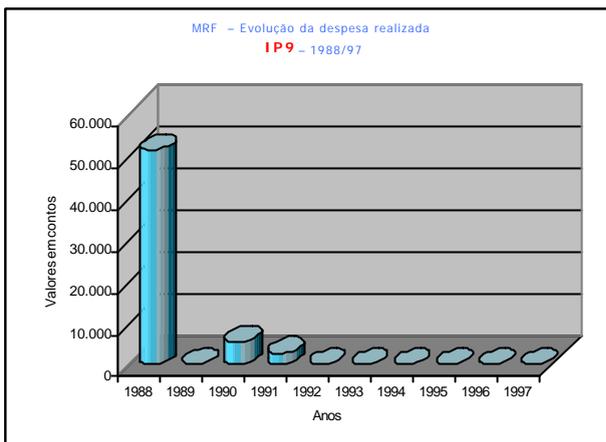


Figura 48 – Evolução da despesa realizada – IP 9 – 1988/97

APRECIÇÃO GLOBAL

Dos dados analisados ressaltam os seguintes indicadores estatísticos globais:

| | IP1 | IP2 | IP3 | IP4 | IP5 | IP6 | IP7 | IP8 | IP9 | Total |
|---------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-----------|---------|--------|-------------|
| Total IP | 90.371.020 | 30.876.033 | 38.908.817 | 33.309.374 | 29.816.664 | 25.644.349 | 5.863.850 | 515.189 | 59.456 | 255.364.752 |
| Média | 9.037.102 | 3.087.603 | 3.890.882 | 3.330.937 | 2.981.666 | 2.564.435 | 586.385 | 51.519 | 5.946 | 25.536.475 |
| Desvio padrão | 6.471.358 | 2.067.991 | 3.363.587 | 1.702.362 | 1.762.310 | 2.500.765 | 1.453.312 | 92.620 | 15.231 | 9.044.036 |

Figura 49 – Média e desvio padrão da execução financeira dos projectos – MRF

Evidencia-se a **prioridade colocada no período relativamente ao IP 1 e ao IP 3**, destacando-se o **conjunto do IP7, IP8 e IP9 como projectos não prioritários**. Tal observação mostra-se *conforme com a ordenação por volume de investimentos projectados*.

Evidenciando a **distribuição do investimento realizado entre 1988 e 1997**, ilustra-se através de um quadro numérico (unidades: em contos), os investimentos concretizados, por projecto e por ano, da RNF, apurando-se em simultâneo o montante global investido por IP.

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

Figura 50 – Distribuição do investimento realizado – MRF – 1988/97

Deste quadro retira-se em simultâneo a evolução dos investimentos realizados, sendo flagrante o crescimento sustentado até 1992, com uma quebra registada no ano seguinte, valor que somente volta ao mesmo nível em 1996, registando o ano seguinte nova quebra, em termos do volume de investimento.

Tribunal de Contas

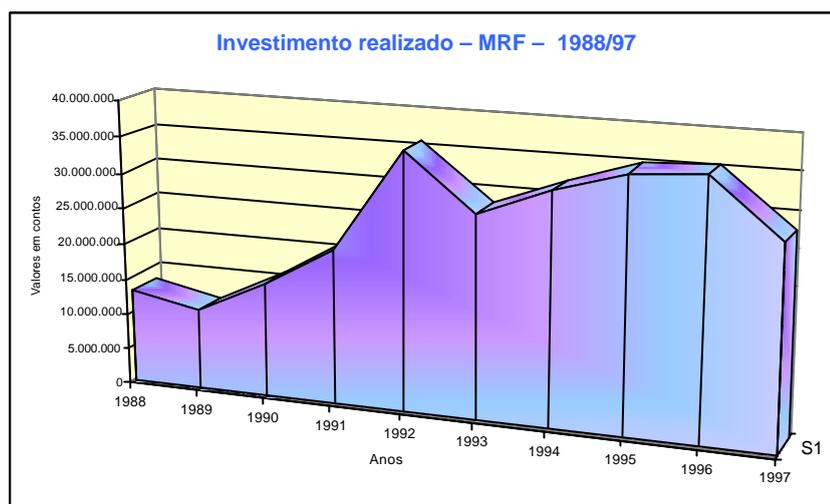


Figura 51 – Evolução do investimento realizado – MRF – 1988/97

Por projecto, a distribuição do investimento não se mostrou com um denominador constante em termos da equidade; assinala-se, no entanto, a complementaridade demonstrada entre as prioridades **IP5** e consecutivamente o **IP1**, o **IP3** e o **IP4**, demonstradas graficamente do seguinte modo⁽⁹⁷⁾:

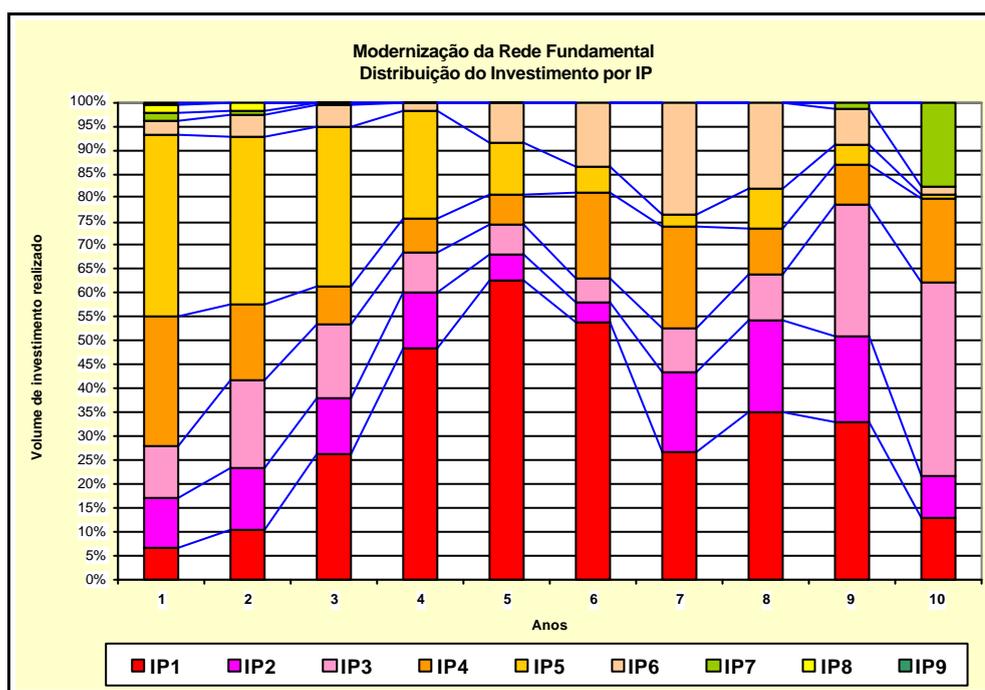


Figura 52 – Distribuição do investimento por IP – 1988/97

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

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

⁽⁹⁷⁾ Comparativamente veja-se a Figura 52 e a Figura 19;



Dentro destes, o **PRODAC**⁽⁹⁸⁾ (Programa Operacional de Desenvolvimento das Acessibilidades em Portugal) previa na sua **Medida 1 – Infra-estruturas rodoviárias – Rede Fundamental** entre 1989 e 1993 (5 anos), inserindo-se no QCA I, constituir um reforço global e concertado de desenvolvimento no âmbito do PDR para Portugal.

Preconizava para todo o território nacional o **desenvolvimento articulado e integrado das várias redes viárias**, de infra-estruturas de transportes e comunicações, constituindo-se como um dos factores determinantes para a redução das assimetrias regionais e das penalizações da interioridade e periferia que afectam Portugal.

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

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

Em termos globais, no âmbito do FC, foram **aprovadas despesas** na ordem dos **29,7 MC** (entre 1994 e 1998); no que respeita ao programa MRF (lanços do **IP 1 [Ponte do Freixo]**, **IP 3 [Fig. da Foz / Santa Eulália]** e **IP 6 [Alcanena / Atalaia]** e **[Atalaia / Abrantes]**, aquela despesa ascendeu, entre 1994 e 1997, a **19 MC**.

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

No que respeita à **Intervenção Operacional dos Transportes (IOT)**⁽⁹⁹⁾, o volume da ajuda global entre os anos de 1994 e 1997 ascendeu a **27,657 MC**, de um total de despesa aprovada de 36,877 MC. Estes montantes observaram a seguinte distribuição:

⁽⁹⁸⁾ O PRODAC foi aprovado pela comissão das comunidades em 89.12.21 pela Decisão C (89) 2258/1 tendo sido adoptada uma versão revista pela Decisão C (91) 2605, de 91.12.05 e posteriormente aprovada uma revisão em 94.05.18 pela Decisão C (94) 1083;

Através do DL n.º 121-B/90, de 12 de Abril, foi definida a estrutura orgânica relativa à gestão, acompanhamento, avaliação e controlo da execução do QCA I. A respectiva Unidade de Gestão foi criada pelo Desp. Conj. dos MPAT e MOP();

O seu objectivo fundamental e central privilegiava a ligação de Portugal aos grandes eixos rodoviários e ferroviários europeus, com vista à redução dos desníveis entre Portugal e o resto do espaço comunitário. A estratégia preconizada naquele programa consubstanciava-se no assegurar as boas ligações inter e intra regionais capazes de proporcionar o alargamento dos mercados, o seu abastecimento mais fiável e a redução de custos e a maximização da eficácia no trânsito de mercadorias e pessoas.

⁽⁹⁹⁾ A IOT iniciou uma fase de programação dos instrumentos de que Portugal dispõe para a concretização da política de desenvolvimento com a aprovação do QCA II para Portugal (1994-1999). A segunda fase da Reforma dos Fundos Estruturais caracterizou-se por uma continuidade de regras e procedimentos e também por uma maior descentralização das responsabilidades de gestão para todos os Estados-membros no sentido de um reforço dos mecanismos de acompanhamento, avaliação e controlo da aplicação dos financiamentos da União Europeia.

A IOT integra-se no Programa Operacional de Infra-estruturas de Apoio ao Desenvolvimento no Âmbito do QCA II 1994-99 e foi aprovada por Decisão da Comissão Europeia (CE) n.º C (94) 381/1 de 25 de Fevereiro, alterada pela Decisão da CE n.º C (96) 1022 de 20 de Maio. As grandes linhas da estruturas orgânica de gestão, acompanhamento, avaliação e controlo da execução do novo QCA estão definidas no



Tribunal de Contas

Comparticipações IOT / Modernização da Rede Fundamental / QCA II

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

Fonte: IOT (dados reportados a 97.12.31)

Figura 53 – Participações IOT / MRF (1994/97)

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

5.1.5.2 A EXECUÇÃO FÍSICA

Um dos indicadores publicados pela JAE através dos seus RA e RE/PIDDAC, refere-se a **aberturas ao tráfego**, como representativas da actividade da JAE e em última análise como indicador de eficácia.

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

Fonte: JAE

Figura 54 – Aberturas ao tráfego por ano e por IP – MRF

Da informação expressa resulta uma das análises possíveis, em termos gráficos:

DL 99/84 de 19 de Abril e posteriormente alterado pelo DL n.º 208/98, de 14 de Julho. O DL 99/94 determina que a gestão técnica, administrativa e financeira das IO incluídas no QCA seja assegurada por um gestor. O gestor da I.O.T. funciona junto do Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território. A Unidade de Gestão da Intervenção Operacional “**infra-estruturas de Apoio ao Desenvolvimento – Transportes**”, com exclusão dos portos foi criada, nos termos dos Art.º 27º e 28º do DL n.º 99/94, por Despacho Conjunto dos Ministros do Planeamento e Administração do Território e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações em 19 de Maio, DR (II Série) n.º 128 de 3.6.94. A unidade de gestão é constituída por: o gestor da I.O.T. e um representante da DGDR, da JAE, do Gabinete do Nó Ferroviário de Lisboa, da Secretaria de Estado das Obras Públicas, da Secretaria de Estado dos Transportes e do Gabinete de Coordenação dos Investimentos.

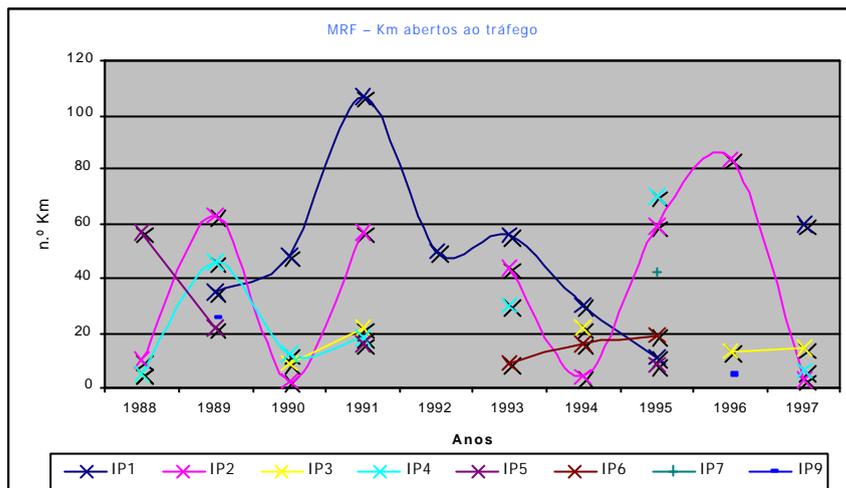


Figura 55 – Evolução das aberturas ao tráfego por IP (1988/97)

Evidencia-se que as **aberturas ao tráfego** possuíram especial ênfase nos anos de 1989, 1991 e 1995/96.

Temporalmente a *evolução das aberturas ao tráfego não regista uma constância ou estabilidade*, decorrente por um lado no numero e do volume de obras lançadas e por outro da execução de obras de arte, as quais não possuem uma expressão quantitativa significativa neste indicador de actividade.

Outro indicador de eficácia refere-se à **conclusão de parcelas de itinerários**, tendo sido recolhidos os seguintes dados:

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

Fonte: JAE

Figura 56 – Dados de realização do PRN

Da análise efectuada, assinala-se, por um lado a **variabilidade de troços concluídos**, tomados em valor absoluto, por ano, não correspondentes com os volumes de investimento tanto projectados como financiados.



9

Tribunal de Contas

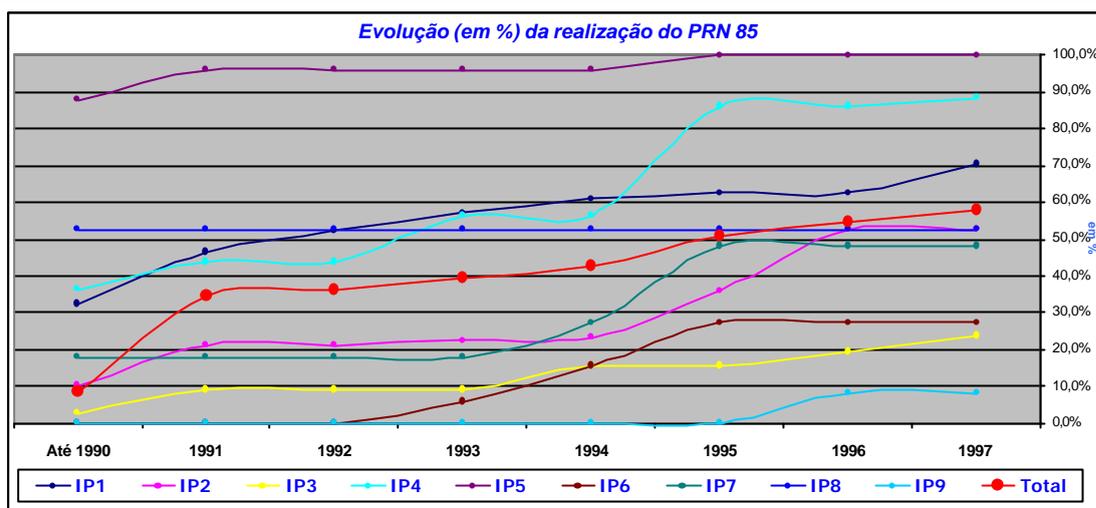


Figura 57 – Evolução em % da realização dos IP – troços concluídos e excluindo troços comuns

Da observação da **evolução real da concretização da RNF**, em termos globais, ressalta que embora o PMLP tivesse 1995 como ano alvo da concretização do PRN 85, nesse ano a taxa de execução cifrava-se em cerca de 50% da rede. Em 1997, essa mesma taxa rondava os 58% de execução.

A **cadência temporal e física de realização foi cerca de metade do previsto**, tomando por base a informação disponibilizada pela JAE. Outra perspectiva de consecução do PRN, na vertente deste programa, prende-se com a realização tomada em termos da evolução registada. Neste âmbito e conforme o gráfico supra evidência, de **1987 a 1990**, inclusive, foram construídos/ reabilitados cerca de **10 % do total da rede**, atingindo o ano de **1991** uma das melhores *performances*, dado que a aquela taxa passa a cifrar-se ao redor dos **35%**; os quatro anos seguintes ao invés – pese embora a continuidade do investimento programado e efectuado – representam um acréscimo de cerca de **15%**, passando a realização da rede para **50,9% em 1995**.

Entretanto, 1996 e 1997, em conjunto, representam **7,9 % da rede total projectada**, sendo de referir, que tal facto só é explicável por **duas ordens de razões**: A primeira, que pode ser tomada tanto para estes dois últimos anos como para todo o período em análise, diz respeito à **cadência de lançamento de concursos, mas também à cadência de início de obra e de conclusão de obra**. Como ficará demonstrado, não basta lançar concursos de empreitada, é também necessário prever e integrar a **quantidade de recursos técnicos e financeiros suficientes para levar a bom termo as obras lançadas, no prazo e no orçamento previstos**. Assim, quando existem deflexões ou inflexões à programação de um determinado ano, ou quando estas são acompanhadas de **ausência ou disfunções** nos capítulos da programação financeira, acarretam nos anos seguintes maiores e mais graves desvios à programação.

Ilustrativo deste facto é o ano de 1997 em que a margem de **flexibilidade de gestão estava desde logo comprometida por encargos e compromissos contraídos** em anos anteriores, quer **oriundos de obras em curso** com desvios de execução financeira significativa, quer ainda de uma certa **contenção no volume financeiro** ligado a esforços realizados noutros sectores e motivados por calendários de eventos significativos a nível nacional (Expo98 e convergência nominal / Euro).

Tendo em conta os problemas detectadas nas fontes documentais da JAE, quer em relação à exaustividade do seu preenchimento, quer em relação à coerência entre documentos distintos que contêm informação sobre a mesma obra, entendeu-se ser conveniente proceder à avaliação do grau de concretização dos objectivos de execução física a partir de duas fontes documentais – documentos de **“Aberturas ao tráfego”** e **“Mapa Resumo de Controle de Obras”** – ambas elaboradas pela JAE.



Adicionalmente, procedeu-se à análise anual do ritmo das consignações, conclusões e abertura de estradas ao tráfego.

5.1.5.2.1 Execução física medida a partir do documento “Aberturas ao Tráfego”

5.1.5.2.1.1 METODOLOGIA E UNIVERSO DE ANÁLISE

O PLMP 1987-1995 (JAE, 1987) estabeleceu a programação de todas as intervenções a realizar pela JAE naquele período, enquanto que o documento “Aberturas ao Tráfego” (GPP/JAE, 1999) apresenta todos os troços da RF e RC abertos ao tráfego, em cada ano, entre 1986 e 1997.

Os dois documentos têm em comum a agregação da informação ao projecto (e, conseqüentemente, ao programa) e a extensão das obras programadas ou das estradas abertas ao tráfego.

Uma vez que o PMLP 87/95 define como objectivo global a conclusão até 1995 de todas as obras nele inscritas, o seu grau de execução foi avaliado cruzando a informação relativa à totalidade das extensões das obras programadas (em quilómetros) com a mesma informação relativa às estradas que abriam ao tráfego no período 1987–1995. Esta análise foi realizada para a globalidade das obras, por programa e por projecto.

5.1.5.2.1.2 GRAU DE CONCRETIZAÇÃO GLOBAL DO PROGRAMA MRF

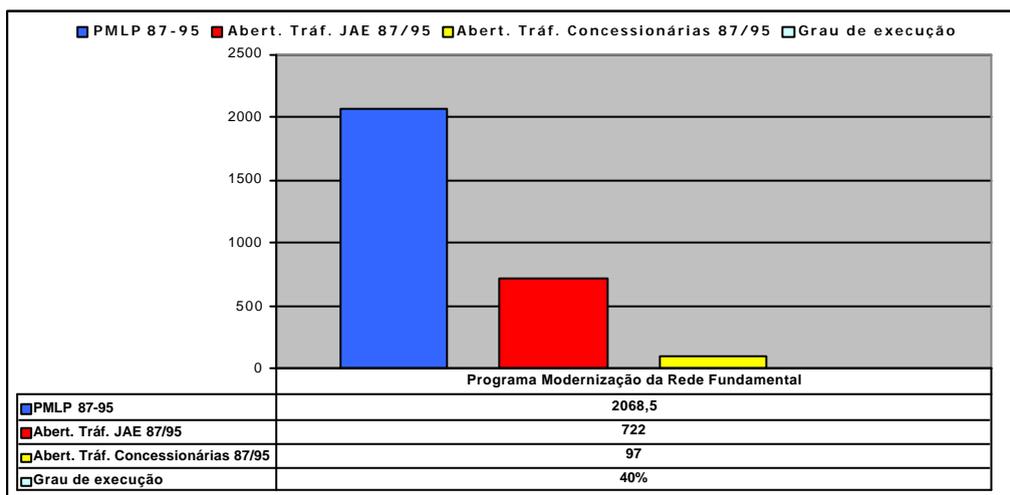


Figura 58 – Execução do programa MRF no PMLP 87/1995

O gráfico apresentado compara a **extensão programada com a extensão total aberta ao tráfego**, pela JAE e por empresas concessionárias, no período 1987/95 ⁽¹⁰⁰⁾.

O **grau de execução** do PMLP 87/95 atingiu os **40%** no programa MRF; As empresas concessionárias (BRISA) representaram neste período 13% do total de Km construídos no âmbito do programa.

5.1.5.2.1.3 GRAU DE CONCRETIZAÇÃO, POR PROJECTO, NA MRF

Nesta análise e por projecto integrante do programa, o **grau de concretização foi o seguinte** ⁽¹⁰¹⁾:

⁽¹⁰⁰⁾ Fonte: JAE (1987) Plano Médio e Longo Prazo 1987 – 1995; JAE (1999) Aberturas ao Tráfego 1986-1997;

⁽¹⁰¹⁾ Comparando a extensão programada com a extensão total aberta ao tráfego, pela JAE e por empresas concessionárias, no período 1987 – 1995. Fonte: JAE (1987) Plano Médio e Longo Prazo 1987 – 1995; JAE (1999) Aberturas ao Tráfego 1986-1997;

Tribunal de Contas

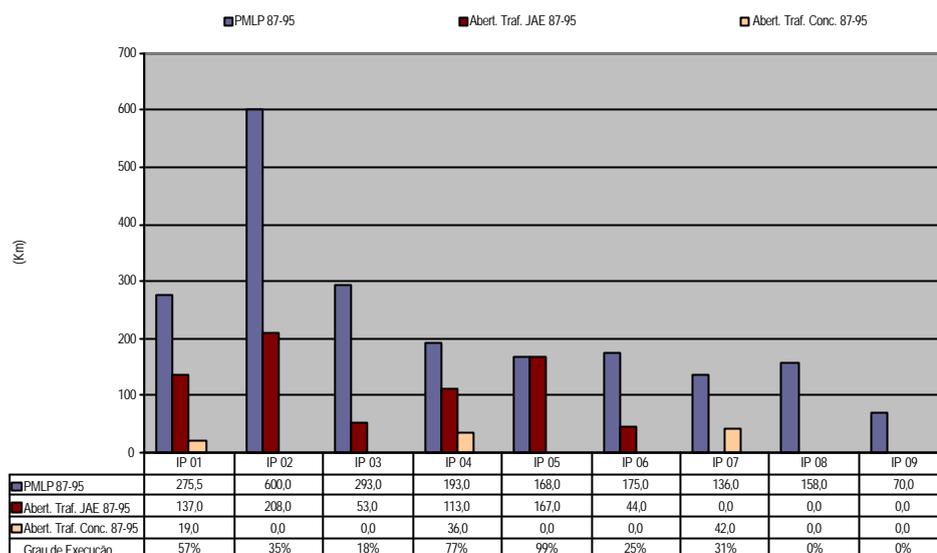


Figura 59 – Grau de execução física, por projecto da RNF do PMLP 1987 – 1995

Merece especial destaque, pela positiva, o **IP 5**. No entanto, verificou-se que no **IP 8** e no **IP 9** nenhuma das obras programadas pelo referido plano foi concluída até 1995.

Nos restantes itinerários, o **IP 1** e o **IP 4** apresentam um grau de execução superior a 50%, enquanto que no **IP 2**, **IP 3**, **IP 6** e **IP 7** foi executado menos de metade dos quilómetros programados no PMLP.

As concessionárias apenas intervieram no **IP 1**, **IP 4** e **IP 7**, sendo responsáveis pela **totalidade da extensão aberta ao tráfego no IP 7**, entre 1987 e 1995.

5.1.5.2.1.4 EVOLUÇÃO DA EXECUÇÃO FÍSICA, EM KILÓMETROS

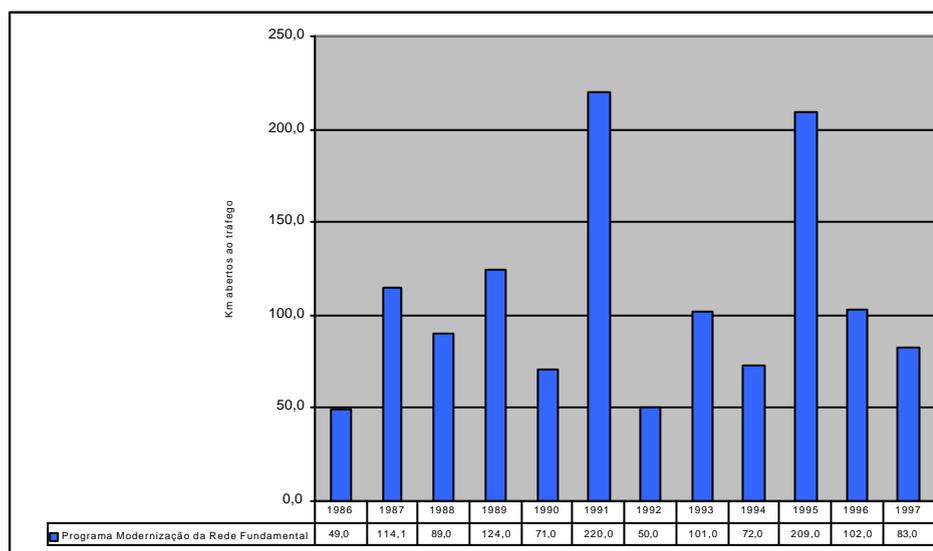


Figura 60 – Análise da evolução da execução física

A **evolução do número de quilómetros abertos ao tráfego**, no período compreendido entre 1986 e 1997⁽¹⁰²⁾, permite verificar que **não existe uma tendência, crescente ou decrescente**, ao longo do

⁽¹⁰²⁾ Quilómetros abertos ao tráfego (obras da JAE e empresas concessionárias) entre 1986 e 1997. Fonte: JAE (1999) Aberturas ao Tráfego 1986-1997;



tempo. Pelo contrário, **evidenciam-se claramente alguns picos de execução física** (aberturas ao tráfego), os quais são observáveis nos anos de 1991 e 1995 e com a conclusão do QCA I (1993).

O ano de maior actividade em termos de aberturas ao tráfego foi 1995 (com 307 Km), facto explicável pelo facto de neste ano terminar o prazo estabelecido para a execução da programação do PMLP 87/95.

No que diz respeito à evolução anual das aberturas ao tráfego o programa teve uma **distribuição relativamente constante ao longo do período em análise**. De facto, se dividirmos o período em análise em três (de acordo com os Quadros Comunitários de Apoio, incluindo o período que antecede o primeiro, entre 1986 e 1989) verificamos que **em cada um dos três períodos entraram ao serviço obras correspondentes a aproximadamente um terço da totalidade da extensão aberta ao tráfego nos IP entre 1986 e 1997**.

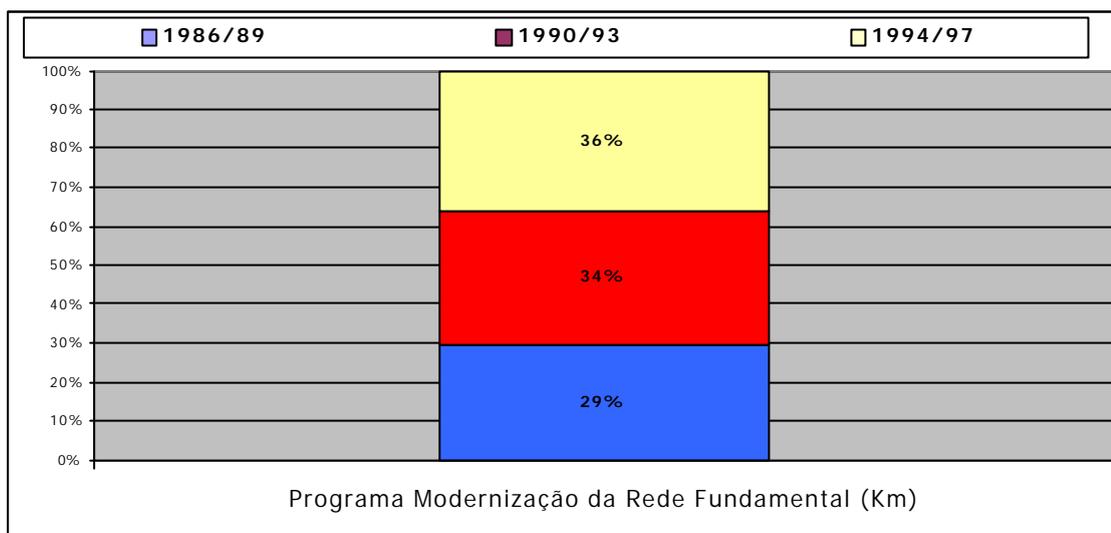


Figura 61 – Distribuição do número de Km abertos ao tráfego ao longo do período – 1986 e 1997

5.1.5.2.1.5 EVOLUÇÃO DA EXECUÇÃO FÍSICA, EM NÚMERO DE OBRAS

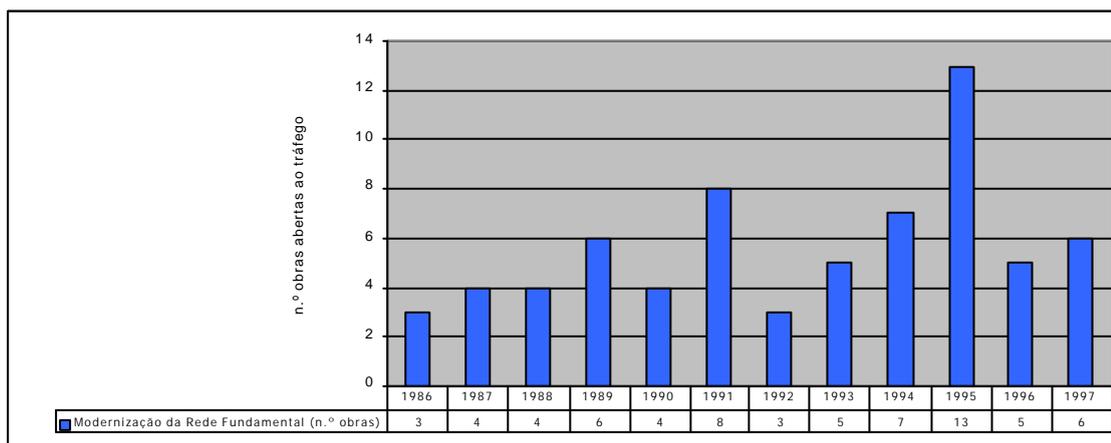


Figura 62 – Evolução da execução física por programa através do número de obras abertas ao tráfego



9

Tribunal de Contas

A distribuição no número de obras abertas ao tráfego no período compreendido entre 1986 e 1997 vem confirmar a anterior análise realizada para as extensões das estradas abertas ao tráfego, destacando-se de forma notável o número de obras abertas ao tráfego em 1995⁽¹⁰³⁾.

Há, no entanto, a considerar duas situações onde existem algumas particularidades:

Existe uma **clara diferenciação entre o que aconteceu antes de 1991 e após este ano (inclusive)**. Se até 1990 não são, em média, **abertas ao tráfego mais que 4,8 obras por ano**, a partir de 1991 esse valor sobe para 6,5 obras. Este facto é fortemente influenciado pelo elevado número de obras que abriram ao tráfego em 1995. Sendo o ano em que mais obras entraram ao serviço, o **seu valor é superior em 38% e 46% ao que se registou em 1991 e 1993** (estes anos são os que apresentam o segundo valor mais elevado de número de obras abertas ao tráfego).

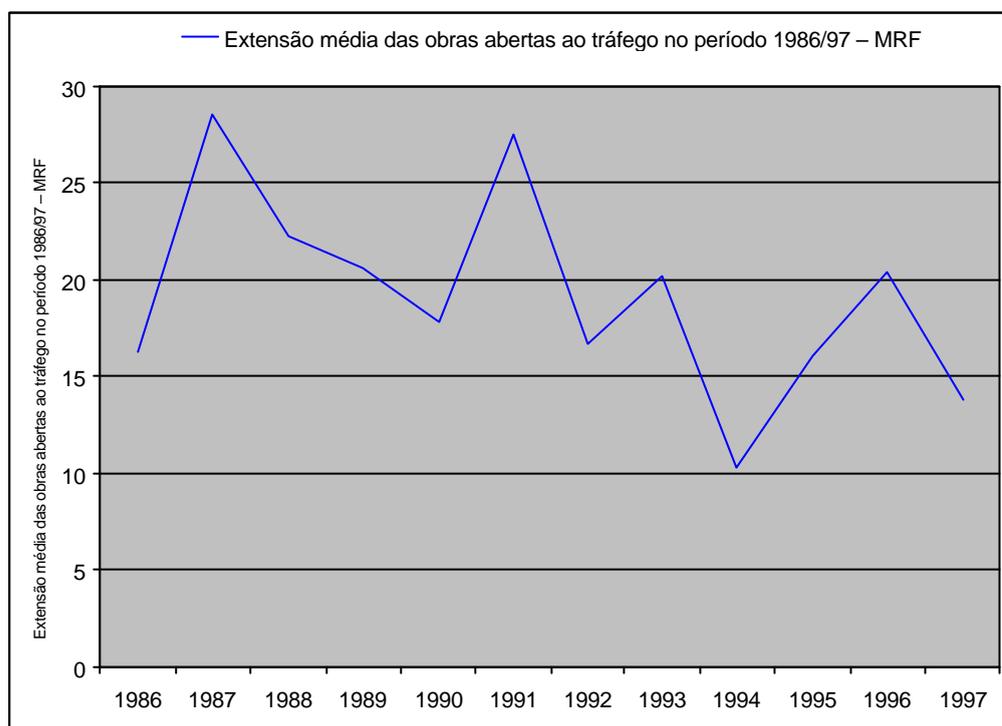


Figura 63 – Evolução da extensão média das obras abertas ao tráfego no período 1986-1997 – MRF

Relacionando a evolução das aberturas ao tráfego em quilómetros e em número de obras, é possível medir a **evolução da extensão média das obras que abrem ao tráfego entre 1986 e 1997**. Essa medição é representada na figura anterior onde é possível verificar que, **apesar da existência de várias oscilações ao longo do período em análise, verifica-se uma tendência no sentido da redução da extensão das obras abertas ao tráfego**.

No período, as médias foram de 107,0 Km/ano abertos ao tráfego, de 5,7 obras abertas ao tráfego e a extensão média por obra aberta ao tráfego ascendeu a 19,2 Km.

⁽¹⁰³⁾ Obras da JAE e empresas concessionárias – entre 1986 e 1997. Fonte: JAE (1999) Aberturas ao Tráfego 1986-1997;

5.1.5.2.2 Execução física medida a partir do “Mapa Resumo de Controle de Obras”

5.1.5.2.2.1 METODOLOGIA E UNIVERSO DE ANÁLISE

O Mapa Resumo de Controle de Obras (JAE, 1999) caracteriza as obras inscritas nos PIDDAC no período 1986/97, segundo vários campos de informação, entre os quais a “Data de Consignação”, a “Data Final” e o “Período de Execução, Prorrogações e Suspensões”.

5.1.5.2.2.2 GRAU DE CONCRETIZAÇÃO DO PROGRAMA MRF

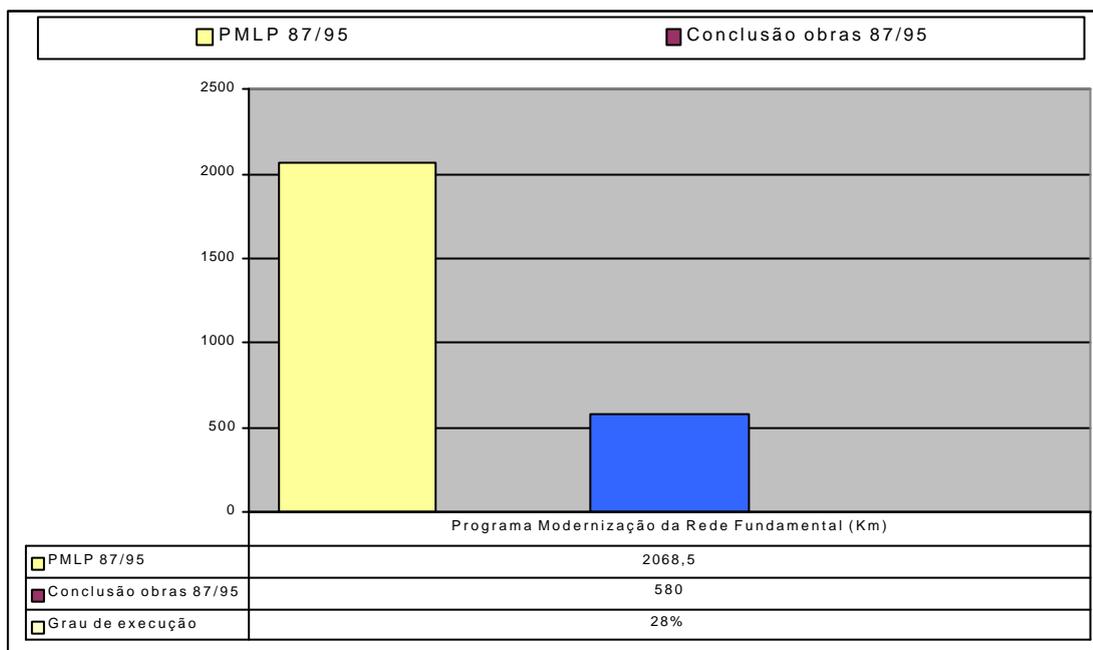


Figura 64 – Grau de execução por programa do PMLP 87/95, comparando a extensão programada com a extensão total concluída no período 1987/95

O grau de execução do PMLP, medido a partir do Mapa Resumo de Controle de Obras ⁽¹⁰⁴⁾, foi de 28% no programa MRF.

Comparando os resultados obtidos com aqueles que resultaram da análise feita a partir do documento de Aberturas ao Tráfego, excluindo as obras realizadas por empresas concessionárias, **verifica-se que na RNF abriu ao tráfego 35% da extensão programada tendo sido concluída 28%.**

5.1.5.2.3 Evolução da consignação e da conclusão de obras

5.1.5.2.3.1 METODOLOGIA E UNIVERSO DE ANÁLISE

A evolução da consignação e da conclusão de obras foi feita para o período 1986–1997, descrevendo-se para cada ano o número de obras, ou as respectivas extensões, consignadas e concluídas, usando para tal as datas de consignação e de finalização inscritas no Mapa Resumo de Controle de Obras ⁽¹⁰⁵⁾.

⁽¹⁰⁴⁾ Fonte: JAE (1987) Plano Médio e Longo Prazo 1987 – 1995; JAE (1999) Mapa Resumo de Controle de Obras. (universo de análise limitado a 156 obras).

⁽¹⁰⁵⁾ O universo das obras com informação sobre a sua conclusão é de 138 obras (correspondendo a 1.129,7 Km) e o das obras consignadas no período 1986 – 1997 totaliza 132 obras (correspondentes a 876,0 Km);



2

Tribunal de Contas

5.1.5.2.3.2 EVOLUÇÃO DOS QUILÓMETROS CONSIGNADOS E CONCLUÍDOS – MRF

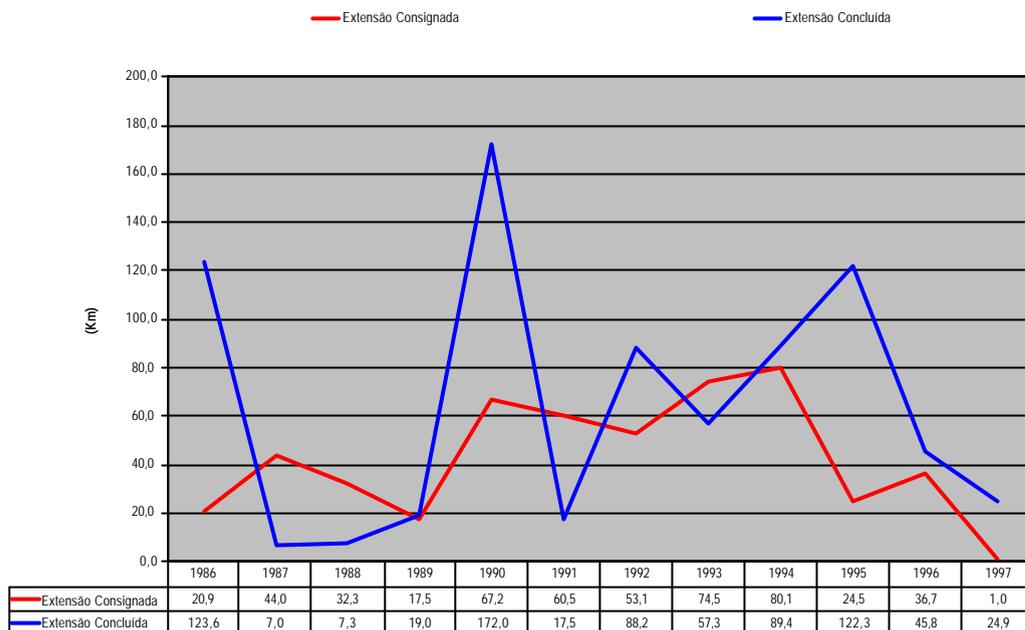


Figura 65 – Evolução do número de quilómetros consignados e concluídos no período 1986/97

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

5.1.5.2.3.3 EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE OBRAS CONSIGNADAS E CONCLUÍDAS NO PERÍODO 1986-1997 – MRF

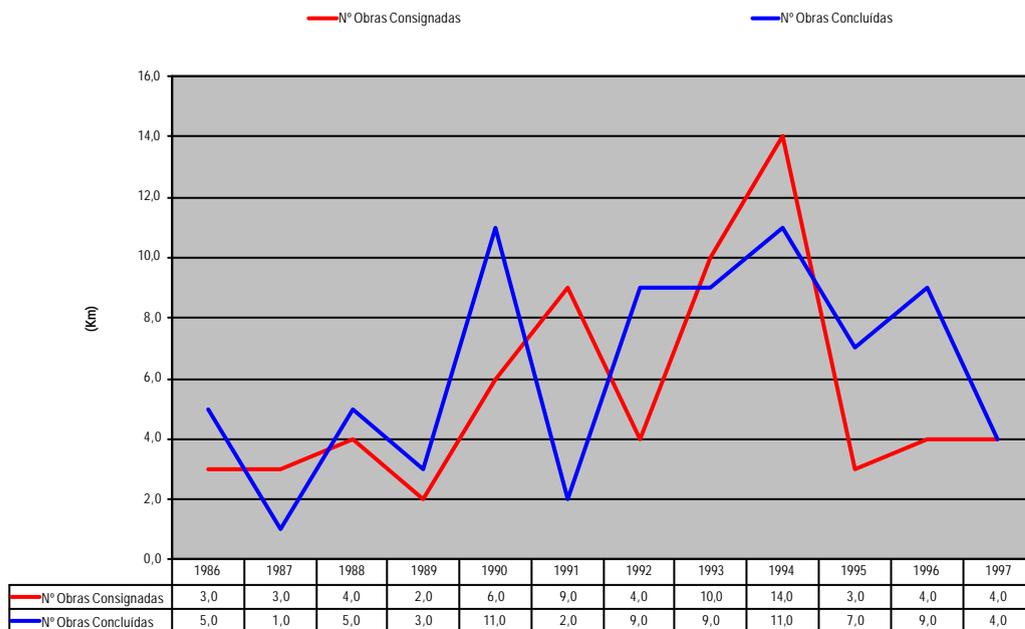


Figura 66 – Evolução do número de obras consignadas e concluídas no período 1986–1997

Relativamente ao **ritmo de obras consignadas e concluídas** registou-se uma tendência de evolução positiva até 1994, invertendo-se esta tendência a partir daí até 1997.



Regista-se ainda a irregularidade desta evolução, ora registando picos, ora reduções significativas, sendo visível que estas alterações de ritmo ocorrem predominantemente nos anos limite dos PMLP da JAE (1990 e 1995).

O período **compreendido entre 1991 e 1995** foi aquele onde se verificou a maioria das **conclusões de obras**.

5.1.5.2.4 Evolução dos quilómetros concluídos e abertos ao tráfego

5.1.5.2.4.1 METODOLOGIA E UNIVERSO DE ANÁLISE

Para medir a relação existente entre a evolução da extensão concluída e aberta ao tráfego no período 1986-1997 foi utilizada informação existente no documento Aberturas ao Tráfego e no Mapa Resumo de Controle de Obras.

O universo de análise é constituído pelas obras em que, estando inscritas nos PIDDAC, entre 1986 e 1997, é conhecido o ano de conclusão e o ano de abertura ao tráfego.

As obras foram agregadas ao **ano de conclusão e de abertura ao tráfego** tendo sido utilizada a extensão descrita no documento de *Aberturas ao Tráfego*.

5.1.5.2.4.2 EVOLUÇÃO DOS KILÓMETROS CONCLUÍDOS E ABERTOS AO TRÁFEGO

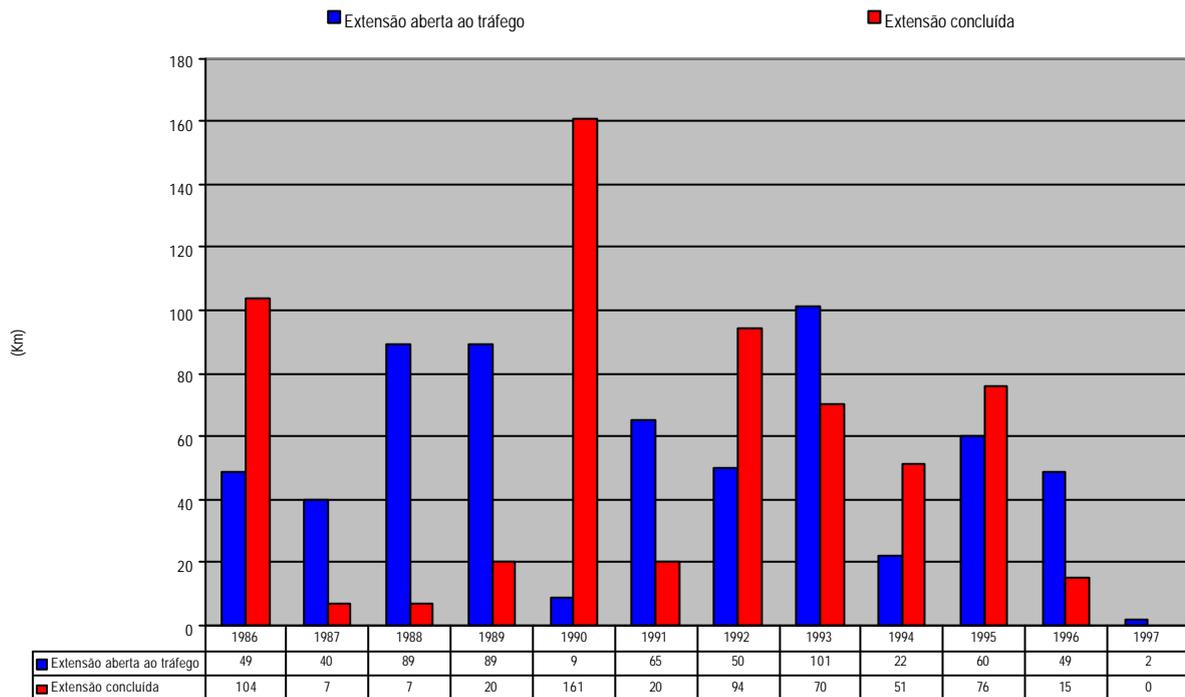


Figura 67 – Evolução do número de quilómetros abertos ao tráfego e concluídos no período 1986-1997

No conjunto das obras que compõem o universo de análise, verifica-se a existência de uma **grande diferença entre o número de quilómetros que são concluídos e aqueles que são abertos ao tráfego em cada ano**.

É ainda assinalável o facto de durante os anos de 1987, 1988 e 1989 ter sido aberto ao tráfego **um número de quilómetros que, aparentemente, ainda não estariam dados como concluídos nos registos da JAE**.



Tribunal de Contas

5.2 ANÁLISE AO PROGRAMA “MODERNIZAÇÃO DA REDE FUNDAMENTAL” – PIDDAC/97

As fontes de financiamento previstas para este programa encontravam-se distribuídas do seguinte modo:

(em contos)

| Fontes de financiamento | Programa <i>Modernização da Rede Fundamental</i> | |
|-------------------------|---|--------------|
| | Valor | % |
| Capítulo 50 – FN | 22.642.129 | 68,2 |
| O. Fontes – FN | 50.000 | 0,2 |
| O. Fontes | 10.527.579 | 31,7 |
| TOTAL | 33.219.708 | 100,0 |

Em termos de estrutura, o Cap. 50 do OE financeira cerca de **68 % do total do programa** e as **comparticipações comunitárias** assegurariam cerca de **32% das necessidades de financiamento**. As fontes de financiamento nacionais previstas encontravam-se subdivididas em Cap. 50 e Outras Fontes, estas de carácter residual e genericamente oriundas de receitas próprias.

Na perspectiva da distribuição dos investimentos da JAE, a **previsão orçamental da distribuição pelos diversos programas** era a seguinte:

| Programas | | 1997 | | |
|--------------|--|---------------|--------------------|--------------|
| | | Ext. Km | Investimentos | % |
| 01 | Despesas Comuns | – | 21.688.935 | 14,4 |
| 02 | Modernização da Rede Fundamental | 832,8 | 33.219.708 | 22,0 |
| 03 | Modernização da Rede Complementar | 3489,6 | 72.732.679 | 48,1 |
| 04 | Conservação Periódica | 1885,5 | 16.805.053 | 11,1 |
| 05 | Nova Travessia do Tejo | – | 6.650.000 | 4,4 |
| Total | | 6.208 | 151.096.375 | 100,0 |

Refira-se o peso do Programa “*Modernização da Rede Fundamental*” que atingia cerca de **22 % do total do investimento** dos programas a cargo da JAE.

5.2.1 Enquadramento global

O PIDDAC global de 1997 (Mapa XI do OE) previa um investimento total de cerca de 869 MC (cerca de 5,1 por cento do PIB previsto), o que representava um acréscimo em termos nominais de cerca de 11% relativamente ao ano anterior, tendo por base um cenário de crescimento do PIB em 5,5 % e de 20 % da FBCF. A despesa do PIDDAC inscrita no Cap. 50º do OE em 1997, **traduz um acréscimo de 9,4 por cento relativamente ao montante do ano anterior**.

Em termos de **cobertura financeira**, cerca de **61,6 % do PIDDAC seria financiado por recursos nacionais** (Cap. 50º do OE e OF), correspondendo os restantes **38,4 % a FC**.

O Financiamento Nacional através do Cap. 50º do Orçamento do Estado contribuía com cerca de 49 % do financiamento total e as OF, constituídas sobretudo, por receitas próprias de Serviços e Fundos Autónomos, representavam cerca de 12 % do total do PIDDAC.



| PIDDAC 1997 | | |
|-------------|-------------------------|--------------------|
| | Fontes de financiamento | TOTAL |
| | | 1997 |
| TOTAL | TOTAL | 896 363 330 |
| | Cap. 50 - FN | 441 310 000 |
| | Cap. 50 - FC | 58 338 948 |
| | O. Fontes - FN | 111 286 162 |
| | O. Fontes - FC | 285 428 220 |

O PIDDAC tradicional (**investimentos e despesas de desenvolvimento** levadas a cabo directamente pela Administração Central – Estado, Serviços e Fundos Autónomos) representava cerca de 63 % da despesa total do PIDDAC.

Os restantes 37 % traduziam a despesa prevista no PIDDAC Apoios que reflectem, no essencial, as **despesas de apoio ao investimento de outros sectores institucionais** através de subsídios e transferências, designadamente, no âmbito de **incentivos** e de esquemas de colaboração com **entidades exteriores à AC**.

A **afecção da despesa por áreas** de actuação traduziu o peso significativo que as **infra-estruturas de transporte**, em particular, as **rodoviárias e ferroviárias** continuaram a assumir no contexto do investimento público (**36,3 % da despesa total** do PIDDAC) bem como os apoios à actividade produtiva (**27,3 % da despesa total**).

Ao **desenvolvimento dos recursos humanos** destinavam-se cerca de 14,6 % da despesa total PIDDAC.

Relativamente às fontes de financiamento previa-se :

| Fontes de financiamento – PIDDAC 97 | | | | | | |
|-------------------------------------|-------|---------------------|-------|---------------|-------|---------|
| Cap.50 do OE | % | Fundos Comunitários | % | Outras Fontes | % | Total |
| 441.250 | 49,2% | 343.767 | 38,4% | 111.286 | 12,4% | 896.303 |

Por **ministérios a distribuição do PIDDAC** apresentou-se do seguinte modo:

| Ministérios | Financiamento Nacional Cap. 50 | Fundos Comunitários | Outras Fontes | Total | |
|--------------|--------------------------------|---------------------|---------------|--------------|---------------|
| | Valor | Valor | Valor | Valor | Estrutura |
| EGN | 8,9 | 2,2 | 0,0 | 11,1 | 1,2% |
| MA | 19,0 | 10,7 | 0,0 | 29,7 | 3,3% |
| MADRP | 48,5 | 91,3 | 0,9 | 140,7 | 15,7% |
| MAI | 8,9 | 0,0 | 0,0 | 8,9 | 1,0% |
| MC | 10,4 | 2,7 | 0,3 | 13,4 | 1,5% |
| MCT | 10,4 | 13,5 | 0,2 | 24,1 | 2,7% |
| MDN | 2,0 | 0,0 | 0,0 | 2,0 | 0,2% |
| ME | 51,2 | 19,8 | 0,0 | 71,0 | 7,9% |
| MEC | 26,8 | 70,9 | 0,0 | 97,7 | 10,9% |
| MEPAT | 195,9 | 109,4 | 88,7 | 394,0 | 43,9% |
| MF | 6,3 | 0,0 | 0,0 | 6,3 | 0,7% |
| MJ | 12,3 | 0,2 | 6,7 | 19,2 | 2,1% |
| MNE | 4,7 | 0,2 | 0,0 | 4,9 | 0,5% |
| MQE | 0,5 | 3,1 | 7,2 | 10,8 | 1,2% |
| MS | 31,0 | 18,2 | 0,0 | 49,2 | 5,5% |
| MSSS | 4,8 | 1,5 | 7,3 | 13,6 | 1,5% |
| TOTAL | 441,6 | 343,7 | 111,3 | 896,6 | 100,0% |

Fonte: OE/97

Figura 68 – Distribuição do PIDDAC por ministérios



9

Tribunal de Contas

De realçar os pesos relativos do MEPAT, do MADRP e do MEC quando comparados com os restantes ministérios, os quais em conjunto representam cerca de 632 MC, isto é, cerca de **70 % do total**. Graficamente a afectação do PIDDAC por ministérios apresentou-se do seguinte modo:

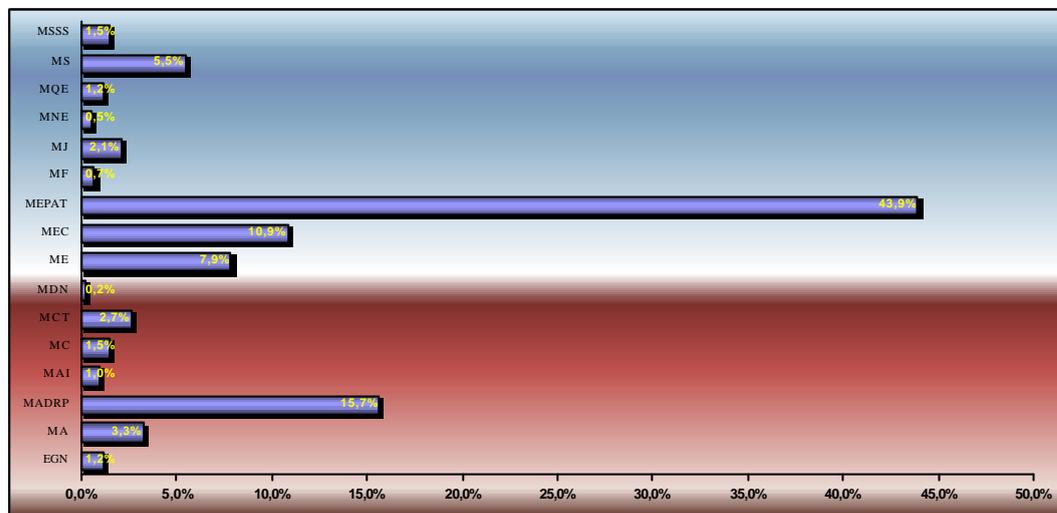


Figura 69 – Representação da distribuição do PIDDAC/97 por ministérios

No que diz respeito ao MEPAT a previsão apontava para os seguintes valores, em termos de fontes de financiamento:

| Cap. 50 do OE | % | Fundos Comunitários | % | Outras Fontes | % | Total |
|---------------|-------|---------------------|-------|---------------|------|---------|
| 195.900 | 21,9% | 109.432 | 12,2% | 88.684 | 9,9% | 394.016 |

Do PIDDAC global e do PIDDAC/MEPAT apuraram-se os seguintes valores:

| | | PIDDAC TOTAL | | | | |
|-------------------------|------------|--------------|--------|-------------|-------------|----------------|
| Fontes de Financiamento | | 1997 | % | 1998 | 1999 | Anos Seguintes |
| Total OE | Total | 896.363.330 | 100,0% | 999.120.468 | 873.815.547 | 656.837.995 |
| | Cap. 50 FN | 441.310.000 | 49,2% | 631.248.168 | 533.115.827 | 473.065.091 |
| | Cap. 50 FC | 58.338.948 | 6,5% | 41.438.408 | 39.075.240 | 29.879.847 |
| | O.F. FN | 111.286.162 | 12,4% | 48.995.528 | 49.571.172 | 33.848.540 |
| | O.F. FC | 285.428.220 | 31,8% | 277.438.364 | 252.053.308 | 120.044.517 |
| MEPAT OE | Total | 394.016.346 | 100,0% | 408.016.667 | 350.849.268 | 302.737.937 |
| | Cap. 50 FN | 195.900.000 | 49,7% | 291.951.521 | 254.828.217 | 258.497.856 |
| | Cap. 50 FC | 23.924.588 | 6,1% | 15.203.643 | 17.325.423 | 8.080.525 |
| | O.F. FN | 88.683.720 | 22,5% | 40.376.685 | 40.819.777 | 28.378.889 |
| | O.F. FC | 85.508.038 | 21,7% | 60.484.818 | 37.875.851 | 7.780.667 |

O volume global previsto para o Sector Transportes e Comunicações, ascendia a **313,7 MC**, sendo **308,9 MC** respeitantes a despesas de capital e 4,8 MC a despesas correntes.



Relatório de Auditoria ao Programa “Modernização da Rede Fundamental”

| RÚBRICAS DE CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA E FONTES DE FINANCIAMENTO | | | | | | | |
|---|--------------------|-------------------|--------------------|-------------------|-------------------|--------------------|--------------------|
| Data: 28/05/98 | | | | | | | 1.000 Esc. |
| Sector.....: TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES | | | | | | | |
| Rúbrica | Fin. Nac. | Fin. Com. | Total | Rec. Prop. | Fin. Com. | Total | Total Piddac |
| CAPITULO 50 DO OE | | | OUTRAS FONTES | | | | |
| DESPESAS CORRENTES | | | | | | | |
| 010204 | 5 000 | | 5 000 | | | | 5 000 |
| 020307 | 1 000 | | 1 000 | | | | 1 000 |
| 020310 | 3 630 005 | 973 210 | 4 603 215 | | | | 4 603 215 |
| 040201 | 140 000 | | 140 000 | | | | 140 000 |
| 040301 | 80 000 | | 80 000 | | | | 80 000 |
| TOT. COR | 3 856 005 | 973 210 | 4 829 215 | | | | 4 829 215 |
| DESPESAS DE CAPITAL | | | | | | | |
| 070101 | 7 152 489 | 871 308 | 8 023 797 | | | | 8 023 797 |
| 070102 | 1 425 331 | | 1 425 331 | | | | 1 425 331 |
| 070103 | 918 900 | | 918 900 | 637 387 | 138 750 | 776 137 | 1 695 037 |
| 070104 | 108 282 125 | 15 781 462 | 124 063 587 | 61 235 571 | 47 516 464 | 108 752 035 | 232 815 622 |
| 070106 | 77 500 | | 77 500 | 124 500 | | 124 500 | 202 000 |
| 070107 | 450 000 | | 450 000 | 437 288 | 320 562 | 757 850 | 1 207 850 |
| 070108 | 442 000 | 878 000 | 1 320 000 | 2 008 225 | 981 783 | 2 990 008 | 4 310 008 |
| 070109 | 1 350 000 | | 1 350 000 | 1 802 969 | 597 850 | 2 400 819 | 3 750 819 |
| 080101 | 14 455 000 | | 14 455 000 | 10 619 000 | 28 603 000 | 39 222 000 | 53 677 000 |
| 080102 | 1 280 000 | | 1 280 000 | | | | 1 280 000 |
| 080203 | 75 000 | | 75 000 | | | | 75 000 |
| 080204 | 425 000 | | 425 000 | | | | 425 000 |
| 080301 | 15 000 | | 15 000 | | | | 15 000 |
| TOT. CAP | 136 348 345 | 17 530 770 | 153 879 115 | 76 864 940 | 78 158 409 | 155 023 349 | 308 902 464 |
| TOT. GERAL | 140 204 350 | 18 503 980 | 158 708 330 | 76 864 940 | 78 158 409 | 155 023 349 | 313 731 679 |

Os grandes projectos do MEPAT – PIDDAC / 97, seriados segundo um critério cujo montante previsto fosse superior a 5 MC, apresentavam a seguinte distribuição, salientando-se que dos 16 projectos seleccionados por aquele critério, 10 possuem característica rodoviária, 3 são projectos ferroviários, 2 de âmbito habitacional e um de âmbito não especificado.

PIDDAC 97 – MEPAT: 394 MC
PROJECTOS CUJA DESPESA PREVISTA ERA SUPERIOR A 5 MC

| Projecto | Montante (MC) | % |
|--|---------------|---------------|
| Linha do Norte | 31 | 14,3% |
| Ponte 25 de Abril | 24 | 11,1% |
| Conservação de Estradas | 21 | 9,7% |
| Realojamento | 20,5 | 9,4% |
| IC1 (Lisboa/Valença) | 17 | 7,8% |
| Expropriações | 14 | 6,5% |
| Eliminação de Estrangulamentos | 13 | 6,0% |
| Linha de Sintra | 11,5 | 5,3% |
| IP3 (Vila Verde da Raia/Figueira da Foz) | 11 | 5,1% |
| Beneficiação da Rede Secundária | 10,5 | 4,8% |
| IC17 (CRIL) | 10 | 4,6% |
| IP4 (Porto/Quintanilha) | 8,5 | 3,9% |
| Metro Cais do Sodré | 6,5 | 3,0% |
| Ligação ao Algarve | 6,5 | 3,0% |
| RECRUA | 6 | 2,8% |
| Itinerário Porto/Marco | 6 | 2,8% |
| Total | 217 | 100,0% |

Relativamente às entidades executoras, a JAE ocupava o primeiro lugar em volume de investimento previsto para 1997, com cerca de 150 MC.



Tribunal de Contas

Entidades Executoras

| ENTIDADES | | | | 10 ³ Escudos |
|---|---|---------------------|-------------------|-------------------------|
| | FINANCIAMENTO NACIONAL CAP ^o 50 OE | FUNDOS COMUNITÁRIOS | OUTRAS FONTES | TOTAL |
| Junta Autónoma de Estradas | 103.986.700 | 30.000.000 | 17.109.675 | 151.096.375 |
| Gabinete do Nó Ferroviário de Lisboa | 11.760.000 | 11.961.379 | 26.804.621 | 50.526.000 |
| Caminhos de Ferro Portugueses | 11.000.000 | 28.603.000 | 4.773.000 | 44.376.000 |
| Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado | 24.430.000 | 2.721.250 | 4.846.750 | 31.998.000 |
| Gabinete de Gestão das Obras de Instalação do Caminho de Ferro | 2.875.000 | 11.791.180 | 10.966.820 | 25.633.000 |
| Gabinete do Nó Ferroviário do Porto | 2.805.000 | 3.984.851 | 10.169.671 | 16.959.522 |
| Direcção-Geral de Portos, Navegação e Transportes Marítimos | 4.995.000 | 4.229.250 | 0 | 9.224.250 |
| Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional | 7.687.100 | 791.101 | 0 | 8.478.201 |
| Direcção-Geral do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano | 7.180.000 | 0 | 0 | 7.180.000 |
| Metro de Lisboa | 575.000 | 0 | 5.846.000 | 6.421.000 |
| Direcção-Geral dos Transportes Terrestres | 4.725.000 | 1.650.000 | 0 | 6.375.000 |
| Administração dos Portos do Douro e Leixões | 234.000 | 2.805.446 | 2.280.546 | 5.319.992 |
| Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais | 4.500.000 | 0 | 0 | 4.500.000 |
| Administração do Porto de Lisboa | 0 | 1.980.000 | 2.060.000 | 4.040.000 |
| Administração do Porto de Sines | 0 | 1.200.000 | 2.720.000 | 3.920.000 |
| Instituto Nacional de Estatística | 2.090.000 | 1.505.000 | 0 | 3.595.000 |
| Administração do Porto de Setúbal e Sesimbra | 350.000 | 1.778.783 | 1.048.837 | 3.177.620 |
| Metro do Porto | 2.250.000 | 0 | 0 | 2.250.000 |
| Comissão de Coordenação da Região Norte | 526.600 | 1.161.375 | 0 | 1.687.975 |
| Instituto Português de Cartografia e Cadastro | 392.500 | 1.006.452 | 0 | 1.398.952 |
| Centro Nacional de Informação Geográfica | 245.900 | 1.002.656 | 0 | 1.248.556 |
| Comissão de Coordenação da Região do Alentejo | 184.900 | 742.400 | 0 | 927.300 |
| Laboratório Nacional de Engenharia Civil | 730.000 | 0 | 0 | 730.000 |
| Secretaria-Geral do MEPAT | 481.400 | 0 | 0 | 481.400 |
| Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo | 88.500 | 254.885 | 3.300 | 346.685 |
| Aeroportos e Navegação Aérea, EP | 260.000 | 0 | 0 | 260.000 |
| Gabinete do Ministro do Equipamento, Planeamento e Administração do Território | 250.000 | 0 | 0 | 250.000 |
| Comissão de Coordenação da Região Centro | 171.200 | 69.168 | 0 | 240.368 |
| Escola Náutica Infante D. Henrique | 230.000 | 0 | 0 | 230.000 |
| Comissão de Coordenação da Região do Algarve | 119.500 | 104.450 | 0 | 223.950 |
| Gabinete de Coordenação dos Investimentos | 80.000 | 90.000 | 0 | 170.000 |
| Gabinete do Secretário de Estado Adjunto do MEPAT | 150.000 | 0 | 0 | 150.000 |
| Direcção-Geral da Aviação Civil | 150.000 | 0 | 0 | 150.000 |
| Instituto Nacional de Pilotagem dos Portos | 57.500 | 0 | 54.500 | 112.000 |
| Departamento de Prospectiva e Planeamento | 80.000 | 0 | 0 | 80.000 |
| Gabinete do Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional | 73.000 | 0 | 0 | 73.000 |
| Centro de Estudos de Formação Autárquica | 41.400 | 0 | 0 | 41.400 |
| Gabinete do Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território | 40.000 | 0 | 0 | 40.000 |
| Auditoria Ambiental | 35.000 | 0 | 0 | 35.000 |
| Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território | 25.000 | 0 | 0 | 25.000 |
| Inspeção-Geral do MEPAT | 22.400 | 0 | 0 | 22.400 |
| Direcção-Geral da Administração Autárquica | 22.400 | 0 | 0 | 22.400 |
| TOTAL | 195.900.000 | 109.432.626 | 88.683.720 | 394.016.346 |

As dotações atribuídas à JAE no âmbito do PIDDAC /97 totalizaram 151,096 MC, sendo resultantes do esforço financeiro do Estado (OE) 103,986 MC, 30,0 MC oriundos de FC e 17,110 MC de Outras Fontes.

5.2.2 A estrutura do PIDDAC / JAE

O Plano de Investimentos da JAE englobou em 1997, 5 programas:

- 01 – Despesas Comuns
- 02 – Modernização da Rede Fundamental**
- 03 – Modernização da Rede Complementar
- 04 – Conservação Periódica
- 05 – Nova Travessia do Tejo

No programa **Despesas Comuns** estão incluídas as acções necessárias para a execução dos programas correspondentes às obras, nomeadamente os **estudos, projectos e expropriações**⁽¹⁰⁶⁾.

⁽¹⁰⁶⁾ Englobam todas as acções necessárias para a execução dos programas correspondentes às obras, desempenhando um papel extremamente significativo no grau de realização dos programas globais de investimento;



Encontram-se igualmente integradas os projectos destinados a melhorar a eficácia dos serviços, compreendendo as **ferramentas logísticas e edifícios** ⁽¹⁰⁷⁾.

O programa **Modernização da Rede Fundamental**, como já foi referido, engloba 9 projectos de investimento, relativos aos **itinerários principais** que compõem a RF.

Quanto ao programa **Modernização da Rede Complementar**, abrange 24 projectos relativos a **Itinerários Complementares**.

A **Conservação Periódica** ⁽¹⁰⁸⁾ inclui a **beneficiação da rede secundária**, que engloba as estradas a desclassificar segundo o PR e a instalação de sinalização vertical e horizontal, iluminação de cruzamentos, eliminação de pontos negros, colocação de barreiras de segurança, guiamento, balizagem e demarcação.

Os programas até aqui referidos constituem desde 1985 a espinha dorsal dos investimentos em infra-estruturas rodoviárias, tendo existido até à sua concretização programas específicos de desenvolvimento ⁽¹⁰⁹⁾ que pela sua transitoriedade não são aqui incluídos. Estes programas são inseridos na perspectiva de operações integradas de desenvolvimento, assegurando uma utilização concertada dos meios financeiros comunitários e nacionais.

5.2.3 Objectivos do programa

As verbas globais atribuídas à JAE tinham por **objectivo** permitir a **prosecução do PRN e possibilitar a gestão no património rodoviário existente aliado às condições de segurança**.

O Programa “**Modernização da Rede Fundamental**” constituiu **um dos vectores de investimento integrado, interligado na realização ou manutenção de obras e acções necessárias à concretização das medidas previstas no PRN**.

O programa em causa tem, actualmente, por balizas temporais, 1987 e o ano 2000, englobando 9 projectos de investimento relativos a intervenções na RF. Esta está prevista em termos funcionais no sentido de assegurar a ligação entre os principais centros urbanos de influência supra-distrital e destes com os principais portos e fronteiras do país. Possui uma extensão de cerca de 2 600 Km, representando cerca de 80 % do tráfego rodoviário nacional.

5.2.4 Projectos constituintes

Constituem **projectos do programa MRF** os seguintes representados no quadro seguinte, onde são evidenciados, por projecto, os **volumes de investimento previsto** para o ano de 1997:

⁽¹⁰⁷⁾ Destinam-se a dar continuidade às acções internas da JAE, nomeadamente a construção / conservação / melhoria das condições dos serviços bem como a formação de pessoal, sistemas de informação ou equipamentos inerentes à melhoria das condições de trabalho;

⁽¹⁰⁸⁾ Inclui ainda a segurança rodoviária;

⁽¹⁰⁹⁾ São exemplos: a OID de Setúbal, o Programa de Desenvolvimento Integrado do Norte Alentejano, e a Nova Travessia do Tejo em Lisboa;



Tribunal de Contas

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

Fonte: DPP

De realçar a **predominância do investimento previsto para os IP3 e IP4**, respectivamente com 33% e 26%, do total do investimento do programa.

O volume previsto para a JAE (**despesas de capital**) era de cerca de 151,1 MC representando cerca de 48,9 % do total das despesas de capital previstas para o sector.

O montante previsto para o programa MRF ascendia a cerca de 33,2 MC, ou seja, cerca de **10,75 % relativamente ao sector e 21,99 % relativamente ao financiamento PIDDAC da JAE.**

Data: 28/05/98

RÚBRICAS DE CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA E FONTES DE FINANCIAMENTO

Programa.....: **MODERNIZAÇÃO DA REDE FUNDAMENTAL**

Código DPP.....: - 1086 -

Ministério.....: MEPAT

Ent. Cred. Ext.: BEI

Classif. Funcional.: - 333 -

Ent. Proponente...: GCI

Ent. Responsável.: JAE

Classif. Orgânica.: - 069502401 -

Ent. Processadora: SGMEPAT

Estatuto.....: - 3 -

1.000 Esc.

| Total Piddac | Fin. Nac. | Fin. Com. | Total | Rec. Prop. | Fin. Com. | Total | Total Piddac |
|--------------|---------------------|-----------|------------|---------------|------------|------------|--------------|
| | CAPÍTULO 50 DO OE | | | OUTRAS FONTES | | | |
| | DESPESAS CORRENTES | | | | | | |
| TOT. COR | | | | | | | |
| | DESPESAS DE CAPITAL | | | | | | |
| 070104 | 22.642.129 | 0 | 22.642.129 | 50.000 | 10.527.579 | 10.577.579 | 33.219.708 |
| TOT. CAP | 22.642.129 | 0 | 22.642.129 | 50.000 | 10.527.579 | 10.577.579 | 33.219.708 |
| TOT. GERAL | 22.642.129 | 0 | 22.642.129 | 50.000 | 10.527.579 | 10.577.579 | 33.219.708 |

No que diz respeito á **distribuição do investimento intra-programa** dos cerca de 33,2 MC previstos cerca de 11 MC eram destinados ao IP3 e 8,6 MC ao IP4, representando 58% (32% e 26%, respectivamente) do total.

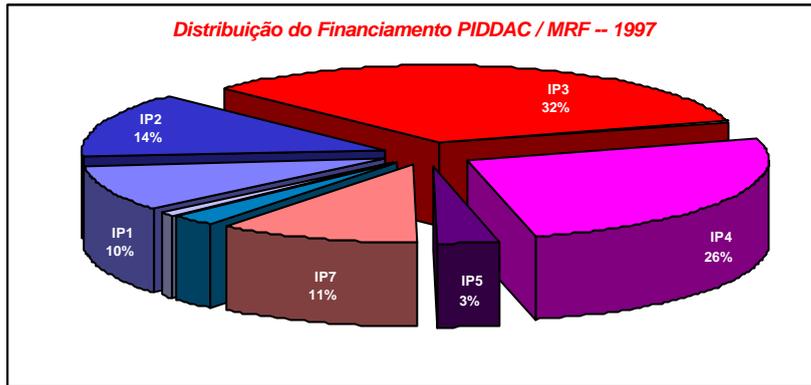


Figura 70 – Distribuição do financiamento previsto por IP – 1997

De modo inverso não estavam previstos investimentos no IP9; o IP8 e o IP6 recolhiam volumes menos representativos, com 276 000 contos e 843 250 contos, representando 1% e 3% respectivamente.

1086 - MODERNIZAÇÃO DA REDE FUNDAMENTAL

Valores em Contos

| PROJECTOS | 1997 | | | N.º de sub projectos |
|---|-------------------------|-------------------|-------------------|----------------------|
| | Fontes de financiamento | | | |
| | Cap.50 | O.Fontes | TOTAL | |
| 1086 1 IP1 - VALENÇA - VILA REAL DE STO. ANTÓNIO | 3.068.392 | 180.091 | 3.248.483 | 9 |
| 1086 2 IP2 - BRAGANÇA - FARO | 4.485.290 | 116.439 | 4.601.729 | 14 |
| 1086 3 IP3 - VILA VERDE DE RAIA - FIGUEIRA DA FOZ | 7.450.218 | 3.529.555 | 10.979.773 | 16 |
| 1086 4 IP4 - PORTO - QUINTANILHA | 2.515.303 | 6.045.909 | 8.561.212 | 6 |
| 1086 5 IP5 - AVEIRO - VILAR FORMOSO | 648.744 | 387.792 | 1.036.536 | 7 |
| 1086 7 IP7 - LISBOA - CAIA | 3.622.725 | 0 | 3.622.725 | 4 |
| 1086 14 IP6 - PENICHE - CASTELO BRANCO | 525.457 | 317.793 | 843.250 | 6 |
| 1086 15 IP8 - SINES-V.VERDE DE FICALHO | 276.000 | 0 | 276.000 | 3 |
| TOTAL | 22.592.129 | 10.577.579 | 33.169.708 | 65 |

Fonte: DPP

O número de sub-projectos, isto é, a unidade constituinte do planeamento operacional e financeiro que constitui cada projecto de investimento IP, ascendia a 65, sendo a sua maior concentração atingida pelo IP3, com 16, e o IP2 com 14 sub-projectos. Tal distribuição não era directamente proporcional à distribuição do investimento por IP, tal como é demonstrado pela observação dos quadros seguinte e anterior.

| 1086 - MODERNIZAÇÃO DA REDE FUNDAMENTAL | | | | | | | Unid: em contos |
|---|-----------|-----|--------------------------------------|-------------------------|-------------------|-------------------|-----------------|
| Prog. | Proj. n.º | IP | Designação | FONTES DE FINANCIAMENTO | | Total | Distribuição % |
| | | | | Cap. 50 | Outras fontes | | |
| | | | | | | | |
| 1086 | 1 | IP1 | VALENÇA - VILA REAL DE STO. ANTÓNIO | 3.068.392 | 180.091 | 3.248.483 | 9,8% |
| 1086 | 2 | IP2 | BRAGANÇA - FARO | 4.485.290 | 116.439 | 4.601.729 | 13,9% |
| 1086 | 3 | IP3 | VILA VERDE DE RAIA - FIGUEIRA DA FOZ | 7.450.218 | 3.529.555 | 10.979.773 | 33,1% |
| 1086 | 4 | IP4 | PORTO - QUINTANILHA | 2.515.303 | 6.045.909 | 8.561.212 | 25,8% |
| 1086 | 5 | IP5 | AVEIRO - VILAR FORMOSO | 648.744 | 387.792 | 1.036.536 | 3,1% |
| 1086 | 7 | IP7 | LISBOA - CAIA | 3.622.725 | 0 | 3.622.725 | 10,9% |
| 1086 | 14 | IP6 | PENICHE - CASTELO BRANCO | 525.457 | 317.793 | 843.250 | 2,5% |
| 1086 | 15 | IP8 | SINES-V.VERDE DE FICALHO | 276.000 | 0 | 276.000 | 0,8% |
| Total | | | | 22.592.129 | 10.577.579 | 33.169.708 | 100,0% |

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

5.2.5 Execução do programa

O programa possui a seguinte projecção, por tipo de investimento, no quadriénio 94/97:



9

Tribunal de Contas

Modernização da Rede Fundamental — Tipos de Investimento 1994/97 — JAE

| | 1994 | % | 1995 | % | 1996 | % | 1997 | % |
|--------------------|-------------------|---------------|-------------------|---------------|-------------------|---------------|-------------------|---------------|
| Conservação | 2.564.565 | 7,4% | 2.125.300 | 6,2% | 1.280.600 | 3,6% | 1.248.676 | 3,8% |
| Construção | 25.804.245 | 74,2% | 21.176.500 | 61,5% | 25.767.400 | 72,5% | 21.638.876 | 65,1% |
| Pontes | 6.431.190 | 18,5% | 11.118.200 | 32,3% | 8.482.100 | 23,9% | 10.332.156 | 31,1% |
| Outros | 0 | 0,0% | | 0,0% | | 0,0% | 0 | 0,0% |
| TOTAL | 34.800.000 | 100,0% | 34.420.000 | 100,0% | 35.530.100 | 100,0% | 33.219.708 | 100,0% |

Fontes: Programação PIDDAC / JAE

Figura 71 – Distribuição por tipo de investimento no período entre 1994 e 1997

Deste quadro síntese ressaltam os pesos relativos que as componentes construção de rodovia e construção de pontes obteve:

Tipos de investimento projectado 1994/97 -- JAE

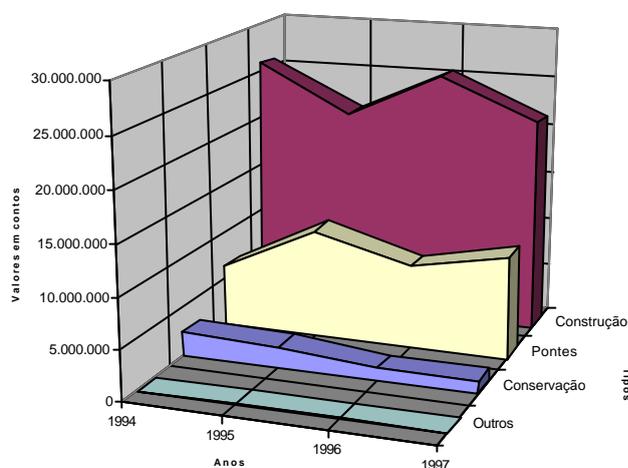


Figura 72 – Evolução das componentes e distribuição de investimento no período 1994/97

De evidenciar que as actividades conexas com a conservação não possuíram expressão significativa, neste período, o que parece colocar em causa todas as afirmações e reparos efectuados em diversos RA da JAE, no que concerne à necessidade de proceder a uma conservação planeada de molde a preservar a qualidade, características técnicas e condições de segurança projectadas para este tipo de vias.

Volume de Investimento projectado — PIDDAC / JAE 1994/97

| Proc. de Investimento / Projectos | 1994 | % | 1995 | % | 1996 | % | 1997 | % | | | | |
|-----------------------------------|--------------|--------------------|---------------|--------------|--------------------|---------------|--------------|--------------------|---------------|--------------|--------------------|---------------|
| 1 Despesas comuns | 22.820.000 | 18,6% | 25.365.000 | 20,1% | 20.365.000 | 15,2% | 21.688.935 | 14,4% | | | | |
| 2 Mod. da Rede Fundamental | 1.122,1 | 34,800,000 | 28,3% | 1004,7 | 34,420,000 | 27,2% | 574,9 | 30,700,001 | 22,9% | | | |
| 3 Mod. da Rede Complementar | 2.372,0 | 46,140,000 | 37,6% | 3541,4 | 55,000,000 | 43,5% | 5472,9 | 59,300,000 | 44,3% | | | |
| 4 Conservação Periódica | 1.916,3 | 16,213,000 | 13,2% | 1186,4 | 11,581,000 | 9,2% | 2301,0 | 12,100,000 | 9,0% | | | |
| 5 OID — Península de Setúbal | 199,5 | 2,592,000 | 2,1% | — | — | — | — | — | — | | | |
| 6 OID — Norte Alentejano | 23,6 | 235,000 | 0,2% | — | — | — | — | — | — | | | |
| 5 Nova Travessia do Tejo | — | — | — | — | 4,0 | 11,500,000 | 8,6% | 0,0 | 6,650,000 | 4,4% | | |
| Total | 5.634 | 122.800.000 | 100,0% | 5.733 | 126.366.000 | 100,0% | 8.353 | 133.965.001 | 100,0% | 6.208 | 151.096.375 | 100,0% |

Fonte: Programa PIDDAC / JAE

Figura 73 – Evolução do investimento projectado para a RNF no período 1994/97

No que respeita á evolução do investimento projectado para o Programa MRF, o último quadriénio foi caracterizado por uma uniformidade relativa quanto ao seu volume.

Volume de Investimento Projectado por programa PIDDAC / JAE (1994/97)

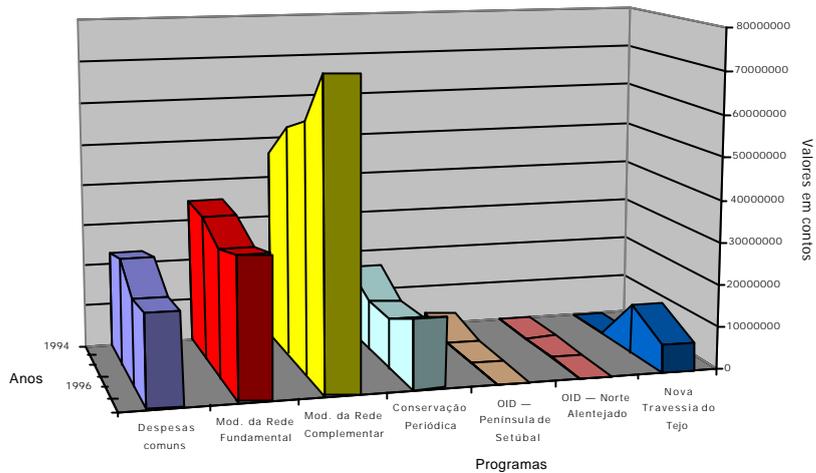


Figura 74 – Volume e evolução do investimento projectado dos diversos programas PIDDAC / JAE

Evidencia-se alguma preocupação em reforçar as dotações relativas ao programa MRC, com prejuízo dos programa Despesas Comuns e MRF. Tal facto é demonstrado pelo peso relativo que cada um dos programas possui na seguinte representação gráfica.

Peso relativo dos programas no quadriénio 1994/97

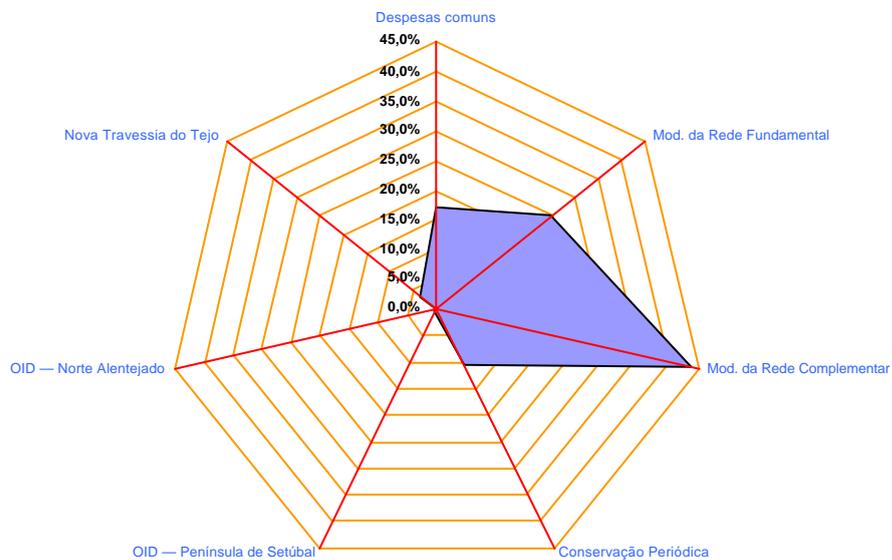


Figura 75 – Peso relativo dos diversos programas no quadriénio 1994/97

A execução do Programa PIDDAC – Modernização da Rede Fundamental foi relativamente a 1997, da responsabilidade dos seguintes serviços:



Tribunal de Contas

- Preparação – JAE
- Proposta – SG MEPAT
- Coordenação – GPP MEPAT
- Execução – JAE / MEPAT
- Acompanhamento – DPP
- Controlo – GCI / MEPAT
- Controlo financeiro – 14.ª Del. Da DGCP

No que diz respeito à execução, financeira as requisições de fundos junto da 14.ª Del. da DGO possuem o seguinte comportamento:

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

Figura 76 – Requisições efectuadas pela JAE; Fonte: DGO / 14.ª Del.

5.2.5.1 EXECUÇÃO FINANCEIRA

O aspecto mais significativo da execução financeira global do PIDDAC da JAE relativamente ao ano de 1997, traduz-se na **quebra de investimento registada**. De facto, e conforme o mapa seguinte ilustra, não só não foi atingido o montante global de investimento previsto – 151,1 MC – como o volume de investimento efectuado – ao atingir cerca de 133,4 MC – ficou abaixo do ano anterior em cerca de 10 MC. Tal facto é justificado pela JAE pela fraca execução de montantes a perceber relativos a **outras fontes** (cerca de -16 MC) e a contribuições comunitárias (cerca de -2,5 MC).

| Programa – 1997 | Dotação Aprovada | | OE corrigido | UE | OF | Auto financiamento | Disponibilidades | | Variação / Redução [Dot. Aprov. – Disponib.] | | Pagamentos / % Execução | |
|---------------------------------------|--------------------|----------|--------------------|-------------------|------------------|--------------------|--------------------|----------|--|--------------|-------------------------|---------------|
| | Valor | % | | | | | Valor | % | Valor | % | Valor | % |
| 02 – Modernização da Rede Fundamental | 33.219.708 | 21,99% | 21.242.128 | 6.284.844 | – | 171.729 | 27.698.701 | 20,74% | 5.521.007 | 16,6% | 27.696.999 | 99,99% |
| TOTAL | 151.096.375 | – | 103.531.523 | 27.507.482 | 1.740.102 | 763.413 | 133.542.520 | – | 17.553.855 | 11,6% | 133.451.498 | 99,93% |

No que respeita ao programa MRF foi evidenciado pela JAE, a especial incidência que o facto das **quebras registadas nas subvenções comunitárias** possuiu neste programa dado que somente foram recebidas cerca de **49% do total orçamentado**.

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

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

No que respeita à execução do PIDDAC a expressão de realização dos projectos, é fornecida pelos pagamentos efectuados, sendo de evidenciar que dos 27,698 MC previstos, foram **efectuados**



pagamentos relativos a actividades previstas no PIDDAC de cerca de 6,608 MC e cerca de 21,089 MC relativos a actividades não incluídas no PIDDAC/97.

5.2.5.2 EXECUÇÃO FÍSICA

A nível global o PIDDAC /97 previa um total de 229 obras inscritas, das quais cerca de 40 % – dado estarem em curso ou se reportavam ao ano anterior – transitavam do ano de 1996; do total de 138 obras a lançar em 1997 foram concursadas cerca de 40 %. No âmbito da desclassificação da Rede Secundária e no que diz respeito aos protocolos celebrados entre a JAE e as AL, foram acordados cerca de 70 protocolos o que representava intervenções em cerca de 524 Km.

Os itinerários com maior esforço de financiamento foram o IP3, IP4 e IP2 ⁽¹¹⁰⁾; O esforço de obra encontrava-se em todos os IP, à excepção do IP5, IP6 e IP8; As principais obras previstas em termos de lançamento pertenciam ao IP2 [Guarda / Covilhã], [Trancoso / IP5] e [Pontão de Lamas / Grijó] ao IP3 [Santa Eulália / Trouxemil e Reconcos /Castro Daire] e no IP8 [Vila Verde de Ficalho / Fronteira].

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

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

Figura 77 – Contribuição do ano de 1997 para o PRN 85

A contribuição de 1997, em extensão, para o objectivo da conclusão do PRN cifrou-se em 3,1 % o que configuraria um horizonte temporal de 33 anos para a realização da RNF; tal não foi o horizonte definido no PRN 85, dado que a sua realização em termos da RNF foi projectada para 10 anos em que se concluiriam 2613 Km, isto é, uma média de 260 Km / ano; nesta perspectiva a taxa de conclusão de 1997 foi de 30 % relativamente á media anual de conclusão da rede.

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

De referir, no entanto, que estas aberturas ao tráfego se reportam a obras de arte de envergadura não displicente, como sejam os casos: no IP1 – Acessos Norte à Ponte do Freixo – 2 km, no IP2 – Túnel da Gardunha – 3 Km, no IP3 – Bigorne / Lamego – 14 Km e no IP4 – Variante de Bragança com 6 Km.

A execução em 1997 do programa MRF, foi caracterizada pelos seguintes indicadores de actividade: foi consignada uma obra [IP5 – Beneficiação entre os nós 25 e 26] (9,8 Km), tendo sido 8 adjudicadas e concursadas 11 empreitadas, atingindo um extensão global, em termos de intervenções, em cerca de 108 Km.

⁽¹¹⁰⁾ IP3 – Vila Verde da Raia / Figueira da Foz, IP4 – Porto / Quintanilha e IP2 – Bragança / Faro, respectivamente com cerca de 10,9 MC, 8,5 MC e 4,6 MC;



9

Tribunal de Contas

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

Analisando a cadência no período 1994-97, o programa possuiu execução nos seguintes sub-projectos:

| ID | Ano | Projecto | Cod activ | Descrição Actividade | Plano Início | Plano Fim | Primeiro Auto | Último Auto | N Autos | VI Tot c/IVA | Trab Realiz VI Tot c/IVA |
|----|------|----------|-----------|--|--------------|-----------|---------------|-------------|---------|--------------|--------------------------|
| 1 | 1994 | Ip1 | 139442 | Acessos Sul A Ponte Do Freixo | 94-01-31 | 96-12-31 | 94-05-01 | 96-03-01 | 23 | 6.602.055 | 6.567.702 |
| 2 | 1994 | Ip1 | 139470 | Viaduto S/ C.F. Acessos Norte Pte. Do Freixo | 94-04-30 | 96-12-31 | 94-08-01 | 98-06-01 | 44 | 2.764.089 | 4.858.243 |
| 3 | 1994 | Ip1 | 139471 | Viaduto Antas Nos Acessos Norte Pte. Do Freixo [F] | 94-03-31 | 96-12-31 | 94-10-01 | 96-12-01 | 24 | 2.057.555 | 2.041.179 |
| 4 | 1994 | Ip3 | 189470 | Ponte Da Régua [F] | | | 94-10-01 | 98-04-01 | 38 | 4.478.398 | 4.499.612 |
| 5 | 1994 | Ip3 | 189474 | Régua-Reconcos (Viadutos) | | | 96-01-01 | 97-11-01 | 23 | 858.351 | 878.479 |
| 6 | 1994 | Ip3 | 189475 | Ptes S/ Rios Varosa E Balsemão (Régua-Bigorne) | | | 95-07-01 | 98-06-01 | 32 | 3.637.612 | 3.364.552 |
| 7 | 1994 | Ip4 | 49441 | Bragança-Quintanilha [I] | 94-08-01 | 96-12-31 | 96-07-01 | 97-09-01 | 15 | 2.604.711 | 5.144.343 |
| 8 | 1994 | Ip4 | 139440 | Nó De Sendim E Lig. A Matosinhos | 94-06-30 | 95-06-30 | 96-08-01 | 97-02-01 | 7 | 270.887 | 1.530.103 |
| 9 | 1994 | Ip5 | 19942 | Nó Pirâmides-Nó Barra [F] | 94-04-01 | 95-12-31 | 94-06-01 | 96-10-01 | 27 | 3.712.783 | 4.642.939 |
| 10 | 1994 | Ip6 | 109470 | Viad.S/Vale Aguas e R.Arnóia-Lnç Peniche R.Maior [F] | 94-07-31 | 96-12-31 | 94-05-01 | 96-01-01 | 18 | 2.031.608 | 2.019.269 |
| 11 | 1994 | Ip6 | 149470 | Pte S/ Rib. Zézere E Viad. S/ Rib.Rio Moinhos [F] | 94-06-30 | 96-12-31 | 94-05-01 | 96-10-01 | 21 | 2.555.833 | 2.540.343 |
| 12 | 1995 | Ip2 | 59570 | Pts.S/Rib.Meimoa e Alpreade e Viad.(Soalh.-Covilhã)* | | | 97-10-01 | 98-09-01 | 12 | 539.613 | 1.192.769 |
| 13 | 1995 | Ip3 | 69507 | Remod. Nô Fornos e Lig. da En618 ao Ramal Aces. Ae1 | 95-12-01 | 97-02-28 | 97-04-01 | 98-06-01 | 12 | 255.798 | 255.798 |
| 14 | 1995 | Ip3 | 189570 | Viaduto Do Rojão-Nô De Miro (Raiva-Gestosa) | 95-12-01 | 97-12-31 | 97-03-01 | 98-09-01 | 18 | 614.424 | 615.408 |
| 15 | 1995 | Ip5 | 19570 | Ponte S/ Rio Bouco (Pirâmides-Barra) [F] | 95-04-01 | 95-08-31 | 95-02-01 | 96-09-01 | 15 | 735.306 | 736.262 |
| 16 | 1995 | Ip5 | 19571 | Nô Pirâmíd.-Nô Barra(Alar.Viad.S/Rua Trind.Salgu.) [F] | 95-05-01 | 96-05-01 | 95-10-01 | 97-03-01 | 16 | 259.001 | 259.001 |
| 17 | 1995 | Ip7 | 129571 | Ponte Internacional Do Caia | | | 97-08-01 | 98-06-01 | 11 | 305.270 | 305.270 |
| 18 | 1995 | Ip7 | 129572 | Ptes. S/Rib. Caio, Zavel e Rio Ceto (Var. Norte Elvas) | 95-10-01 | 98-06-30 | 96-09-01 | 98-06-01 | 23 | 2.384.720 | 2.384.720 |
| 19 | 1996 | Ip2 | 79640 | En256 Ribeira Azambuja (Conclusão Trabalhos) | | | 96-09-01 | 97-12-01 | 14 | 928.391 | 953.443 |
| 20 | 1996 | Ip3 | 189671 | Ptes. S/R. Paiva/Ptes. S/R. Paivô (Var. Castro Daire)* | 96-01-01 | 98-12-31 | 97-09-01 | 98-09-01 | 5 | 101.428 | 1.552.599 |
| 21 | 1996 | Ip4 | 49670 | Ptes. S/ Rio Sabor E Rib. Porto L. Brag.-Quintanilha [F] | 96-03-18 | 98-03-18 | 97-05-01 | 98-09-01 | 17 | 652.375 | 1.634.239 |
| 22 | 1997 | Ip1 | 29704 | En264 Benef. Santana Da Serra-S. Marcos Da Serra | 97-06-01 | 99-02-28 | 98-09-01 | 98-09-01 | 1 | 10.839 | 2.314.267 |
| 23 | 1997 | Ip2 | 49741 | Macedo De Cavaleiros[Ip4]-Valbenfeito * | 97-07-01 | 99-12-31 | | | | 0 | 0 |
| 24 | 1997 | Ip3 | 69704 | Benef. Raiva-Trouxemil | 97-07-01 | 98-12-31 | 98-05-01 | 98-09-01 | 5 | 167.335 | 697.930 |
| 25 | 1997 | Ip4 | 179702 | Ip4 Benef. Km77.930(L.D.Porto)-Km97.400(Vila Real) | 97-10-01 | 99-12-31 | 98-08-01 | 98-08-01 | 1 | 133.144 | 389.701 |
| 26 | 1997 | Ip5 | 99701 | Ip5 Benef. Mangualde-Celorico Da Beira | 97-07-01 | 99-11-29 | | | | 0 | 1.752.371 |
| 27 | 1997 | Ip8 | 29703 | En260 Benef. Serpa-Vila Verde De Ficalho | 97-06-01 | 98-12-31 | 98-03-01 | 98-09-01 | 6 | 707.978 | 853.089 |

Da análise global destes sub-projectos identificam-se alguns **índices de desempenho**.

| ID | Ano | Projecto | Cod activ | Descrição Actividade | % conclusão | Desvio temporal Obras Concluídas | N meses (Inicio plano)- (plano_fim) | N meses (Primeiro Auto)-(Último auto) | Dif. Entre (Inicio Plano)-(Primeiro Auto) | Dif. Valor (Previsto-Realizado) |
|----|------|----------|-----------|--|-------------|----------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|---|---------------------------------|
| 1 | 1994 | Ip1 | 139442 | Acessos Sul A Ponte Do Freixo | 100 | -10 | 35 | 22 | 3 | -34.353 |
| 2 | 1994 | Ip1 | 139470 | Viaduto S/ C.F. Acessos Norte Pte. Do Freixo | 57 | 17 | 32 | 46 | 3 | 2.094.154 |
| 3 | 1994 | Ip1 | 139471 | Viaduto Antas Nos Acessos Norte Pte. Do Freixo [F] | 100 | -1 | 33 | 26 | 6 | -16.384 |
| 4 | 1994 | Ip3 | 189470 | Ponte Da Régua [F] | 100 | - | - | 42 | - | 21.214 |
| 5 | 1994 | Ip3 | 189474 | Régua-Reconcos (Viadutos) | 98 | - | - | 22 | - | 20.124 |
| 6 | 1994 | Ip3 | 189475 | Ptes S/ Rios Varosa E Balsemão (Régua-Bigorne) | 100 | - | - | 35 | - | -273.060 |
| 7 | 1994 | Ip4 | 49441 | Bragança-Quintanilha [I] | 51 | 8 | 29 | 14 | 23 | 2.539.626 |
| 8 | 1994 | Ip4 | 139440 | Nó De Sendim E Lig. A Matosinhos | 18 | 19 | 12 | 6 | 25 | 1.259.213 |
| 9 | 1994 | Ip5 | 19942 | Nó Pirâmides-Nó Barra [F] | 80 | 9 | 21 | 28 | 2 | 930.153 |
| 10 | 1994 | Ip6 | 109470 | Viad.S/Vale Aguas e R.Arnóia-Lnç Peniche R.Maior [F] | 100 | -12 | 29 | 20 | - | -12.341 |
| 11 | 1994 | Ip6 | 149470 | Pte S/ Rib. Zézere E Viad. S/ Rib.Rio Moinhos [F] | 100 | -3 | 30 | 29 | - | -15.493 |
| 12 | 1995 | Ip2 | 59570 | Pts.S/Rib.Meimoa e Alpreade e Viad.(Soalh.-Covilhã)* | 45 | - | - | 11 | - | 653.152 |
| 13 | 1995 | Ip3 | 69507 | Remod. Nô Fornos e Lig. da En618 ao Ramal Aces. Ae1 | 100 | 15 | 15 | 14 | 16 | 0 |
| 14 | 1995 | Ip3 | 189570 | Viaduto Do Rojão-Nô De Miro (Raiva-Gestosa) | 100 | 8 | 25 | 18 | 15 | 994 |
| 15 | 1995 | Ip5 | 19570 | Ponte S/ Rio Bouco (Pirâmides-Barra) [F] | 100 | 12 | 5 | 19 | - | 956 |
| 16 | 1995 | Ip5 | 19571 | Nô Pirâmíd.-Nô Barra(Alar.Viad.S/Rua Trind.Salgu.) [F] | 100 | 10 | 12 | 17 | 5 | 0 |
| 17 | 1995 | Ip7 | 129571 | Ponte Internacional Do Caia | 100 | - | - | 10 | - | 0 |
| 18 | 1995 | Ip7 | 129572 | Ptes. S/Rib. Caio, Zavel e Rio Ceto (Var. Norte Elvas) | 100 | -1 | 33 | 21 | 11 | 0 |
| 19 | 1996 | Ip2 | 79640 | En256 Ribeira Azambuja (Conclusão Trabalhos) | 97 | - | - | 15 | - | 25.052 |
| 20 | 1996 | Ip3 | 189671 | Ptes. S/R. Paiva/Ptes. S/R. Paivô (Var. Castro Daire)* | 7 | -4 | 36 | 12 | 20 | 1.451.162 |
| 21 | 1996 | Ip4 | 49670 | Ptes. S/ Rio Sabor E Rib. Porto L. Brag.-Quintanilha [F] | 40 | 6 | 24 | 16 | 13 | 981.855 |
| 22 | 1997 | Ip1 | 29704 | En264 Benef. Santana Da Serra-S. Marcos Da Serra | 0 | -6 | 21 | 0 | 15 | 2.303.421 |
| 23 | 1997 | Ip2 | 49741 | Macedo De Cavaleiros[Ip4]-Valbenfeito * | 0 | - | 30 | - | - | 0 |
| 24 | 1997 | Ip3 | 69704 | Benef. Raiva-Trouxemil | 24 | -4 | 18 | 4 | 10 | 530.595 |
| 25 | 1997 | Ip4 | 179702 | Ip4 Benef. Km77.930(L.D.Porto)-Km97.400(Vila Real) | 34 | -5 | 15 | 0 | 10 | 256.557 |
| 26 | 1997 | Ip5 | 99701 | Ip5 Benef. Mangualde-Celorico Da Beira | 0 | - | 29 | - | - | 1.752.371 |
| 27 | 1997 | Ip8 | 29703 | En260 Benef. Serpa-Vila Verde De Ficalho | 83 | -4 | 19 | 6 | 9 | 145.107 |

Fonte: JAE/DSOI

Assim, o desvio médio temporal das obras concluídas atinge aproximadamente os 3 meses de diferimento, o desvio médio entre data prevista do inicio da obra e a data do primeiro auto é cerca de 12 meses e o diferencial médio, em valor, entre o previsto e o realizado atinge os 0,541 MC.

5.2.6 Análise da gestão

5.2.6.1 AO NÍVEL DO PLANEAMENTO

Em 1996, pela RCM n.º 1/96, de 6/1⁽¹¹¹⁾, foram introduzidas **alterações na preparação e gestão do PIDDAC com os objectivos de:**

(111) Diário da República, I Série – B, n.º 5.



- imprimir uma **grande selectividade às acções contidas no PIDDAC**, quer no respeitante aos projectos de investimento quer à natureza das despesas consideradas;
- **absorção dos FC como receita do OE**, o que deveria constituir uma prioridade na gestão dos organismos executores dos programas operacionais do QCA II.

Assim, foram traçadas as seguintes **orientações na preparação do PIDDAC**:

- **Selectividade no lançamento de novas acções**, evitando-se, por um lado, a pulverização de pequenos programas ou projectos e, por outro lado, o lançamento simultâneo de projectos com grandes obrigações futuras, por forma a concentrarem-se recursos nos investimentos mais relevantes e evitar-se o deslizamento da sua execução, apontando a multiplicidade de acções já incluídas no PIDDAC para a necessidade de se dar prioridade a projectos em curso e co-financiadas, a fim de se concluírem no quadro do QCA II;
- **Integração no PIDDAC de todos os programas e projectos de investimento dos fundos e serviços autónomos, independentemente das fontes de financiamento**;
- Na inclusão de programas e projectos no PIDDAC **exige-se uma caracterização cuidada das acções propostas**, devendo ser devidamente preenchidos os elementos constantes dos instrumentos de notação;
- Os **projectos de investimento de montante superior a 3 MC só deverão ser inscritos no PIDDAC após a realização dos estudos de pré-investimento**; durante a fase de preparação poderá ser inscrita uma dotação apenas para os estudos preparatórios e, só concluídos estes, será inscrito o projecto com a respectiva programação financeira;
- Deverá, sempre que possível, respeitar-se o conceito de projecto de investimento, **evitando-se agregações de projectos ou a inscrição de componentes de despesa como projectos**; nas situações em que tal não seja exequível, deverá recorrer-se ao conceito de subprojecto, apresentando-se a desagregação em mapa anexo e indicando-se as fontes de financiamento e a localização; no que se refere aos projectos co-financiados, deverá, na medida do possível, estabelecer-se a compatibilização dos projectos inscritos no PIDDAC⁽¹¹²⁾ com as respectivas candidaturas aos programas operacionais do QCA II;

Na preparação do orçamento de 1996 deviam já ser tidas em consideração estas orientações.

Deste quadro de **referências estratégicas e de selectividade e perspectivando o planeamento como a fase determinante do processo de decisão** empreendeu-se um exame cujo objectivo se destinou a **reconhecer o processo de preparação do PIDDAC / JAE** nas suas vertentes interna e externa.

⁽¹¹²⁾ No PIDDAC apenas deverão ser consideradas despesas de investimento e ou desenvolvimento, devendo ser progressivamente eliminadas:

As rubricas dos agrupamentos 01 e 02, com excepção da rubrica 02.03.10 (Aquisição de serviços);

As despesas com material de transporte que não se enquadrem no âmbito do projecto em que se inserem;

Os encargos financeiros que não resultem da concessão de sistemas de incentivos ao investimento privado;

A contrapartida nacional dos programas de «Assistência Técnica» à implementação dos programas operacionais do QCA II e cujas despesas assumem na generalidade características de «consumo público» deverá ser assegurada total ou parcialmente pelo orçamento de funcionamento das entidades responsáveis, consoante o tipo de despesas que integrem;

Os organismos da AC promotores de programas do FSE deverão assegurar a contrapartida nacional no âmbito do PIDDAC.



Tribunal de Contas

Desse trabalho resultou a constatação de que não existe na JAE, de modo formal, **Plano Anual de Actividades**⁽¹¹³⁾; a JAE, no plano interno, elabora, no seu processo de planeamento, programas anuais por funções (projectos, expropriações, construção de estradas e pontes, conservação e outras), de **índole eminentemente financeira, não sendo visíveis marcas de ordenação e programação temporal e física.**

Em termos de conteúdo os **programas anuais** dependeram em larga medida das condicionantes incluídas no programa de investimentos anual da JAE e pelo plano de obras aceite superiormente; estes programas constituem-se como meros documentos de trabalho preparatórios da elaboração pelo GPP dos PIDDAC 's relativos a cada um dos anos.

Refira-se, neste contexto, que unicamente foi fixado por Desp. expresso do SEOP o PIDDAC relativo a 1997⁽¹¹⁴⁾, não tendo sido sinalizado, para outros anos, por parte da Presidência da JAE e/ou da tutela directa, qualquer vinculação, orientação ou fixação expressa das obras e dos projectos a executar em cada ano.

Do processo de preparação relativo ao PIDDAC para 1997, pela JAE, importa reconhecer que o **exercício de planeamento e de programação** se funda e desenvolve através da **construção de cenários calculados em função de duas vertentes determinantes**: a primeira diz respeito aos **condicionalismos inerentes à própria actividade da JAE**, enquanto organismo encarregue da construção, reabilitação e conservação de uma RR extensa e problemática; a segunda decorre das **limitações inerentes a própria conjuntura política, económica e financeira do País** condicionada pelos constrangimentos associados ao cumprimento dos critérios de convergência nominal.

Relativamente ao ano e ao programa em apreço foram seguidos e **estabelecidos como objectivos** e tendo por horizonte temporal o ano 2000 a **conclusão da construção da RF** e a **Melhoria da Segurança Rodoviária**, no âmbito da modernização da RRN preconizada no PRN, como forma de incrementar a mobilidade no interior do país. Esta visão justificava-se pelo facto da generalidade da RF integrar a RT e por essa via permitir a melhoria da acessibilidade ao restante espaço europeu.

O **macro processo de planeamento / programação** teve como ponto inicial a comunicação por parte do MEPAT aos restantes ministérios do arranque e preparação das GOP e do OE, tendo em vista a calendarização instituída (15 de Outubro de cada ano).

Nesta comunicação⁽¹¹⁵⁾ para além de se enunciarem intenções de reestruturação das próprias GOP no sentido de **“serem melhor cumpridos os seus objectivos políticos”** foi indicada a forma de organização e estruturação dos contributos ministeriais, procedendo-se à solicitação do **“elenco tão completo quanto possível das medidas concretas a implementar ao longo de 1997”**.

Destaca-se a **preocupação de estabelecer uma articulação das medidas de política com as alterações dos quadros regulamentares e com o elenco dos principais investimentos do sector público** solicitando a explicitação de eventuais alterações de filosofia face a anos anteriores.

⁽¹¹³⁾ Contrariando o consignado na RCM n.º 34/87, de 8 de Julho, e o disposto no DL n.º 155/92, de 28 de Julho, e no DL n.º 183/96, de 27 de Setembro;

⁽¹¹⁴⁾ O desp. em causa aprova **“... para execução este plano de investimentos para 1997. Caberá ao Presidente da JAE, nos termos do meu despacho SEOP 51-XIII/96, de sub-delegação de competências, autorizar despesas referentes aos projectos constantes da listagem ora aprovada. Na gestão dos projectos aprovados para execução, a JAE diligenciará a contenção de trabalhos a mais, por forma a não exceder 10 % nas áreas rurais e 25 % nas áreas urbanas, relativamente aos valores de adjudicação e actualização.**

Transmita-se ao GCI.”

⁽¹¹⁵⁾ Of. Circular – Proc. 21.7/96 de 96.07.10, do Gab. do Ministro do MEPAT;



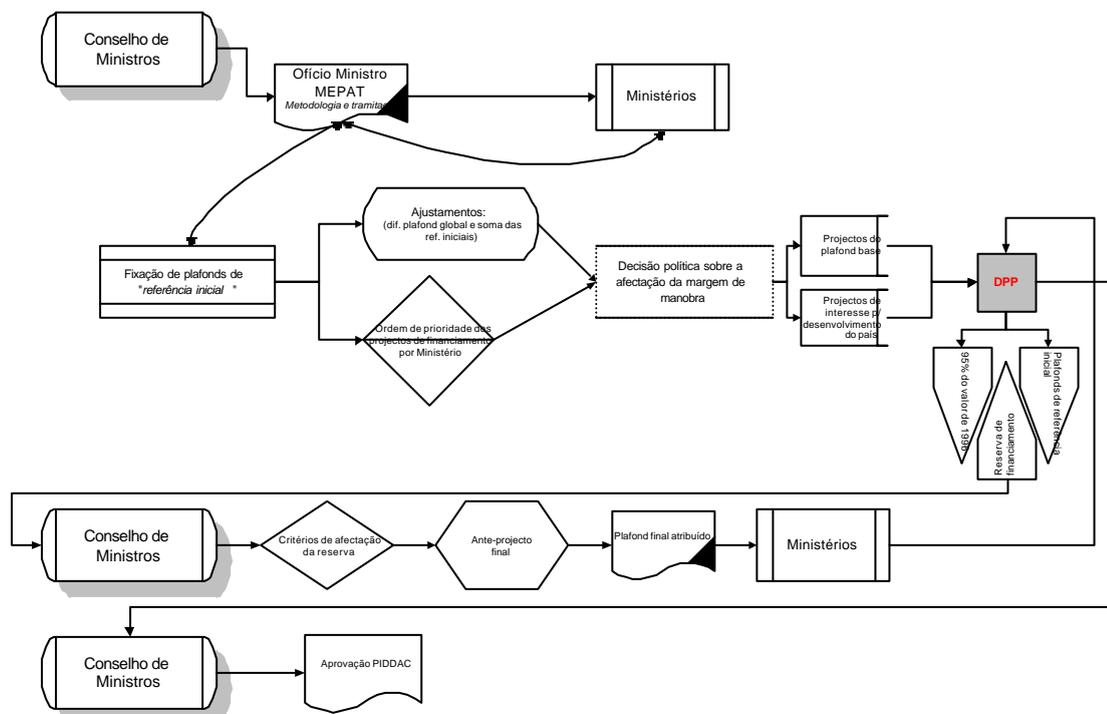
Relatório de Auditoria ao Programa “Modernização da Rede Fundamental”

Procede-se de forma implícita ao apelo de interconexão entre as GOP e o PIDDAC remetendo para este o enunciado exaustivo dos investimentos.

Pela importância na organização interna do sistema de planeamento ressaltam os seguintes **suportes de informação**:

| Data de Ref. | Origem | Destino | Suporte de informação | Conteúdo |
|--------------|-----------------|---|--------------------------------------|---|
| 96.07.17 | Gab. SEOP | JAЕ | Of. Circular | - Pedido de preenchimento de mapas PIDDAC |
| | DPP | JAЕ | Fax | - Envia documento distribuído em CM – Preparação do PIDDAC/97 e cenário base de do Cap. 50 do OE para 1997 |
| | Gab. Min. MEPAT | TODOS OS MINISTROS | Of. Circular de preparação do PIDDAC | - Constrangimentos orçamentais; - Correspondência às necessidades efectivas do país; - Consideração e avaliação adequada da capacidade de execução dos programas e projectos; - Estabelece metodologia/ procedimentos e cronologia |
| 96.07.18 | MEPAT | Serviços do MEPAT e em particular DPP e GCI | Desp. n.º 126/96 de 96.07.18 | - Estabelece critérios para a elaboração do PIDDAC base para 1997 - execução abaixo da média – plafond inicial de 80% + conj. Complementar de 15% - Execução acima da média – plafond inicial de 95%+ conj. Complementar de 15% |
| 96.07.21 | Gab. do MEPAT | Todos os depart. Ministeriais | Of. Circular | - Início dos trabalhos de preparação das GOP e PIDDAC - Solicitação de contributos e cenários de execução e de preparação do PIDDAC - Solicita elementos até 25/07 |
| 96.07.23 | DPP | JAЕ | Of. Circular n.º 10/96 | - Envio dos instrumentos de programação até 16 de Agosto; |
| 96.07.26 | MEPAT – GCI | JAЕ | Of. N.º 692 | - Envio do Desp. n.º 126/96 de 96.07.18 do MEPAT - Pedido de envio de suporte dos instrumentos de programação até 7 de Agosto |
| 96.07.30 | MEPAT – SG | JAЕ | Of. Circular 67/96 | - OE para 1997 - Envia circular DGCP n.º 1242 |

Da análise dos suporte e da compreensão das inter-relações e conexões resulta de forma global o seguinte **fluxo de informação e decisão**:



São identificáveis os **pontos-chave do processo de planeamento e decisão do PIDDAC global**, evidenciando-se:



9

Tribunal de Contas

- O **papel central** que o **Ministro do MEPAT** possui no desenvolvimento das operações de início e continuação do processo de preparação das GOP e do PIDDAC do ano seguinte;
- A **multiplicidade de comunicações** (origens diversificadas sobre o mesmo objecto) desencadeadas em dias sucessivos;
- A **solicitação de informações, prazos e destinatários diversos sobre a mesma realidade**;
- A **existência de orientações abrangentes e nem sempre claras sobre o processo de preparação do PIDDAC**.

Do conjunto de suportes e do processo descrito afigura-se existirem **duplicações de informação no circuito assim como parece desnecessária a existência de diversos órgãos e/ou serviços que em paralelo comunicam e desenvolvem diligências semelhantes para obtenção de informações idênticas**.

Se, por um lado, está em causa o desenvolvimento de um processo de planeamento organizado de **opções estratégicas**, por outro, afigura-se que os diferentes intervenientes possuem **papéis conexos e muitas vezes sobrepostos na utilização de elementos de informação idênticos ou complementares**.

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

No que respeita à JAE o seu exercício de preparação do PIDDAC centrou-se na **programação de investimentos no montante de 150 MC** (120 MC de OE e 30 MC de FC); o cenário foi condicionado à partida pelos encargos e compromissos assumidos calculados em cerca de 154 MC e distribuídos do seguinte modo:

| <i>Análise de compromissos – Preparação do PIDDAC/97</i> | | | | | | | |
|--|-----------------|-------------|-------------|-------------|------------|--------------|---------------|
| Cenário Ano 1997 | | | | | | | |
| Dir. Serv. | | | | | | | |
| Encargos | Obras/Projectos | DSCt | DSP | DSCs | Outros | Total | % |
| | Assumidos | Consignadas | 60,8 | 22,7 | 16,2 | 3,1 | 102,8 |
| Adjudicadas | | 7,9 | 3,4 | 7,1 | 0 | 18,4 | 11,9% |
| Concursadas | | 4,6 | 5,1 | 3,7 | 0 | 13,4 | 8,7% |
| Sub-total | | 73,3 | 31,2 | 27 | 3,1 | 134,6 | 87,4% |
| | % | 54,5% | 23,2% | 20,1% | 2,3% | 100,0% | |
| A assumir | A lançar | 6,4 | 0,2 | 12,8 | 0 | 19,4 | 12,6% |
| | % | 33,0% | 1,0% | 66,0% | 0,0% | 100,0% | |
| | Total | 79,7 | 31,4 | 39,8 | 3,1 | 154,0 | 100,0% |
| | % | 51,8% | 20,4% | 25,8% | 2,0% | 100,0% | |

Fonte: JAE/GPP/DP: Análise de compromissos c/ data ref. 96.07.24

De acordo com a análise efectuada **justificava-se a impossibilidade de apresentar um cenário baseado no *plafond base* com valor igual a 95% do valor OE do ano anterior, o que implicaria o não lançamento de obras previstas – em cerca de 17 MC – e ao adiamento de outras já concursadas (cujo montante aproximado ascenderia a cerca de 4 MC)**.

Foi evidenciado pela JAE que **essa situação acarretaria como consequências o atraso de um conjunto importante de obras que se pretendiam concluir a médio prazo, colocando em causa**



a **área da conservação** uma vez que a natureza das obras continha uma significativa componente deste tipo de intervenção.

Da análise do quadro supra resulta a constatação de que **do montante global 87,4% respeitava a encargos assumidos ou em curso** o que deixava uma **margem de manobra diminuta para o lançamento de novos empreendimentos**.

O processo evidencia ainda outras alterações quer em sede dos ajustamentos impostos pela *orçamentação (origens de fundos)* quer por via das propostas de alteração aprovadas pela AR as quais no critério quantitativo não se mostraram significativas. Esses “ajustamentos” implicam a reprogramação ao nível dos sub-projectos/ obras em curso ou a lançar pela JAE provocando alterações na componente temporal e financeira adstrita a cada um dos sub-projectos.

A **programação das obras** a nível global é condicionada pela inclusão ou exclusão no PIDDAC interno da JAE das actividades/obras programadas para cada programa e ano de execução.

A este nível ressalta a **insuficiência no autocontrolo e do auto-reporte** na execução das actividades nomeadamente as relacionadas com o **planeamento e controlo da execução** física e financeira das actividades.

Tal insuficiência é resultante da relativa **insipiência ou inexistência de processos de controlo de realização física e financeira** dos empreendimentos, quer seja pela **insuficiência de procedimentos de revisão** dos cronogramas financeiros dos empreendimentos que propiciaria o conhecimento dos compromissos financeiros já assumidos, quer pela **exiguidade de meios colocados nesta área sensível de programação e planeamento**, ou ainda pela **ausência de instrumentos de reporte e de flexibilidade** das actividades da JAE.

Fica, deste modo, **comprometida a fiabilidade do planeamento**, ao nível do PIDDAC, assemelhando-se a informação relativa às actividades a executar a uma lista de obras e actividades que deveriam ser implementadas, mas com diminuto valor do ponto de vista das programações temporais e financeiras efectivas.

As **causas** para a não-eficiência do planeamento **poderão vir a ser supridas** se forem colocados em prática **processos de autocontrolo** das actividades **constituindo responsáveis e formalizando os processos de execução, aperfeiçoando os canais de comunicação** entre as diversas áreas operacionais e **conjugando-se estas com uma reorganização estrutural** que se revele **facilitadora da missão da JAE**.

5.2.6.2 AO NÍVEL DO PIDDAC

A Gestão do PIDDAC – Linhas de Orientação da Execução – foram vertidas no Desp. de gestão do PIDDAC de 1997⁽¹¹⁶⁾, no qual se aponta para a necessidade de um maior rigor na utilização dos meios financeiros afectos ao Programa, a conseguir, designadamente, através:

- Da **avaliação e preparação aprofundadas** dos grandes projectos de investimento público;
- Da **execução atempada da despesa**, evitando-se o mais possível a sua concentração no final do ano;
- Da **utilização criteriosa das fontes de financiamento**;
- Do **acompanhamento cuidado da sua execução física e financeira**.

As grandes linhas de orientação da execução do PIDDAC eram as seguintes ⁽¹¹⁷⁾:

⁽¹¹⁶⁾ Despacho n.º 4/97, de 16/1/97, do Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional – SEDR –, relativo às grandes linhas de orientação do PIDDAC.



Tribunal de Contas

Concessão de visto de autorização de despesas :

- Concessão, a partir da data do Desp. n.º 4/97, do visto de autorização de **despesas à generalidade dos programas e projectos constantes** do Mapa XI do OE.

Constituíam excepções àquela norma:

- Os programas, rubricas e projectos constantes dos quadros 1, 2 e 3 anexos ao Desp., os quais **requerem uma melhor definição dos seus objectivos** e informação adicional sobre a sua caracterização e programação. **No caso da JAE apenas o programa “Despesas Comuns” estava incluído nesta excepção.**
- Os projectos novos constantes do quadro 4 anexo ao Desp., de acordo com o n.º 1 da RCM n.º 5/94, de 23 de Dezembro de 1993, **por não terem cumprido as disposições estabelecidas na referida Resolução** (não se incluía aqui nenhum projecto da JAE) .

São consagrados neste Desp. alguns **princípios norteadores da gestão dos programas**, evidenciando-se a quase e integral **responsabilização pela flexibilidade da gestão** de cada programa.

Faculta-se às entidades executoras, dentro dos limites da classificação orçamental, o **conjunto de instrumentos de gestão**, que se traduzem na prática, na autonomia executiva e administrativa desses programas.

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

Não é de estranhar, portanto, o facto evidenciado de os projectos do programa MRF possuírem uma determinada programação (dotação inicial) e durante a execução se verificarem **transferências inter e intra-projectos significativas**, de algum modo **descaracterizadoras** das programações apresentadas pelos Governos à AR e por esta aprovados em sede de aprovação do Orçamento de Estado.

Outro **aspecto crítico relativo à gestão** prende-se com a **plurianualidade dos programas** e dos projectos.

O **mapa XI** pretende explicitar a despesa “total” no CAP.º 50 do OE, a nível de programa e de projecto, com indicação de valores, não só para o ano n (ano do orçamento) mas também para os três anos seguintes; quando esse período é ultrapassado, em termos de previsão de execução, é inscrita uma verba para os anos seguintes. Apresenta ainda valores de despesa até ao ano n-2 (pagamentos efectuados) e para o ano n-1 (previsão de pagamentos a efectuar até 31/12), assim como a despesa total (mero somatório dos valores indicados para os diferentes anos).

Contudo, a **plurianualidade que apresenta não deverá ser apenas um registo dos compromissos assumidos**, mas uma **previsão plurianual das despesas a realizar no quadro dos projectos** (em curso ou novos) incluídos em PIDDAC no quadro do orçamento;

Este facto, por um lado, **não torna vinculativo para o Estado** proceder/ executar aquela previsão / programação, e por outro, **desresponsabiliza-o no cumprimento da calendarização** indicada; **verifica-se assim a situação em que a distribuição plurianual da despesa aparece apenas para efeito de inscrição no PIDDAC, não dependendo de uma programação financeira rigorosa**

⁽¹¹⁷⁾ Cfr. Despacho 4/97 do SEDR.



Além disso, aquele mapa, ao **não incluir os projectos a lançar em anos seguintes**, nem **aqueles que foram finalizados em anos anteriores** ao ano do orçamento, implica que os **valores plurianuais para cada programa não reflectem a totalidade da despesa efectivamente realizada e/ou a realizar no seu âmbito**, acabando por se traduzirem apenas em **somatórios** dos valores apresentados para os projectos em curso no ano a que se refere o orçamento.

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

No que diz respeito à **selecção dos programas e projectos a incluir em PIDDAC** feita, essencialmente, com base na aprovação de “plafonds” anuais com quase completa autonomia das tutelas dentro desses limites, tem vindo a ser assumida uma lógica orçamental/anual claramente evidenciada pelo **quase nulo significado da programação plurianual, anualmente alterado de forma significativa**, a que **acrescem alterações frequentes na estrutura de programas e projectos, desvirtuando, deste modo, a lógica do planeamento**.

Generaliza-se, assim, a ideia de que a **apresentação de valores para os anos futuros assume apenas um carácter formal e de obrigatoriedade “burocrática”**, pois, no ano seguinte, **toda a programação poderá ser completamente alterada**.

Esta situação é também ilustrada pela *imagem* de elaboração de **“cenários”** no âmbito dos trabalhos preparatórios do PIDDAC em que, essencialmente, são tidas em conta as dotações do(s) ano(s) anterior(es) sem influência significativa dos valores apresentados nesse ano para o(s) ano(s) seguinte(s).

Assim, o valor apresentado como **“despesa total”** tem fraco significado económico ou financeiro:

- A nível dos actuais conceitos de **“sector e programa”** pela razão óbvia de que são **meros somatórios dos valores indicados para os projectos** que apenas têm expressão financeira no ano do Orçamento;
- A nível de **“projecto”** não só pela **heterogeneidade de conceitos já referida mas também por razões que se prendem com a (in)definição do modelo de financiamento e com o sistema de preços implícito na previsão do valor em causa**.

Efectivamente, só após a existência de **“projecto de execução”** é possível ter uma ideia mais clara dos seus **“custos”**, ainda que na maioria das situações continuem normalmente a serem subestimados devido, sobretudo, aos **“trabalhos a mais”** e as **“revisões de preços”** frequentes, resultantes em parte significativa duma não definição rigorosa do calendário de execução e do seu **“deslizamento”** temporal face a dificuldades de financiamento.

Refira-se ainda que **difícilmente é perceptível que num documento de orçamento se apresentem dados que deverão constar da Conta**, isto é, que num documento que pretende **apresentar a previsão de despesa** se evidencie também a **despesa efectuada e/ou estimativa de despesa efectuada**.

De todos estas condicionantes, por um lado, e das disfunções apontadas, por outro, resulta um quadro de difícil gestão, que poderia ser corrigido pela existência de um sistema de planeamento, programação, orçamentação, execução e controlo eficientes e integrados, coordenados com planos de pagamentos e de tesouraria, construídos a partir dos cronogramas financeiros e de trabalhos das obras em curso e a lançar.

De molde a traçar uma visão sintética da situação patrimonial da JAE, expressam-se alguns indicadores relativos a dívidas conexas com o programa:



Tribunal de Contas

DÍVIDA TITULADA (EM MILHARES DE CONTOS)

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

e, relativamente ao programa MRF:

DÍVIDAS A TERCEIROS (em milhares de contos)

| <i>Dívidas a terceiros</i> | <i>95.12.31</i> | <i>96.12.31</i> |
|---|-----------------|-----------------|
| <i>Trabalhos a liquidar relativos ao programa 2 – MRF</i> | 10 047 | 6 302 |

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

5.2.6.3 AO NÍVEL DO CONTROLO E ACOMPANHAMENTO

As acções de acompanhamento e controlo estão condicionadas, à partida, pelo enquadramento global dos sectores de controlo, mormente pelas estruturas nacionais, sectoriais (ministeriais) e pelas funções e competências que definem os papéis dos agentes do acompanhamento e controlo.

Das **acções de acompanhamento e controlo** do programa em análise e dos seus projectos e sub-projectos foram assinaladas **variadas acções desempenhadas tanto no âmbito do controlo de execução de FC** como do **controlo de execução de múltiplos projectos e sub-projectos**, assim como acções de **fiscalização direccionada a aspectos específicos** de âmbito administrativo e financeiro, que cobriram áreas tão diversas como pessoal, concursos, organização, furtos, etc..

No âmbito do autocontrolo da JAE não foram identificados trabalhos direccionados a aspectos específicos da gestão do programa, nem da gestão da JAE.

No âmbito das **inspecções realizadas pela IGOPTC e da IGF**, foram assinaladas diversas situações que se consubstanciam, entre outros, incumprimentos legais e procedimentais detectados em diversos processos de obra, ausência de organização processual, incorrectos arquivamentos de documentos, ausência de fundamentação para actos administrativos de diversa índole, etc.

Em termos globais sobressai uma linha comum nas **disfunções** detectadas não tendo sido sinalizadas, na JAE, acções correctivas, modificativas ou de reestruturação de procedimentos que prevenissem ou corrigissem as práticas detectadas.

Aliás, da análise das actas do Conselho Directivo e dos Desp.s da Presidência da JAE, assinalam-se em diversas circunstâncias o **reconhecimento da necessidade de adequar e uniformizar critérios e procedimentos** nas mais diversas áreas.

Não foi efectuado um **trabalho de sistematização interna de procedimentos que conduzissem ao estabelecimento de rotinas, regras e procedimentos**, complementado pela **criação de um órgão ou departamento de autocontrolo que garantisse o acompanhamento do cumprimento** dessas regras.

No tocante ao **acompanhamento da execução do PIDDAC** e de acordo com o DL de execução orçamental, o **DPP devia proceder ao acompanhamento da execução do PIDDAC**



considerando todas as fontes de financiamento, com particular incidência no que se referia aos programas e projectos que envolvessem maior dispêndio de recursos públicos.

Para a **concretização do acompanhamento da execução do PIDDAC** dispunha-se que os organismos responsáveis pela gestão do PIDDAC a nível de cada Ministério ou equiparado deveriam enviar ao DPP o mapa relativo à realização financeira trimestral (modelo E) até ao dia 15 do mês seguinte a cada trimestre.

As **entidades directamente responsáveis** pela execução de projectos que envolvessem **elevado dispêndio de recursos financeiros** deveriam fornecer ao DPP **informação específica para o seu acompanhamento**.

O DPP procederia à **avaliação trimestral da execução do PIDDAC** (1997), a qual **submeteria à apreciação do Governo**.

O **papel destinado ao DPP**, enquanto responsável pelo acompanhamento, poderá vir a ser, possuindo as condições logísticas adequadas, o de **assistir à execução dos programas e projectos**, não na perspectiva de mero receptor de informação periódica, eminentemente financeira, papel que em parte a DGO já desenvolve, mas a de poder **monitorar e processar elementos reais e actualizados do desenvolvimento processual de cada um dos programas e respectivos projectos**.

5.3 REFLEXO DAS CONCESSÕES NA EXECUÇÃO DO PROGRAMA

Tal como ficou expresso no ponto 5.1.5.2.1 parte da execução da RNF foi efectivada por concessionárias. Nesse sentido, para a concretização do planeamento dos lanços a construir, foi autorizado pelo MOP, a abertura de concurso público para dar de concessão a construção, conservação, e exploração de AE ⁽¹¹⁸⁾.

A adjudicação recaiu sobre a **BRISA – Auto-Estradas de Portugal, SARL**, tendo-se operado a outorga de contrato de concessão pelo DL n.º 467/72, de 22 de Novembro. Reporta-se, assim, a 1972 a primeira definição por parte do Estado das Bases do contrato de concessão para construção, conservação e exploração, de AE.

Posteriormente em 1981, procedeu-se a uma alteração significativa no corpo das Bases tendo sido **definidas as prioridades dos lanços a realizar** ⁽¹¹⁹⁾. Através do DReg. n.º 5/82, de 11 de Fevereiro, é garantido à BRISA, SA, uma **maior facilidade na obtenção de financiamentos nos mercados financeiros**, na ordem interna e externa, para o prosseguimento da sua actividade.

No entanto, o DReg. n.º 5/81, de 23 de Janeiro, não produziu os efeitos desejados o que tornou inevitável uma revisão para adaptação do contrato de concessão às previsões do momento quer através da optimização dos investimentos a realizar quer pela redefinição das clausulas financeiras e pelo ajustamento do planeamento dos lanços a construir – Cfr. DL n.º 458/85, de 30 de Outubro –. Através deste DL, foram concessionados à BRISA, as seguintes extensões da RRN:

⁽¹¹⁸⁾ Cfr. DL n.º 49.319, de 25 de Outubro 1969;

⁽¹¹⁹⁾ Cfr. Dreg. n.º 5/81, de 23 de Janeiro;



Tribunal de Contas

Evolução da Rede Concessionada de Auto-Estradas

Integração no PRN

DL 458/85 de 30/10 – BRISA

| | IP1 | IP4 | Total IP | Total Global | IC15 | Total IC |
|--------|-------|------|----------|--------------|------|----------|
| A1 | 299,9 | | 299,9 | 299,9 | | 0,0 |
| A2 | 35,9 | | 35,9 | 35,9 | | 0,0 |
| A3 | 34,7 | | 34,7 | 34,7 | | 0,0 |
| A4 | | 11,9 | 11,9 | 11,9 | | 0,0 |
| A5 | | | 0,0 | 24,9 | 24,9 | 24,9 |
| A6 | | | 0,0 | 0,0 | | 0,0 |
| A7 | | | 0,0 | 0,0 | | 0,0 |
| A8 | | | 0,0 | 0,0 | | 0,0 |
| A9 | | | 0,0 | 0,0 | | 0,0 |
| A10 | | | 0,0 | 0,0 | | 0,0 |
| A11 | | | 0,0 | 0,0 | | 0,0 |
| A12 | | | 0,0 | 0,0 | | 0,0 |
| A13 | | | 0,0 | 0,0 | | 0,0 |
| A14 | | | 0,0 | 0,0 | | 0,0 |
| Totais | 370,5 | 11,9 | 382,4 | 407,3 | 24,9 | 24,9 |

Figura 78 – Rede concessionada em 1995

As alterações verificadas tiveram como causas e ao mesmo tempo como objectivos:

- a **adaptação** entendida necessária a **nova situação económica**;
- **outras condições financeiras geradas por meios comunitários** postos à disposição do País.
- pretendeu-se **criar as infra-estruturas necessárias** à circulação de pessoas e bens de forma a **diminuir as crónicas assimetrias regionais** e possibilitar a rápida comunicação interna e externa.

Posteriormente, em 1985, o Governo entendeu face às obras já iniciadas ou em fase de lançamento proceder a alterações na orgânica da JAE ⁽¹²⁰⁾, facultando-lhe meios técnicos e humanos que permitiriam uma correcta gestão dos recursos financeiros disponíveis; Foi criada a **Direcção de Empreendimentos Concessionados** (DEC) a qual absorveu as atribuições de Divisão de Obras Especiais bem como as outras competências da JAE no domínio dos empreendimentos concessionados e a concessionar.

Com vista a adoptar o quadro geral de concessão às novas condições decorrentes de opção de alargar o âmbito material da concessão, incluindo no seu objecto novos lanços de AE, foi publicado o DL n.º 315/91, de 20 de Agosto, cujas alterações se projectam no clausulado do contrato de concessão, passando a rede concessionada a apresentar os seguintes valores:

(120) Cfr. DL n.º 394/85, de 9 de Outubro;



Evolução da Rede Concessionada de Auto-Estradas

Integração no PRN

DL 315/91 de 20/08 – BRISA

| | IP1 | IP4 | IP7 | Total IP | Total Global | IC1 | IC5 | IC15 | IC18 | Total IC |
|---------------|--------------|-------------|-------------|--------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| A1 | 295,3 | | | 295,3 | 295,3 | | | | | 0,0 |
| A2 | 110,9 | | | 110,9 | 110,9 | | | | | 0,0 |
| A3 | 111,7 | | | 111,7 | 111,7 | | | | | 0,0 |
| A4 | | 55,8 | | 55,8 | 55,8 | | | | | 0,0 |
| A5 | | | | 0,0 | 25,7 | | | 25,7 | | 25,7 |
| A6 | | | 42,0 | 42,0 | 42,0 | | | | | 0,0 |
| A7 | | | | 0,0 | 23,0 | | 23,0 | | | 23,0 |
| A8 | | | | 0,0 | 12,0 | 12,0 | | | | 12,0 |
| A9 | | | | 0,0 | 31,0 | | | | 31,0 | 31,0 |
| A10 | | | | 0,0 | 0,0 | | | | | 0,0 |
| A11 | | | | 0,0 | 0,0 | | | | | 0,0 |
| A12 | | | | 0,0 | 0,0 | | | | | 0,0 |
| A13 | | | | 0,0 | 0,0 | | | | | 0,0 |
| A14 | | | | 0,0 | 0,0 | | | | | 0,0 |
| Totais | 517,9 | 55,8 | 42,0 | 615,7 | 707,4 | 12,0 | 23,0 | 25,7 | 31,0 | 91,7 |

Figura 79 – Ampliação do objecto de concessão da BRISA – 1991

Pela RCM n.º 46/93, de 31 de Maio, amplia-se o objecto de concessão da BRISA, integrando-se nesta, o lanço **Malveira – Torres Vedras** da A8 (AE **Loures – Torres Vedras**), passando ao quadro da RRN concessionada a assumir os seguintes valores:

Evolução da Rede Concessionada de Auto-Estradas

Integração no PRN

RCM n.º 46/93, de 31 de Maio – BRISA

| | IP1 | IP4 | IP7 | Total IP | Total Global | IC1 | IC5 | IC15 | IC18 | Total IC |
|---------------|--------------|-------------|-------------|--------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| A1 | 295,3 | | | 295,3 | 295,3 | | | | | 0,0 |
| A2 | 110,9 | | | 110,9 | 110,9 | | | | | 0,0 |
| A3 | 111,7 | | | 111,7 | 111,7 | | | | | 0,0 |
| A4 | | 55,8 | | 55,8 | 55,8 | | | | | 0,0 |
| A5 | | | | 0,0 | 25,7 | | | 25,7 | | 25,7 |
| A6 | | | 42,0 | 42,0 | 42,0 | | | | | 0,0 |
| A7 | | | | 0,0 | 23,0 | | 23,0 | | | 23,0 |
| A8 | | | | 0,0 | 29,0 | 29,0 | | | | 29,0 |
| A9 | | | | 0,0 | 31,0 | | | | 31,0 | 31,0 |
| A10 | | | | 0,0 | 0,0 | | | | | 0,0 |
| A11 | | | | 0,0 | 0,0 | | | | | 0,0 |
| A12 | | | | 0,0 | 0,0 | | | | | 0,0 |
| A13 | | | | 0,0 | 0,0 | | | | | 0,0 |
| A14 | | | | 0,0 | 0,0 | | | | | 0,0 |
| Totais | 517,9 | 55,8 | 42,0 | 615,7 | 724,4 | 29,0 | 23,0 | 25,7 | 31,0 | 108,7 |

Figura 80 – Ampliação da rede concessionada – BRISA – 1993

Em 1995 foi novamente ampliado o objecto de concessão⁽¹²¹⁾ integrando os sublanços **Grândola/Ourique** e **Ourique/Loulé**, da AE do Sul e os sublanços **Montemor-o-Novo/Évora-Oeste** e **Évora-Oeste/Évora-Este**, da AE A6 – Mareteca/Elvas. Com esta integração o quadro global da rede concessionada passou a apresentar os seguintes valores:

⁽¹²¹⁾ Cfr. RCM n.º 24/95, de 17 de Junho;



Tribunal de Contas

Evolução da Rede Concessionada de Auto-Estradas

Integração no PRN

RCM n.º 24/95 de 17 de Junho – BRISA

| | IP1 | IP4 | IP7 | Total IP | Total Global | IC1 | IC5 | IC15 | IC18 | Total IC |
|---------------|--------------|-------------|-------------|--------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| A1 | 295,3 | | | 295,3 | 295,3 | | | | | 0,0 |
| A2 | 233,4 | | | 233,4 | 233,4 | | | | | 0,0 |
| A3 | 111,7 | | | 111,7 | 111,7 | | | | | 0,0 |
| A4 | | 55,8 | | 55,8 | 55,8 | | | | | 0,0 |
| A5 | | | 0,0 | 0,0 | 25,7 | | | 25,7 | | 25,7 |
| A6 | | | 73,5 | 73,5 | 73,5 | | | | | 0,0 |
| A7 | | | 0,0 | 0,0 | 23,0 | | 23,0 | | | 23,0 |
| A8 | | | 0,0 | 0,0 | 29,0 | 29,0 | | | | 29,0 |
| A9 | | | 0,0 | 0,0 | 31,0 | | | | 31,0 | 31,0 |
| A10 | | | 0,0 | 0,0 | 0,0 | | | | | 0,0 |
| A11 | | | 0,0 | 0,0 | 0,0 | | | | | 0,0 |
| A12 | | | 0,0 | 0,0 | 0,0 | | | | | 0,0 |
| A13 | | | 0,0 | 0,0 | 0,0 | | | | | 0,0 |
| A14 | | | 0,0 | 0,0 | 0,0 | | | | | 0,0 |
| Totais | 640,4 | 55,8 | 73,5 | 769,7 | 878,4 | 29,0 | 23,0 | 25,7 | 31,0 | 108,7 |

Figura 81 – Ampliação em 1995 da rede concessionada – BRISA

Um ano depois através do DL n.º 81/96, de 21 de Junho, ocorreu uma nova ampliação do objecto da concessão através do qual foram incluídos os sublanços *Évora-Este/Estremoz* da A6 – AE *Marateca/Elvas*) e do sublanço *Nó de Setúbal (A2) – Montijo*, da A12 – AE *Setúbal/Montijo*). Com este desenvolvimento a rede concessionada passou a apresentar a seguinte composição:

Evolução da Rede Concessionada de Auto-Estradas

Integração no PRN

DL n.º 81/96, de 21 de Junho – BRISA

| | IP1 | IP4 | IP7 | Total IP | Total Global | IC1 | IC3 | IC5 | IC15 | IC18 | Total IC |
|---------------|--------------|-------------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| A1 | 295,3 | | | 295,3 | 295,3 | | | | | | 0,0 |
| A2 | 233,4 | | | 233,4 | 233,4 | | | | | | 0,0 |
| A3 | 111,7 | | | 111,7 | 111,7 | | | | | | 0,0 |
| A4 | | 55,8 | | 55,8 | 55,8 | | | | | | 0,0 |
| A5 | | | 0,0 | 0,0 | 25,7 | | | | 25,7 | | 25,7 |
| A6 | | | 103,3 | 103,3 | 103,3 | | | | | | 0,0 |
| A7 | | | 0,0 | 0,0 | 23,0 | | | 23,0 | | | 23,0 |
| A8 | | | 0,0 | 0,0 | 29,0 | 29,0 | | | | | 29,0 |
| A9 | | | 0,0 | 0,0 | 31,0 | | | | | 31,0 | 31,0 |
| A10 | | | 0,0 | 0,0 | 0,0 | | | | | | 0,0 |
| A11 | | | 0,0 | 0,0 | 0,0 | | | | | | 0,0 |
| A12 | | | 0,0 | 0,0 | 19,0 | | 19,0 | | | | 19,0 |
| A13 | | | 0,0 | 0,0 | 0,0 | | | | | | 0,0 |
| A14 | | | 0,0 | 0,0 | 0,0 | | | | | | 0,0 |
| Totais | 640,4 | 55,8 | 103,3 | 799,5 | 927,2 | 29,0 | 19,0 | 23,0 | 25,7 | 31,0 | 127,7 |

Figura 82 – Nova ampliação da concessão BRISA – 1996

Em 1997 foi publicado o DL n.º 9/97, de 10 de Janeiro, que estabeleceu o regime de realização de concursos com vista à concessão de lanços de AE e vários conjuntos associados, nas zonas Norte e Oeste de Portugal.

Do preâmbulo do referido diploma destaca-se: “*A capacidade de realização das entidades – JAE e BRISA, tem limites evidentes, determinados pelos meios técnicos e humanos que se podem dedicar ao acompanhamento de estudos e projectos, bem como à gestão e fiscalização das obras.*”

Sendo intenção política do Governo acelerar o programa de execução do PRN, por forma a concluir até ao ano 2000 a construção de RF e de grande parte de RC foi entendida como solução (parcelar) adequada, o **apelo à iniciativa privada para a construção e exploração de novas AE nas zonas do litoral norte e oeste**, mediante concurso público.

Na esteira da necessidade de aceleração e execução do PRN que conduziu à atribuição de duas novas concessões de AE, o Governo, pelo DL n.º 208/97, de 13 de Agosto, integra transitoriamente na BRISA, SA, para efeitos de conservação e exploração o lanço *Torres Vedras (Sul) – Bombarral* de AE8 – *CRIL – Leiria*.



A fim de aumentar a oferta de infra-estruturas rodoviárias cuja utilização não representa um custo directo para o utente, o Governo optou por introduzir a possibilidade da exploração daquelas infra-estruturas através do **regime de portagem sem cobrança aos utilizadores (SCUT)**.

Para assegurar a parceria de entidades privadas que suportarão a FBCF⁽¹²²⁾ e os correspondentes riscos a ela associados, foi publicado o DL n.º 267/97, de 2 de Outubro, o qual veio permitir acelerar através de novas configurações e/ou modalidades a execução do PRN. Estabeleceu-se, por outro lado, o regime de realização dos concursos a celebrar entre o Estado e as sociedades concessionárias para as concessões SCUT **tendo sido fixadas as AE que seriam objecto de concessão.**

Apesar do Estado ter alargado à iniciativa privada através de contrato de concessão a construção e exploração de novas AE, considerou que o contrato de concessão existente com a BRISA carecia de revisão não apenas em virtude da necessidade de promover a sua adaptação às novas prioridades em matéria de execução – AE estabelecidas –, mas também, para clarificar e estabilizar as relações da concessionária com o Estado tendo em vista a privatização da empresa

A revisão incidiu, sobretudo, nas **bases de carácter técnico e nas de índole financeira.**

No **plano financeiro é de realçar o reajustamento do valor das participações financeiras do Estado no custo da construção das AE e no alargamento do prazo de concessão até ao ano 2030 como garantia indispensável a uma adequada rendibilidade dos investimentos realizados e a realizar.**

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

Evolução da Rede Concessionada de Auto-Estradas
Integração no PRN

DL n.º 294/97 de 24/10 – BRISA

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

Figura 83 – Revisão do contrato de concessão BRISA – 1997

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

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

⁽¹²²⁾ Formação Bruta de Capital Fixo;



Tribunal de Contas

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

Evolução da Rede Concessionada de Auto-Estradas
Integração no PRN

DL n.º 9/97, de 10 de Janeiro – OESTE e NORTE

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

Figura 84 – Novas concessões – 1997

Numa visão global da rede outorgada ressalta o seu valor em extensão atinge 2231 Km.

Evolução da Rede Concessionada de Auto-Estradas
Integração no PRN

DL n.º 267/97, de 2 de Outubro – Após Novas Concessões

| Concessionárias | IP1 | IP2 | IP3 | IP4 | IP5 | IP6 | IP7 | IP9 | Total IP | Total Global | IC1 | IC2 | IC3 | IC4 | IC5 | IC11 | IC9 | IC14 | IC15 | IC18 | IC24 | IC25 | OE | Total IC |
|-----------------------|--------------|--------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|---------------|---------------|--------------|-------------|-------------|-------------|--------------|-------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Beira Interior | | 136,0 | | | | 41,0 | | | 177,0 | 177 | | | | | | | | | | | | | | 0 |
| Interior Norte | | | 149,0 | | | | | | 149,0 | 149 | | | | | | | | | | | | | | 0 |
| Algarve | 84,0 | | | | | | | | 84,0 | 134 | | | 50,0 | | | | | | | | | | | 50 |
| Grande Porto | | | | 9,0 | | | | | 9,0 | 63 | | | | | | | | | | | 18,0 | 25,0 | 11,0 | 54 |
| Costa Prata | | | | | 24,0 | | | | 24,0 | 108 | 78,0 | | | | | | | | | | | | 6,0 | 84 |
| Beiras Litoral e Alta | | | | | 180,0 | | | | 180,0 | 180 | | | | | | | | | | | | | | 0 |
| Oeste | | | | | | 36,0 | | | 36,0 | 166 | 125,0 | | | | | | 5,0 | | | | | | | 130 |
| Norte | | | | | | | | 38,0 | 38,0 | 167 | | | | 104,0 | | | | 25,0 | | | | | | 129 |
| BRISA | 641,1 | | 33,0 | 51,3 | | | | 158,0 | 883,4 | 1087,3 | | 17,6 | 69,2 | | 58,0 | | | | 24,7 | 34,4 | | | | 203,9 |
| Totais | 725,1 | 136,0 | 182,0 | 60,3 | 204,0 | 77,0 | 158,0 | 38,0 | 1580,4 | 2231,3 | 203,0 | 17,6 | 69,2 | 50,0 | 104,0 | 58,0 | 5,0 | 25,0 | 24,7 | 34,4 | 18,0 | 25,0 | 17,0 | 650,9 |

Figura 85 – Rede concessionada – 1997

Quanto à distribuição por concessões o cenário previsto è o seguinte:

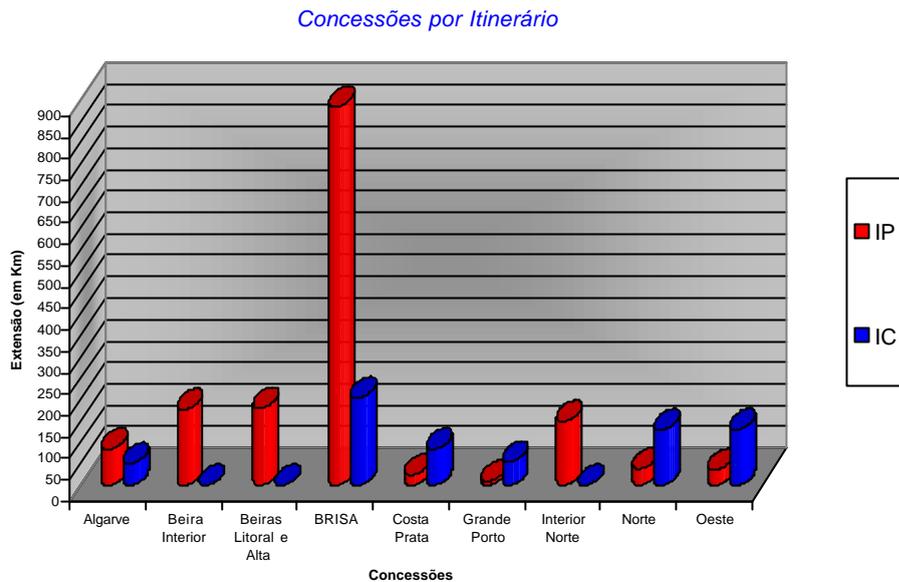


Figura 86 – Concessões por rede

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

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

Figura 87 – Extensão de IP a concessionar

Por outro lado à JAE competirá para além do exercício das competências próprias inerentes à Gestão dos Empreendimentos Concessionados a **gestão de cerca de 1000 Km de IP.**

Do quadro seguinte relevam os casos do IP1 e do IP5 respectivamente concessionados em cerca de 96% e 100%; Ao invés relativamente para o IP8 não está prevista qualquer concessão.



2

Tribunal de Contas

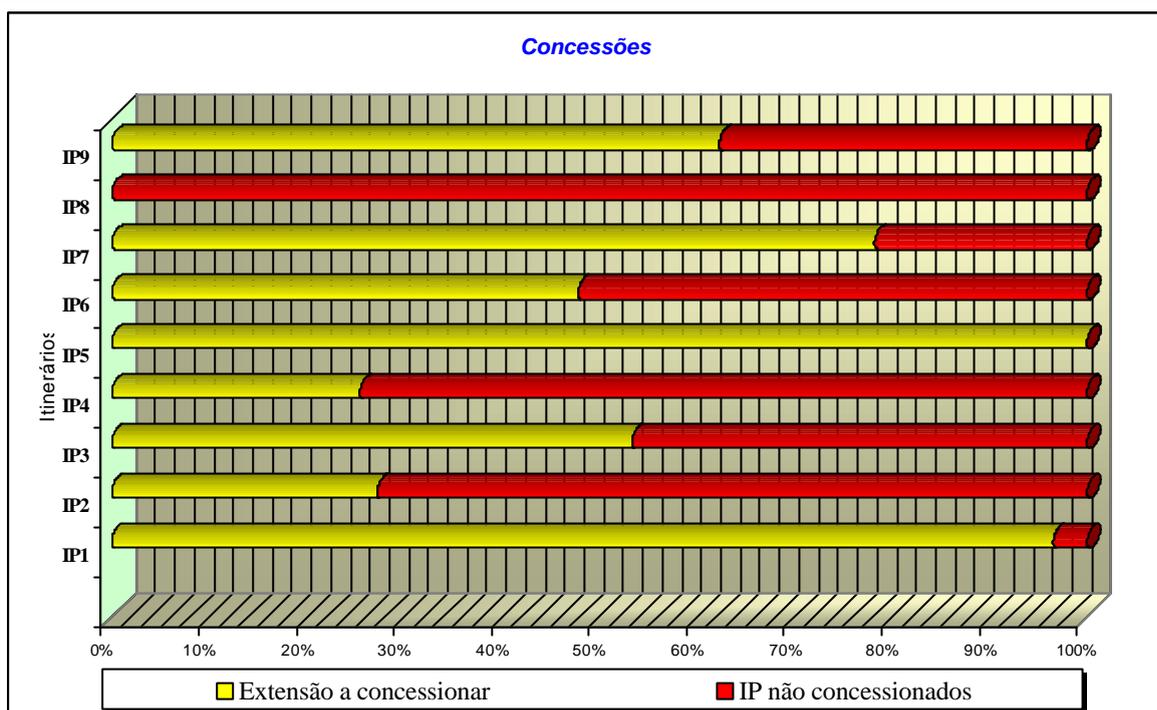


Figura 88 – Distribuição de IP concessionados e não concessionados

Do exposto ressaltam três situações que resultam do próprios contratos de concessão:

- A nova visão das concessões abrangerem a concepção, construção, conservação e exploração dos troços a construir;
- A “passagem” da conservação e exploração de lanços já construídos pelo Estado a transferir para as concessionárias;
- A entrega às concessionárias do projecto de execução, estudo prévio e projecto de execução;
- A não da inclusão do IP8 nos projectos de concessão.

6 AMOSTRA DE PROCESSOS DE OBRA

6.1 ANÁLISE FUNCIONAL

Um processo de obra é constituído por considerável número de peças de índole diversa, destacando-se da análise efectuada, e por facilidade de exposição, aquelas que **caracterizam e autonomizam cada processo**. Do levantamento efectuado resultou o **fluxo e identificação das fases processuais** que forneceram e possibilitaram a identificação e escolha de **pontos de controlo** para o trabalho de recolha e tratamento de informação processual:

Fluxo operacional e funcional de um processo -- Identificação dos pontos de controlo

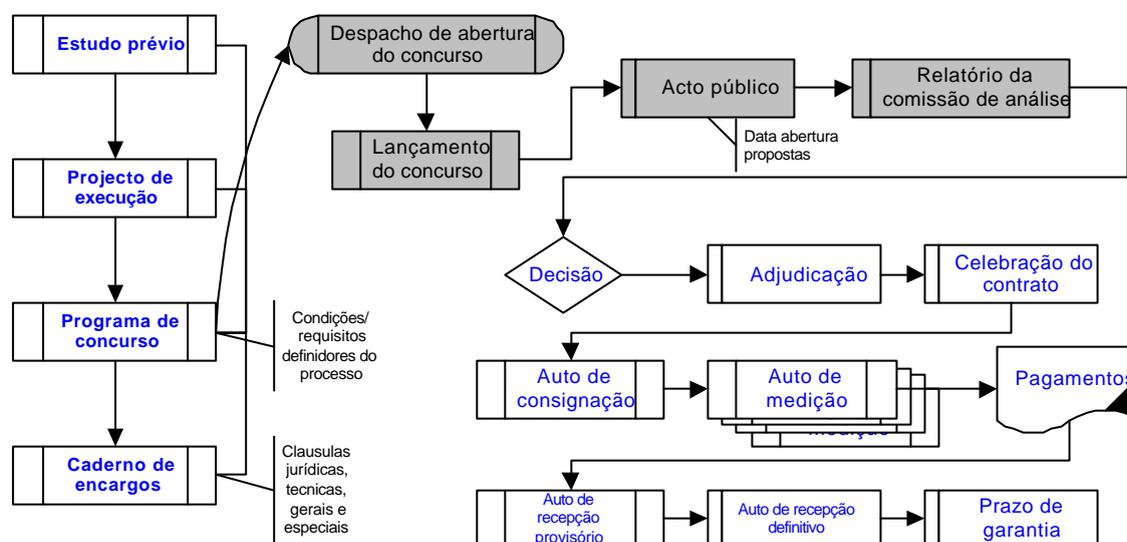


Figura 89 – Identificação dos pontos de controlo operacional de um processo

Existindo características comuns a todos os processos, enveredou-se pela identificação dos **elementos chave de controle do processo de obra**, isto é, as unidades de informação a colher; este exercício destinou-se a verificar a sua existência e conformidade e a proceder à análise legal, substancial e temporal em termos de correcção e adequabilidade, constituindo estas operações testes de conformidade legal, de organização de processo e de materialidade operacional.

6.2 MÉTODO DE AMOSTRAGEM

Dado o volume de processos de obra e a relativa incerteza⁽¹²³⁾ correspondente a um universo sem contornos rigorosos derivados de prorrogações dos prazos de execução e respectivos pagamentos, optou-se pelo uso de duas das técnicas possíveis de selecção de amostras – amostragem⁽¹²⁴⁾:

- Amostragem não estatística⁽¹²⁵⁾, e

⁽¹²³⁾ Risco de detecção;

⁽¹²⁴⁾ A Norma Internacional de Auditoria n.º 19 da IASC define como amostragem de auditoria a aplicação de procedimentos de auditoria a menos de 100 % dos elementos constantes de um saldo ou de uma classe de transacções; esta aplicação de procedimentos tem por objectivo habilitar o auditor a obter e avaliar a prova de auditoria acerca de algumas das características dos elementos seleccionados a fim de formar uma opinião respeitante à população em causa.

⁽¹²⁵⁾ A análise efectuada mostrou-se fundamental na selecção deste tipo de amostra;



– Amostragem estatística.

A primeira foi aplicada na selecção dos processos de obra relativos ao único IP concluído (IP5), no sentido de obter uma **visão integrada e de conjunto de obras de um projecto do programa MRF**; a segunda foi aplicada para a **selecção dos processos com execução e/ou movimento no ano de 1997**, de molde a compreender e integrar as características recentes da infra-estruturação rodoviária, conjugando a necessidade de obter elementos de execução relativos ao PIDDAC/97.

Inicialmente foram efectuados **testes de conformidade**⁽¹²⁶⁾ a diversos processos seleccionados **não estatisticamente** (integrantes do IP5) no sentido de obter indicadores de conformidade e verificar a existência de erros de análise ou conceptuais no modelo utilizado.

Procedeu-se também à verificação da conformidade dos registos relativos a execuções/pagamentos, fornecidos pela DSOI⁽¹²⁷⁾, e à **confirmação por análise directa** dos documentos de suporte relativos àqueles registos.

| Doc. solicitados à DSA – confirmação e conferência | | | | | | | |
|--|------|------|------------|-----------------------|----------------|----------|-----|
| Ano | Prog | Proj | Actividade | Num doc despesa | Valor | Data | Obs |
| 1996 | 2 | 1 | 139471 | IORP 60059-LC | 30.639.582,00 | 96.07.04 | * |
| 1996 | 2 | 1 | 139471 | NORP60012-LC | 6.326.127,00 | 96.06.04 | * |
| 1996 | 3 | 1 | 119140 | 845096000000000000/51 | 1.067.779,00 | 96.08.14 | * |
| 1996 | 3 | 1 | 119140 | 845096000000000000/52 | 652.631,00 | 96.08.06 | * |
| 1996 | 3 | 2 | 148941 | 89519401000/16 | 933.394,00 | 96.05.29 | * |
| 1996 | 3 | 2 | 19470 | IORP 60219/LC | 10.890.603,00 | 96.11.25 | * |
| 1996 | 3 | 5 | 39140 | 107/197-00/ST-5 | 37.374.920,00 | 96.05.29 | * |
| 1996 | 3 | 5 | 39140 | 158/197-00/ST-6 | 65.052.270,00 | 96.06.05 | * |
| 1996 | 3 | 5 | 39140 | 384/197-00/ST-8 | 282.832.056,00 | 96.09.23 | * |
| 1996 | 3 | 5 | 39140 | 422/197-00/ST-9 | 97.463.032,50 | 96.10.24 | * |
| 1996 | 3 | 5 | 39140 | 424/197-00/RP-0 | 68.126.157,00 | 96.11.15 | * |
| 1996 | 3 | 8 | 59141 | 81509601000/07 | 765.857,00 | 96.05.22 | * |
| 1996 | 3 | 8 | 59141 | 81509601000/08 | 3.887.972,00 | 96.08.06 | * |
| 1996 | 3 | 17 | 119540 | 82509601010/85 | 2.831.400,00 | 96.10.11 | * |
| 1997 | 3 | 1 | 119140 | 84509601001/82 | 385.153,00 | 97.01.17 | * |
| 1997 | 3 | 17 | 119540 | 82009604008/79 | 10.313.550,00 | 97.01.20 | * |
| Total | | | | | 619.542.483,50 | | |

Figura 90 – Amostra prévia – grau de confiança dos dados

Os resultados desta análise mostraram que **todos os registos correspondiam a transacções efectivas** e baseadas em suportes de informação conformes com os procedimentos geralmente aceites para o tipo de documentos em causa (facturas e recibos).

Efectuou-se então o estudo e composição das **unidades estatísticas e de controlo** identificadas em cada fase do processo originando a **estrutura de dados** que se apresenta no seguinte diagrama:

Este tipo de amostragem não permite extrapolar as conclusões para a população usando métodos estatísticos, recorrendo-se, por este facto, à análise completa dos processos constituintes do IP5.

⁽¹²⁶⁾ Testes à organização dos processos, identificação das peças, identificação dos actos administrativos, indicadores temporais, físicos e financeiros.

⁽¹²⁷⁾ Os referidos registos foram solicitados à DSOI/ JAE, dado ser a estrutura interna com pleno acesso ao sistema de informação, e portanto apta a fornecer os elementos de informação fora do âmbito e dos procedimentos das aplicações existentes.



9

Tribunal de Contas

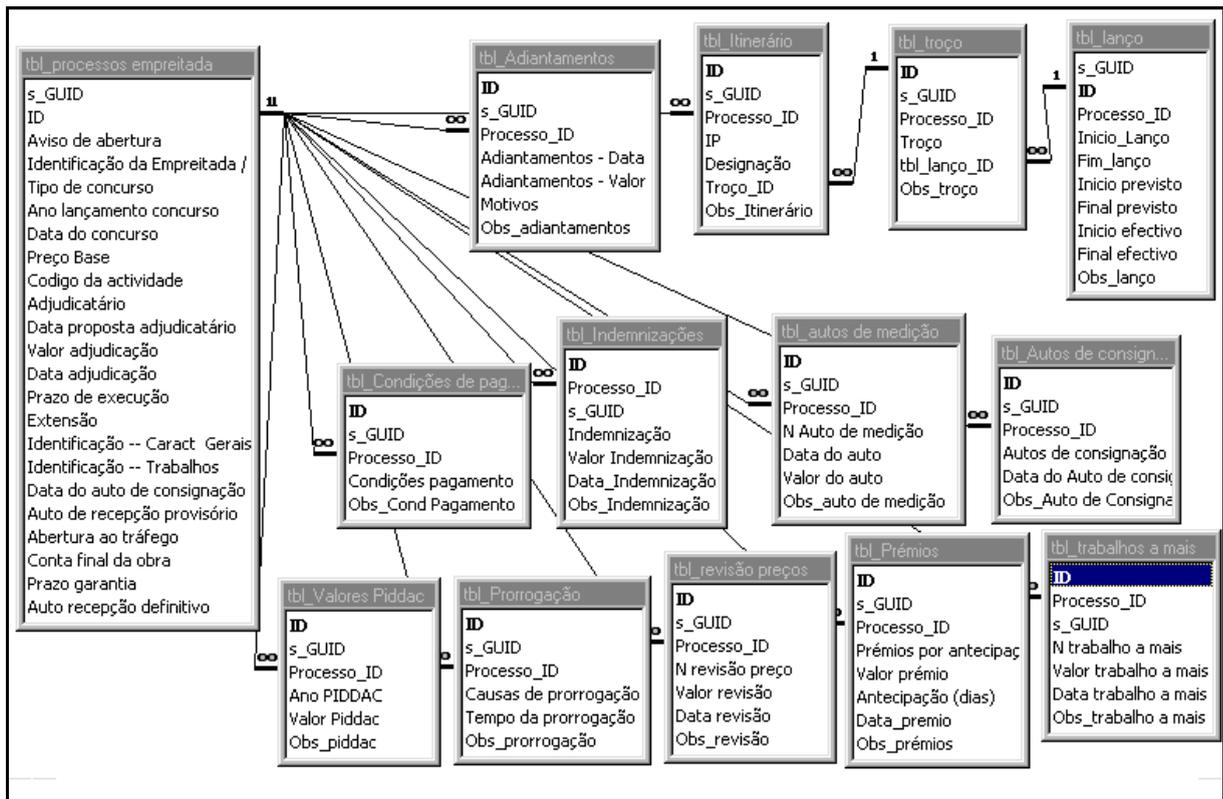


Figura 91 – Estrutura de dados resultante da análise funcional dos processos

No que diz respeito à amostragem estatística foi escolhida a técnica de amostragem baseada em dados estatísticos, previstas no Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas e designada por “amostragem sobre valores acumulados”⁽¹²⁸⁾.

(128) Amostragem estatística sobre valores acumulados, in Manual de auditoria e Procedimentos do Tribunal de Contas, 1999

Na realização desta técnica intervêm dois elementos: o limite de precisão monetária (LPM) e a classificação atribuída ao controlo interno (CI).

Para chegar à determinação do limite de precisão monetária parte-se do princípio de que, numa população dada, é aceitável uma margem de erro correspondente a, por exemplo, 10% do resultado líquido do exercício ou de um substituto deste resultado (margem bruta, resultado líquido antes dos encargos financeiros, resultado líquido estimado, resultado líquido do exercício anterior, etc.).

Por classificação atribuída ao controlo interno entende-se a avaliação potencial (bom: 1; regular: 2; deficiente: 3) que o auditor atribui ao controlo interno depois de proceder ao seu levantamento.

Obter-se-á o limite de precisão monetária corrigido (LPMC) dividindo o limite de precisão monetária (LPM) pela classificação atribuída ao controlo interno (CI), donde:

$$LPMC = \frac{LPM}{CI}$$

Assim, quanto melhor for a classificação atribuída ao controlo interno menor será o número de itens a testar.

Determinado o LPMC, o auditor seleccionará de uma tabela de números aleatórios, por exemplo, de uma listagem de facturas, uma cujo valor seja igual ou inferior ao LPMC encontrado. Socorrendo-se de uma máquina calculadora introduzirá aquele número com valor negativo, adicionando cada um dos valores das facturas, até obter um subtotal positivo.

A factura que originou este valor será objecto de análise.

A este subtotal deduzir-se-á o LPMC, e, caso o subtotal seja negativo, continuar-se-á a adicionar outras facturas até se encontrar uma que corresponda de novo a um valor positivo.

Este procedimento foi seguido, utilizando-se para o efeito uma aplicação adaptada, originariamente desenvolvida em 1995 pelo SOI/DGTC (Dr. Fernando Prego).



A referida técnica parte da determinação de dois elementos base: o limite de precisão monetária (LMPC) e a classificação atribuída ao controlo interno⁽¹²⁹⁾ (CI). Determinado o LMPC, este foi introduzido como valor negativo, no início da lista de documentos do universo. Foi então adicionado a cada um dos valores da listagem de documentos de despesa de 1997 (PIDDAC – Programa MRF) até obter um subtotal positivo, sendo o documento que originou este valor objecto de análise, isto é, fazendo seleccionar o processo de obra correspondentes. Os dados globais são assim sintetizados:

| AMOSTRAGEM ESTATÍSTICA SOBRE VALORES ACUMULADOS | | | |
|---|-----------------------------|------------|--|
| Organismo: | Junta Autónoma das Estradas | | |
| Gerência: | 1997 | | |
| Resultado Líquido ou valor substituto | 30.409.329 | | |
| Margem de erro: | 10% | | |
| Avaliação do CI: | 2 | (Razoável) | |
| Unidade monetária: | contos | | |

Figura 92 – Critérios base para a amostragem

6.3 REPRESENTATIVIDADE DA AMOSTRA

Da aplicação da técnica “amostragem sobre valores acumulados”, resultou a selecção dos seguintes processos de obra:

| Itinerário | Designação |
|------------|---|
| IP1 | Acessos sul à Ponte do Freixo s/ o Rio Douro |
| IP1 | Beneficiação EN 264 – Santana de Serras / S. Marcos da Serra |
| IP1 | Viaduto das Antas no Acesso Norte à Ponte sobre o Rio Douro, no Freixo |
| IP2 | Beneficiação EN 18 – EN 256 – Vidigueira – conclusão dos trabalhos |
| IP2 | EN 18 – entre a EN 256 a prox. de Ribeira de Azambuja (conclusão de trabalhos) |
| IP2 | Soalheira – Covilhã – Pontes s/ as Ribeiras de Mimosa, Ramil e Alpreade e viaduto ao RM 14,500” |
| IP3 | Lanço Régua – Bigorne (Reconcos) – Viaduto 1 e 2 |
| IP3 | Ponte da Régua sobre o Rio Douro |
| IP3 | Régua – Bigorne – Pontes s/ Rios Varosa e Balsemão” |
| IP3 | Variante de Castro Daire (2ª fase) – Pontes s/ o Rio Paiva, Rio Paivô e Nó 3 sobre o Rio Paivô” |
| IP4 | Bragança – Quintanilha |
| IP4 | Ponte s/ o Rio Sabor e Ribeira do Porto (Bragança – Quintanilha) |
| IP6 | Lanço Peniche – Rio Maior – Viaduto s/ o Vale das Águas e o Rio Armóia” |
| IP6 | Ponte sobre o Rio Zêzere e Viaduto s/ a Ribeira do Rio de Moinhos |
| IP7 | Ponte Internacional s/ o Rio Caia |
| IP7 | Variante Norte de Elvas – Pontes s/ as Ribeiras do Caio e do Zável e Ribeira Zável e Rio Ceto |

Os 16 processos de obra seleccionados, com execução no PIDDAC/97, possuem a seguinte expressão no universo da amostragem:

| | | | |
|--------------------|------------|------------------------|-----------|
| Nº de Doc. | 419 | Nº de Doc. a Verificar | 20 |
| Soma de Valor Doc. | 30.409.329 | Valor dos Doc. a Ver. | 6.184.112 |
| LMPC | 1.520.466 | % | 20% |

Da aplicação da técnica de **amostragem não estatística** foram seleccionados os seguintes processos:

⁽¹²⁹⁾ Foi atribuída a classificação de razoável - 2 - ao controlo interno dado que o resultado dos testes substantivos efectuados demonstrou existir aderência entre os valores listados e os valores dos documentos tomados para base da amostra.



Tribunal de Contas

| <i>Itinerário</i> | <i>Designação</i> |
|-------------------|---|
| IP5 | Nó Pirâmides – Nó de Barras |
| | Aveiro – Albergaria |
| | Albergaria – Viseu – Lanços H e I |
| | Variante a Viseu – Lanço G |
| | Prime – Mangualde |
| | Mangualde / Fornos de Algodres / Celorico da Beira” |
| | Celorico da Beira / Guarda – Lanço E” |
| | Guarda / Vila Formoso (Lanço F) |
| | Variante à EN 16 em Vilar Formoso |
| | Acesso à Fronteira – Vilar Formoso |

Foram igualmente compulsados diversos processos que por se mostrarem relacionados ou referenciados com peças dos processos seleccionados impunham o seu estudo / análise de molde a concluir o exame planeado.

6.4 TROÇOS SELECIONADOS

IP1 – É o principal eixo rodoviário nacional que assegura a ligação entre os principais centros urbanos (Lisboa e Porto) e o acesso às fronteiras de Valença e Vila Real de Santo António (Castro Marim); é constituído por AE, na sua maior parte, o que lhe confere um papel privilegiado na garantia de acessibilidades à quase totalidade do tráfego do tipo longitudinal, gerado nas diferentes regiões do país.

Troços Seleccionados

- Acessos Norte (Direita) Ponte do Freixo;
- Acessos Sul (Esquerda) Ponte do Freixo;
- Beneficiação/Construção EN 264 – Santana da Serra / S. Marcos da Serra.

IP2 – Representa o eixo rodoviário implantado em regiões do interior do País e tem uma função estratégica, um papel preponderante no sentido de proporcionar alternativas ao desenvolvimento destas zonas, através da maximização das potencialidades endógenas de uma tão vasta área.

Troços Seleccionados

- Soalheira/Covilhã – Pontes sobre Ribeiras de Meimoa, Ramil e Alpreade e Viaduto 14,500;
- EN 18 – Beneficiação EN 256 – Vidigueira (conclusão dos trabalhos);
- EN 256 – Ribeira da Azambuja.

IP3 – Assegura a ligação entre a Beira Alta e o porto da Figueira da Foz, assim como constitui o acesso à fronteira de Vila Verde da Raia. Localizado na sua quase totalidade entre os corredores do IP1 e IP2, é o eixo preferencial de acesso ao Sul do tráfego dos distritos de Viseu e Vila Real, servindo como alternativa de ligação internacional a Vilar Formoso nos lanços entre Coimbra e Viseu.

Troços seleccionados

- Lanço Régua – Bigorne (Reconcos) Viadutos 1 e 2;
- Lanço Variante a Castro D’ Aire – Pontes s/ Rio Paiva e Paivo;
- Ponte da Régua sobre o Rio Douro;
- Pontes s/ os Rios Varosa e Balsemão;

IP4 – Este itinerário constitui a ligação da fronteira espanhola aos acessos da AMP e à Região de Trás-os-Montes.



Dos 19 troços que constituem o IP4, 3 estarão concessionados à BRISA e 3 ao DBFO/SCUT.

Troços seleccionados

- Lanço Bragança – Quintanilha;
- Pontes sobre o Rio Sabor e Ribeira do Porto;
- Beneficiação entre o Km 77+930 (L.D. Porto) – Km 97+400 (Vila Real);

IP5 – Este itinerário integra-se no aproveitamento das potencialidades da Região Interior – Centro do País. O IP5 proporciona a melhoria da acessibilidade de pessoas e bens ao IP1 (AE Norte) e ao porto de Aveiro e o incremento de tráfego internacional através de Vilar Formoso.

O IP5 está concluído, não tendo troços concessionados e, de acordo com o RA/JAE de 1995, a sua extensão é de 207,7 Km e o custo final foi de 26,5 MC.

Foram analisados 10 lanços que compõem o IP5.

IP6 – O lanço inicial constituiu a modernização de ligação ao IP1 (AE Norte) e aos pólos geradores do tráfego oriundo de Peniche, Caldas da Rainha e Rio Maior. O lanço seguinte coincide com a Secção do IP1 (AE Norte) entre Santarém e Alcanena, enquanto o último lanço consiste no prolongamento do IP6 para nascente até Castelo Branco, através da zona de Abrantes com parte do traçado comum ao IP2.

Dos 10 lanços e 2 variantes que constituem o IP6, um dos lanços encontra-se concessionado à BRISA, um outro integrado na Concessão Oeste e outros 2 lanços a lançar no âmbito das SUCT's / DBFO.

Troços seleccionados

- Alcanena – Abrantes (O.A.) – Construção da ponte sobre o Rio Zêzere e o viaduto sobre a Ribeira do Rio de Moinhos.
- Peniche – Rio Maior (O.A.) viadutos s/ Vale de Águas e o Rio Arnoia.

IP7 – Itinerário incluído na rede viária europeia (E90), constituindo a componente nacional de ligação Lisboa – Madrid.

Dos 10 lanços que constituem o IP7, apenas 2 não estão concessionados (Lisboa/Almada – concluído em 1966, e Vila Boim / Caia – prevista a conclusão em 1998) encontrando-se os restantes incluídos no contrato de concessão da BRISA.

Troços seleccionados

- Ponte Internacional sobre o Rio Caia,
- Variante Norte de Elvas, O.A. individualizadas pontes s/ as Ribeiras de Caio/ Zável e Zável/Ceto.

Na globalidade foram analisados 30 processos de obras, dos quais 14 correspondem a processos de construção de estradas, provenientes da DS de Construção (DSCt), 13 correspondem à construção de Pontes, provenientes da DS de Pontes (DSP) e 3 respeitam à Conservação de Estradas, provenientes da DS de Conservação (DSC).

6.5 DA ORGANIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE EMPREITADA

Da generalidade das obras seleccionadas, cuja temporalidade mediou entre 1985 e 1998, constatou-se uma acentuada **imprecisão na elaboração dos dossiers** respeitantes aos processos de empreitada, registando-se, no entanto, alguma evolução positiva ao longo dos anos.



9

Tribunal de Contas

De referir que os processos não possuíam qualquer **registo de gestão processual ou de cadastro** ⁽¹³⁰⁾ o qual permitiria o conhecimento da fase em que cada processo se encontra e possibilitaria uma gestão e controlo adequados.

No que respeita à **documentação administrativa dos processos**, a mesma não se encontrava arquivada nos *dossiers*, por ordem cronológica, verificando-se, em casos limite, o arquivamento de documentos alheios ao processo, provocando dificuldades na consulta e análise do conteúdo processual; estes factos evidenciam alguma carência de rigor nos procedimentos levados a efeito e na diligência da organização dos mesmos.

Nota-se ainda, **ausência na identificação nominal e funcional das entidades** que proferem Despachos nas informações apresentadas pelos serviços e/ou entidades.

Em conclusão, no que respeita á **organização e instrução dos processos** de empreitadas verificou-se que na sua globalidade os processos encontram-se deficientemente instruídos, com algumas exceções nos processos de construção de obras de arte organizados pela DSP.

6.6 ANÁLISE DETALHADA DOS PROCESSOS

Para efeitos do trabalho de análise da informação foi construída uma **base de dados** a partir de informação colhida na JAE; desse trabalho resultaram fichas relativas a todas as obras que possuíam elementos informativos para a análise.

6.6.1 Processos referentes à construção de estradas

IP1 – Acessos sul à Ponte do Freixo s/ o Rio Douro

COD. 13.94.42

DL n.º 235/86, de 18.08

CPI

Base de Licitação 5 000 000 000\$00

Prazo de execução: 570 dias.

O **acto público** realizou-se a 93.11.10 tendo concorrido 19 candidatos.

Da análise das propostas foi proposto pela CAP a adjudicação ao concorrente n.º 13 – *Consórcio Soares da Costa/Teixeira Duarte/Monte e Monte*, com proposta condicionada (prazo e variante), pelo preço de **4 723 350 000\$00** (s/IVA) com prazo de execução de **540** dias.

O **Disp. de adjudicação** foi proferido pelo SEOP, em 94.02.08, que recaiu sobre a informação 2/CT de 94.02.03, tendo o **contrato sido celebrado** a 94.03.16, e, a **consignação** parcial, em 94.03.25, por razões de expropriação – (art.º 140º do DL n.º 235/86).



⁽¹³⁰⁾ Para efeitos do trabalho de análise da informação, durante a auditoria, foi construída uma **base de dados** a partir de informação colhida na JAE, do qual resultaram fichas relativas a todas as obras que possuíam elementos informativos suficientes para a análise;

A **comunicação aos concorrentes preteridos** nos termos do art.º 98º n.º 3 do DL n.º 235/86, foi feita posteriormente à consignação, contrariando esta disposição legal.

A **segunda consignação** parcial ocorreu em 94.07.29 ficando ainda por consignar algumas parcelas uma vez que não se encontravam libertas.

Em 94.05.02 foi elaborada a Inf. 3/04/0034, pelo Director de Fiscalização que propunha a **adjudicação de trabalhos adicionais** – trabalhos de arqueologia no âmbito do projecto de medidas de minimização dos efeitos de impacto ambiental – ao Consórcio, para inclusão no primeiro MTMM, no valor de **12 780 000\$00** (s/IVA), tendo sido autorizados pelo Vice-Presidente, em 94.06.16.

Em 94.03.22 foi apresentado, através da Inf. 3/04/0020 do Director de Fiscalização, a **proposta de dispensa de concurso público e limitado para elaboração de estudos topográficos** (cfr. art.º 5º, n.º 4 al. f) do DL n.º 211/79) e **dispensa de contrato formal escrito** (cfr. art.º 8º n.º 2 al. b) do diploma citado.

Em sessão de 94.04.22 foi autorizado o **ajuste directo** pelo Conselho Administrativo.

Em 94.05.12, através da Inf. 3/04/0038, foi proposto e autorizado pela Presidência (94.06.14) a **adjudicação por ajuste directo** à firma *Multimapa, L.da.* a elaboração dos estudos topográficos, pelo valor de **13 300 000\$00** (s/IVA), importância a ser liquidada pelo mesmo código de obra **como trabalhos complementares**.

Foram solicitados vários pedidos de **continuidade do acompanhamento topográfico** justificado pela consequência dos **trabalhos a mais imprevistos**, designadamente os que se relacionavam com **dragagens complementares e implementação das medidas de minimização de impacto ambiental**.

Em 95.01.12, foi solicitado pelo Consórcio, um **adiantamento** de **600 000 000\$00** para aquisição de materiais e equipamentos (cfr. art.º 191 – DL n.º 235/86) através da Inf. 3/06/0013, de 95.03.08, tendo sido autorizado o montante de 400 000 000\$00, em 95.03.13, pelo Vice Presidente;

O **1.º adicional** ao contrato, no valor de 467 570 593\$00 (s/IVA), foi proposto através da Inf. 3/04/0017, de 95.03.20, pelo Director de Fiscalização, merecendo Desp. favorável do SEOP em 95.04.04.

Alguns dos trabalhos adicionais dizem respeito a trabalhos complementares não sendo directamente trabalhos a incluir na empreitada. Como se **tratava de trabalhos cujo montante era inferior a 10% não foi celebrado contrato escrito** (cláusula 13.26 do C. Enc.).

A pedido do Consórcio e na sequência de reuniões decorrentes na JAE, em 95.05.23 foi apresentado um pedido de **indenização**, com o valor de **382 661 086\$00**, a fim de **ressarcir a totalidade dos danos e prejuízos reclamados** (atraso nas consignações parciais e maior onerosidade resultante das **escavações efectuadas em terreno rochoso**). A **Apostilha** teve lugar a 95.09.01 tendo sido visada pelo T.C. em 95.10.16.

Verificaram-se ainda vários pedidos de **prorrogação de prazo de execução de empreitada**, resultando a execução em mais 279 dias, totalizando (540+279) 819 dias.

O 2º MTMM foi formalizado através de um 1º adicional ao contrato, no valor de 462 870 251\$00 (visado tacitamente). Os trabalhos dizem respeito a **acerto de quantidades, que excederam o previsto ou não se encontravam previstos** no contrato inicial.

O 3º MTMM foi formalizado através do 2º adicional, no valor de 455 171 095\$00 (s/IVA), visado pelo TC em 96.10.07, e, diz respeito na sua maior parte a **acertos de medições e alterações do projecto**, para além de **trabalhos de adaptação do projecto** de sinalização às novas normas.



Tribunal de Contas

Em 97.01.21, pela Inf. 3/04/024, propõe-se a **dedução de trabalhos** de camada de desgaste e parte do equipamento de segurança a executar/aplicar na parte dos nós de Areinho e S. Lourenço.

Curiosamente, surge nas medições que constituirão a empreitada **IC23 – ligação entre o Nó de Areinho e a Av. da República** –, foram incluídos os trabalhos em falta e o mesmo se propõe para a ligação do Nó de S. Lourenço ao Hospital.

O **auto de recepção provisório** da presente empreitada teve lugar em **97.05.26**, “*tendo verificado*” que se encontravam executados de harmonia com as condições previstas no respectivo C. Enc. e demais documentos contratuais.

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

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

Ora, **encontrando-se recepcionada a empreitada em 97.05.26, não poderiam ter ocorrido quaisquer trabalhos adicionais em 98.07.28**⁽¹³¹⁾.

Face aos factos descritos, duas situações, afiguram-se passíveis de responsabilidade financeira sancionatória:

- A execução de trabalhos que embora classificados pelo dono da obra como trabalhos a mais, não o são, uma vez que foram executados depois de recepcionada a obra. Como tal, não poderiam ser enquadrados na mesma empreitada, situação susceptível fazer incorrer os responsáveis em **responsabilidade financeira sancionatória** (art.º 65, n.º 1, al. b) da Lei n.º 98/97 de 26 de Agosto).
- O envio do referido adicional ao TC para efeitos de fiscalização prévia, sabendo o dono da obra que a empreitada se encontrava recepcionada, tendo omitido, tal informação induzindo o TC em erro na sua decisão. Tal situação afigura-se violadora da al. f), n.º 1, do art.º 66º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

A JAE no exercício do contraditório vem referir que o auto de recepção provisório de 97.05.26 foi “*parcial e condicionado à posterior execução de um conjunto de trabalhos identificados com clareza no Auto de Abertura ao Tráfego de 95.09.16, anterior, portanto, ao Visto do Tribunal de 98.07.28.*” Ora, os argumentos da JAE não colhem. Com efeito, do Auto de Recepção Provisória resulta que os trabalhos estavam executados em perfeitas condições não podendo, assim, ocorrer trabalhos adicionais.

⁽¹³¹⁾ Nos termos do art. 26.º, n.º 1 e 3 do DL 405/93, de 10.12, “*trabalhos a mais*” são todos aqueles que, dentro da natureza ou objecto material da obra, não foram incluídos no clausulado inicial do contrato de empreitada de obras públicas, sendo a sua posterior necessidade ditada pela ocorrência de uma circunstância imprevista.

IP2 – EN 18 – entre a EN 256 a prox. de Ribeira de Azambuja (conclusão de trabalhos)

Cód. 07.96.40

DL n.º 405/93 de 10.12

CP

Base de licitação – 820 000 000\$00

Prazo – 150 dias

O **acto público** teve lugar em 96.05.16; apresentaram-se a concurso 10 concorrentes, tendo um sido excluído. Depois da análise das propostas, foi proposto pela CAP a adjudicação ao concorrente n.º 1 – *Teodoro Gomes Alho e Filhos, L.da.*, no valor de 814 908 464\$50 com prazo de execução de 150 dias.

O Desp. de **adjudicação**, proferido pelo Presidente, em 96.07.02, recaiu sobre a Inf. 16-CT, de 96.06.21, tendo o contrato sido celebrado em 96.10.30 e visado pelo TC em 96.10.07.

A **consignação parcial** (cfr. art.º 137º – DL n.º 405/93) ocorreu em 96.11.22, por não estarem libertas algumas parcelas de terreno tendo a consignação global ocorrido em 97.06.30.

De acordo com a Inf. 08/02/4/97, de 97.02.20, foi apresentado pelo adjudicatário o **plano de trabalhos e respectivo cronograma financeiro** respeitante apenas à consignação parcial, não contando com os custos dos trabalhos do Parque de Merendas, que não foi consignado devido a problemas de expropriação.

Através da Inf. 8/2/06/97, 97.10.31, do Eng.º residente, foi solicitado o valor de 1 532 700\$00 (c/ IVA) para fazer face ao encargo referente ao valor orçamentado para alimentação do Posto de Transformação, do tipo AS de 25 KVA, situado no Parque de Merendas junto do Nó do Mendro, através de derivação à linha 15 Kv (Portel – Vidigueira).

Através de Inf. 08/02/09/98, de 98.06.30, foi apresentado pelo Eng.º Fiscal, o 1º MTMM, **não representando qualquer encargo para o Estado**, resultando das medições finais dos trabalhos executados na referida empreitada.

Verifica-se, assim, que no que respeita à construção de estradas o valor dos trabalhos a menos com preços do contrato são de 97 090 011\$50, sendo o valor dos trabalhos a mais de 95 544 346\$00, e 6 590 550\$00 de trabalhos a mais a preços acordados.

Relativamente às obras de arte verifica-se a existência de trabalhos a menos no valor de **5 044 884\$50, que singularmente condiz com o valor total dos trabalhos na parte respeitante às estradas**.

Quer isto dizer que **do contrato inicial não foram executados trabalhos no valor de 97 090 011\$50**, tendo sido compensados por outros trabalhos (ou materiais) que não estariam suficientemente medidos, identificados ou não indicados no C. Enc. (95 544 346\$00 a preços de





Tribunal de Contas

contrato e 6 590 550\$00 a preços acordados) o que se afigura **numa desvirtualização do contrato inicial** em cerca de 12,5%.

IP4 – Bragança – Quintanilha

Código 64.94.41

DL n.º 405/93 de 10.12

CPI

Base de licitação – 4 250 000 000\$00

Base de licitação corrigida – 4 900 000 000\$00

Prazo – 650 dias

O **acto público** teve lugar em 95.01.11 tendo-se apresentado a concurso 21 concorrentes com proposta base, 2 propostas condicionadas e 5 propostas variantes.

Após a **análise das propostas**, foi proposto pela Comissão nomeada para o efeito (CAP) a adjudicação ao *Consórcio Construções Gabriel Alves Sampaio Couto, SA / Gomes do Monte, SA / H. Hagen, SA*, no valor de **4 396 874 318\$00** com um prazo de execução de **650 dias**.

O **Disp. de adjudicação**, foi proferido pelo MES, em 95.11.22, sob a Inf. 114-CT, de 95.10.23, tendo o **contrato sido celebrado** em 96.04.24 (**minuta visada** em 96.04.11).



A **consignação dos trabalhos** teve lugar a **96.05.22**, tendo o adjudicatário apresentado um Plano de Trabalhos que, posteriormente foi substituído por um outro conjuntamente com o cronograma financeiro, aprovados por Desp. do Director de Serviços, em 97.01.13. que recaiu sobre a Inf. 02/05/007, de **96.12.20**.

Em 96.08.22 – Inf. 02/05/39 – foi submetida à consideração superior a autorização para a dotação de verba de **426 008 449\$00**, correspondente à **Revisão de Preços da Obra** para 1996, 1997 e 1998. Averba foi autorizada pelo Vice-Presidente, em 96.09.16.

Pela Inf. 02/05/008, de 97.03.07, o Eng. da obra, informa que o adjudicatário, através do ofício ref. CGC/98-ps-dn, de 97.02.19, **apresenta diversos preços de drenagem, que não constam de lista de preços unitários da empreitada e que constam das peças desenhadas do projecto patente a concurso**.

Quer isto dizer que **não se fez a correspondência devida entre as peças desenhadas e as peças escritas**, o que demonstra falta de rigor na elaboração das peças de concurso que devem ser o mais precisas possível (cfr. Art.º 9.º do DL 405/93).

Estes preços foram autorizados pelo Director de Serviços, em 97.03.26, sendo, **contudo as zonas onde os trabalhos iriam ser executados, ainda a definir, e posteriormente propostos num MTMM**.

Com base na Inf. 02/05/0015 de 97.07.14, e conforme ofício do Consórcio (ref. CGC/132-cc-dn, de 97.05.20) este apresentou **novos preços** de protecção de taludes em rede e de muros de sustentação de taludes com pedras de grande dimensão, que não constavam da lista de preços unitários de empreitada e que atendendo à natureza xistosa dos terrenos, tornou-se pertinente a sua aplicação.



O **Desp. de aprovação dos novos preços** foi proferido pelo Director de Serviços, na referida informação, em 97.08.20, propondo a sua inclusão num próximo adicional a ser posteriormente aprovado pela entidade competente.

Em 97.06.02, o Consórcio remeteu carta (ref. 029/97-DGC/EM/FS) ao dono da obra – JAE – expondo algumas **situações anómalas no decurso da execução da empreitada**, respeitante a afirmações contraditórias da JAE no acto da consignação (96.05.22) e em reunião de obra de 96.10.09. Para além disso, em 97.04.16, a fiscalização deu ordem para a **suspensão dos trabalhos** na obra de arte (PI1), tendo-se mantido até à data da refrida carta.

Com esta situação o empreiteiro vem reclamar **sobrecustos e atraso do cronograma financeiro** em cerca de 36 000 000\$00 só nesta O.A..

Em resposta, o dono da obra – JAE –, remete ofício (ref.. 02/05/0130) de 97.08.19, no qual “... *não vê razões para serem solicitados quaisquer sobrecustos no presente ou no futuro, do que a este assunto digam respeito*”, uma vez que “... *constata-se que a realização tem sido evolutivamente positiva, não se verificando quaisquer anomalia no CF entre o previsto e o efectivamente realizado*”.

Na sequência da necessidade da mudança de um poste de média tensão na povoação de Quintas do Vilar, a EN–Electricidade do Norte, SA, apresentou o orçamento de 497 953\$00 tendo sido proposto, através da Inf. 02/050017/A de 97.09.08, a aprovação e autorização desta verba, a qual foi concedida por Desp. do Vice-Presidente, em 97.10.01.

Antes da referida informação, já tinha sido solicitada autorização para a mudança de postes de baixa tensão e de um apoio de média tensão, conforme consta da Inf. 02/05/0013, de 97.07.03, cujo encargo era 2 774 289\$00 (s/IVA), aprovado pelo Vice-Presidente, em 97.08.11.

Foi proposto pelo Eng.º Fiscal, através da Inf. 02/05/0017, de 97.07.21, um MTMM resultante do **apuramento das reais quantidades a realizar**, algumas delas de natureza imprevista e outras resultantes da diferença entre as quantidades dos estudos prévios de algumas obras de arte presentes a concurso e as quantidades dos projectos de execução respectivos, bem como de algumas quantidades estimadas, quando da realização de concurso.

De acordo com o MTMM com preços de contrato no valor de 117 896 336\$50, o valor dos trabalhos a mais com preços acordados foi de 241 420 201\$00, verificando-se um valor total de 359 316 537\$50, valor igual ao dos trabalhos a menos com preços de contrato. Ou seja, o valor dos trabalhos inicialmente contratados e não realizados correspondem a outros que estavam deficientemente previstos ou mesmo omissos, e, que se afiguraram necessários à conclusão da empreitada. **Tal situação evidencia a pouca precisão e fiabilidade na elaboração das peças do concurso.**

Em 97.09.19, foi elaborada a Inf. 02/05/0023, do Director Coordenação de Empreendimentos n.º 2, propondo que o Restabelecimento n.º 18 – Remodelação se enquadre na empreitada de construção do troço do IP4 – Bragança / Quintanilha.

O Restabelecimento n.º 18 enquadra-se no esquema rodoviário, Nó desnivelado ao Km 13,800 que permite ao IP4 ligar o tráfego gerado pela EN 218 e EN 218-2, cujos pólos mais significativos são Vimioso e Miranda do Douro. Fundamentada no facto da EN 218 estar classificada como O. Est. e E.R. no PRN 2000, a DRE Bragança apresentou a referida proposta / projecto de melhoramentos do acesso ao Nó Restabelecimento n.º 18, que se traduz numa rectificação de aproximadamente 1,500 Km. O valor apresentado foi de **150 978 000\$00**. tendo o Desp. favorável sido proferido em 97.10.10, pelo Vice-Presidente.

Através da carta do Consórcio (98.02.16), foi solicitado ao dono da obra autorização, nos termos do n.º 1 do art.º 131º DL 405/93, de 10.12, para transmitir a posição contratual que ocupa a Sociedade de Construções Gomes do Monte, SA, à Sociedade Jeremias de Macedo e Cª. Lda. (cfr. Inf.6-CT, de 98.03.18). Esta transmissão foi autorizada por Desp. do SEOP, em 98.03.19, e posteriormente colocada



Tribunal de Contas

à consideração superior a aprovação da minuta do termo de cessação de posição contratual, atrás da Inf. 9-CT, de 98.05.20, a qual foi autorizada por Desp. SEOP em 98.05.26, tendo o termo de cessão parcial de posição contratual sido assumido em 98.05.28.

Em 98.04.03, através da Inf. 02/05/0013, do Eng. Civil, foi pedida **autorização para prorrogação do prazo da obra** até 98.10.30 e apresentação de novo Plano de Trabalho e Cronograma Financeiro, na sequência da carta do Consórcio – ref. 187- CGC/cc-dm de 98.02.27.

Do teor da referida informação ressalva-se o seguinte:

“7.3 – Embora no conjunto da obra não haja até agora trabalhos a mais que justifiquem qualquer prorrogação, já foi elaborado e aprovado em Outubro de 1997 um mapa de trabalhos a mais e a menos, que veio a alterar a natureza de muitos trabalhos, ocasionando dificuldades no planeamento e execução da obra”.

Apesar disso, foi proposto que fosse deferido o **pedido de prorrogação**, argumentando que *“... até não haverá qualquer adiamento na abertura do tráfego do troço em causa, uma vez que as 2 pontes adjudicadas separadamente estão muito atrasadas, prevendo-se a sua conclusão no 1º semestre de 1994”.*

Tal prorrogação foi autorizado por Desp. do Sr. Presidente da JAE em 98.07.17

Em resultado do ofício n.º 02/05/0319, de 98.04.27, do Eng.º. Director da Coordenação de Empreendimentos n.º 2, foi elaborada a Inf. 02/05/00, de 98.05.22, Eng.º. Civil, solicitando autorização superior para alteração de material a aplicar em obra (substituição de 2 camadas de granulometria extensa com 0,15m por uma camada de 0,30 m de espessura). A presente alteração traduziu-se numa **redução** de 5 459 580\$00 no **valor de empreitada**.

A autorização para a substituição do referido material, depois de feita a aplicação experiência num troço, foi dada pelo Director da CE n.º 2, em 98.05.25

Tal alteração foi, no entanto, **remetida à JAE, SA**, (ofício ref. DO 479, de 16.06.98) para esta se pronunciar.

Pela Informação 02/10/0026, de 98.06.22, foi apresentado o 2º MTMM, incluindo os seguintes trabalhos:

- Beneficiação do acesso ao Nó 1 na EN 218 até ao cruzamento com a EN 218-3 – Acesso ao Aeródromo de Bragança, no valor de 37 005 732\$00 (cfr. Inf. 02/05/36 da CE de 97.10.03).
- Alteração da ligação provisória à EN 218 – Fronteira de Quintanilha, no valor de 159 883 987\$00 (inf. 02/05/40 da CE2 de 97.10.08).
- Ligação entre o IP4 (Rio Frio) e Caçarelhos (prox) En 218 e EN 218-2, no valor de 50 133 000\$00 (cfr. Inf. 02/05/0022 da CE2, de 97.09.18)

Em conclusão, referem os proponentes da Inf. 02/10/0026, que *“...como na obra contratada, existem trabalhos a menos no Nó 1, executados parcialmente pela obra variante de circunvalação de Bragança, e na ligação provisória com a EN 218 no final do traçado, após a contabilização desses trabalhos e do acerto de algumas medições ... este 2º MTMM é de valor nulo...”.*

O mapa de trabalhos referido foi aprovado pelo Vice-Presidente em 98.07.02.

Apesar da existência de 2 MTMM, não se verifica acréscimo no valor da empreitada. Contudo, poder-se-á dizer que a obra encontra-se **desvirtuada do seu objecto inicial**, tendo em conta a **não realização de trabalhos** no valor de 683 545 692\$00 e a **alteração de outros** inclusive de material a aplicar em obra. Aliás, a **alteração da natureza de muitos trabalhos ocasionaram dificuldades no planeamento e execução da obra e daí o seu atraso na conclusão** (cfr. Inf. 02/05/0013, de 98.04.03).

IP5 – Nó Pirâmides – Nó de Barras

Código 01.94.42

DL 235/86, de 18.08

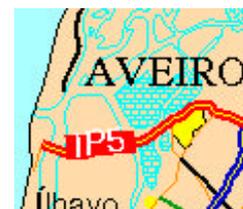
CPI

Base – 2 110 000 000\$00

Prazo – 500 dias

Pela Projectope – Gabinete de Topografia e Projectos, foi elaborado o projecto de execução do lanço do IP5, entre o Nó de Pirâmides e o Nó da Barra.

De acordo com o Parecer n.º 1418, emitido pela Divisão de Projectos e aprovado em 93.09.06, **encontrava-se incluído nas obras de arte individualizadas a nova Ponte sobre o Rio Bouco e o alargamento do viaduto sobre a Rua D. Manuel Trindade Salgueiro.**



O lançamento do concurso ocorreu em 93.08.30, fixando-se nas peças de concurso que *“não estão incluídos nesta empreitada a construção da ponte sobre o Rio Bouco e o alargamento da actual PI sobre a estrada municipal 590 (PI2)”*.

O **acto público** teve lugar no dia **93.12.17**, tendo concorrido 24 concorrentes. Após a análise das propostas foi proposto pela CAP a adjudicação ao concorrente n.º 6, Conduril SA, pelo valor de **2 595 005 116\$00**, com um prazo de execução de **500 dias**.

Não foi dado cumprimento ao disposto no art. 103º, nº1, al. a), do CPA, isto é, não se procedeu à audiência prévia.

O **Disp. de adjudicação** foi preferido pelo SEOP, Álvaro Magalhães em **94.03.22** e recaiu sobre a Inf. 5CT/DO de 94.03.17, tendo a minuta sido visada, em 94.04.06, e o **contrato** celebrado em **94.04.12**.

A **consignação parcial** dos trabalhos teve lugar a **94.05.10**, de acordo com o disposto no art. 140º do DL n.º 235/86, de 18.08, entre o Km 0+000 e 2+000 do traçado do projecto, incluindo a construção do caminho paralelo.

Em 94.06.20, foi elaborado um **2º auto de consignação parcial**.

Pela Inf. 347/DSP-DCT, de 94.08.04, do Eng.º Civil, foi proposta a **inclusão da construção da “Ponte sobre o Rio Bouco” na empreitada “Nó de Pirâmides – Nó da Barra”,** adjudicada a Conduril S.A..

Por determinação do Chefe de Divisão de Construção da DSP, procedeu-se à análise de proposta da firma adjudicatária, a “Conduril, S.A., no valor de **494 919 750\$00** (s/ IVA), tendo-se **concluído pela razoabilidade da mesma**, uma vez que os preços unitários globalmente se consideravam ao nível dos contratuais para a empreitada **“Nó Pirâmides – Nó Barra”**.

De referir, no entanto, que na dita Informação faz-se menção do responsável pelo projecto da Ponte sobre o Rio Bouco (“Gabinete J. L. Câncio Martins. Ld.ª”), e de sua aprovação em 94.05.27 pelo Vice Presidente da JAE.

A proposta foi autorizada por Desp. do SEOP, Álvaro de Magalhães em 94.09.12.



Tribunal de Contas

Tendo sido aprovado o projecto e a adjudicação ao empreiteiro “Conduril, S.A.”, foi proposta a inclusão dos trabalhos respeitantes à construção da Ponte sobre o Rio Bouco no contrato de construção do “**Nó de Pirâmides – Nó de Barra**”, **como adicional**. (cfr406/DSP-DCT, de 3.10.94)

Do conteúdo da informação ressalva-se o seguinte:

“A construção do prolongamento do IP5 entre o Nó de Pirâmides e o Nó da Barra obriga à construção de uma nova ponte sobre o Rio Bouco (...) Ponderando ainda a necessidade de conjugar as actividades de execução de ponte e acessos com vista à abertura do tráfego deste lanço do IP5, foi superiormente julgado conveniente ser a mesma entidade a executar outros trabalhos”. Como tal “... foi autorizada a adjudicação da obra de execução da nova ponte s/ Rio Bouco como trabalhos a mais à empreitada em curso”.

Esta fundamentação que o dono da obra – JAE – apresenta para a inclusão como adicional ao contrato inicial da empreitada de construção da estrada, a Ponte sobre o Rio Bouco, não procede, tendo em conta que **não se encontrava incluída no projecto posto a concurso**, por decisão da JAE ⁽¹³²⁾.

Classificados pelo dono da obra os presentes trabalhos, como trabalhos a mais, enquadrados no art. 27.º do DL n.º 235/86, coloca-se desde logo a questão de saber se, sendo trabalhos de espécie diversa dos previstos no contrato, **a sua execução respeita à mesma empreitada**.

Surge então a dúvida sobre se estamos **perante alterações ao contrato inicial ou perante obra nova** ⁽¹³³⁾.

No caso em análise, face aos elementos patenteados e dada a autonomia do processo de construção de O.A. tratou-se de uma obra nova e não de trabalhos a mais.

Atento o valor e a natureza dos trabalhos, o procedimento legal a adoptar deveria ter sido o concurso público, pelo que a falta do mesmo fere de nulidade o adicional em apreço (art.º 133º, n.º s 1 e 2, al. f), do CPA), pelo que, o seu pagamento foi ilegal.

De acordo com o conteúdo da carta ref. 001909/DSP-Dct, de 94.10.04, a elaboração de **proposta para autorização dos trabalhos a mais e cabimentação de verba necessária à sua realização, deverá ser feita pela DSCt e posteriormente transferida para a DSP**. Esta transferência efectivou-se em 95.04.18, tendo sido atribuído o n.º de código de obra 01.95.70

A **formalização do adicional foi autorizado por Desp.** do SEOP em 94.11.09, proferido na Inf. 123/94 Div. Obras, de 94.12.07. Nesta mesma inf. esclarece-se que a inclusão da nova ponte sobre o Rio Bouco no lanço do **IP5 Nó Pirâmides – Nó Barra**, deveu-se ao facto de no momento do lançamento do concurso do referido troço não estar ainda concluído o projecto da Ponte.

⁽¹³²⁾ A execução de trabalhos a mais em contratos de empreitada de obras públicas obedece ao condicionalismo legal previsto actualmente no art.º 26º do DL 405/93, de 10.12, e, no caso em apreço no art. 27º do DL 235/86, de 18.08. De acordo com o art.27º do diploma citado, para que os trabalhos a executar pudessem ser considerados como trabalhos a mais era necessário que se verificassem certos requisitos, a saber:

- Os trabalhos reportarem-se à mesma empreitada;
- Serem necessários à execução da obra;
- Resultarem de circunstância imprevista;
- Não poderem ser técnica ou economicamente separados do contrato principal.

⁽¹³³⁾ A este respeito, escreveu o Prof. Vaz Serra (BMJ, n.º 145, pág. 88) *“...as simples alterações (...) são modificações das modalidades de obra, respeitam, portanto à obra convencionada, limitando-se a alterar alguma ou algumas modalidades dela; (...) as obras novas ou trabalhos extraordinários são os trabalhos que tendo embora, alguma relação, alguma conexão com a obra originária todavia não podem considerar-se parte dela (...).”*

Relatório de Auditoria ao Programa “Modernização da Rede Fundamental”

A minuta do 1º adicional foi submetido a fiscalização prévia em 95.01.03 e **visada** pelo TC em 95.01.13.

Conforme a Inf. 3/06/0007, de 95.02.27, foi **autorizado o redimensionamento do pavimento**, que se tornou necessário por aumento de tráfego pesado, devido à abertura da via de cintura portuária que liga o Nó de Barra ao Porto de Aveiro.

Os trabalhos de redimensionamento vêm a ser propostos para inclusão no 2ºMTMM (cfr. Inf. 3/06/0014 de 95.03.20), para além de **outros trabalhos não previstos** e outros **resultantes de omissões do projecto**.

O **conjunto destes trabalhos a mais que ascenderam** ao montante de **485 264 321\$00** (s/IVA), foram incluídos no 2º Adicional celebrado em 95.06.21 e visado pelo TC em 95.07.10.

A 31 de Março de 95, através da Informação 210/DSP/DCT e por determinação superior, procederam os serviços à análise de proposta por parte da “Conduril-SA” sobre o **alargamento e substituição do tabuleiro do viaduto sobre a Rua D. Manuel Trindade Salgueiro**, no valor de **197 830 704\$00** (s/ IVA), em regime de série de preços, tendo sido considerada como razoável e aprovados os trabalhos pelo SEOP, em 95.04.04..

Pela Inf. 312/DSP-DCs, de 95.05.10, foi apresentado o MTMM, fazendo-se referência a que as presentes obras, **sendo complementares do alargamento de estrada e caso não sejam executadas, podem vir a comprometer a abertura ao tráfego se não forem realizadas conjuntamente com os trabalhos de empreitada inicial**.

Ora, tal afirmação parece-nos despropositada uma vez que, **atendendo à necessidade dos trabalhos e complementariedade da construção do troço, deveriam os mesmos ter sido lançados juntamente com a empreitada inicial, como aliás se prevê no estudo da Projectope**.

A não submissão à concorrência destes trabalhos **suscita dúvidas quanto à razoabilidade dos preços apresentados** pela adjudicatária Conduril, S.A. que, apesar do dono da obra justificar como aceitáveis, **podem não ter sido os mais vantajosos para o Estado**. Isto é, com este procedimento “*fechado*”, tipo “*ajuste directo*”, **os interesses financeiros públicos podem ter sido prejudicados**.

Contrariamente ao que consta na proposta inicial (mapa de medições), a adjudicatária apresentou proposta para a execução do alargamento com base em elementos desenhados e entregues pela JAE, que compreendiam uma definição geométrica do traçado em planta e em perfil longitudinal, bem como do dimensionamento pretendido para a obra da arte.

Em 95.05.26, foi elaborada nova Inf. 3/06/0057 a submeter à aprovação e autorização do SEOP os **trabalhos a mais** no valor de **197 830 704\$00** (s/IVA), a qual obteve Desp. favorável em 95.06.20. O acréscimo de trabalhos foi formalizado através do 3º Adicional, em 95.07.26, e, visado pelo TC, em 95.09.04.

Em 95.08.21, a adjudicatária apresenta ao dono da obra – JAE – **pedido de prorrogação do prazo da empreitada por 221 dias**, alegando **atraso na expropriação dos terrenos**. Tal prorrogação foi autorizada pelo Vice-Presidente, em 95.12.11, por Desp. proferido sobre a Inf. 3/06/0170, de 95.11.27.

Na mesma inf. faz-se referência a que, para além da **falta atempada da entrega dos terrenos necessários ao normal desenvolvimento do plano de trabalhos, também se justifica a prorrogação por força da autorização dos trabalhos a mais** (cfr. Art.º 129º do DL 235/86, de 18.08).

Sob proposta do Director de Fiscalização, foi elaborada a Inf. 3/06/0154, de 95.11.16, propondo a **aprovação e autorização superior de trabalhos a mais** no valor de **119 323 450\$00** (s/ IVA),



Tribunal de Contas

justificados pela necessidade de quantificar as medições dos respectivos projectos (subida da razante dos Ramos C-F do N.º 2 e plena via) que haviam sido estimados em MTMM anteriores.

A despesa adicional, posteriormente formalizada através do 4.º Adicional, foi autorizada pelo SEOP em 96.01.16, tendo o contrato sido celebrado em 96.02.06 e visado pelo TC em 96.03.11.

Por **atraso na Declaração de Utilidade Pública (DUP)** da parcela 24 A, indispensável à conclusão do alargamento do viaduto sobre a Rua D. Manuel Trindade Salgueiro, o prazo foi prorrogado, ficando a data final da obra dependente da referida publicação (cfr. Inf. 5-CT de 16.4.96).

Este pedido de prorrogação do prazo foi, posteriormente, autorizado pelo Presidente da JAE, conforme Desp. exarado na Inf. 3/06/090, de 96.04.17.

Pela DSP-DCs, através da Inf. 239/DSP-DCS, de 96.04.26 foi proposto à consideração superior a **aprovação de trabalhos a mais** no valor de **23 537 680\$00** (s/ IVA) respeitantes ao viaduto sobre a Rua D. Manuel Trindade Salgueiro, tendo os mesmos sido aprovados pelo Director dos Serviços de Pontes em 96.05.15.

Quase em simultâneo, foi elaborada a Inf.238/DSP-Dct datada de 29.4.96, propondo a **autorização e aprovação de trabalhos a mais** no valor de **134 365 587\$00** (s/ IVA), respeitante a trabalhos da Ponte sobre o Rio Bouco, que *“por circunstâncias que não compete aqui analisar, foi elaborado um 4.º Adicional à empreitada que, tendo englobado diversos trabalhos a mais às obras de Estrada não incluiu os da Ponte sobre o Rio Bouco”* (cfr. Inf. 3/06/1059 de 95.11.16).

Este MTMM incluiu **um tipo de trabalhos que, por determinação superior**, foi solicitado à adjudicatária executá-los, *“por se encontrar a trabalhar no local”*, tais como remoção das lombas de controle de velocidade, eliminação dos ressaltos das chapas metálicas, limpeza de pavimento, rega betuminosa, colocação de micro-betuminoso e a sua compactação. Estes mesmos trabalhos foram aprovados pelo Director de Serviços de Pontes em 96.05.15.

Em 23 Maio 1996, pela Inf. 3/06/116 foi elaborada uma proposta (cujo proponente não se encontra identificado) colocando à consideração superior a **aprovação do MTMM (5.º)** no valor de **157 903 267\$00** (s/ IVA) (ou seja 134 365 587\$00 trabalhos Ponte s/ o Rio Bouco + 23 537 680\$00 trabalhos do viaduto D. Manuel Trindade Salgueiro).

O montante global de **184 746 823\$00** foi autorizado pelo SEOP, em 96.07.24, formalizando-se através do 5.º Adicional, celebrado em 96.07.31 e visado pelo TC em 96.09.23. Na sequência desta **aprovação foi autorizado o novo plano de trabalhos e cronograma financeiro** (cfr. Inf. 3/06/172 de 5.8.96).

Depois de se efectuar a **necessária vistoria aos trabalhos da obra**, com o objectivo de verificar as condições inerentes à abertura do tráfego, foi elaborado, em 95.09.15, o **auto de abertura ao tráfego** da [EN 109-7 – IP5 Pirâmides – Barra](#).

De **acordo com este auto**, à excepção de outros lanços e acessos, verificou-se que o **troço em causa podia ser aberto ao tráfego, já que respeitava as condições técnicas e de segurança preconizadas pela JAE**.

Em 96.05.02, foi elaborado o **auto de abertura ao tráfego** correspondente ao lanço entre o Km 1+700 (proximidade do Viaduto Trindade Salgueiro) e o Km 2+550 (proximidade da ponte do Rio Bouco).

Por requerimento da adjudicatária, Conduril, SA, foi pedida a **prorrogação do prazo de empreitada até 30 de Abril de 1997**, tendo sobre o pedido recaído Desp. do Vice-Presidente, de 97.02.05, proferido na Inf. 3/06/034, autorizando a prorrogação com fundamento na **entrega tardia dos**

terrenos necessários à execução do restabelecimento da P.S.1 e P.I.2 (Viaduto D. Manuel Trindade Salgueiro), enquadrando-se o previsto no art.º 172º do DL 235/86, de 18.8.

A 97.05.15, foi elaborado o **auto de recepção provisório** de empreitada – “**IP5 – N6 Pirâmides – N6 da Barra**”, verificando-se que os trabalhos se encontravam executados de harmonia com as condições previstas no C. Enc. e demais documentos contratuais.

Foi, no entanto, solicitado pelo adjudicatário e aceite pela JAE – dono da obra – que, para efeitos do prazo de garantia, fossem consideradas as datas de 15 de Setembro de 95, 2 de Maio de 1996 e 30 de Abril de 1997, **datas de abertura ao tráfego dos diversos lanços**, isto é, com **retroacção da data do início do prazo de garantia às sucessivas datas constantes nos autos de abertura ao tráfego. Esta situação constata-se ser prática corrente na JAE, não coincidindo na maioria das obras a abertura ao tráfego com o auto de recepção provisório.**

A declaração de recepção da obra (auto) deverá constituir o termo inicial da contagem do prazo de garantia da empreitada, com o decurso da qual a obra é definitivamente recebida.

Ora, a JAE, não recepcionando a obra, mas procedendo à abertura ao tráfego antes da conclusão da mesma, **faz uma utilização antes da recepção, o que nos parece contrário ao previsto nas disposições legais⁽¹³⁴⁾, para além de não assegurar efectivamente o mecanismo do prazo de garantia.**

IP5 – Aveiro – Albergaria

Código – 01.87.46
DL 235/86, de 18.8
CPI
Preço base – 2 500 000 000
Prazo execução – 1 150 dias

O **acto público** realizou-se no dia 26 de Fevereiro de 1987, tendo-se apresentado a concurso 13 concorrentes os quais foram admitidos.

Após a análise das propostas pela Comissão nomeada para o efeito, foi proposto que a adjudicação recaísse no concorrente n.º 1 – Consórcio – Teixeira Duarte, Ldª, João Cerejo dos Santos e Rosas Construtores, Ld.ª pelo preço de



2 466 568 684\$00 (s/ IVA) e com um prazo de execução de **1 150 dias**, o que foi autorizado para Desp. do SE, em 16 de Junho de 1987 (cfr. Inf. 49/87 DSP de 87.06.05).

A **consignação dos trabalhos** foi feita parcialmente, tendo sido elaborado o 1º auto de consignação parcial em 87.10.02, o 2º auto em 88.03.01, o 3º auto de consignação em 88.07.01 e o 4º e último auto em 88.12.14. A razão das **consignações parciais prendem-se com o facto de não existir acordo com todos os expropriados.**

Deu-se, assim, **início à empreitada sem que o dono da obra tivesse na sua posse as parcelas necessárias para a construção do lanço.**

⁽¹³⁴⁾ Cfr. Art. 194.º, 195.º e 196.º do DL n.º 235/86, de 18.08, e art.º 198.º, 199.º e 200.º do DL n.º 405/93 de 10.12;



9

Tribunal de Contas

A coberto da carta n.º 1652, de 88.03.31, o Consórcio, solicitou um **adiantamento para aquisição de equipamentos destinados a serem utilizados na construção das obras de arte especiais**.

Assim, pela Inf. 162/88 DSP-DCT de 88.05.31, foi proposto e colocado á consideração superior o valor de **184 000 000\$00** de adiantamento, tendo sido proferido Desp. do Vice Presidente da JAE, em 83.06.20, fazendo somente referência à remessa da informação ao GPP e DSCT. Ou seja, **tal adiantamento não obteve autorização de entidade competente**.

Em 88.11.22, através da Inf. 224/88 – Div. Obras, foi indeferido o 2º pedido de adiantamento de **250 000 000\$00**, por **indisponibilidade de verbas** no programa 2 do PIDDAC do ano de 1988.

No decurso da obra, para a execução dos caminhos paralelos, foram convidadas duas entidades a apresentar projecto. Na sequência desse convite foi apenas admitida uma proposta, tendo-lhe sido adjudicado o fornecimento por **2 700 000\$00** (s/ IVA), com o prazo de execução de **180 dias** e com dispensa de contrato escrito.

De acordo com o que consta da Inf. 77/89 – Div. Obras, de 89.04.01, elaborada pelo Eng.º Civil, foi **proposta a elaboração de projectos tanto para obras de arte como para estrada**, resultando daí trabalhos a mais com um custo aproximado de 1 100 000 000\$00, devendo o adjudicatário apresentar proposta de honorários. A proposta foi aprovada pelo SEVC em 89.05.11.

De acordo com a Inf. 188/91 – Div. Obras, de 91.09.04 foi apresentado um 3º MTMM, no valor de **720 771 271\$00** (s/ IVA), constando da mesma que os 1º e 2º MTMM atingiram o montante de **1 709 501 242\$00**, ou seja, **valor superior a 50% de adjudicação**.

Contudo, **não constam do processo os mapas referentes a estes trabalhos nem os adicionais respectivos**.

Pelo consórcio adjudicatário foi solicitado em 91.07.30, pelo ofício 5777/4559, uma **compensação por antecipação de abertura ao tráfego** para 13 de Setembro 1991, no valor de **199 761 443\$00**.

Em função desse pedido foi elaborado a Inf. 195/91 – Div. Obras, de 91.09.18, na qual se opina **que não é de atender à pretensão do consórcio adjudicatário, uma vez que já foi celebrada uma apostilha ao contrato, datada de 19 Setembro 1990, em que acordaram as partes compensar o consórcio em 438 450 000\$00** (s/IVA) desde que a recepção provisória da obra ocorresse impreterivelmente até **31 Janeiro 1992** e a abertura ao tráfego até **30 de Outubro de 1991** (cfr. clausula 1ª da Apostilha).

Com a referida apostilha acordaram as partes que desta forma se restabelecia o equilíbrio financeiro do contrato.

A **causa apontada no texto de apostilha diz respeito às dificuldades em ultimar os processos de expropriações dos terrenos necessários à realização da empreitada**.

Submetida a referida inf. à consideração superior foi o pedido indeferido por Desp. do SEOP em 91.09.24.

Em **94.07.14**, pela Inf. 7/SN/001/94, foi apresentada pelo Eng.º Director de Fiscalização, a **proposta do 4º MTMM de valor 0\$00**, não representando, assim, encargos para o Estado.

Sublinhe-se, no entanto, que no texto de Informação consta que este MTTM **resulta da necessidade de acertar as quantidades finais de empreitada**, em especial, de trabalhos que se incluíram em adicionais.

A **conta final da obra** foi apresentada em 22 Abril 1997 conferida em 12 Agosto do mesmo ano, verificando-se que o valor do contrato que figura na conta (1 800 136 296\$00) não corresponde ao valor da adjudicação (2 466 586 684\$00), para além de **não constar da conta o valor da Apostilha**.

IP5 – Albergaria – Viseu – Lanços H e I

Código 08.84.40

DL 48 871 de 19/2

Procedimento – CPPQ

Preço base – 3 600 000 000\$00

Prazo execução – 1 150 dias

Comparticipação financeira do BEI

A **acto público** de pré-qualificação teve lugar a 27 de Junho de 1984, apresentando-se a concurso 9 concorrentes, tendo um sido excluído.

Após a **análise das propostas**, conforme consta da Inf. 32/Ct de 84.07.16, foi proposta a adjudicação ao concorrente n.º 3 – Consórcio Mota e Companhia e Conduril pelo valor de **2 976 726 727\$70** e com um prazo de execução de **1 150 dias**.



O **Desp. de adjudicação** e autorização da respectiva despesa foi proferido pelo Primeiro-Ministro, em 84.07.18, e a minuta aprovada na mesma data e visada pelo TC em 84.09.21. O contrato foi assinado em **84.08.29**, tendo o **auto da consignação** tido lugar a **84.08.10**. Quer isto dizer que a **consignação teve, assim, lugar antes da celebração do contrato e antes de visada a minuta pelo TC, não existindo como tal qualquer suporte legal para a elaboração do auto**.

O contrato administrativo de obras públicas é o instrumento legal que **vincula as partes**. Ora, sendo o **prazo** uma das cláusulas essenciais do mesmo (cfr. Art.106º, n.º 1, al.- f) e n.º 3 do DL n.º235/86, de 18.08 e art.110º, nº1- al. g) e n.º 3 do DL n.º 405/93 de 11.12), e contando-se o prazo que consta do clausulado do contrato para a execução da empreitada a partir da data da consignação e sendo esta elaborada por auto que deverá ocorrer 30 dias após a assinatura do contrato, salvo se disposição legal em contrário (casos do Ministério da Saúde e Ministério da Educação), **o acto que homologou a consignação contraria claramente as disposições legais**.

Pela Inf. 119/84 – Div. Proj./Ct, 84.06.28, elaborada por um Técnico Assessor, foi feita uma exposição onde se adverte para alguns “**pontos negros**” do IP5 e se apresenta uma proposta de **alteração/transformação de 5 cruzamentos em nós**, a fim de todo o IP5 ficar **sem cruzamentos de nível**, dando, assim, características homogéneas a todo ele.

Refira-se que no texto da própria informação faz-se **referência à perigosidade de alguns lanços, podendo vir a causar acidentes com mortes**.

Em 84.11.29, foi requerido pelo Consórcio um **adiantamento** de 200 000 000\$00, tendo sido autorizado pelo SEOP em 84.11.30, conforme consta da Inf. 202/84 – Div. Obras de 84.11.12.

Para execução de um novo projecto de “**Caminhos Paralelos**” para a variante à EN 16 entre Albergaria e Viseu, solicitou a JAE à Profabril, Lda. proposta para o referido estudo.

Conforme consta da Inf. 107/85 – Div. Proj. / Ct, de 85.06.21, o **valor deste estudo** ascende ao montante de **27 529 742\$00**.

Pelo Eng.º Director da Obra, foi elaborada a Inf. 157/85/DSP-DCT, de 85.08.05, propondo a **aprovação de trabalhos a mais na ponte** sobre o Rio Alfusqueiro, uma das obras de arte incluídas



Tribunal de Contas

na empreitada em análise. O valor dos trabalhos a mais, de **1 195 097\$00**, foi aprovado e a despesa autorizada pelo SEOP em 85.09.03.

Em 85.08.16 foi pelaa Inf. 176/85 – Div. obras, de autoria do Eng.º Civil, proposta a **aprovação e autorização de trabalhos a mais** no valor de **109 328 827\$00** (s/IVA).

O 2º MTMM foi apresentado na Inf. 233/85 – Div. Obras de 85.11.06, pelo Eng.º Civil no valor de 155 765 893\$50 (s/ IVA). Os trabalhos e respectiva despesa foram aprovados pelo SEVC 85.11.28.

Em 86.03.19 (Inf. 60/86, Div. – Obras) foi apresentado pelo Eng.º, o 3º MTMM, no valor de **32 577 951\$00** (s/ IVA), tendo os mesmos sido aprovados pelo SEVC em 86.04.03.

Como **adicional ao estudo** dos “*Caminhos Paralelos*” apresentado pela Profabril, foi proposto o montante de **2 350 000\$00** a **fim de completar o estudo** (cfr. Inf. 49/86 – Div. Proj./CT de 86.03.27).

Face à Inf.94/86/DSP-Dct, de 86.04.11, foi proposto **novo mapa de trabalhos a mais**, relativamente ao **alargamento dos tabuleiros das pontes** sobre os Rios Vouga e Caima, no valor de **20 536 324\$00** (s/IVA), autorizados pelo SE em 86.05.28.

Em 86.06.02 (Inf. 146/86/DSP-DCT) foi apresentado o 3º MTMM, para uma **passagem inferior** a executar entre as Pontes do Vouga e Caima, cujo valor ascende a **13 735 848\$00**, tendo sido autorizado pelo SEVC em 86.07.03.

Em 30 de Dezembro de 1986 foi elaborada uma Informação pelo Presidente da JAE, ao SEVC, dando conhecimento da **necessidade de diversos trabalhos a mais e complementares à empreitada**. Tendo o SEVC autorizado apenas trabalhos no valor de **604 000 000\$00**, a formalizar por **adicional**.

Na sequência do Parecer emitido pelo Assessor, do Gabinete do SEVC, em 86.07.25, sobre **redimensionamento dos pavimentos nas obras em curso** nos IP’s, o SEVC emitiu um Desp., em 86.07.28, onde **enuncia algumas insuficiências**, tais como:

- **qualidade dos projectos postos a concurso, nomeadamente quanto a aspectos geotécnicos e de drenagem;**
- **insuficiência de fiscalização de qualidade dos trabalhos em curso;**
- **controle do tráfego que se faz em contravenção de legislação em vigor, nomeadamente quanto a cargas por eixos;**
- **insuficiente coordenação entre a JAE/LNEC/BRISA, sobre especificações e processos executivos.**

No mesmo despacho determinou-se **que a JAE procedesse a uma revisão exaustiva desses aspectos, propondo aperfeiçoamentos através de programas de acções que permita eliminar ou minimizar as deficiências estruturais**. As acções deveriam ser concertadas com a DGV e a BT/GNR.

Nota-se, sem dúvida, **uma preocupação para melhorar algumas deficiências visíveis que desencadeiam sistematicamente trabalhos a mais**.

O 4º MTMM (Aveiro) e o 3ºMTMM (Viseu), no valor total de **682 684 589\$00**, foram propostos através da Inf. 20/87 – Div. Obras, em 87.01.29, e autorizados pelo SEVC em 87.02.05, tendo-se formalizado no 1º Adicional, visado pelo TC em 87.02.16.

De acordo com a Inf. 37/87 – Div. Obras, de 87.02.20, são apresentados os 4º e 5º MTMM, no valor de **662 814 549\$00** autorizado por Desp. do SEVC em 87.03.05, tendo posteriormente sido celebrado o 2º Adicional neste valor. Com a sua aprovação os trabalhos a mais ascendem a **55% do valor do contrato inicial**.

Relatório de Auditoria ao Programa “Modernização da Rede Fundamental”

A 25 de Maio de 1987 foi requerido pela adjudicatária um 2º **adiantamento** para compra de materiais no valor de **250 000 000\$00**, tendo o pedido sido deferido por Desp. do SEVC, em 87.05.21, que recaiu sobre a Inf. 84/87 – Div. Obras, de 87.05.12.

O **adiantamento** foi autorizado ao abrigo do disposto nos n.ºs 3 e 5 do art.º 188º do DL n.º 48 871, de 19 de Fevereiro de 1969.

Na sequência de várias autorizações superiores para a elaboração de trabalhos de reforço de camada betuminosa de passagem de peões, de execução dos nós de Reigoso e de Vil de Souto, e de pavimentação da berma das vias dos lentos e das fundações de obra de arte sobre a Ribeira de Asnes, foi elaborada a Inf. 229/87 – Div. Obras, de 87.11.30, a propor a aprovação dos 7º e 5º MTMM, no valor total de **365 936 754\$00**, tendo sido autorizado pelo SEVC, em 87.12.10, e formalizado através de um 3º **Adicional** ao contrato.

Em 29 de Agosto de 1988, foi apresentada a Inf. 163/88 – Div. – Obras para aprovação dos 6º e 8º MTMN no valor total de **577 803 083\$00**, autorizado pela SEVC em 88.09.08, e dando origem à celebração do 4º **Adicional** ao contrato, visado pelo TC em 23.9.88,

Para aprovação dos 7º e 9º MTMN foi elaborada a Inf. 222/88 – Div. – Obras, de 88.11.18, no valor global de **506 980 211\$00**, que deu origem ao 5º **Adicional**, autorizado pelo SEVC em 88.12.95 e visado pelo TC em 88.12.30.

Na sequência do pedido do **adjudicatário** foi autorizado pelo SE em 89.02.16 uma 2ª prorrogação do prazo por **290 dias** (Cfr. Inf. 11/89 – Div. – Obras).

Contudo, em 90.02.01, após apresentação do requerimento pelo consórcio adjudicatário de 89.10.02, foi concedido uma 3ª **prorrogação do prazo** por **120 dias** (até 90.03.01), autorizado pelo SECVT (Cfr. da Inf. 4/90 – Div. Obras)

A 4ª **prorrogação de prazo** por **65 dias** (Inf. 104/90 – Div. Obras) foi concedida com o fundamento, entre outros, na execução de caminhos paralelos, substituição da guarda metálica e execução de uma instalação de contagem e classificação de veículos.

Pela Inf. 89/90 – Div. Obras, de 90.04.05, foi proposta a aprovação dos 11º e 8º MTMM, no valor de **205 413 912\$00**, tendo sido aprovada pelo SEOP em 90.05.22, e celebrado o 6º **Adicional ao contrato**.

Em 92.07.07, através da Inf.187/92 – Div. Obras, foi submetida à aprovação o 7º **Adicional** no valor de **8 682 000\$00**, o qual foi autorizado pelo SEOP em 92.08.04, formalizado pelo contrato celebrado em 92.09.22 e visado pelo TC em 92.10.07.

A **recepção provisória** teve lugar no dia **24 Março de 1993**, considerando-se que a mesma se tornava definitiva uma vez que os trabalhos ficavam concluídos, em 10 Novembro 1988.

Porém, a **13 de Setembro de 1994**, foi elaborado o **auto de recepção definitiva** da empreitada respeitante às **obras de arte individualizadas**, não existindo, então, a recepção provisórias destas obras.

A **conta final da obra consta do processo**, sendo que a sua elaboração foi feita em separado quer se trate de construção de estrada ou obras de arte, existindo **divergência relativamente aos valores de adjudicação**.



Tribunal de Contas

IP5 – Variante a Viseu – Lanço G

Cód. 18.85.40

DL 48871, de 25/2/69

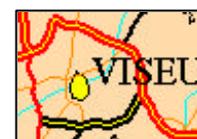
CPI

Preço base – 850 000 000\$00

Prazo de execução – 850 dias

A acto público teve lugar a 29 de Maio 1985 e apresentaram-se a concurso 17 concorrentes.

Após a análise das propostas, a CAP propôs a adjudicação ao concorrente n.º 9, “**Tecnovia, Ld.ª**”, pelo valor **839 921 438\$00** (s/ IVA) e com um prazo de execução de **850** dias. A adjudicação e respectiva despesa foram autorizadas pelo MES em 85.06.21, por Desp. proferido na Inf. 25/CT, de 85.06.19.



O contrato foi celebrado aos 19 de Julho de 1985, tendo a minuta sido visado pelo TC em 85.07.05.

O **auto de consignação dos trabalhos** teve lugar a **7 de Agosto de 1985**.

Em 14 de Outubro de 1985 foi solicitado pelo adjudicatário um **adiantamento** no valor de **209 980 359\$50**, para aquisição de equipamento e materiais a utilizar na execução da obra (cfr. art.º 188/5 do DL 48871 19.02.69).

Pela Informação 263/85 – Div. Obras, de 85.12.09, foi formalizado o pedido e autorizado pelo Vice-Presidente, em 85.12.17.

Em 86.02.24, através da Inf. 41/86 – Div. Obras foi autorizado pelo SEVC, em 86.02.27, o **2º adiantamento** ao empreiteiro, no valor de **177 738 359\$50**.

De acordo com a Inf. 220/86 – Div. Obras de 86.10.22, foi proposto o **1º Adicional** no valor de **212 768 864\$00**, tendo sido autorizado pelo SEVC em 86.11.13, e formalizado o contrato em 87.01.06, depois de visada a minuta pelo TC em 86.11.25.

A 31 de Janeiro 1987, o empreiteiro solicita ao dono da obra um **3º adiantamento** no valor de **53 192 216\$00**, o qual foi **indeferido pelo Presidente da JAE**, por Desp. de **87.04.14**, exarado na Inf. 61/87 – Div. Obras, de 87.04.09.

Em 87.05.04, foi elaborada a Inf. 77/87 – Div. Obras, solicitando autorização para aprovação do PT e CF e **1ª prorrogação de prazo de 215 dias** (até 88.07.07), sem pagamento de multa e com encargos suplementares para o Estado no tocante à revisão de preços (cfr. n.º 2 do art.º 126º do DL 48871), que mereceu Desp. de concordância do SE em 87.05.21.

Por Desp. do SE, de 88.06.30, exarado na Inf. 122/88 – Div. Obras de 88.06.23, foi autorizado a celebração do **2º Adicional** ao contrato no valor de **46 738 001\$00**, tendo o contrato sido celebrado em 88.09.13, e uma **2ª prorrogação de prazo de 100 dias**.

Sob proposta do Eng.º Civil (cfr. Inf. 233/88 – Div. Obras, de 88.12.12) foi apresentado para aprovação o **3º Adicional** no valor de **388 679 678\$00**, e a **3ª prorrogação de prazo de 393 dias** (até 89.12.14), tendo sido autorizado pelo SE, em 88.12.15, e o **contrato** celebrado em **89.01.25**.

Já depois de expirado o prazo de execução incluindo as prorrogações (850 d + 215 d + 100 d + 393 d = 1 558 dias), foi feita a Inf. 280/89 – Div. Obras, de 89.12.20, solicitando autorização para a

Relatório de Auditoria ao Programa “Modernização da Rede Fundamental”

celebração do **4º Adicional** no valor de **227 032 784\$00**. Os referidos trabalhos e inerente despesa foram autorizados pelo SEVE em 89.12.28.

O contrato adicional foi celebrado em 26 de Janeiro de 1990, tendo o pedido de **prorrogação de prazo de 144 dias** (4º) só sido solicitado através da Inf. 42/90 – Div. Obras, de 90.02.23, e autorizado pelo SEC em 90.03.15.

Apesar da 4ª prorrogação do prazo terminar em 90.05.15, foi elaborada, em 90.09.21, a Inf. 213/90 – Div. Obras a pedir autorização para a celebração do **5º Adicional** no valor de **40 907 052\$00**. Foi o referido adicional autorizado pelo SEOP em 90.10.09, e o contrato celebrado em 24 Outubro 90.

Na sequência deste adicional foi pedido a **5ª prorrogação de prazo de 350 dias** (até 91.04.30), tendo sido autorizada pelo SEOP em 91.04.30

Em 92.03.09, pela Inf. 45/92 – Div. Obras foi pedida autorização para a elaboração do **6º Adicional** no valor de **4 398 395\$00**, tendo o SEOP autorizado em 92.04.21, e o contrato sido celebrado em 28 de Agosto 1992.

A **recepção provisória** teve lugar a **3 de Setembro 1993**, acordando-se que a recepção da estrada fosse considerada definitiva, em virtude da obra ter aberto ao tráfego em 88.11.10.

A **conta final** da obra foi assinada em **6 de Setembro de 1993** e o auto da **recepção definitivo das obras de arte a 94.05.17**.



9

Tribunal de Contas

IP5 – Prime – Mangualde

Cód. –
DL 48871, 25/2/69
C.P.
Preço – 224 439 000\$00
Prazo – 600 dias

O auto público teve lugar a 30 Maio 1980, tendo-se apresentado a concurso 9 concorrentes.

Após a análise das propostas foi proposta pela CAP a adjudicação ao concorrente n.º 6, **Construtora do Tâmega, Ld^a** pelo valor de **223 945 430\$00** e prazo de execução de **600 dias**.



A proposta foi colocada à consideração superior através da Inf. 58- CT/80 – Div. Obras de 80.07.03 e autorizada pelo MOP em 80.07.09.

A minuta do contrato foi visada pelo TC, em 80.11.03, e o contrato celebrado em 22.10.80.

A 82.06.02, pela Inf. 148/82 – Div. Obras, foi apresentado o 1º MTMM, no valor de **9 199 743\$50**, autorizada pelo SEOP em 82.07.07, tendo-se formalizado através do **1º Adicional** datado de 13 de Agosto 1982.

De acordo com a Deliberação n.º 15 do Conselho Directivo de 82.09.27, a DE Viseu propõe para aprovação o 2º MTMM no valor de 8 004 291\$00 (cfr. Inf. 352/82 – Div. Obras, de 82.11.24), dando origem á celebração do **2º Adicional** ao contrato no mesmo valor (**8 004 291\$00**), datado de 26 de Março 1983.

Da **necessidade de refazer toda a concepção do projecto dos caminhos paralelos**, resultaram **trabalhos a mais** que são quantificados e identificados no **3º MTMM**, no valor de **22 784 700\$00**, formalizado no **3º Adicional** ao contrato e visado pelo TC em 83.04.15.

No processo de obra supra identificado **não constam quaisquer outros elementos, nomeadamente a recepção provisória, a recepção definitiva nem a conta final da obra**.

IP5 – Mangualde / Fornos de Algodres / Celorico da Beira

Cód. 18.83.41

DL 48871

CPIPQ

Preço – 1 450 000 000\$00

Prazo – 750 dias

A 26 Março 1982, na fase de pré-qualificação, foi proposto pela CAP a passagem à 2ª fase de apenas 11 concorrentes, dos 20 que se apresentaram a concurso (cfr. Inf. 7/82/CT de 82.06.21).

A 14 de Outubro de 1982, teve lugar o **acto público**, tendo-se apenas apresentado 8 propostas. Com vista à adjudicação foram analisadas as propostas e emitido o parecer da na Inf. 72/CT, de 82.11.10, no sentido de se adjudicar a empreitada ao consórcio “**EMPEC, Ld.**”, pelo valor de **1 533 757 375\$00** e prazo de execução de **750 dias**.



Esta proposta foi autorizada pelo Primeiro Ministro, em 83.09.21.

A minuta do contrato foi visada pelo TC, em 83.11.16, tendo o auto de consignação tido lugar em 29 Setembro 1983 (antes do visto do Tribunal).

Em data que se desconhece surge um **1º MTMM** no valor de **94 691 423\$00**, **não tendo sido reduzido a escrito ao abrigo da cláusula 13.26 do C. Enc.** (“*Quando houver alteração na obra, donde resultem trabalhos a mais cujo valor não exceda a importância de 10% do valor total de contrato, será dispensado o contrato adicional respectivo*”)⁽¹³⁵⁾.

O **2º MTMM**, no valor de **78 500 400\$00**, foi apresentado para aprovação na Inf. 33/86 – Div. Obras de 86 02.12, autorizada pelo SEVC em 86.02.13 e formalizada através do **1º Adicional** datado de 86.06.23 (minuta visada pelo TC em 86.06.04).

A 10 Março 1986, através da Inf. 51/187/DSP-DCT, foram autorizados por Desp. do SEVC, de 87.04.02, a **realização de trabalhos a mais nas obras de arte**, no valor de **2 383 110\$00 – 7º MTMM** – tendo já sido autorizados trabalhos no valor de **37 110 863\$00** (3 947 150\$00 + 296 846\$00 + 11 298 809\$00).

De referir que o **valor dos trabalhos a mais respeitantes às O.A.** e o valor do **1º MTMM** (39 283 161\$00 + 94 691 423\$00) **não foram reduzidos a escrito**, ao abrigo da cláusula 13.26 do C. Enc..

⁽¹³⁵⁾ Durante alguns anos, a JAE, incluiu nos seus cadernos de encargo-tipo uma cláusula que dispensava o dono da obra de reduzir a escrito os contratos adicionais que não ultrapassassem 10% do valor da adjudicação. Através da Decisão n.º 1655/97 da 1.ª secção – TC, em Sessão Diária de Visto de 24/03/97, foi recusado o visto ao proc. n.º 105/97, pronunciando-se o TC pela ilegalidade da cláusula. A não redução a escrito dos adicionais (obrigatório por lei) inviabiliza a apreciação por parte do TC de em sede de fiscalização prévia, *fiscalizar a legalidade e o cabimento orçamental do contrato gerador de despesa.*



9

Tribunal de Contas

O 3º MTMM foi o proposto através da Inf. 52/87 – Div. Obras, de 87.03.18, no valor de **394 743 991\$00**, tendo esta sido aprovada pelo SEVC, em 87.04.09, e formalizada através do 2º Adicional celebrado em 10 de Julho 1987.

Em 87.11.02, pela Inf. 203/87 – Div. Obras, foi solicitada autorização para aprovação do 4º MTMM e respectiva despesa, no valor de **102 709 772\$00**, o deu origem ao 3º Adicional, datado de 88.12.14.

O 5º e último MTMM foi apresentado na Inf. 209/88 – Div. Obras, datada de 88.11.04, no valor de **78 024 558\$00** e formalizada através do 4º Adicional do mesmo valor, datado de 89.01.25.

O auto de **recepção definitiva** teve lugar a **19 Novembro 1991** não tendo existido auto de recepção provisória.

A **conta final** da obra foi apresentada em **Fevereiro 1992**.

IP5 – Celorico da Beira / Guarda – Lanço E

Cód. 09.86.73- O.A.
Cód. 09.85.40.Est.
DL 48871 de 19.02.69
CPIPQ
Preço – 2 100 000 000\$00
Prazo – 1 000 dias

Dos 23 concorrentes que se apresentaram na 1ª fase de pré-qualificação, propôs a CAP, que só os classificados até ao 13.º lugar fossem convidados a apresentar propostas.

O ofício-convite foi dirigido aos 13 concorrentes, tendo apenas 9 apresentado proposta conforme consta da **acta do acto público** realizado em 86.05.22.

Depois de avaliadas as propostas, a CAP colocou à consideração do SEVC a adjudicação ao concorrente n.º 1, “**Mota e Companhia. Ldª.**”, a empreitada pelo valor de **2 865 201 553\$00** e prazo de execução de **1 000 dias**, tendo sido autorizado em 86.07.03.

O **contrato foi celebrado em 29 Julho 1986**, depois de a minuta ter sido visada pelo TC em 86.07.10.

O **auto de consignação** teve lugar a **11 de Agosto de 1986**.

A 86.09.15, foi pedido pelo empreiteiro a concessão de um **adiantamento** de **500 000 000\$00** para aquisição de equipamentos diverso. O montante foi autorizado por Desp. do SEVC em 86.12.04, proferido na Inf. 253/86 – Div. Obras de 86.11.27.

A 86.12.29 foi solicitado pelo empreiteiro um **2º adiantamento**, no valor **200 000 000\$00** para aquisição de equipamento. Ao abrigo dos n.º s 3 e 5 do art.º 188º do DL 48871, de 19.2.69, foi concedido o 2º adiantamento conforme consta da Inf. 265/86 – Div. – Obras, de 86.12.31, com Desp. favorável do SEVC em 86.12.31.



Relatório de Auditoria ao Programa “Modernização da Rede Fundamental”

O **1º MTMM** no valor de 242 710 146\$00 foi submetido à consideração superior através da Inf.153/88-Div.Obras, de 88.07.29. A autorização foi proferida pelo SEVC, em 88.08.11, não tendo sido reduzido a escrito o contrato adicional ao abrigo da cláusula 13.26 do C. Enc..

Em cumprimento dos Desp.s exarados da DE Guarda, foi elaborada a Inf. 127/89 – Div. Obras de 89.06.20, a propor a aprovação do **2º MTMM** no valor de **581 014 097\$00**, autorizados por Desp. do SEVC, em 89.06.29, tendo sido formalizado através do **1º Adicional** em 89.09.11.

O **3º MTMM**, no valor de **52 474 907\$00**, foi apresentado através da Inf. 202/84 – Div. Obras, de 89.08.23, na sequência da Inf. 41/89 – DSP-Dct, de 89.04.26, dizendo respeito às obras de arte individualizadas, tendo merecido Desp. de autorização do SEVC, em 89.10.09. Os referidos trabalhos foram formalizados através do **2º Adicional** celebrado em 6 Novembro 1989.

O **4º MTMM** foi proposto através da Inf. 92/90 – Div. Obras, de 90.04.10, no valor de **662 399 922\$00**, aprovado pelo SEOP, em 90.05.29, e formalizado pelo **3º Adicional** ao contrato celebrado em 19 Junho 1990.

Em 90.05.15 foi autorizada uma **1ª prorrogação** por **117 dias**, tendo o empreiteiro, em 90.08.09, solicitado uma **2ª prorrogação por 380 dias**, reportada à data de 90.09.15 para a conclusão dos trabalhos. A referida prorrogação foi autorizada pelo SEOP, em 90.08.28 (cfr. Inf. 188/90 – Div. – Obras, de 90.08.16).

Não consta no processo o **auto de recepção provisória de obra**; o **auto de recepção definitivo** foi elaborado a **23 de Março 1995**, tendo a abertura ao tráfego ocorrido em 89.10.14 e a conclusão dos trabalhos em **90.09.16**.

A **conta final da obra** foi elaborada em **94.06.23**.

IP5 – Guarda / Vila Formoso (Lanço F)

CÓD. – 09.83.41

DL 48871

CPIPQ

Preço base – 1 350 000 000\$00

Prazo – 730 dias

O **acto público** teve lugar a 82.09.30 após terem sido pré-qualificadas 14 propostas.

Depois de análise pela CAP foi proposta a adjudicação ao concorrente n.º 1, “**Zagope / José Bento Pedroso e Filhos, Lda.**”, no valor de **1 184 865 496\$50**, e prazo de execução de **730 dias**.



O Desp. de autorização da despesa e de adjudicação foi proferido pelo Primeiro-Ministro, em 83.09.21 (cfr. 73/CT, de 82.11.10).

O **contrato** foi celebrado em **29 Setembro 1983**, tendo a **minuta** sido visada em **83.11.15**, e o **auto de consignação** teve lugar a **83.09.29**, isto é, **antes do TC se ter pronunciado pela legalidade do procedimento**, tendo **o dono da obra assinado o contrato com o empreiteiro, contrariando as disposições legais**.



Tribunal de Contas

O **1º MTMM**, referido na Inf. 28/84 – Div. Obras de 84.02.06, no valor de **34 693 194\$70**, foi autorizado pelo SEOP, em 84.03.02, não tendo sido celebrado contrato escrito ao abrigo da cláusula 13.26 do C. Enc..

Depois de ter sido requerido pelo Consórcio foi concedido, em 85.01.30, um **1º adiantamento** no valor de **65 000 000\$00**.

Em 22 de Março, do mesmo ano, foi solicitado pelo empreiteiro um **2º adiantamento** no valor de **120 000 000\$00** o qual foi autorizado conforme consta da Inf. 64/85 – Div. Obras de 85.04.04.

O **2º MTMM**, com o valor de **52 516 945\$50**, foi apresentado através da Inf. 32/86 Div. – Obras, de 86.02.12, e foi autorizado pelo SEVC, em 86.02.13, **não tendo sido formalizado por escrito** (cfr. cláusula 13.26 C. Enc.).

A 18 de Fevereiro 1986, o empreiteiro solicitou um **3º adiantamento** no valor de **60 000 000\$00**, tendo sido autorizado pelo SEVC, em 86.05.28 (Inf. 55/86 – Div. Obras de 86.03.13).

Na **mesma data** foi igualmente solicitado pelo empreiteiro um **outro adiantamento** de **40 000 000\$00 para obras de arte um curso**, o qual foi indeferido conforme consta na Inf. 95/86/DSP-DCT, de 86.04.15.

Pela Inf. 122/86/DSP-DCT, de 86.05.13, foi proposto a aprovação de um **MTMM**, relativo à construção das obras de arte individualizados, no valor de **19 199 877\$60**. A respectiva despesa foi autorizada pelo SEVC em 86.05.28.

Pela Divisão de Obras foi elaborada a Inf. 116/86, de 86.05.20, a qual submeteu à consideração superior a aprovação do **3º MTMM**, no valor de **66 336 958\$00**, sendo posteriormente autorizado pelo SEVC, em 86.06.12, e formalizado através do **1º Adicional** ao contrato.

O **4º MTMM**, no valor de **167 498 441\$00**, foi colocado à consideração superior pela Inf. 228/86 – Div. Obras, de 86.12.30, e autorizado pelo SEVC, em 87.01.16, tendo posteriormente dada origem à celebração do **2º Adicional**.

O **5º MTMM**, no valor de **21 731 772\$00**, foi apresentado através da Inf. 124/90 – Div. Obras, de 90.05.21, tendo sido aprovado pelo SEOP, em 90.05.22, dando origem á celebração do **3º Adicional**.

A **abertura ao tráfego** teve lugar em 87.12.12 e o auto de **recepção provisória** foi lavrado em **91.09.25**, considerando-se o mesmo como **auto de recepção definitiva**.

IP5 – Variante à EN 16 em Vilar Formoso

CÓD. – 09.88.40

DL n.º 235/86

CPI

Preço base – 540 000 000\$00

Prazo – 540 dias

O **acto público** teve lugar no dia 29 de Março 1989, tendo-se apresentado 3 concorrentes a concurso.

Depois da análise das propostas, a CAP, propôs a adjudicação ao concorrente n.º 1, “**Conduril, S.A.**”, pelo valor de **561 280 371\$00** e prazo de execução de **540 dias**, conforme consta da Inf. 17/CT, de 89.05.15.

Relatório de Auditoria ao Programa “Modernização da Rede Fundamental”

A **adjudicação foi autorizada pelo SEVC**, em 89.06.01, tendo o contrato sido celebrado a 19 de Julho 1989 depois de visada a minuta pelo TC, em 89.06.21.

O **auto de consignação** dos trabalhos teve lugar a 89.07.14.

Em 91.02.07 foi apresentado o **1º MTMM**, através da Inf. 35/91 – Div. Obras, no valor de **51 941 950\$00**, aprovado pelo SEOP em 91.05.07. De acordo com a cláusula 13.31 do C. Enc., os trabalhos a mais não foram reduzidos a escrito.

Pela Inf. 190/91 – Div. Obras, de 91.09.09, foi submetido à aprovação o **2º MTMM**, no valor de **104 517 661\$00**, o qual foi autorizado pelo SEOP, em 91.10.03, tendo sido formalizado através do **1º Adicional**, celebrado em 21 Outubro de 1991 e visado pelo TC, em 91.11.14.

A 25 Outubro 1991 foi apresentado o **3ª MTMM**, através da Inf. 239/91 – Div. Obras, de 91.10.31, no valor de **125 812 752\$00**, tendo dado origem ao **2º Adicional**, celebrado a 10 Dezembro 1991. A despesa foi autorizada pelo SEOP em 91.11.26.

A **abertura ao tráfego teve lugar a 91.07.10**, tendo em 92.07.15 sido feita uma comunicação alertando para a **existência de trabalhos de acabamentos ainda por executar na obra** razão pela qual não ter tido lugar a recepção provisória.

A 4 de Janeiro 1995 foi elaborado o **relatório final da obra** (conta final) fazendo referência a que os trabalhos encontravam-se em condições de serem **recepcionados definitivamente**.

IP5 – Acesso à Fronteira – Vilar Formoso

CÓD. – 09.86.40 (Projecto)

Procedimento – Ajuste Directo

Preço – 5 266 000\$00

Prazo – 7 meses

Em 24 Abril 1985 foi elaborada a Inf. 32-D/CBR em que se propõe 2 **soluções de ligação do IP5 à fronteira**.

O **projecto do lanço do IP5 Guarda – Vilar Formoso** foi elaborado pela COTEPROL, fixando-se o *terminus* na actual EN 16, no lugar do cruzeiro, a cerca de 1,500 Km da Fronteira. Assim, foi proposto, como melhor solução, aquela que ligasse o Km 36,500 do lanço do **IP5 – Guarda – Vilar Formoso** à actual ponte sobre a Ribeira de Tourões, *terminus* da Avenida, que dá acesso à Fronteira.

Em 29 Agosto de 1985, através da Inf. 155/85 – Div. Proj./ Ct, foram apresentadas 3 propostas para **acesso à fronteira no lanço IP5 – Guarda – Vilar Formoso**, cujos valores se estimaram em 40 000, 78 000 e 112 500 contos, respectivamente.

Pela Inf. 19/86 – Div. Proj./Ct, de 86.01.21, foi proposta a elaboração do projecto de acesso à Fronteira, com base na 3ª hipótese apresentada na Inf. 155/85, **com uma estimativa** de custos que ascendia a **112 500 000\$00**.

De acordo com o ofício da **Direcção-Geral de Alfandêgas**, datado de 17 Janeiro de 1986, a **responsabilidade pelo financiamento de execução dos trabalhos referidos seria desta entidade**.

Foi então proposto que a elaboração do projecto fosse efectuada pela COTEPROL, a mesma empresa que tinha elaborado o projecto do lanço da **IP5 – Guarda – Vilar Formoso**.



Tribunal de Contas

A adjudicação e a respectiva despesa, de **5 266 000\$00** foi autorizada pelo Presidente da JAE, por delegação de competência do SEVC, em 86.05.06, e prazo de execução de **7 meses** (cfr. Inf. 48/86, Div. Proj./Ct de 86.03.21).

Para a execução do Projecto foi solicitado ao empreiteiro do Lanço, José Bento Pedroso e Filho, Ld^a., do **IP5 – Guarda – Vilar Formoso**, que apresentasse orçamento. O valor apresentado foi de **19 550 000\$00**.

A 86.06.24 já os trabalhos se tinham iniciado prevendo-se a sua conclusão para finais de Julho 1986.

De acordo com a Inf. 268/90 – Div. Proj./Ct de 90.10.17, foi autorizado o pagamento dos estudos de reformulações das O.A. integradas na variante à EN 16 em Vilar Formoso, no valor de **431 487\$00**, tendo sido já autorizado as verbas de 292 500\$00 + 924 572\$00, num total, portanto, de **1 648 559\$00**.

O pagamento de execução do projecto foi efectuado pela Direcção-Geral das Alfândegas.

6.6.2 Processos referentes à construção de Pontes

IP1 – Viaduto das Antas no Acesso Norte à Ponte sobre o Rio Douro, no Freixo

CÓD. – 13.94.71

CPI

Preço – 2 100 000 000\$00

Prazo – 600 dias

O **acto público** teve lugar a 20 de Janeiro 1994, apresentado-se a concurso 15 concorrentes, tendo-se sido todos admitidos.

Pela CAP foi proposta a adjudicação da empreitada ao concorrente n.º 10, **Soares da Costa, S.A.**, pelo valor de **1 340 000 000\$00** e prazo de execução de **510 dias** (proposta condicional). O Desp. de adjudicação foi proferido pelo SEOP, em 94.03.11 (Inf. 36/44/DSP, de 94.03.02).

O **contrato foi celebrado** em 9 de Julho 1994, tendo sido efectuadas **3 consignações parciais**. A primeira **consignação** teve lugar a **94.10.04**, a 2^a a **94.11.29** e a 3^a em **95.03.01**.

A **falta atempada da libertação dos terrenos por arrastamento dos processos de expropriações** impediu o adjudicatário de dar início á execução da empreitada, tendo sido, por esse facto, efectuadas **consignações parciais**.

A 14 de Fevereiro de 1995 o empreiteiro solicitou ao dono da obra um **adiantamento** de **200 000 000\$00**. Tal pedido foi formalizado pela Inf. 101/95/DSP-DCT, de 95.02.20, a autorizado pelo Vice-Presidente em 95.03.09.

O **1º MTMM**, no valor de **424 905 592\$00**, foi apresentado em 95.02.24, através da Inf. 112/95/DSP-DCT e autorizado pelo SEOP, em 95.03.07.

Os **trabalhos a mais formalizados** pelo **1º Adicional** ao contrato em **95.06.20**, deram origem a uma **prorrogação de prazo de execução de empreitada** por **161 dias** (cfr. Inf. 90/95 – DSP-RET de 95.03.22).

Relatório de Auditoria ao Programa “Modernização da Rede Fundamental”

Pela Inf. 120/95/DCT, de 95.05.10, foi autorizado o valor de **1 687 140\$00**, como **trabalhos complementares** respeitante à reformulação de cabos, a pagar a EN S.A. (EDP).

A 11 de Dezembro de 1995 foi apresentado pelo empreiteiro um **2º MTMM**, o qual conduz a um **valor adicional de zero uma vez que os trabalhos a mais no valor de 186 247 004\$00 correspondem ao valor dos trabalhos a menos** (cfr. Inf. 699/95/DSP-DCT).

O empreiteiro, através do ofício datado de 10 de Janeiro de 1996, solicita prorrogação de prazo por **148 dias**, transferindo a conclusão da obra para **96.07.23**. A prorrogação foi autorizada pelo Vice-Presidente, em 96.02.13 (cfr. Inf. 29/96/DSP – Dct de 96.01.19).

Através da Inf. 177/96 DSP-Dct, de 96.03.22, foi apresentado o **3º MTMM**, **sem qualquer encargo para o Estado/JAE**, uma vez que o valor dos trabalhos a mais de **35 516 146\$00** é o mesmo que o valor dos trabalhos a menos.

A 19 de Junho de 1996, o empreiteiro solicita mais uma prorrogação de prazo de **59 dias**, passando o final da empreitada para 96.09.20. A prorrogação foi autorizado por Desp. do Vice-Presidente, em 96.07.17, proferido na Inf. 361/96/DSP-DCT, de 96.07.09.

O **4º MTMM** e último, foi apresentado através da Inf. 593/96 – DSP_DCT, de 96.12.09, no valor de **6 115 574\$00** aprovado pelo Vice-Presidente em 96.12-16.

A **recepção provisória** da obra teve no dia **28 Janeiro de 1997**, e de acordo com o respectivo auto, para efeitos de garantia, a data de recepção provisória das obras de arte incluídas na “**Beneficiação de estradas da Circunvalação**”, que quando da aprovação do 1º adicional, passaram a constar de presente empreitada, foi considerada retrotraída à da **abertura ao tráfego 95.09.16**.

IP2 – Soalheira – Covilhã – Pontes s/ as Ribeiras de Mimosa, Ramil e Alpreade e Viaduto ao Km 14,500

CÓD. – 05.95.70

CPI

Preço base – 1 500 000 000\$00

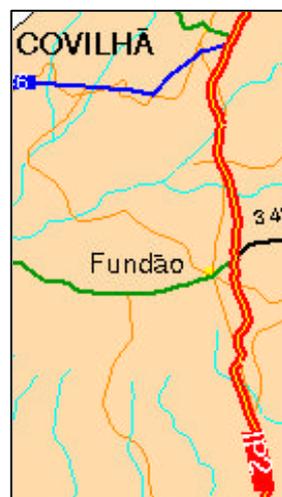
Prazo – 420 dias

O **acto público** teve lugar a 14 Setembro 1995, tendo-se apresentado a concurso 12 concorrentes.

Depois da análise das propostas pela CAP, nomeada para o efeito, foi colocada à consideração superior (cfr. Inf. 75/96/DSP-DCT de 96.05.31) a adjudicação ao concorrente n.º 11, ‘**SOMAGUE – Sociedade de Construções, S.A.**,’ pelo valor de **1 019 457 485\$00** e prazo de execução de **420 dias**; foi proferido Desp. favorável pelo SEOP, em 96.06.26.

A **celebração do contrato** ocorreu a **29 de Outubro de 1996**, e a **1ª consignação parcial** teve lugar a **97.08.18**, devido à parcela n.º 11.5 relativa à **ponte sobre a Ribeira de Alpreade** não se estar disponível em **virtude da expropriação se encontrar em fase de negociação**.

A 4 Março 1998 foi remetido pelo adjudicatário o **auto n.º 1** referente à





Tribunal de Contas

situação de trabalhos a mais e a menos, respeitante ao mês de Fevereiro 1998. Contudo, não consta no processo qualquer **MTMM** nem **Adicional ao contrato**.

Encontra-se arquivado no processo o **Disp. n.º 10/PTE**, de 98.04.16, determinando que:

Nas empreitadas já adjudicadas constantes do anexo ao presente despacho, as funções de gestão acompanhamento e fiscalização dos trabalhos passam de imediato a ser exercidas por técnicos da JAE – Construções, S.A, devendo os adjudicatários serem disso formalmente notificados através de DS Construção e DS Pontes.

Em qualquer dos casos a aplicação de eventuais sanções aos empreiteiros a resolução de situações de incumprimento dos contratos de empreitada ou a consideração de eventuais indemnizações ou prémios, as consignações e eventuais suspensões de trabalhos serão decididas pelo Presidência da JAE mediante informação pormenorizada da JAE, S.A, que habilite a uma decisão devidamente fundamentada.

Os pagamentos aos empreiteiros serão efectuados pela JAE mediante informação sobre a validade dos autos de medição avalizada pelo Conselho de Administração da JAE, S.A, ou por responsável em quem este órgão delegar relativamente a cada uma das obras, assumindo a empresa por inteiro a responsabilidade por eventuais efeitos de falta de exactidão dessas informações.

Devem os serviços de JAE prestar todo o apoio e colaboração que lhes for solicitada pelos membros da Administração da JAE, S.A., ou pelos técnicos em serviço nesta entidade, no domínio, designadamente, de fiscalização e acompanhamento dos empreendimentos.

O presente despacho cessa os seus efeitos na data em que adquirir eficácia o contrato celebrado entre as 2 entidades relativo à mesma matéria.

O contrato em causa foi registado na DGTC com o n.º 9312/98 tendo sido devolvido por duas vezes em Sessão Diária de Visto, a fim de serem solicitadas informações complementares, tendo sido reconhecido o visto tácito em SD de 98.07.10.

No processo não se encontram mais documentos quanto à evolução da obra presumindo-se que os mesmos se encontrem na JAE, S.A..

Constata-se que relativamente aos processos identificados nos anexos do DL n.º 142/97, de 6 de Junho, cuja fiscalização deverá ser efectuada pela JAE, S.A., deixam de ser instruídos com qualquer outra documentação, pressupondo-se que esta foi remetida (originais) para a referida entidade.

IP3 – Variante de Castro Daire (2ª fase) – Pontes s/ o Rio Paiva, Rio Paivô e Nó 3 sobre o Rio Paivô

CÓD. – 18.96.71

CPI

Preço – 1 500 000 000\$00

Prazo – 540 dias

O **acto público** teve lugar no dia 4 de Julho de 1996, apresentando-se a concurso 10 concorrentes, os quais foram admitidos.

Depois de analisadas as propostas, pela CAP nomeada para o efeito, foi proposta, através da Inf. 168/96/DSP/Dct de 96.12.12, a adjudicação ao concorrente n.º 5, “**OPCA – Obras Públicas e Cimento Armado, S.A.**”, pelo valor de **1 327 000 000\$00** e prazo de execução de **540 dias**.

O **Disp. de adjudicação** foi proferido pelo SEOP em **96.12.18**, e o contrato celebrado em 97.03.12.

O **1º auto de consignação parcial** que teve lugar no dia **13 de Agosto de 1997**, apenas se reporta aos trabalhos de campanha de Prospecção Geotécnica, por motivos de o processo de expropriações não se encontrar concluído, e não tendo portanto o adjudicatário tomado posse dos mesmos.

Através da carta AG/002/97, de 97.09.08, o adjudicatário remeteu para autorização pelo dono da obra, de acordo com a cláusula 1.6 do C. Enc., uma proposta de sub-empitada dos trabalhos de prospecção geotécnica à firma Geocontrolo, Lda., tendo recaído o Desp. de autorização na Inf. 370/97 DSP/Dct, de 97.09.08.

O **2º auto de consignação** de trabalhos teve lugar a **22 de Maio de 1998**, não se encontrando ainda concluído o processo de expropriação dos terrenos necessários às outras obras de arte.

O **3º e último auto de consignação** ocorreu no dia **17 de Julho de 1998**.

Não existe mais documentação no processo na JAE julgando-se que sendo uma das obras constantes da relação do DL n.º 142/97 poderá encontrar-se na JAE, S.A.,



IP3 – Lanço Régua – Bigorne (Reconcos) – Viaduto 1 e 2

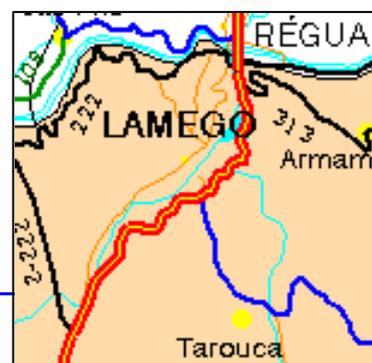
CÓD. 18.94.74

CP

Preço base 700 000 000\$00

Prazo – 600 dias

O **acto público** teve lugar no dia 5 de Maio 94, tendo apresentado propostas 12 concorrentes.





9

Tribunal de Contas

Após análise das propostas foi proposta pela CAP a adjudicação ao concorrente n.º 11, “**Soares da Costa, S.A.**”, pelo valor de **716 510 000\$00** e prazo de **510 dias**, tendo recaído o Desp. autorizador de adjudicação do Vice-Presidente na Inf. 183/95/DSP, de 95.08.21.

A minuta do contrato foi visada pelo TC, em 95.10.18, e o contrato celebrado em 95.08.21

O **auto de consignação** teve lugar a **30 de Novembro 1995**.

A 31 de Dezembro 1996 foi remetida pelo adjudicatário uma carta solicitando o pagamento de **juros de mora no valor de 2066 025\$00**, respeitantes a valores regularizados com atraso (condições contratuamente estabelecidas e calculadas até 31.12.96).

Por ter sido **posta a concurso a obra de arte em fase de anteprojecto**, houve necessidade de corrigir as medições de acordo com o Projecto de Execução. Por esse facto, resultou à elaboração do **1º Adicional** no valor de **34 323 601\$00** (s/IVA).

Com o pedido de **autorização para a realização dos trabalhos adicionais** foi solicitada a **prorrogação de prazo por 24 dias**, até 97.05.16. A autorização para a prorrogação foi proferida por Desp. do Vice-Presidente, em 28.04.97, na Inf. 158/97/DSP-Dct, de 97 04.24, tendo posteriormente autorizado a verba (cfr. Inf. 46/DSP-RET, de 97.05.08).

O **1º Adicional** foi celebrado no dia **1 de Agosto 1997** tendo sido visado pelo TC em 97.09.01.

O **2º adicional** (e último) foi justificado pela realização de trabalhos finais de empreitada que resultam da adaptação do Projecto às condições geotécnicas e orográficas locais.

O valor do adicional de **33 269 576\$00** foi aprovado pelo Presidente da JAE em 98.07.23, proferido na Inf. 79/98/DSP-DCT de 98.03.09.

O auto de **recepção provisória** foi elaborado em **98.07.29**.

IP3 – Régua – Bigorne – Pontes s/ Rios Varosa e Balsemão

CÓD. – 18.94.75

CPI

DL n.º 235/86

Preço base – 2 500 000 000\$00

Prazo – 600 dias

O **acto público** teve lugar no dia 12 de Maio 94, tendo concorrido 12 empresas.

O relatório final de apreciação das propostas foi apresentada pela CAP através da Inf. 166/94/DSP de 94.11.30, sugerindo a adjudicação ao concorrente n.º 10, “**Engil – Sociedade de Construção Civil, S.A.**”, pelo valor de **2 670 373 745\$00** e prazo execução de **570 dias**. O Desp. de autorização e provação da despesa foi proferido pelo SEOP em 94.12.20.

A minuta do contrato foi visada pelo TC em 95.01.19 e o contrato celebrado a 95.04.03, tendo o auto de **consignação** ocorrido a **1 de Junho 1995**.



A 7 de Dezembro 1995, Inf. 683/95/DSP-Dct, foi sugerida a suspensão dos trabalhos com data de 2 de Outubro, efectuando-se a 96.01.04 o **1º auto de suspensão parcial** de trabalhos, no qual consta que a obra foi suspensa entre os dias 2 de Outubro e 31 de Dezembro 1995, data em que foram retomados os trabalhos.

Verifica-se que o **auto de suspensão** foi elaborado **com efeitos retroactivos** o que de acordo com as disposições legais que regulam esta matéria, **tal possibilidade não se encontra prevista**.

Pela Inf. 45/96/DSP, de 96.01.31, foi apresentado o **1º Adicional, justificando-se para cativar a verba correspondente aos trabalhos a mais resultantes do projecto de Execução com a consequente correcção das medições que foram postas a concurso**.

O **valor dos trabalhos a mais** apresentado de **205 311 964\$00**, foi autorizado por Desp. do Vice-Presidente em 96.02.23, e celebrado contrato em 96.07.09.

A **3 de Abril 1996** foi elaborado novo **auto de suspensão** dos trabalhos até 31 de Maio 1996.

Na **sequência das suspensões referidas foi pedido pelo empreiteiro prorrogação de prazo**, tendo sido autorizado pelo Vice-Presidente, em 97.05.27, **44 dias** de prorrogação pelos trabalhos a mais (1º TA) e a concessão da prorrogação graciosa de prazo entre 2 de Outubro e 5 de Dezembro 1997, data proposta pelo adjudicatário para conclusão de empreitada (Cfr. Inf. 148/97/DSP/DCT, de 97.04.10).

Pelo ofício ref. 11.2/0.1/673/0349, de 97.07.07, o adjudicatário confirma o envio do Caderno de pedido de compensação de prejuízos havidos na construção da Ponte sobre os Rios Varosa e Balsemão.

A **26 Novembro 1997**, Inf. 489/97/DSP-Dct, foi elaborada uma **Informação que não chega a ser assinada nem despachada**, referindo o montante de **679 872 000\$00** como aceitável pela **compensação de prejuízos**.

Submetida à apreciação do Consultor Jurídico, foi o mesmo da opinião que deverá a JAE indemnizar o adjudicatário (cfr. Inf. 352/97/DSP-DCT, de 97.10.24).

Entre as duas informações referidas existe um conflito de datas afigurando-se tratar de um erro de escrita, uma vez que na Inf. de Outubro 1997 se faz menção da Inf. datada de Novembro de 1997.

O **2º Adicional** foi celebrado em 97.12.32 no valor de **243 519 373\$00**, depois de ter sido autorizado pelo Vice Presidente, conforme consta da Inf. 391/97/DSP-DCT, de 97.09.18

A **2ª prorrogação** de prazo de **52 dias** foi autorizada em 98.03.26 (cfr. Inf. 105/98/DSP-Dct).

Em 98.05.07 foi apresentada a Inf. 147/98/DSP-DCT, dando conhecimento superior que ao valor dos trabalhos a mais (pintura de pilares) foram abatidos outros trabalhos que não se chegaram a executar do mesmo valor (4 209 206\$00) não existindo qualquer encargo para o Estado.

A **recepção provisória** teve lugar no dia **29 de Julho 1998**.



9

Tribunal de Contas

IP3 – Ponte da Régua sobre o Rio Douro

CÓD. – 18.94.70

DL 235/86

CPI

Preço base – 3 500 000 000\$00

Prazo – 730 dias

Obra co-financiada pelo FEDER / IOT

O **acto público** teve lugar no dia **10 de Fevereiro 1994**, tendo-se apresentado a concurso, 14 concorrentes, todos admitidos.

Depois de analisadas as propostas pela CAP foi proposto a adjudicação ao concorrente n.º 1, “**Sociedade de Construções Soares da Costa, S.A.**”, pelo valor **3 313 229 000\$00** e prazo de execução de **730 dias**.

O Desp. de **adjudicação** foi proferido pelo SE em **94.06.20**, na Inf. 83/94-DSP/DCT, de 94.06.20. O **contrato foi celebrado** em 94.08.11.

Apesar de não se encontrar acordada a totalidade das expropriações o **auto de consignação** dos trabalhos foi elaborado a **9 de Setembro 94**,

Por razões técnicas **foi celebrado um protocolo de colaboração com o LNEC**, no domínio do **controle dos materiais de construção e na observação do comportamento estrutural da obra a médio e longo prazo**.

Na área dos materiais de construção a acção do LNEC visa uma assessoria à fiscalização no controle dos materiais e a certificação dos resultados obtidos.

O protocolo foi celebrado no valor de **142 000 000\$00**, conforme consta da Inf. 93/95 – DSP, de 95.03.28.

A 2 de Maio 1995, foi elaborado auto de **consignação parcial** de trabalhos, em seguimento do exarado na al. c) do auto de 94.09.09, dando posse ao adjudicatário das parcelas 25 e 26, e a 1 de Junho 1995 foi elaborado um **2º auto (parcial) de consignação**, dando posse ao adjudicatário de parcela 29, correspondente ao pilar 10 e encontro sul.

O **1º Adicional** do contrato celebrado em 95.10.21 foi proposto através da Inf. 413/95/DSP-DP, de 95.06.05, no valor de **398 198 422\$00**, tendo a autorização para a realização da despesa sido proferida por Desp. do SEOP em 95.09.05, que recaiu na Inf. 156/95/DSP, de 95.07.19.

A 5 de Setembro 1995 foi solicitado pelo empreiteiro Soares da Costa, S.A., a prorrogação de prazo até ao dia 27 de Junho 1997, em consequência das datas reais das consignações parciais.

A autorização de **prorrogação do prazo** foi concedida por Desp. do Vice-Presidente, em 96.04.18, por **189 dias** (cfr. Inf. 617/95/DSP-DCT, de 95.10.17).

Em virtude das **fortes chuvadas** ocorridas a partir de 6 de Janeiro de 1995 e das descargas da barragem de Bagauste, elevou-se o nível das águas, tendo provocado a destruição total das instalações de fiscalização, escritório do empreiteiro, dormitório do pessoal, carpintaria, ferramentarias, armazéns de depósito de aço e materiais diversos, para além, de inundações no laboratório de betões, provocando





(a curto prazo) a inutilização do mesmo. Devidos aos incidentes foi elaborado o **auto de ocorrência** a 10 de Janeiro 1996, **retroagindo-se a suspensão** desde o dia 22 de Dezembro de 1995 até 15 de Fevereiro de 1996.

Tal suspensão foi autorizada por Desp. do Vice-Presidente, de 96.02.01.

Na data prevista para reiniciar os trabalhos houve reunião na obra tendo-se constatado não estarem ainda criadas todas as condições. Assim, acordou-se que o reinício dos trabalhos teria lugar a partir do dia 96.03.01 (cfr. Inf. 172/96/DSP-DCT, de 96.03.20).

O **auto de suspensão** de trabalhos foi elaborado a 19 de Abril 1996, com efeitos retroactivos à data das verdadeiras suspensões. Com o presente auto de suspensão pretendeu-se regularizar uma situação que não foi em momento próprio salvaguardada.

Pela Inf. 334/96/DSP-DCT, de 97.07.23 foi autorizada pelo Vice-Presidente a **prorrogação de prazo** de empreitada por **70 dias**.

Em 17 de Junho de 1997, foi autorizado pelo Vice-Presidente a celebração do **2º Adicional** ao contrato no valor de **164 840 675\$00**, conforme consta da Inf. 264/97/DSP-DCT, de 97.06.24. A autorização para a despesa foi proferida na Inf. 82/DSP-RET, de 97.07.21, por Desp. do SEOP, em 97.08.19.

O contrato foi celebrado a 26 de Setembro 1997, com **prorrogação de prazo** de **36 dias** (cfr. Inf. 287/97DSP-DCT de 97.08.07).

Porém tendo ocorrido a devolução do Processo pelo TC, procedeu-se à Inf. 508/97DSP-Dct de 97.12.11, onde se rectifica o valor do contrato para **162 950 675\$00**, com o Desp. de aprovação do Presidente da JAE.

A 26 de Dezembro 1997 (cfr. Inf. 158-DSP-RET) foi feita a proposta de anulação da verba e autorização de outra, tendo sido exarados Desp.s do Presidente da JAE e SEOP em 97.12.30 e o contrato celebrado na mesma data.

Encontra-se arquivada no processo a Inf. 26-a /98/DSP-Dct, de 98.01.27, cujo conteúdo diz respeito ao **pedido de indemnização** do Adjudicatário por atraso de expropriações.

Refere a presente informação uma outra Inf. n.º 352/97 de 24.10, onde teria sido feita a análise do pedido de indemnização, pelo consultor jurídico da JAE, concordando com o valor de **359 774 000\$00**.

A Inf. 26-a 98/DSP-DCT encontra-se apenas assinada pelo signatário Eng.º. Chefe de Divisão de Construção, não tendo recaído sobre ela qualquer Desp. superior.

A 9 de Março 1998 foi feita a Inf. 81/98/DSP-DCT, do Eng.º. Director da obra, solicitando a aprovação da verba de **141 175 469\$00**, referente a trabalhos a mais a incluir na celebração do **3º Adicional**.

Sobre a referida inf. recaiu o Desp. do Presidente da JAE, tendo o Desp. do SEOP, datado de 98.06.18, recaído sobre a Proposta n.º 61-DSP-RET, de 98.05.28. Porém, não consta no processo a elaboração do 3º Adicional.

Pela Inf. 143/98/DSP-Dct, de 98.05.04, foi proposta a dispensa de Bailéus que constavam do C. Enc. com um valor de **12 347 500\$00** sugerindo-se, entre outras propostas, a sua venda ou o reembolso ao adjudicatário de cerca de 15% do sobre valor (1 852 125\$00).

Os **Desp.s foram proferidos por várias entidades**, entre elas o Presidente da JAE, **desconhecendo-se qual a proposta que efectivamente “concordam”**.

Refira-se, no entanto, que por Desp. de entidade não identificada foi mandada arquivar a proposta referindo-se que: **“Foi inserido no 3º adicional da Régua”**.



Tribunal de Contas

A 22 de Julho 1998, foi proposta a nomeação da Comissão de recepção provisória uma vez que a obra já se encontrava concluída (cfr. Inf. 227/98/DSP-DCT) tal Comissão obteve o Desp. favorável do Presidente da JAE, em 98.07.27.

A 23 de Julho 1998, foi elaborada a Inf. 230/98 – DSP-Dct, onde se propõe a celebração de **trabalhos complementares** respeitantes à iluminação interior do Tabuleiro da Ponte, a **incluir num futuro adicional à empreitada**, o Desp. de autorização foi proferido pelo Vice Presidente, em 98.07.24. O valor dos trabalhos ascende a **5 512 452\$00**.

O auto de **recepção provisória** teve lugar no dia **29 de Julho de 1998**.

A **5 de Agosto 1998**, depois de elaborado o auto de recepção provisória, foi enviado pela JAE à Adjudicatária o officio n.º 1691-DSP-Dct, do Director de Serviços, remetendo **minuta de “Apostilha”** ao contrato, a fim de esta se pronunciar. **Por não constar do processo qualquer outro documento, desconhece-se o conteúdo e valor da apostilha assim como se desconhece se a mesma foi autorizada superiormente.**

IP4 – Ponte s/ o Rio Sabor e Ribeira do Porto (Bragança – Quintanilha)

CÓD. – 049670

DL 405/93, de 10.12

Preço base – 1 700 000 000\$00

Prazo – 560 dias

O **acto público** teve lugar no dia 30 de Maio de 1996, tendo concorrido 11 empresas.

Depois de analisadas as propostas, a CAP, propôs através da Inf. 169/96/DSP-DCS, de 96.12.13, a adjudicação ao concorrente n.º 4, **‘OBRECOL, S.A., e OCP, S.A.’**, pelo valor de **1 396 777 857\$00** (s/ IVA) e prazo de execução de **560 dias**. O Desp. de **adjudicação** foi proferido pelo SEOP em **96.12.18**.



A minuta do contrato foi visada pelo TC em 97.02.05, e o contrato celebrado a 97.02.20.

O auto de **consignação** teve lugar no dia **11 de Março 1997**.

A 7 de Março de 1997, o Consórcio solicitou através do officio ADM/0765/97, de 97.03.07, um **adiantamento no valor de 209 516 679\$00**. Na sequência do pedido foi elaborada a Inf. 312/DSP/Dct de 97.07.22, propondo o adiantamento. Contudo, sobre a referida inf. recaiu **Desp. de entidade não identificada**, em 97.07.23, em que **“mesmo que a adjudicatária quisesse, ou melhor aceitasse as condições da JAE, não fazia sentido nesta altura proceder ao adiantamento”**.

No dia 18 de Fevereiro de 1997 o Consórcio solicita, ao abrigo do art.º 35º do DL. 405/93, de 10.12, a **correção da fórmula de Revisão de Preços** por se ter ultrapassado mais do que **132 dias entre a data de apresentação da proposta e a assinatura do contrato**.

Somente em 22 de Julho de 1997 foi feita a Inf. 310/058-DCT, solicitando autorização para aceitar a fórmula de Revisão de Preços. Mais uma vez, **foi exarado Desp. por entidade não identificada** referindo que **“A firma desistiu do pedido”**.

Relatório de Auditoria ao Programa “Modernização da Rede Fundamental”

Do processo consta, ainda, ofício da JAE ao Consórcio (cfr. ofício 1126/DSP, DE 98.05.14) informando **que as funções de gestão, acompanhamento e fiscalização dos trabalhos passam a ser exercidos por técnicos da JAE, S.A..**

Mesmo antes da 1ª Secção do TC se ter pronunciado sobre o contrato de fiscalização celebrado entre a JAE e JAE,S.A., o Presidente da JAE autorizou o exercício da fiscalização por outra entidade (JAE, S.A.).

Em 16 de Julho 1998 reuniram na JAE, S.A., dois Eng.º, da qual elaboraram uma Acta que consta no presente processo, constando da mesma que estava previsto a elaboração de um 1º Adicional no valor aproximado de **180 000 000\$00** e, que o prazo de execução de empreitada deverá ser final de Julho 99.

Não se identifica no processo qualquer documento comprovativo da elaboração, apresentação e autorização do adicional.

IP6 – Ponte sobre o Rio Zêzere e Viaduto s/ a Ribeira do Rio de Moinhos

CÓD. 14.94.70

DL 235/86, 18.8

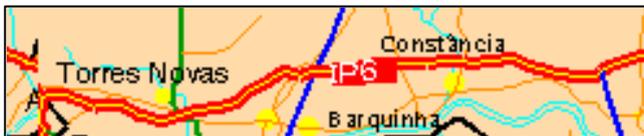
CPI

Preço base – 1 800 000 000\$00

Prazo execução – 396 dias

O acto público teve lugar no dia 25 de Novembro de 1993 tendo concorrido 14 empresas.

Depois de analisadas as propostas, foi elaborada a Inf. 180/93/DSP, de 93.12.21, propondo a adjudicação ao concorrente n.º 10, “**Bento Pedroso Construções, S.A.**”, pelo valor de **1 503 815 151\$00** e prazo de **396 dias**.



O Desp. de **adjudicação** e autorização da despesa foi proferido pela SEOP, em **94.03.08**.

O **contrato** foi celebrado a 11 de Abril 1994, tendo a minuta sido visada pelo TC, em 94.04.05.

A 14 de Abril 1994, o adjudicatário solicitou ao dono da obra um **adiantamento**, ao abrigo dos n.º 3 e 5 do art.º 191º do DL 235/86, de 18.8, no montante de **250 000 000\$00**, para pagamento de despesas de reparo, mobilização e compra de equipamentos nos trabalhos de empreitada.

Por Desp., exarado na Inf. 183/94/DSP, de 94.05.05, do Vice-Presidente, em 94.07.12, apenas **foi autorizado a concessão de adiantamento** no montante de **126 000 000\$00**.

O auto de **consignação** teve lugar a **4 de Maio 1994**.

Dentro do prazo previsto no art.º 13º do DL 235/86, de 18.8, o empreiteiro reclamou contra erros e omissões do projecto (cfr. ofício DO/JAE/ 2M/0010/94 de 94.05.31).

Na sequência deste ofício o dono da obra solicita a “Engenheiro Consultores, Lda.”, parecer sobre a reclamação, tendo sido apresentado relatório individual para o viaduto sobre a Ribeira do Rio de Moinhos e para a Ponte sobre o Rio Zêzere. Conclui o Consultor existirem algumas diferenças significativas **constatando um valor global com variação inferior a 2%**, relativamente ao preço do



Tribunal de Contas

concurso (viaduto), pelo que as medições finais do projecto de execução corresponderão a um valor global inferior ao do projecto de concurso, com base nos preços unitários do adjudicatário.

Pelo dono da obra foi dado conhecimento ao empreiteiro do teor do relatório, o qual não se pronunciou sobre esta matéria.

O **1º MTMM** foi apresentado pelo empreiteiro através de carta ref. DO/JAE-2M/0046/94, de 94.12.02, no valor de **150 081 589\$00**.

O **pedido de autorização de execução dos trabalhos e da respectiva despesa** foi feito pela Inf. 190/94-DSP-RFT, de 94.12.30, que recaiu Desp. favorável do SEOP em 95.02.21.

Os **trabalhos a mais não foram reduzidos a escrito** ao abrigo da cláusula 13.26 do C.E.

A 13 Março 1995 foi concedido um **adiantamento de 300 000 000\$00** ao empreiteiro (cfr. ofício ref.. FIN/EX/017 de 95.03.15).

Devido ao **alargamento pelas águas do Rio Zêzere das frentes de trabalho dos pilares P2 Sul, P3, P4 e P6, da Ponte sobre o Rio Zêzere, foram suspensos os trabalhos entre 95.02.13 e 95.02.27**, tendo sido elaborado o **auto de suspensão, a 95.03.28**, ou seja, **depois de ter expirado o prazo de suspensão**.

Os efeitos retroactivos do auto à data em que efectivamente ocorreu a suspensão constata-se ser uma prática corrente na JAE, sem existir qualquer suporte legal para o efeito.

O **2º MTMM** foi apresentado pelo empreiteiro, em 95.05.04, no valor de **286 924 482\$00**, tendo sido colocado a consideração superior a **autorização da despesa dos trabalhos a mais e prorrogação de prazo de 125 dias**, através da Inf. 288/95/DSP-DCT, de 95.05.08.

Da apresentação do **2º MTMM** foi elaborado o **1º Adicional** em 95.08.17, tendo o mesmo sido visado pelo TC em 95.10.02.

Não se encontra junto ao processo a **informação onde recaiu Desp. de aprovação dos trabalhos e de autorização da despesa**

Em 95.05.19, o adjudicatário solicitou **prorrogação do prazo** de execução por mais **184 dias**, a qual foi autorizada por Desp. do Vice-Presidente em 95.07.31.

Constata-se, no entanto, que em 95.05.29, o envio pelo empreiteiro ao dono da obra uma carta (s/ ref..) a solicitar a quantia de **587 560 000\$00**, como **compensação pelo esforço para antecipação da conclusão da empreitada**.

De acordo com a Inf. 406/95/DSP-DCT, de 95.05.30, foi autorizado o pagamento de **28 379 104\$00** para **ressarcimento dos encargos havidos por factos estranhos à empreitada**, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do art.º 172º do DL 235/86, de 18.08. A despesa foi autorizada pelo Presidente, em 95.07.24, tendo sido elaborada em 95.08.07 uma **apostilha** ao contrato, a qual foi visada pelo TC 95.09.26.

Pelo Eng.º Civil, foi elaborada a Inf. 133/95/DSP/DCT, de 95.08.08. propondo a elaboração de auto de **suspensão de trabalhos por 15 dias**, autorizada pelo Director dos Serviços de Pontes em 95.03.14.

O **3º MTMM** foi apresentado pelo adjudicatário, em 95.10.11, no valor de **174 928 398\$00**, e foi autorizado pelo SEOP, em 95.10.17, formalizado pelo **2º Adicional**, em 95.11.14, e visado pelo TC, em 96.01.15

Em, 96.02.15, foi solicitado pelo empreiteiro **prorrogação do prazo de execução da empreitada** (ofício- ref. DO/JAE 24/0054/96).

Tendo sido já autorizados 125 dias de prorrogação, foi proposta pela Inf. 104/96/DSP/DCT, de 96.02.28, **a prorrogação de prazo da empreitada por mais 46 dias**, prorrogação esta autorizada pelo Vice-Presidente em 96.04.03.

A 1 de Março 1996, o adjudicatário remeteu ao dono da obra, o **4º MTMM**, no valor total de **30 505 930\$00**.

Pela Inf. 153/96/DSP/DCT, de 96.03.15, **foi proposta a realização de trabalhos a mais** no valor global de (s/ IVA) e uma **prorrogação legal de prazo** de mais **14 dias** (cfr. art.º 129º do DL 235/86, de 18.81.

Verifica-se que os trabalhos propostos na referida informação são de valor muito superior ao apresentado pelo empreiteiro no 4º MTMM.

Este valor (**73 566 506\$00**) foi aprovado pelo Director dos Serviços de Pontes, e apresentado conforme consta da Inf. 68/96/DSP-RET, de 96.05.21, à consideração superior, tendo sido autorizado pelo Presidente da JAE, em 96.07.10 e pelo SEOP, em 96.7.16.

O contrato foi formalizado pelo **3º Adicional** em 96.08.02, depois de aprovada a minuta pelo SEOP, em 96.07.16, tendo sido reconhecido o visto tácito pela 1ª Secção do Tribunal de Contas em 96.10.08.

A pedido do adjudicatário, por requerimento de 96.04.09, ao abrigo do art.º 233º do DL 235/86, de 18.8, foi autorizada a **prorrogação (graciosa) do prazo de execução da empreitada por mais 207 dias**, pelo Vice-Presidente da JAE, por Desp. que recaiu na Inf. 290/96/DSP/DCT, de 96.05.23.

Conforme consta da Inf. 318/96/DSP/Dct, de 96.06.14, **por atraso no processo administrativo relativo à aprovação do 3º Adicional (4º MTMM) foi proposto que o prazo que irá decorrer entre 96.06.15 e a data de assinatura do contrato adicional (96.08.02), fosse coberto por uma suspensão de trabalhos de carácter administrativo, mais se propondo que essa suspensão fosse realizada para cobrir um prazo de 180 dias, realizando-se o auto de reinício dos trabalho depois de formalizado o 3º Adicional.**

Esta prorrogação foi autorizada pelo Vice-Presidente, em 96.07.12.

Assim, em **96.07.12**, foi elaborado o auto de **suspensão dos trabalhos** fixando o período de suspensão entre **96.06.16 e 96.12.12**, fundamentando a sua elaboração **na necessidade de se proceder á análise e aprovação do 3º Adicional da empreitada (...)** declarando, ainda, o empreiteiro *“nulos os danos emergentes, os lucros cessantes correspondente a esta suspensão...”*.

Esta suspensão de prazo de 180 dias não se enquadra em nenhuma das figuras previstas na legislação sobre empreitadas de obras públicas (cfr. DL235/86, de 18.08 e DL405/93, de 10.12), pelo que nos merece reservas a sua legalidade.

Apesar de se encontrarem suspensos os trabalhos, conforme consta da auto atrás referido, foi pedida, pelo empreiteiro, a prorrogação do prazo da empreitada até 6 de Novembro 96, com justificação na elaboração do 3º Adicional.

De acordo com o Plano de Trabalhos e Cronograma Financeiro não se verifica execução nos meses de Maio, Junho Julho, Agosto e Setembro 1996.

A 16 de Janeiro 1997 (cfr. ofício DO/JAE – 24/0001/97) foi requerido pelo empreiteiro, nos termos do art.º 194º do DL 235/86 de 18.8, o **pedido de vistoria para a recepção provisória**, e solicitado que, para efeitos do prazo de garantia contratual, as datas de **abertura ao tráfego** sejam de **95.09.13** (Ponte sobre o Rio Zêzere) e **96.01.20** (viaduto sobre a Ribeira do Rio de Moinhos).

Atendendo ás datas de abertura ao tráfego das Obras de Arte não se justifica que tenham em momento posterior sido executados trabalhos adicionais, prorrogações de prazo,



9

Tribunal de Contas

suspensão de trabalhos e que a recepção provisória tenha ocorrido somente em **28 de Novembro 97**.

Pela Inf. 275/97/DSP/Dct, de 97.06.30, foi solicitado que seja designada a comissão para a recepção provisória da obra. Porém nesta mesma informação os dados sobre a empreitada não coincidem, **á excepção do valor da adjudicação**.

Refere, ainda, a informação que os trabalhos ficaram concluídos em 95.09.13, solicitando a **retroactividade do auto de recepção a esta data, o que dizer que o prazo de garantia para as obras de arte (5 anos) apenas se cifram em 3 anos**.

Por outro lado, suscita-nos **dúvidas quanto á indicação da data da conclusão dos trabalhos** – 95.09.13 – tendo em conta que posteriormente foram executados trabalhos adicionais (2º e 3º) à referida empreitada.

Por ofício DSP-RET-2079 de 16.10.98, o dono da obra informa o adjudicatário da elaboração da conta final dos trabalhos, contudo, **a mesma não consta do processo**.

IP6 – Lanço Peniche – Rio Maior – Viaduto s/ o Vale das Águas e o Rio Arnóia

CÓD. 10.94.70

DL 235/86, de 18.8

Preço base – 1 500 000 000\$00

CPI

Prazo – 400 dias

O acto público teve lugar a 6 de Janeiro 1994, tendo-se apresentado a concurso 11 concorrentes.

Conforme Inf. 34/94/DSP-Dct de 94.03.08, foi proposto a adjudicação ao consórcio “**OPCA – Obras Públicas e Cimento Armado, S.A. e Sociedade de Construções H. Hagen, S.A.**”, pelo valor de **1 254 347 206\$00** (s/IVA) e prazo de execução de **400 dias**.



A proposta de **adjudicação** foi autorizada pelo SEOP, em **94.03.16**.

O contrato foi celebrado a 16 de Maio 1994, tendo o **auto de consignação** ocorrido em **25 de Maio 1994**.

A 3 Fevereiro de 1995 o Consórcio solicitou ao dono da obra um **adiantamento** no valor de **140 000 000\$00**, conforme consta do ofício ref.- 308/CAD. Por Desp. do Vice-Presidente, de 95.03.17 foi autorizado o adiantamento nesse mesmo montante.

De acordo com a Inf. 151/95/DSP, de 95.07.19, **foram autorizados a execução de trabalhos a mais** no valor de **293 672 870\$00** (s/ IVA) e uma **prorrogação de prazo** de **93 dias**, pelo MOPTC, em 95.08.21. A formalização do **1º Adicional** ocorreu em 95.09.19, tendo o contrato sido visado pelo TC em 95.11.13.

Através da Inf. 195/95/DSP-Dct, de 95.09.28, foi colocada á consideração superior a **realização de trabalhos a mais** no valor de **192 944 105\$00** (s/IVA) e **prorrogação** de **62 dias**. O Desp. de autorização foi proferido na referida Informação pelo SEOP de 95.10.03, tendo sido formalizado através do **2º Adicional** em 95.10.20, e visado pelo TC em 96.01.08.

O auto de **recepção provisório** teve lugar a **20 de Outubro 1996** com efeitos retroactivos à data de **95.09.12**, por estarem os trabalhos concluídos nesta data.

A **conta final** foi elaborada a **97.07.15**.

IP7 – Ponte Internacional s/ o Rio Caia

CÓD. 12.95.71

DL 405/93 de 10.12

Preço base – 200 000 000\$00

Ajuste Directo

Prazo – 210 dias

De acordo com a Inf.. 26/97/DSP/DP de 97.01.20, foi proposto que o procedimento para execução de obra – **Ponte Internacional sobre o Rio Caia** – fosse por **ajuste directo**, nos termos da al. c) do n.º 2 do art.º 52º do DL 405/93 de 10.12.

O **recurso ao ajuste directo** foi autorizado por Desp. do SEOP, em 97.01.28.

Para a **escolha dos concorrentes a convidar**, foi proposto um **levantamento das empresas que se encontravam a executar trabalhos na região**, tendo a sugestão merecido Desp. favorável do Vice-Presidente em 97.03.21 (cfr. Inf.. 98/97/DSP/DP, de 97.02.26).



Em Maio de 1997 **foi remetido ofício-convite para as empresas seleccionadas**, fixando-se a data do acto público para o dia 12 de Julho 97, tendo sido **admitidos os 5 concorrentes que apresentaram propostas**.

Depois de analisadas as propostas pela CAP, foi submetida à aprovação superior a adjudicação ao concorrente n.º 1 “**Conduril – Construtora Duriense, S.A.**”, pelo valor **237 514 690\$00** e prazo de execução de **210 dias**, propondo-se, ainda, que **não fosse feita a audiência prévia**, nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 103º CPA.

O Desp. de **adjudicação** foi proferido pelo SEOP, em **97.06.27**, na Inf.. 61/97/DSPDCT, de 97.06.25, tendo o **contrato sido celebrado** em 97.07.02.

A elaboração do **auto de consignação** dos trabalhos ocorreu em **97.08.12**.

Conforme consta na Inf. 426/97/DSP/Dct, de 97.10.14, foi apresentado pelo adjudicatário, proposta de **alteração das fundações**, a qual **não introduziu acréscimo de custos**, sendo proposto que a facturação pelos itens se fizesse pelos previstos contratualmente.

Através do Fax datado de 97.10.22, foi comunicado ao adjudicatário o conteúdo do Desp. superior **aprovando o modelo de pagamento da alteração das fundações**.

O **1º MTMM**, foi proposto pela Inf. 59/98/DSP/Dct, de 98.02.18, no valor **23 399 616\$00** autorizados por Desp. do Presidente da JAE, em 98.02.20, e, posteriormente submetido à consideração do SEOP, pela Inf. 25/DSP/RET, de 98.03.11, que autorizou a despesa, em 98.04.24, submetendo-o à aprovação do MEPAT, que a autorizou em 98.05.04. O **1º Adicional** foi formalizado em 25 de Maio 1998.



Tribunal de Contas

Depois desta data são apresentados pelo adjudicatário **outros trabalhos a mais** que viriam a compilar-se no 2º MTMM no valor de **18 769 492\$50**, conforme consta da Inf. n.º 215/98/DSP/Dct, de 98.07.10.

Apesar de apresentação deste MTMM não consta no processo qualquer formalização de Adicional ao contrato, desconhecendo-se, portanto, se houve lugar a contrato escrito ou não. No entanto a 21 de Julho 1998, foi comunicado ao Director General de Estradas, em Madrid, a realização de um adicional.

Face à necessidade de se proceder à regularização administrativa foi proposto a elaboração de **auto de suspensão** dos trabalhos da seguinte forma:

- Suspensão retroactiva dos trabalhos desde 5 de Novembro de 1997 até 12 do mesmo mês, por um período de 8 dias, recomeçando a 13 de Novembro.
- Suspensão retroactiva dos trabalhos desde o dia 2 de Fevereiro até ao dia 11 do mesmo mês, por um período de 10 dias, recomeçando a obra a 12 de Fevereiro.

Em **resultado destas duas suspensões** que totalizam 18 dias, o final da obra passaria de 10.3.98 para 28.3.98.

A acrescer a esta suspensão, o dono da obra contabiliza a prorrogação do prazo de empreitada face à aprovação do 1º MTMM, num total de 74 dias, terminando a empreitada a 19 de Abril 1998.

Porém, foi proposto, ainda, a **suspensão retroactiva dos trabalhos desde 19 de Abril 1998 até 30 de Janeiro de 1999, por um período de 287 dias**, recomeçando e terminando a 31 de Janeiro de 1999.

De referir que o período de prorrogação (287 dias) foi superior ao prazo contratual estabelecido para a execução da empreitada (210 dias), o que provoca um acréscimo no valor de revisão de preços.

Todas estas suspensões são comunicadas ao adjudicatário a 28 de Setembro 1998, o qual dá o seu acordo em 98.10.12.

IP7 – Variante Norte de Elvas – Pontes s/ as Ribeiras do Caio e do Zável e Ribeira Zável e Rio Ceto

CÓD.12.95.72

DL 405/93, de 10.12

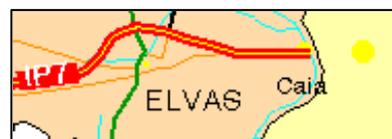
Preço base – 2 000 000 000\$00

CPI

Prazo – 360 dias

O **acto público** teve lugar a 13 de Julho 1995, tendo apresentado propostas 15 concorrentes.

Depois de avaliadas as propostas pela Comissão nomeada para o efeito foi elaborada a Inf. 30/96/RSP/Dct, de 96.03.05, propondo a adjudicação à **NOVOPCA, Lda.**, pelo valor de **1 735 001 090\$00** e prazo de execução de **360 dias**.



O Desp. que autorizou a **adjudicação** e a respectiva despesa recaiu sobre a Informação supra, proferido pelo SEOP, em **96.03.19**, tendo ocorrido a assinatura do contrato em 96.06.18.

O **auto de consignação** dos trabalhos teve lugar só a **31 de Julho 1996**, por **razões que se prenderam com expropriações**.

No início dos trabalhos, **por não ter sido feita prospecção geotécnica**, houve necessidade de efectuar **escavações para sondagens**, tendo este trabalho sido executado pelo empreiteiro que apresentou um custo de **17 433 000\$00**, os quais foram autorizados pelo Vice-Presidente, em 96.09.12.

O **1º Adicional** ao contrato no valor de **180 835 461\$000** foi proposto através da Inf. 79/DSP/Dct, de 97.02.13., e, posteriormente, colocado à consideração superior (cfr. Inf. 42/97/DSP-RET, de 97.04.14), tendo sido proferido Desp. autorizador pelo SEOP, em 97.05.06, formalizando-se o contrato em 21 de Maio 1997.

No decurso da empreitada foi danificada a EM de Ponte das Hortas, sugerindo-se, depois de várias reuniões, que os **trabalhos de conservação fossem incluídos num adicional ao contrato** (Inf. 204/DSP-DCT de 97.05.21).

A 6 de Maio 1997 foi comunicado pelo adjudicatário ao dono da obra que a mesma celebrou um contrato de factoring com a BPA – Factor – Sociedade de Factoring, S.A.

Pela Inf. 267/DSP-Dct, de 97.06.28, foi proposto a **prorrogação de prazo** de execução da empreitada por **160 dias**, sendo 53 dias a título gracioso e sem direito a revisão de preços, passando a data da conclusão da empreitada para 98.01.02.

A 27 de Outubro 1997, foi autorizado pelo Vice-Presidente da JAE, a realização de **trabalhos a mais** no valor de **109 715 513\$00** e de trabalhos a menos no valor de 16 333 242\$00, gerando um acréscimo da empreitada de **93 382 271\$00** (cfr. Inf. 450/DSP-Dct, de 97.10.23).

A autorização dos ditos trabalhos e da respectiva despesa foi proferida pelo SEOP, na Inf. 142/97/DSP-RET de 97.11.27.

Sendo autorizada a **prorrogação de prazo** graciosa de **105 dias** sem direito a revisão de preços através da Inf. 456/DSP-Dct, de 97.10.24.

Por Desp. do Vice-Presidente, que recaiu sobre a referida Informação, foi **autorizada a prorrogação ressaltando, no entanto, o título excepcional da mesma, uma vez que o prazo se enquadra no da empreitada da estrada**.

O **2º Adicional** vem a ser formalizado através do contrato celebrado em 31 de Dezembro 1997, visado pelo TC em 98.01.13.

Depois da apresentação das propostas pelo adjudicatário para vários **trabalhos a mais**, foi elaborada a Inf. 131/DSP-Dct, de 98.04.22, propondo a autorização da realização desses trabalhos no valor de **29 003 350\$000**, que mereceu Desp. favorável do Presidente da JAE, e, posteriormente, na Inf. 70/DSP-RET, de 98.06.04, do SEOP, em 98.06.16.

O **3º Adicional** ao contrato viria a ser formalizado e assinado em 29 de Junho 1998.

Por fax datado de 98.07.01 (Ref.. AG/PM-3224) foi **solicitado pelo adjudicatário da empreitada a recepção provisória da obra**. Todos os trabalhos se encontravam concluídos e ao serviço desde o dia 98.05.21.

Pela Inf. 212/DSP-Dct, de 98.07.06 foi proposto que **para efeitos de regularização do processo administrativo relacionado com a aprovação do 3º adicional, seja autorizada proceder a uma suspensão dos trabalhos de empreitada por um período de 43 dias com início retrotraído a 98.04.16**.

O **auto de suspensão** dos trabalhos foi elaborado a **3 de Agosto 1998**.



9

Tribunal de Contas

Tal situação, no mínimo original, em nosso entender, tendo em conta a fundamentação apresentada – **regularização do processo administrativo do 3º Adicional** – quando se verifica que à data da Informação (98.07.06) já o adicional estava assinado. Assim, **suscita-se a legalidade deste auto de suspensão de trabalhos**.

O auto de recepção provisória foi assinado no dia 20 de Agosto 1998.

Quanto á presente empreitada refira-se que a mesma consta da lista do Anexo ao DL n.º 142/97, de 6 de Junho, para efeitos de fiscalização da obra, questionando-se, a oportunidade da sua inclusão. Tal decorre do facto da empreitada ter sido concluída em 21 de Maio 1998 e o TC ter reconhecido, em 10 de Julho 1998, o visto tácito ao processo de prestação de serviços de fiscalização celebrado entre a JAE e a JAE, S.A., não podendo o contrato ter produzido efeitos antes da data do conhecimento da decisão deste órgão de soberania.

6.6.3 Processos referentes à beneficiação/ conservação de Estradas

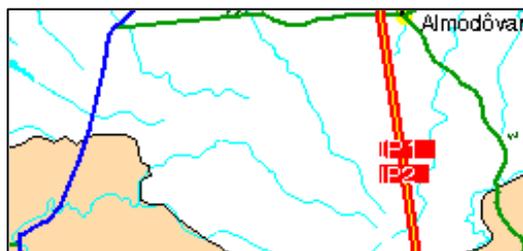
IP1 – Beneficiação EN 264 – Santana de Serras / S. Marcos da Serra

| |
|--------------------------------|
| CÓD. 02.97.04 |
| DL 405/93, de 10.12 |
| Preço base – 2 200 000 000\$00 |
| Prazo – 500 dias |
| CPI |

O acto público teve lugar no dia 16 de Setembro 1997, apresentando-se a concurso 18 empresas, das quais duas foram excluídas.

Provavelmente, por lapso, uma das empresas excluídas no acto público (conc. n.º 14 – SOCONSTROI – Grupo Somague / Acoril Empreiteiros S.A.) consta do relatório da CAP tendo sido analisada e avaliada.

Depois de analisadas as propostas pela CAP, foi elaborada a Inf. 3/DScs–Dcs, de 98.01.08, propondo-se a adjudicação ao concorrente n.º 10 “**Cerejo – Construções Cerejo dos Santos, S.A.**”, pelo valor de **1 977 999 998\$00** e prazo de execução de **500 dias**.



O Desp. de **adjudicação** e autorização da respectiva despesa foi proferido pelo SEOP., em **98.02.17**.

O contrato foi celebrado a 25 de Março 1998, tendo o **auto de consignação** tido lugar a **20 de Julho 1998**.

Não consta outra documentação no processo.

IP2 – Beneficiação EN 18 – EN 256 – Vidigueira – conclusão dos trabalhos

CÓD. 07.92.03
DL 235/86, de 18.8
07.93.40
CPI
Preço base – 1 300 000 000\$00
Prazo – 720 dias

O **acto público** teve lugar no dia 5 de Janeiro de 1993, tendo apresentado propostas 25 concorrentes dos quais um foi excluído.

Depois da análise das propostas foi elaborada a Inf. 53/DSCs, de 93.04.13, propondo a adjudicação ao concorrente n.º 9 “**Teodoro Gomes Alves e Filhos, Lda.**”, pelo valor de **1 397 900 283\$00** e por **720 dias**, tendo o Desp. favorável sido proferido pelo SEOP, em 93.08.11.

O contrato foi celebrado a 16 de Junho 1993, tendo o **auto de consignação** dos trabalhos tido lugar a **2 de Setembro 1993**.

Por decisão superior (Desp. 33/PTE de 93.11.26), **foi transferida a presente empreitada da DSC para a DSCT**, a partir de 1 de Dezembro 1993.

Por esta razão o Código da Actividade foi alterado para 07.93.40, tendo-se procedido ao estorno no código 97.92.03.

Em 94.02.22, na sequência do pedido efectuado pelo Adjudicatário ao dono da obra, foi autorizado pelo Vice-Presidente um **adiantamento de 330 000 000\$00**

O **1º MTMM** apresentado em 94.04.22 (cfr. Inf. 01/02/94), no valor de **139 789 780\$00**, foi autorizado pelo SEOP em 94.05.17, **não tendo sido celebrado contrato escrito** ao abrigo da cláusula 13.25 do C. Enc..

O **2º MTMM** foi proposto na Inf. 01/02/03/94, de 94.06.09, no valor de **1 332 322 820\$00**, autorizado pela SEOP, em 94.07.12, dando origem ao **1º Adicional** celebrado em **13 de Setembro 1994**.

Ao abrigo do art129º do DL 235/86, de 18/8, foi elaborado pelo adjudicatário um pedido de **prorrogação de prazo** de **686 dias**. Foi a prorrogação autorizada pelo Eng. responsável, na Inf. 01/02/11/95, de 95.03.10.

A 17 de Março 1997 foi solicitado novo pedido de **prorrogação de prazo** por **60 dias**, autorizado pelo Vice-Presidente, em 97 05.12. na Inf. 01/02/19/97, de 97.04.18.

O **3º MTMM** foi proposto na Inf. 01/02/17, de 96.07.15, **sem encargos para o Estado** uma vez que o valor dos trabalhos a menos são compensados pelos trabalhos a mais, a referida compensação foi autorizado pelo Vice-Presidente, em 96.07.31.





Tribunal de Contas

A 4 Novembro 1996 foi comunicado pela adjudicatária, através do ofício ref.. 534/96, que se encontra **concluído o troço de estrada** entre os Km 24,400 e 35,550, na extensão de 11,150m, **tenido sido aberto ao trânsito** em 96.04.30, pelo que **solicitam a recepção provisória parcial** daquele troço.

O **auto de recepção provisória** entre o PK 0+000 e o PK 8+500 teve lugar a **6 de Dezembro 1995**.

Através da carta do Adjudicatário de 97.07.01 (ref. ST/ 108/97) foi comunicado ao dono da obra que se encontravam **abertos ao tráfego** os troços da empreitada, solicitando que a contagem do início do prazo para efeitos de garantia fosse da seguinte forma:

- troço entre o PK 8,500 e o PK 22,800 entrada ao serviço em 96.12.07;
- troço entre o PK 22,800 e o PK 24,800 entrada ao serviço em 97.05.22;
- troço entre o PK 24,800 e o PK 35,600 entrada ao serviço em 96.04.30.

O **auto de recepção provisória** destes troços foi lavrado em **21 de Outubro de 1997**.

Apesar de já ter sido recepcionada a empreitada, a 30 de Junho de 1998 (cfr. Inf. 01/02/20/98), foi apresentado o **4º MTMM** com um saldo negativo de – **6 957 944\$50**, que colocado á consideração superior foi aprovado pelo Vice-Presidente.

A **conta final** da obra consta do processo, datada de **30 de Outubro 1998**, mas apenas assinada pelo empreiteiro.

6.7 APRECIÇÃO GLOBAL DOS PROCESSOS DE OBRA

A análise dos processos de obra suscitou apreciações de índole jurídica e técnica de engenharia civil expressando-se de seguida as apreciações técnicos efectuadas sob uma forma sistematizada.

6.7.1 Apreciação jurídica

Na maioria dos casos a JAE recorre ao concurso público, sendo sem dúvida o instrumento que melhor assegura a livre concorrência entre as empresas e a transparência de procedimentos. Nessa medida, é desde há muito apontado como o procedimento regra a dever ser seguido. Aliás, a nível comunitário constata-se que as formas de concurso que a Directiva 93/37/CE privilegia são as do concurso público e do concurso limitado com apresentação de candidaturas.

Na verdade, o concurso público é pressuposto indispensável para se conseguir uma maior objectividade e transparência dos processos de concurso de empreitadas de obras públicas, bem como, para assegurar uma ampla concorrência entre as empresas do sector.

Podemos, contudo, referir que apesar da JAE utilizar na maioria dos casos o concurso público e definir previamente nas peças de concurso o critério de escolha e os factores de ponderação para atingir esse critério, aquando da sua aplicação pela CAP, não se verifica rigor na sua aplicação, distorcendo-se, assim, a objectividade, transparência e isenção que se pretende por parte da Administração Pública.

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

- **Inclusão no C. Enc. de uma cláusula permissiva de dispensa de contrato escrito adicional**, no caso de existir alteração na obra donde resultam trabalhos a mais cujo valor não exceda a importância de 10% do valor total de contrato.
- A aplicação desta cláusula verificou-se nas obras do **IP1 – Acessos Sul á Ponte do Freixo; IP2 – Beneficiação EN18 EN256 – Vidigueira; IP5 – Albergaria-Viseu Lanços H e I; IP5 – Mangualde – Fornos –Celorico; IP5 – Celorico da Beira – Guarda Lanço E; IP5 – Guarda- Vilar Formoso; IP5 –**

Variante EN16 – Vilar Formoso; IP6 – Ponte sobre o Rio Zézere e Viaduto sobre a Ribeira dos Moinhos e IP7 – Ponte Internacional sobre o Rio Caia.

- **Atraso na conclusão dos processos de expropriação;**
- **Consignações parciais** como consequência directa do atraso nas expropriações;
- **Recurso sistemático a trabalhos a mais**, por razões que se prendem em grande parte com o lançamento da obra em fase de ante-projecto ou deficiência no projecto posto a concurso, por alterações profundas do projecto na fase da sua execução, por ausência ou deficiência de estudos preliminares (geotécnicos, drenagem ou impacto ambiental);
- **Prorrogações sucessivas do prazo de execução da empreitada**, resultantes das consignações parciais e da execução de trabalhos a mais;
- **Aumento significativo do valor das revisões de preços** derivadas das inúmeras prorrogações de prazo.

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

- a) **Concursos lançados em fase de ante-projecto**, o que prejudica o normal decurso da empreitada quanto ao seu prazo de execução e potencia, desde logo, trabalhos a mais;
- b) **Deficiência nos estudos preliminares**, constituindo-se como uma das causas, igualmente, observadas como resultado directo da necessidade de executar trabalhos a mais;
- c) **Elaboração de MTMM e autos de medições depois de recepcionada a obra**, o que se configura manifestamente ilegal, uma vez que, encontrando-se recepcionada a obra, logo, concluída, todos os trabalhos posteriores não dizem respeito à mesma empreitada, e, como tal não podem ser enquadrados, na figura de trabalhos a mais;
- d) **Compensação entre trabalhos a mais e a menos dos quais resulta um saldo de valor 0\$00**, o que aparenta, salvo situações de excepcional coincidência, a constituição de uma “*bolsa de oportunidades*” de uma gestão de conveniência,
- e) **Execução de trabalhos identificados como trabalhos a mais**, quando na verdade se tratava de **obra nova**⁽¹³⁶⁾.
- f) **A abertura de um novo concurso para conclusão de trabalhos de empreitada que pelo valor dos trabalhos adicionais atingiu um montante superior a 100 % do valor inicial**⁽¹³⁷⁾.

6.7.2 Apreciação técnica

6.7.2.1 PROJECTO

O **projecto** constitui a peça determinante para que uma obra possa ser construída de modo a satisfazer plenamente os objectivos para que foi pensada, a custos controlados e no prazo estabelecido pelo dono da obra.

O **projecto não deve ser desenvolvido com completa liberdade do projectista**. Ao promotor cabe o papel de **acompanhar a elaboração do projecto**, através dos seus técnicos ou de consultores externos, de modo a **garantir que são seguidas as directrizes fundamentais** que foram definidas e também para assegurar que o custo da obra se mantém dentro do orçamento previsto.

⁽¹³⁶⁾ Cfr. IP5 – Nó pirâmides – Nó da Barra;

⁽¹³⁷⁾ Cfr. IP2 – Beneficiação EN18–EN256 – Vidigueira e IP2 – Beneficiação EN18 – EN256 e proximidade da ribeira da Azambuja;



Tribunal de Contas

Por vezes os **projectos contêm componentes muito específicas**, sendo recomendável neste caso que **sejam contratados especialistas para apoiar o projecto nessas áreas**. De qualquer modo o projecto **não deve deixar questões para serem solucionadas em obra e muito menos prever que caberá ao empreiteiro dimensionar algumas delas**, já que deste modo o promotor não teria acesso ao projectista.

Exige-se por isso que o **projecto seja desenvolvido criteriosamente**, despistando e solucionando todas as situações que possam surgir em obra, mesmo aquelas que à partida se **revelam mais difíceis de identificar**. Conclui-se pois que é indispensável que o projecto seja **realizado por técnicos experientes**.

Para além da qualificação dos técnicos é condição necessária para um bom projecto que **esteja disponível a informação necessária para poder decidir com confiança e que haja tempo para a reflexão**. Caso contrário corre-se o risco de o bom técnico decidir com excesso de cautela, o que encarece a obra, ou mesmo erradamente.

Demonstrada a importância do projecto, é fácil concluir que **a abertura de concurso para construção de uma obra deve sempre assentar sobre a fase mais desenvolvida do projecto, o projecto de execução**.

Nas obras auditadas verificou-se que:

- a) A existência de **concursos que foram lançados com base em 'estudo prévio'** [*Ponte sobre o rio Bouco, IP5 – PIRÂMIDES / BARRA*], o que à partida não permite quantificar com rigor as quantidades e mesmo todos os tipos de tarefas a realizar. **Actuando deste modo ficam criadas condições que podem vir a revelar-se benéficas ou prejudiciais para o adjudicatário, mas que com certeza dificilmente redundarão em vantagem para o Dono da Obra**.
- b) Outros concursos tiveram por base projectos de execução que no decorrer da obra foram objecto de mais ou menos alterações, por vezes parcelares e outras vezes quase de âmbito geral [casos do *IP2 – EN 18, RECONSTRUÇÃO ENTRE EN 256 E PRÓXIMO DA VIDIGUEIRA; IP5 – PIRÂMIDES / BARRA; IP5 – ALBERGARIA / VISEU, LANÇOS H-I;*]. Note-se que os projectos foram sempre sujeitos a parecer da JAE, que recomendou a sua aprovação, conferida pelo Secretário de Estado.
- c) O projecto enferma por possuir âmbito inferior, por vezes significativamente inferior, àquele que vem a resultar no final da obra, seja por esta envolver a realização de trabalhos não previstos, seja por terem sido alteradas as próprias características geométricas da estrada [*IP2 – EN 18, RECONSTRUÇÃO ENTRE EN 256 E PRÓXIMO DA VIDIGUEIRA; IP5 – PIRÂMIDES / BARRA; IP5 – ALBERGARIA / VISEU, LANÇOS H-I; IP5 – AVEIRO / ALBERGARIA;*].
- d) As **alterações mais frequentes aos projectos** relacionam-se com as **fundações, o tratamento de terrenos, a drenagem e a pavimentação**. Ocorreu mesmo a situação de obra em que são introduzidas alterações ao projecto, no decorrer da obra, para atender a **novos critérios de dimensionamento entretanto aprovados pela JAE** [*IP5 – PIRÂMIDES / BARRA*].
- e) A **aprovação do projecto ocorreu já depois de aberto o concurso ou mesmo após o acto de adjudicação** [*Ponte sobre o rio Bouco, IP5 – PIRÂMIDES / BARRA*]. Identificam-se igualmente situações em que é cometida ao adjudicatário a responsabilidade de elaborar o projecto correspondente a trabalhos não previstos no concurso, ou mesmo de **adaptação do projecto de execução da obra** [*IP5 – ALBERGARIA / VISEU, LANÇOS H-I;*].
- f) A existência de casos em que no decurso das obras surgem **informações internas**, nomeadamente da fiscalização e até dos serviços centrais da JAE, **extremamente críticas para os projectos aprovados**. Há mesmo um exemplo em que o subscritor da informação **sugere que os projectistas efectuem um estágio nas obras para que**

possam incorporar no projecto o modo como algumas soluções devem ser definidas [IP5 – ALBERGARIA / VISEU, LANÇOS H-I].

Merece também registo o caso de obra em o respectivo concurso não incluía obra de arte que era absolutamente indispensável para assegurar a continuidade daquele lanço, ainda que o projecto a identificasse. Veio a suceder que durante a construção a referida obra de arte acabou por ser construída pelo adjudicatário daquele lanço e incluída no preço da empreitada sob a forma de adicional [IP5 – PIRÂMIDES / BARRA].

- g) A existência, com alguma frequência, de casos em que é já **durante a realização da obra que é decidido alargar o âmbito da empreitada**, por exemplo na construção de restabelecimentos e caminhos paralelos, no alargamento de bermas e na beneficiação de outras estradas, sendo então encomendado o respectivo projecto [IP2 – EN 18, RECONSTRUÇÃO ENTRE EN 256 E PRÓXIMO DA VIDIGUEIRA; IP5 – PIRÂMIDES / BARRA; IP5 – ALBERGARIA / VISEU, LANÇOS H-I; IP5 – AVEIRO / ALBERGARIA];

As **informações que fundamentam muitas das alterações aos projectos**, pecam por **deficiente caracterização dos terrenos na zona da estrada**, o que faz depreender quanto à **insuficiência dos estudos geológicos** [IP5 – PIRÂMIDES / BARRA; IP5 – ALBERGARIA / VISEU, LANÇOS H-I]. A **qualidade do projecto de obras marginais** à estrada foi colocada em causa, como o de caminhos paralelos [IP5 – ALBERGARIA / VISEU, LANÇOS H-I].

6.7.2.2 APRECIÇÃO DE PROPOSTAS

A **apreciação de propostas a concurso** desenvolve-se sobre as **vertentes jurídica, financeira e técnica**. Para que nesta fase seja garantido o **princípio da equidade** entre os concorrentes é indispensável que **previamente sejam estabelecidos critérios objectivos e transparentes**.

Os **factores** habitualmente considerados pela JAE para a comparação de propostas são, entre outros, o **preço e a capacidade técnica e financeira do concorrente**. De um modo geral são reconhecidas as capacidades dos concorrentes para a realização da obra, embora por vezes ocorra um ou outro ser penalizado pelo facto de haver alguma disfunção entre o programa de trabalhos e os meios que se propõe utilizar, mas é o preço que toma a posição nuclear na decisão final.

Apesar da **grande importância do preço**, mesmo determinante, na comparação das propostas, **este não é factor suficiente para a selecção de uma proposta**. Em torno deste critério podem encontrar-se variações no modo da sua valorização, ainda que geralmente seja adoptado o princípio da eliminação de propostas a que correspondam preço baixos, que se afastam para menos do preço base do concurso.

É importante referir que não é fácil saber quão baixo é o valor de uma proposta, relativamente ao preço base no concurso, para que isso implique a imediata eliminação da proposta correspondente. Noutros casos é simplesmente preconizada a adjudicação à proposta de preço mais baixo, independentemente da diferença em relação ao preço base.

6.7.2.3 EXPROPRIAÇÕES

Ao **preparar a proposta** para a construção de uma estrada o empreiteiro planeia a realização dos trabalhos **segundo uma lógica em que ordena as actividades segundo a sua sequência natural** (o exemplo extremo: a sinalização só pode ser feita depois da pavimentação concluída) e de maneira a que optimize os meios, humanos e materiais, que deve colocar em obra.

Este planeamento é elaborado na presunção de que **toda a zona da estrada estará posta à sua inteira disposição logo a partir do momento inicial da construção**, ou seja desde o **acto de consignação**. Não se verificando esta condição é exigido ao adjudicatário que abra uma frente de trabalho restrita ou eventualmente várias frentes, caso este em que lhe é exigido dispor de meios para actuar local e pontualmente.



Tribunal de Contas

Quando a **consignação da obra não é feita num único acto fica de imediato comprometida a liberdade do adjudicatário para estabelecer trajectos optimizados dentro da zona da obra, podendo mesmo ver-se obrigado a atravessar aglomerados populacionais**. Por outro lado fica dificultada a operação de escavação e imediato aproveitamento dessa terras para aterro, o que pode exigir o recurso a depósitos temporários.

Estes **constrangimentos à actividade do adjudicatário** acabam por se reflectir em **baixas no ritmo dos trabalhos, quebra na expectativa de facturação e dilatação de prazos**.

O que se observa nos empreendimentos da JAE é que **a regra é proceder à consignação faseada** [IP2 – EN 18, ENTRE EN 256 E PROXIMIDADE DA RIBEIRA DA AZAMBUJA (8+500) DO IP2 – NÓ DA EN 18 COM A EN 256; IP5 – ALBERGARIA / VISEU, LANÇOS H-I]. Por vezes ocorre mesmo que **entre a data de adjudicação e a da primeira consignação decorre intervalo de vários meses**.

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

6.7.2.4 TERRAPLENAGENS

Os **trabalhos de terraplenagem** têm como objectivo último o estabelecimento da superfície de leito do pavimento, que pode ser atingida por escavação, fundo de escavação, ou por aterro, coroamento de aterro.

Esta **actividade é influenciada essencialmente pela natureza dos terrenos a trabalhar**, que por vezes impõem a necessidade de proceder a uma acção de saneamento, ou seja, a remover solos de má qualidade, que não são passíveis de utilização na construção de aterros.

Por vezes há a possibilidade e conveniência em efectuar o tratamento do terreno de fundação, para suportar aterros, ou dos materiais escavados, para poderem ser usados em aterros.

A **avaliação cuidadosa das características dos terrenos na zona da estrada é decisiva para definir os procedimentos a adoptar na fase de terraplenagem**, ganhando por isso particular importância o papel do reconhecimento e da prospecção geotécnica. O projecto deve por isso ser informado com todo este tipo de dados, para além de estabelecer soluções tecnicamente convenientes e com o menor preço possível.

O que é **proporcionado pela informação consultada na JAE** é que em **todas as obras a actividade de terraplenagem sofre da reduzida qualidade do projecto de execução e de um modo geral da escassez ou falta de rigor da caracterização geotécnica**.

No capítulo de terraplenagens são **frequentes trabalhos a mais** inerentes a saneamento dos terrenos de fundação, alteração da inclinação dos taludes, alteração no sistema de drenagem, alargamento da via e mesmo a alteração do perfil transversal da estrada [IP1 – VIA DO INFANTE DE SAGRES, NÓ DA GUIA / NÓ DE LOULÉ; IP5 – PIRÂMIDES / BARRA; IP5 – ALBERGARIA / VISEU, LANÇOS H-I; IP5 – CELORICO DA BEIRA / GUARDA, LANÇO E; IP5 – AVEIRO / ALBERGARIA].

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

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



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

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

6.7.2.5 DRENAGEM

Numa estrada, **a drenagem tem como objectivo** evitar que águas de infiltração ou freáticas se estabeleçam no interior das camadas de pavimento, o que prejudicaria o desempenho mecânico desta tão importante parte da estrada. De um modo geral, a insuficiente drenagem de um pavimento está na origem da rápida degradação de uma estrada, pelo que se torna importante evitar que tanto as águas superficiais como as subterrâneas se infiltrem para o pavimento.

A drenagem é assegurada através de valetas e valas, drenagem externa, e de drenos, drenagem interna.

Às camadas de base e sub-base de um pavimento é requerida essencialmente uma função mecânica, de resistência, embora elas também devam satisfazer requisitos de drenagem. Se a base saturar, podem desenvolver-se elevadas pressões no líquido que preenche os poros do material, o que resulta em menor resistência friccional entre as partículas sólidas. À sub-base exige-se a mesma aptidão drenante, enquanto do ponto de vista de resistência é-se menos exigente.

Para além de se contar com o desempenho das camadas de base e sub-base, por vezes há necessidade de instalar localmente outros dispositivos de drenagem, para captar e conduzir águas que afluam ao leito do pavimento ou que possam de algum modo prejudicar o funcionamento e a longevidade da estrada.

Face à **importância da drenagem numa estrada**, habitualmente os projectos atendem objectiva e cuidadosamente a esta componente da obra.

O que se **observa nas obras da JAE é que quase de modo sistemático, a drenagem prevista em projecto é significativamente aumentada [IP1 – VIA DO INFANTE DE SAGRES, NÓ DA GUIA / NÓ DE LOULÉ; IP5 – PIRÂMIDES / BARRA; IP5 – ALBERGARIA / VISEU, LANÇOS H-I]**. Estas **alterações ao projecto** são feitas por **iniciativa dos técnicos da JAE** que **acompanham a construção da obra**.

Os trabalhos de drenagem interna adoptados envolvem sempre a construção de camada drenante com material granular e a utilização de manta geotêxtil, esta com o objectivo de proteger as características de permeabilidade do material granular, impedindo que partículas finas colmatem os vazios.

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

6.7.2.6 PAVIMENTAÇÃO

O **pavimento** de uma estrada é a sua parte nobre. É ele que serve de pista de rolamento, através da sua camada superficial, e que suporta e transmite ou degrada em profundidade as cargas que lhe são aplicadas. É por esta razão que o projecto privilegia esta parte da estrada para além de em simultâneo procurar proteger o pavimento relativamente a eventuais insuficiências mecânicas do terreno de fundação e à influência nefasta da água.

Também sobre esta matéria se verifica **uma posição quase comum a todas as obras amostradas: o pavimento projectado é sujeito a alterações no decorrer da construção**. As razões que justificam tais atitudes são diversas, mas podem reduzir-se a um número relativamente reduzido.



Tribunal de Contas

Num dos casos a razão invocada é a recente, à data (Março de 1995), **aprovação do Manual de Concepção de Pavimentos da JAE**[[IP5 – PIRÂMIDES / BARRA](#)]. A referida obra havia sido adjudicada em Março de 1993. Outras vezes o argumento invocado é a **previsão de tráfego pesado que não havia sido previsto no projecto** [[IP5 – PIRÂMIDES / BARRA](#); [IP5 – ALBERGARIA / VISEU, LANÇOS H-I](#)], ou apenas o **aumento de tráfego** [[IP2 – EN 18, RECONSTRUÇÃO ENTRE EN 256 E PRÓXIMO DA VIDIGUEIRA](#)].

Noutra obra chega mesmo a **ser invocada a SEOP, através do respectivo Gabinete** [[IP5 – ALBERGARIA / VISEU, LANÇOS H-I](#)], para justificar a **revisão do projecto do pavimento**, no sentido do seu reforço. Por vezes são os **próprios serviços internos da JAE** que **assumem a iniciativa e a responsabilidade de introduzir alterações ao pavimento projectado** [[IP5 – PIRÂMIDES / BARRA](#)].

6.7.2.7 DIVERSOS

Sob este título descrevem-se **situações variadas** que foram identificadas no conjunto de obras amostradas e que **merecem ser destacadas pela singularidade que envolvem**.

De salientar que nalgumas situações estiveram em causa obras ou fornecimentos que não estavam previstos no projecto e que não eram determinantes para a conclusão dos trabalhos, nem para a funcionalidade do troço de estrada. Noutra obra, pela quantia de cerca de trinta milhões de escudos, também a preços acordados, foi fornecido **equipamento de telecomunicações** [[IP1 – VIA DO INFANTE DE SAGRES, NÓ DA GUIA / NÓ DE LOULÉ](#)].

Assinale-se também a **alteração ao próprio traçado de troço de estrada em construção** [[IP2 – EN 18, ENTRE EN 256 E PROXIMIDADE DA RIBEIRA DA AZAMBUJA \(8+500\) DO IP2– NÓ DA EN 18 COM A EN 256](#)]. Registam-se também as **alterações introduzidas nos caminhos paralelos: tipo de revestimento, traçado e drenagem** [[IP5 – ALBERGARIA / VISEU, LANÇOS H-I](#)].

A **antiguidade de alguns projectos** serve por vezes de justificação para a introdução de alterações ao projecto, no que se refere a terraplenagem, drenagem e pavimentação.

Regista-se também que a JAE **aceitou a aplicação do conceito de revisão de preços aos honorários referentes à elaboração de projecto** [[IP5 – CELORICO DA BEIRA / GUARDA, LANÇO E](#)].

Em dois casos do conjunto amostrado **ficou claro que a JAE mandou realizar trabalhos**, ao abrigo de empreitada em curso, **para satisfazer o pedido dos municípios da área** onde se situavam essas obras [[IP5 – PIRÂMIDES / BARRA](#)].

Refira-se ainda que a **fiscalização das obras promovidas pela JAE** é realizada por técnicos afectos à instituição, aos seus serviços distritais ou directamente aos serviços centrais.

6.7.3 Apreciação dos indicadores obtidos

Da amostra realizada resultaram diversos indicadores, resultantes de apuramentos e análises, que são trazidos ao relatório nos aspectos que merecem reparo ou comentário.

6.7.3.1 AUTOS DE CONSIGNAÇÃO

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



6.7.3.2 PRORROGAÇÕES

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

PRORROGAÇÕES EM TERMOS RELATIVOS

| Identificação da Empreitada / Objecto | Data adjudicação | Prazo de execução | Data prevista de termino | Prorrogação (em dias) | Após prorrogações | n.º dias prorrogação o n.º dias prazo execução |
|--|------------------|-------------------|--------------------------|-----------------------|-------------------|--|
| IP1 – Acessos Ponte do Freixo(margem esquerda) | 94.08.02 | 540 | 96.01.24 | 279 | 96.10.29 | 51,7% |
| IP1 – Viaduto das Antas - Acesso Norte | 94.10.04 | 510 | 96.02.26 | 736 | 98.03.03 | 144,3% |
| IP2 – Beneficiação EN18-EN256 - Vidigueira | 93.08.11 | 720 | 95.08.01 | 746 | 97.08.16 | 103,6% |
| IP3 – Ponte da Régua - Rio Douro | 94.06.20 | 730 | 96.06.19 | 590 | 98.01.30 | 80,8% |
| IP3 – Pontes s/ Rios Varosa e Balsemão | 94.12.20 | 600 | 96.08.11 | 52 | 96.10.02 | 8,7% |
| IP3 – Régua - Bigorne - Viadutos 1 e 2 | 95.08.21 | 510 | 97.01.12 | 24 | 97.02.05 | 4,7% |
| IP4 – Lanço Bragança - Quintanilha | 95.11.22 | 650 | 97.09.02 | 240 | 98.04.30 | 36,9% |
| IP5 – Albergaria-Viseu Lanços H e I | 84.07.18 | 1.150 | 87.09.11 | 945 | 90.04.13 | 82,2% |
| IP5 – Celorico da Beira - Guarda Lanço E | 86.07.10 | 1.000 | 89.04.05 | 497 | 90.08.15 | 49,7% |
| IP5 – EN16/Prime-Mangualde e Variante EN234 | 80.07.03 | 600 | 82.02.23 | 0 | 82.02.23 | 0,0% |
| IP5 – Nó Pirâmides - Nó de Barra | 94.03.22 | 500 | 95.08.04 | 221 | 96.03.12 | 44,2% |
| IP5 – Variante a Viseu - Lanço G | 85.06.21 | 850 | 87.10.19 | 1202 | 91.02.02 | 141,4% |
| IP6 – Ponte s/ Rio Zézere e Viad. s/ Rib.Rio Moinhos | 94.03.08 | 396 | 95.04.08 | 576 | 96.11.04 | 145,5% |
| IP6 – Viaduto s/ Vale Águas eo Rio Arnóia | 94.03.16 | 400 | 95.04.20 | 155 | 95.09.22 | 38,8% |
| IP7 – Ponte Internacional s/ Rio Caia | 97.06.27 | 210 | 98.01.23 | 74 | 98.04.07 | 35,2% |
| IP7 – Pontes s/ Rib. Caio, Zável e Rio Ceto | 96.03.19 | 360 | 97.03.14 | 265 | 97.12.04 | 73,6% |

Figura 93 – Prorrogações e peso relativo em relação ao prazo de execução

6.7.3.3 REVISÕES DE PREÇOS

Quanto ao volume detectado de revisões de preços apresenta-se um quadro síntese relativo aos dados colhidos na amostra:

COMPARAÇÃO VALOR ADJUDICADO / REVISÃO PREÇOS

| Identificação da Empreitada / Objecto | Valor global das revisões de preços (em contos) | Valor Adjudicação (em contos) | Valorglo#revisãopreços Valoradjudicaçã |
|---|---|-------------------------------|---|
| | (1) | (2) | (3) |
| IP1 – Acessos Ponte do Freixo(margem esqueret | 521.502 | 4.723.350 | 11,04% |
| IP1 – Viaduto das Antas - Acesso Norte | 205.415 | 1.340.000 | 15,33% |
| IP2 – EN18 - EN256 Prox. Da Rib. Azambuja | 47.672 | 814.908 | 5,85% |
| IP3 – Ponte da Régua - Rio Douro | 343.256 | 3.313.229 | 10,36% |
| IP3 – Pontes s/ Rios Varosa e Balsemão | 424.487 | 2.670.374 | 15,90% |
| IP3 – Régua - Bigorne - Viadutos 1 e 2 | 74.753 | 716.510 | 10,43% |
| IP4 – Lanço Bragança - Quintanilha | 426.008 | 4.396.875 | 9,69% |
| IP5 – Albergaria-Viseu Lanços H e I | 2.418.659 | 2.976.727 | 81,25% |
| IP5 – Nó Pirâmides - Nó de Barra | 147.863 | 2.595.005 | 5,70% |
| IP5 – Variante a Viseu - Lanço G | 300.000 | 839.921 | 35,72% |
| IP6 – Viaduto s/ Vale Águas eo Rio Arnóia | 155.797 | 1.254.347 | 12,42% |
| IP7 – Ponte Internacional s/ Rio Caia | 7.735 | 237.515 | 3,26% |
| IP7 – Pontes s/ Rib. Caio, Zável e Rio Ceto | 161.586 | 1.735.001 | 9,31% |
| Valor global | 5.234.734 | 27.613.763 | 18,96% |
| | | desvio padrão | 0,2077 |

Figura 94 – Comparação do valor adjudicado com o volume de revisões de preços

6.7.3.4 TRABALHOS A MAIS

Globalmente, os **trabalhos a mais resultam**, predominante, dos **concursos abertos em fase de ante-projecto, por alterações efectuadas ao projecto inicial, por ausência ou deficiência dos estudos preliminares** (geotécnicos, geológicos, de drenagem ou de impacto ambiental).



Tribunal de Contas

Relativamente à existência de uma cláusula no C. Enc. que estipula a não redução a escrito do contrato adicional, cujo montante não ultrapasse 10 % do valor da adjudicação, é nula e de nenhum efeito por inobservância das respectivas formalidades legais.

O contrato administrativo de empreitada de obras públicas será sempre precedido de concurso e reduzido a escrito, nos termos das disposições conjugadas dos art.º 48.º, n.º1, e 49.º, n.º 2, do DL 405/93, de 10 de Dezembro;

Efectivamente, nos contratos de empreitada em que seja outorgante o Estado ou outro ente público, constará de documento autêntico oficial, exarado ou registado em livros próprios, sob pena de nulidade e de não produzir quaisquer efeitos, com base no disposto nos art.º 107º, n.º 1, e 106º, n.ºs 1, 2 e 3, do DL n.º 235/86, de 18 de Agosto e, art.º 47.º e 111.º do DL n.º 405/93 de 10 de Dezembro.

Assim o contrato verbal celebrado pelas partes, na sequência da referida cláusula, fica inquinado de ilegalidade assim como todos os actos subsequentes.

De todo o modo, a qualificação de um contrato como nulo não é susceptível de servir de base à conclusão de que se trata de um negócio jurídico inexistente, antes de algo que existe, mas a que apenas são recusados os efeitos jurídicos.

Não tendo sido declarada a nulidade da referida cláusula, e consequentemente a do contrato verbal, e tendo sido produzidos todos os efeitos inerentes ao acordo da vontade das partes, o recurso ao preceituado no art.º 289.º, n.º 1, do Código Civil, torna-se impossível.

No que diz respeito ao volume de trabalhos a mais apresenta-se, de seguida, um quadro síntese dos resultados da amostra:

VOLUME DE TRABALHOS A MAIS VERSUS VALOR ADJUDICADO

| Identificação da Empreitada / Objecto | Valor trabalhos a mais e a menos | Valor adjudicação | Valor TMM |
|--|----------------------------------|-----------------------|-------------------|
| | | | Valor adjudicação |
| IP1 – Acessos Ponte do Freixo(margem esquerda) | 1.434.422.020 | 4.723.350.000 | 30,4% |
| IP1 – Viaduto das Antas - Acesso Norte | 209.258.016 | 1.340.000.000 | 15,6% |
| IP2 – Beneficiação EN18-EN256 - Vidigueira | 1.465.154.656 | 1.397.900.283 | 104,8% |
| IP2 – Soalheira-Covilhã Pts.Meimoa, Ramil e Alpeadre | 0 | 1.019.457.485 | 0,0% |
| IP3 – Ponte da Régua - Rio Douro | 702.324.566 | 3.313.229.000 | 21,2% |
| IP3 – Pontes s/ Rios Varosa e Balsemão | 448.831.337 | 2.670.373.745 | 16,8% |
| IP3 – Régua - Bigorne - Viadutos 1 e 2 | 67.593.177 | 716.510.000 | 9,4% |
| IP4 – Lanço Braagança - Quintanilha | 0 | 4.396.875.318 | 0,0% |
| IP5 – Albergaria-Viseu Lanços H e I | 3.307.987.769 | 2.976.726.727 | 111,1% |
| IP5 – Guarda - Vilar Formoso | 342.777.310 | 1.184.865.497 | 28,9% |
| IP5 – Celorico da Beira - Guarda Lanço E | 1.538.599.069 | 2.865.201.553 | 53,7% |
| IP5 – EN16 Mangualde/Fornos/Celorico da Beira-1ªEmpreit. | 748.670.144 | 1.533.757.375 | 48,8% |
| IP5 – Prime-Mangualde à EN234 | 39.988.734 | 223.945.430 | 17,9% |
| IP5 – Nó Pirâmides - Nó de Barra | 1.455.241.492 | 2.595.005.116 | 56,1% |
| IP5 – Variante a Viseu - Lanço G | 920.524.774 | 839.921.438 | 109,6% |
| IP5 – Variante EN 16 - Vilar Formoso | 282.272.363 | 561.280.371 | 50,3% |
| IP6 – Ponte s/ Rio Zézere e Viad. s/ Rib.Rio Moinhos | 685.500.975 | 1.503.815.151 | 45,6% |
| IP6 – Viaduto s/ Vale Águas eo Rio Arnóia | 486.616.975 | 1.254.347.206 | 38,8% |
| IP7 – Ponte Internacional s/ Rio Caia | 42.169.108 | 237.514.690 | 17,8% |
| IP7 – Pontes s/ Rib. Caio, Zável e Rio Ceto | 303.221.088 | 1.735.001.090 | 17,5% |
| Soma | 14.481.153.573 | 37.089.077.475 | 39,0% |
| | | Desvio Padrão | 34,1% |

Figura 95 – Comparação do volume de trabalhos a mais versus valor adjudicado

6.7.3.5 AUTOS DE MEDIÇÃO

No que diz respeito aos autos de medição constatou-se que na obra **IP1– Acessos Ponte do Freixo** (margem esquerda), os mesmos foram elaborados após se ter efectuado a recepção provisória. Tal situação é violadora do clausulado do contrato (medição mensal dos trabalhos) e do disposto nos art.º 178.º e 194º do DL n.º 235/86.



Tribunal de Contas

7 APRECIACÃO DA EXECUÇÃO DO PRN 85

7.1 APRECIACÃO QUALITATIVA

O DL 380/85, de 26 de Setembro, que aprovou o PRN85 foi, em termos qualitativos, um **documento estratégico, não temporalizado e, como tal, não quantificava financeiramente o plano que aprovou.**

Por um lado, consagrou o regime jurídico das comunicações públicas rodoviárias afectas à rede nacional e, por outro, definiu os objectivos primordiais atingir.

Desses objectivos ressaltam **formulações qualitativas** como sejam:

- o correcto **funcionamento do sistema** de transportes rodoviários,
- o **desenvolvimento de potencialidades** regionais,
- o aumento da **segurança de circulação**,
- a satisfação do **tráfego** internacional, e
- a adequação da **gestão financeira e administrativa** da rede.

Deste enquadramento qualitativo avultam aspectos relacionados com a equidade da distribuição do investimento, a acessibilidade, a sinistralidade e a segurança rodoviária e ainda a caracterização da qualidade das estradas. A apreciação evidencia os indicadores nas vertentes qualitativas, interpretando os indicadores obtidos.

7.1.1 A distribuição territorial do investimento

Tendo em conta o **enquadramento político definido nos sucessivos Programas de Governo** e, em particular, os direitos e deveres económicos, sociais e culturais consagrados na Constituição da República, o sector dos transportes assume um papel de grande importância na **garantia da igualdade de oportunidades no acesso dos cidadãos ao emprego, consumo e equipamentos colectivos.**

A **acessibilidade** proporcionada pelo sistema de transportes tem assim implicações sobre a **equidade desejável entre as regiões no que concerne ao seu potencial de atracção e fixação dos equipamentos colectivos**, bem como das actividades económicas que consolidam a sua rede urbana.

Neste contexto e tendo em conta o peso do modo de transporte individual, as infra-estruturas de transporte rodoviário constituem um dos principais factores que pode contribuir para aqueles objectivos, contribuindo para o reconhecido desejo de estabilidade social.

Por outro lado, vários documentos políticos e governamentais estabelecem como **objectivos a correcção das assimetrias regionais internas**, bem como entre Portugal e os restantes países da UE, de forma a **diminuir as desvantagens da nossa localização periférica em relação aos principais centros urbanos e mercados nacionais e europeus**. As infra-estruturas de transportes são ainda reconhecidas ao nível político como factor chave do processo de desenvolvimento do mercado interno e da prossecução de objectivos de coesão europeia.

Analisando a totalidade do período em estudo, pode concluir-se que a **média distrital dos investimentos do PIDDAC** foi de **27,5 MC**.

Os **distritos que foram considerados prioritários em termos globais de investimento** foram **Faro** (77,4 milhões de contos), **Porto** (62,8 milhões de contos) e **Lisboa** (62,4 milhões de contos), registando valores sempre superiores ao dobro da média nacional.

Por outro lado, verificou-se que os distritos de **Beja** (com 1,6 milhões de contos), **Braga** (2,3 milhões de contos) e **Évora** (4,2 milhões de contos) **foram os menos beneficiados** em termos de investimento em infra-estruturas rodoviárias.

No que respeita ao programa MRF a distribuição do investimento obteve o seguinte desempenho:

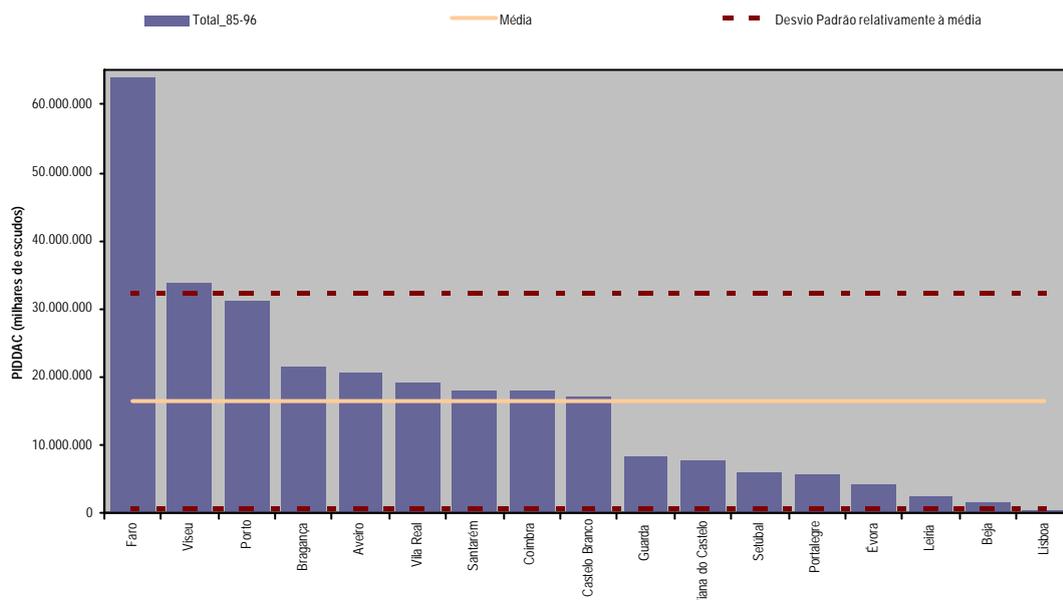


Figura 96 – Distribuição territorial, por distrito, dos investimentos PIDDAC – programa MRF, entre 1985 e 1996, atualizado para valores de 1998 através do Índice de Custos de Engenharia Civil da AECOPS. Fonte: JAE (1986-1997) PIDDAC (Ano n-1)

7.1.2 A acessibilidade

7.1.2.1 O IMPACTE DOS INVESTIMENTOS NA GEOGRAFIA DA ACESSIBILIDADE E NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O conjunto de intervenções do Estado na construção de infra-estruturas de transporte rodoviário, durante o período de 1985 a 1997, introduziu profundas alterações na **acessibilidade intra e inter-regional**, as quais são descritas e analisadas através de um conjunto de indicadores técnicos utilizados em planeamento estratégico de transportes e em planeamento regional, inclusivamente nos documentos técnicos de avaliação e fundamentação das políticas que se têm vindo a definir para o sector dos transportes rodoviários.

Tendo em conta a dificuldade inerente à compreensão de fenómenos dinâmicos através de indicadores de síntese, procurou-se utilizar, sempre que possível, elementos gráficos que introduzissem maior facilidade de leitura e compreensão em relação aos resultados obtidos.

7.1.2.2 A NOVA GEOGRAFIA DA ACESSIBILIDADE

7.1.2.2.1 Evolução da velocidade equivalente recta

Da análise do Impacte dos Investimentos PIDDAC na acessibilidade – Velocidade Equivalente Recta, procedeu-se à verificação da situação da acessibilidade do País em cada um dos anos de análise (1985, 1989, 1993 e 1997) e das variações registadas entre cada um daqueles momentos. De uma forma



Tribunal de Contas

geral, concluiu-se que **durante o período 1985/88, o País não beneficiou de acréscimos de acessibilidade superiores a 1,5 km/h** na Velocidade Equivalente Recta, à excepção do distrito de Vila Real onde se verificou um acréscimo máximo de 5 km/h. Pode por isso concluir-se que, durante este período, houve uma estagnação na melhoria da acessibilidade, segundo este indicador.

No período **1989/93**, coincidentes com QCA I, a **acessibilidade geral do País, medida através da velocidade equivalente recta, subiu de 50,6 para 51,2 km/h**, o que representa um acréscimo global de apenas 0,8%.

Para o período de 1989-1993 a generalidade do território continental não registou subidas superiores a 0,7 Km/h, excepto nos distritos de Aveiro (2,5 km/h), Viana do Castelo (2,4 km/h), Coimbra, Porto e Vila Real (todos eles com subidas de 0,9 km/h). O distrito com menor acréscimo de acessibilidade foi Bragança (0,2 Km/h).

Durante a vigência do QCA II (ainda em execução), verificou-se que, para o período compreendido entre **1994 e 1997 (inclusive)**, **houve uma subida muito significativa na acessibilidade geral do País (correspondente a um acréscimo de 7,4% em relação à média global de 1994)**.

De acordo com o indicador “*velocidade equivalente recta*”, a **média global dos acréscimos de acessibilidade foi de 3,8 Km/h**. No entanto, se apenas se considerarem as capitais de distrito, o valor médio das subidas passa a ser de 4,5 Km/h.

A boa performance dos indicadores mais agregados ficou a dever-se a dois acréscimos principais, sendo o mais notável aquele que se verificou no distrito de Bragança, onde a subida foi de 9,6 Km/h. No entanto, esta subida não foi suficiente para o fazer chegar ao valor médio de acessibilidade distrital, situado em 57 Km/h (VER), sendo o 13º distrito do território continental, em termos de acessibilidade.

A segunda subida assinalável verificou-se na zona litoral, abrangendo os distritos de Leiria (6,4 km/h), Coimbra (6 Km/h), Aveiro (5,2 Km/h) e Porto (5,7 Km/h).

Entretanto, os distritos menos beneficiados em termos de melhoria da sua acessibilidade, medida através deste indicador, foram os distritos situados a Sul do Tejo, Lisboa, Guarda e Viana do Castelo, onde os acréscimos não ultrapassaram os 3,5 Km/h.

O **acrécimo global da acessibilidade do território continental**, entre 1985 e 1997, foi muito positivo, sobretudo a partir de 1993, tendo-se registado uma **subida média global da velocidade equivalente recta de 5,6 Km/h**, enquanto que a **média distrital subiu 6,5 Km/h**.

A análise efectuada permite concluir que **as melhorias de acessibilidade mais significativas ocorreram ao longo da faixa litoral**, entre Leiria e Porto, e ao longo do eixo definido pelo Porto, Vila Real e Bragança, onde se registaram acréscimos médios entre os 7 e os 11 Km/h.

Os distritos que tiveram os **acrécimos de acessibilidade menos expressivos** foram **Lisboa, Setúbal, Faro, Guarda, Beja, Portalegre e Évora**, com subidas entre os 3,1 e os 4,8 km/h.

Em relação às fronteiras terrestres, o **principal acréscimo de acessibilidade em relação ao País ocorreu em Quintanilha, seguindo-se Valença e Vila Verde de Raia**, todas elas situadas na Região Norte.

A fronteira que, em 1997, é globalmente mais acessível a partir do território continental é Valença (56 km/h de VER), seguindo-se Vila Real de Sto. António e Vila Verde de Raia.

Através da análise da velocidade equivalente recta **torna-se evidente que se registou uma melhoria muito significativa na acessibilidade global, com especial ênfase na faixa litoral centro e ao longo do eixo Porto – Bragança**. Não obstante, a análise revelou que as Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, e a faixa litoral em geral, são as áreas do País onde a acessibilidade é superior, mantendo-se um desequilíbrio – ainda expressivo –, segundo este parâmetro de avaliação.

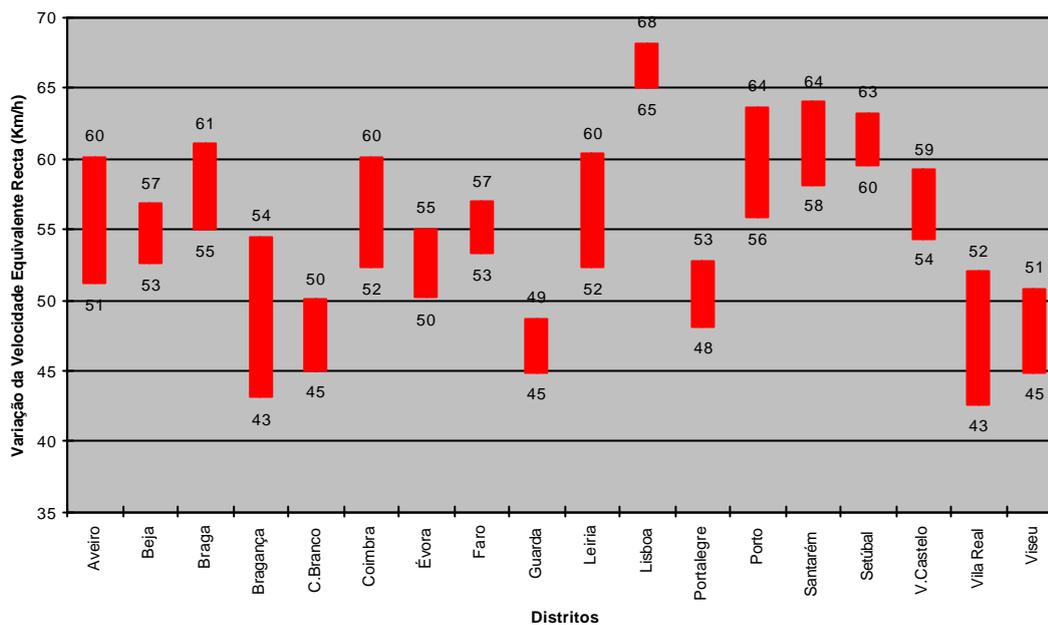


Figura 97 – Acréscimos de acessibilidade, medidos através da variação da velocidade equivalente recta, de cada capital de distrito. Fonte: Matrizes de duração das viagens entre capitais de distrito e entre estas e as fronteiras terrestres (1985, 1989, 1993, 1997).

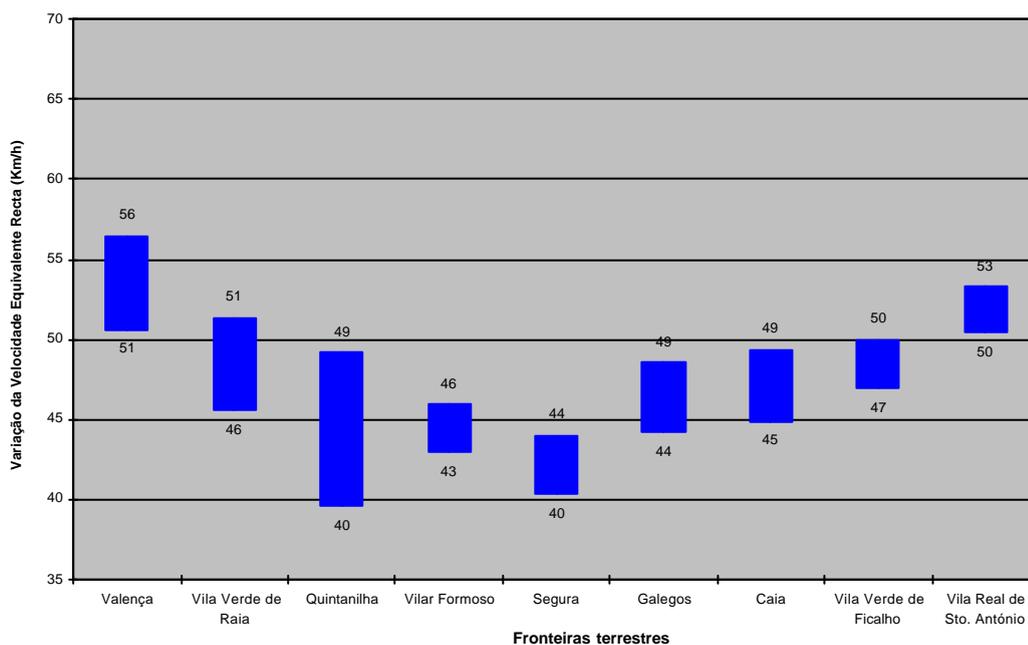


Figura 98 – Acréscimos de acessibilidade, medidos através da variação da velocidade equivalente recta, de cada fronteira terrestre. Fonte: idem.

7.1.2.2.2 Evolução do índice adimensional de acessibilidade

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

As principais observações a registar referem-se, por um lado, ao facto de o período em que se observou uma maior aproximação à situação teórica ideal (índice de acessibilidade igual a um) ter



9

Tribunal de Contas

ocorrido entre 1993 e 1997 e, por outro lado, às alterações na acessibilidade comparativa das capitais de distrito e das fronteiras terrestres em relação ao resto do País.

A informação apresentada na figura seguinte permite concluir que **a fronteira terrestre que mais se aproximou da situação ideal de acessibilidade** durante o período de 1985-1997 foi **Quintanilha** (passando de 2,84, em 1985, para 2,24 em 1997); no entanto, esta melhoria não foi suficiente para ultrapassar a posição de Valença (2,02 em 1997).

Em relação às capitais de distrito, os **maiores acréscimos** entre 1985 e 1997 ocorreram em **Bragança e em Vila Real**; no entanto, os **distritos que em 1997 tinham uma maior acessibilidade generalizada** em relação ao resto do País eram: **Lisboa (1,76), Santarém (1,87), Porto (1,89), Setúbal (1,90), Braga (1,97), Leiria (1,99), Coimbra (1,99) e Aveiro (2,00)**.

Pelo contrário, os **distritos com menor acessibilidade geral ao País eram, em 1997 a Guarda (2,47) e Castelo Branco (2,40)**.

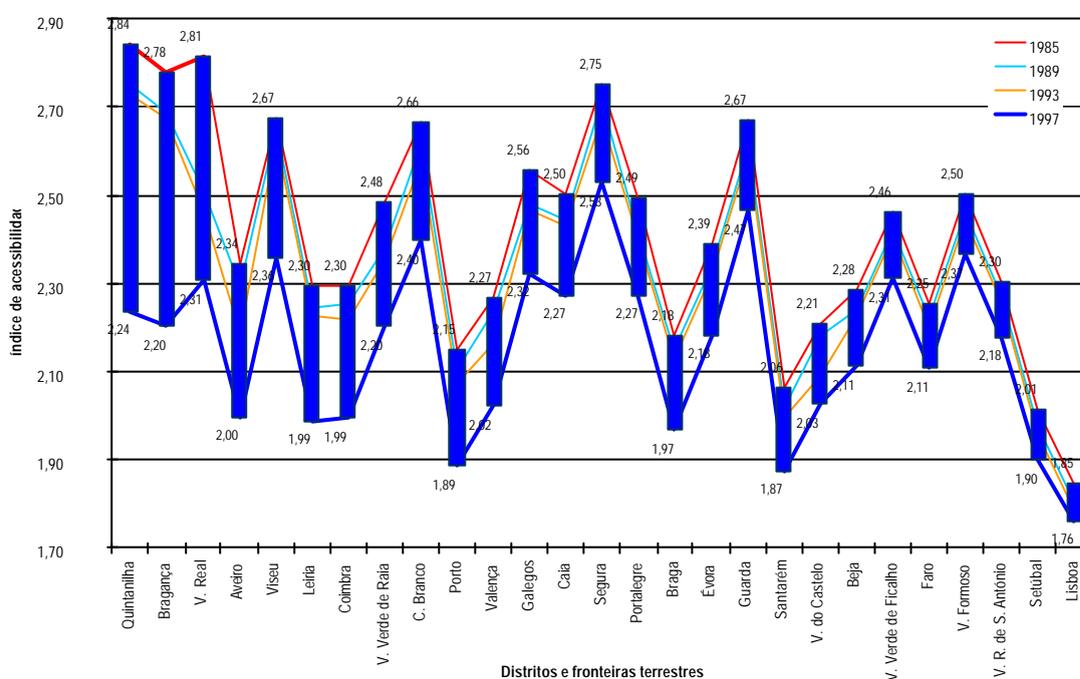


Figura 99 – Evolução do Índice adimensional de acessibilidade das capitais de distrito e fronteiras terrestres (quanto mais próximo da unidade maior é acessibilidade). Fonte: JAE (1999) Matrizes da duração de viagens entre capitais de distrito e entre estas e as fronteiras terrestres, 1985, 1989, 1993, 1997.

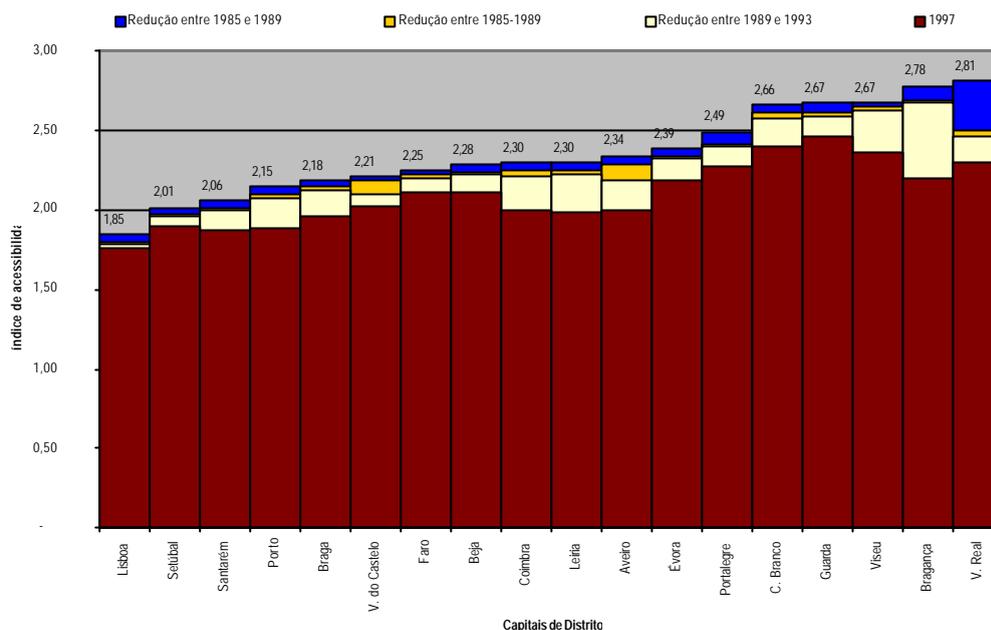


Figura 100 -- Evolução do Índice adimensional de acessibilidade das capitais de distrito (quanto mais próximo da unidade maior é acessibilidade). Fonte: idem.

7.1.2.2.3 Evolução do potencial demográfico

Tendo presente o significado do potencial demográfico como medida da acessibilidade geral a núcleos populacionais e como indicador da capacidade potencial de um determinado centro urbano para a localização de equipamentos colectivos e serviços de influência, procedeu-se à análise do Potencial Demográfico para os anos de 1985, 1989, 1993 e 1997. Verificou-se que tem vindo a acentuar-se o dinamismo e a acessibilidade geral dos núcleos populacionais da faixa litoral, entre Setúbal e Valença. Paralelamente, ainda se constatou que as regiões de maior interioridade do País sofreram poucas melhorias, verificando-se mesmo o agravamento da situação de Portalegre.

No entanto, da análise da Variação do Potencial Demográfico entre 1985 e 1997 concluiu-se que, durante o período de 1985-1988, o distrito de Vila Real foi o que beneficiou de uma maior subida de potencial demográfico, não se registando grandes alterações no resto do País.

Quando observada a variação total do potencial demográfico, entre 1985 e 1997, consta-se que, segundo este indicador, foram fortemente agravadas as assimetrias regionais entre o litoral e as regiões de maior interioridade. Este agravamento, surge, essencialmente, na sequência das variações de acessibilidade registadas no período de 1994 a 1997, durante a execução do QCA II.

7.1.3 Equidade e custos da nova geografia da acessibilidade

7.1.3.1 CUSTO UNITÁRIO DA CONSTRUÇÃO DE ESTRADAS

O custo unitário da construção de estradas (milhares de contos por km), os dados utilizados para a identificação das obras concluídas em cada ano, bem como o seu custo de construção, são os que constam do “Mapa Resumo de Controle de Obras” elaborado pela JAE. O custo final da obras foi actualizado para valores de 1998 de modo a permitir operações de cálculo com valores apurados em anos distintos.

A identificação da extensão de cada estrada, bem como o distrito a que está associada, foram apurados através do cruzamento entre a base de dados dos PIDDAC e o “Mapa Resumo de Controle



Tribunal de Contas

de Obras”, tendo sido utilizado o código de actividade do PIDDAC como chave de correspondência entre os dois ficheiros.

Em relação ao custo unitário dos acréscimos de acessibilidade (MC por km/hora), utilizou-se um processo análogo ao descrito para o indicador anterior, de forma a permitir identificar quais as obras concluídas em cada ano, bem como o seu custo final.

Os acréscimos de acessibilidade foram calculados de acordo com o procedimento descrito no capítulo sobre a Evolução da velocidade equivalente recta (ver página 212), tendo apenas sido utilizados dados fornecidos pela JAE, à excepção da distância entre cada ponto do sistema, a qual foi medida pelos consultores com recurso a um sistema de informação geográfica desenvolvido para esta auditoria.

Nesta sequência, foi calculado, para cada distrito, o custo médio do acréscimo de um quilómetro por hora, dividindo o total do custo das obras associadas a cada distrito (segundo a classificação do PIDDAC) pelo acréscimo de acessibilidade à sua sede, no mesmo período. A partir do custo unitário dos acréscimos de acessibilidade para cada ponto notável do sistema (capitais de distrito e fronteiras terrestres) foi calculado, por interpolação directa, o valor deste indicador para cada ponto do território continental.

7.1.3.2 O CUSTO UNITÁRIO DOS ACRÉSCIMOS DE VELOCIDADE EQUIVALENTE RECTA

A observação e análise dos resultados dos cálculos desenvolvidos para o apuramento do custo unitário do acréscimo de um km/hora em cada distrito deve ser feita, antes de mais, tendo presente que o seu processo de cálculo é dependente de duas variáveis: o custo das obras e o acréscimo de acessibilidade, calculados em cada período. Este facto significa que as classes de custo unitário têm um valor que varia directa e proporcionalmente com o aumento dos custos e, simultaneamente, inversamente aos acréscimos de acessibilidade.

Em termos dos **valores médios nacionais**, apurados para cada período de análise, foi possível concluir que: entre **1985 e 1988**, o custo unitário dos acréscimos de acessibilidade (velocidade equivalente recta) foram **de 6,5 MC por Km/hora**; entre **1989 e 1993**, o custo unitário **praticamente triplicou para 17,8 MC por Km/hora**; no período de **1994 a 1997 o custo unitário de um Km/hora (VER) registou o seu valor mais baixo do período de análise, 6 MC por Km/hora**.

Quanto ao **custo unitário dos acréscimos de velocidade equivalente recta globais** (1985-1997), como se pode concluir pelos resultados apresentados na Figura 101, os distritos que tiveram custos **unitários superiores à média nacional** foram **Lisboa** (25,7 MC por Km/hora), **Faro** (21 MC por Km/hora), **Porto** (9,5 MC por Km/hora), **Viseu** (7,5 MC por Km/hora) e **Castelo Branco** (6,4 MC por Km/hora), sendo assinalável o facto de Lisboa e Faro se posicionarem com valores muito acima do desvio padrão em relação à média nacional.

Por outro lado, verificou-se que os distritos onde **melhorar a acessibilidade em um Km/hora (VER), custou menos ao Estado** foram **Beja** (0,4 MC por Km/hora), **Braga** (0,7 MC por Km/hora) e **Évora** (1 milhão de contos por Km/hora).

Em **conclusão**, pode afirmar-se que, para o mesmo acréscimo de acessibilidade geral, medida em quilómetros por hora de velocidade equivalente recta, existem diferenças de custo de sessenta vezes mais entre o valor máximo e o valor mínimo.

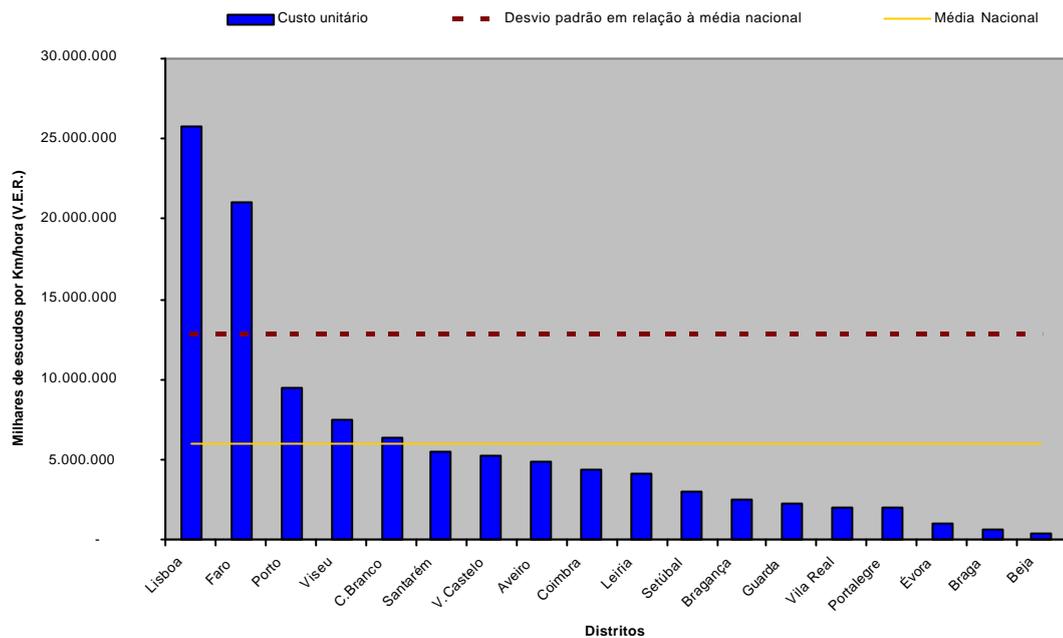


Figura 101 -- Custo médio dos acréscimos de acessibilidade, por distrito, durante o período de 1985 a 1997, medido em milhares de escudos por km/hora de velocidade equivalente recta. Fontes: JAE (1999) Mapa Resumo do Controle de Obras; JAE/GPP (1999) Matrizes de duração das viagens entre capitais de distrito e fronteiras terrestres.

7.1.3.3 CUSTOS UNITÁRIOS DA CONSTRUÇÃO DE ESTRADAS

O estudo dos custos unitários da construção de estradas insere-se numa lógica de racionalidade de planeamento e gestão que deve apoiar a actividade das administrações no cumprimento dos princípios da economicidade, transparência e rigor na gestão dos dinheiros públicos, bem como um estímulo para a saudável concorrência no mercado das obras públicas.

A análise deste tipo de indicadores permite, especificamente, a identificação de disfunções de eficiência que deverão ser analisadas na sua génese (designadamente através de auditorias externas solicitadas pela própria Administração) de forma a incorporarem o quadro de preocupações e de aspectos a melhorar no funcionamento da organização.

O estudo dos custos unitários da construção de estradas deverá por isso ser orientado para uma agregação por tipo de estrada (sendo, por exemplo, diferenciada em função do perfil transversal tipo), bem como pelo grau de dificuldade associada à execução da obra (ponderando aspectos como a geotecnia e a orografia do local).

Outro aspecto relevante diz respeito ao custo das aquisições e expropriações, o qual deverá originar um cálculo diferenciado de indicadores de custo unitário:

- custo unitário da construção (sem incluir os custos das aquisições e expropriações);
- custo unitário das estradas (incluindo o custo total da construção, das aquisições e das expropriações); e
- custo unitário das expropriações e aquisições (referente apenas às despesas realizadas na disponibilização de terrenos necessários à realização das obras).

Desta forma poderão vir a ser definidos 3 tipos de regiões homogéneas em função do grau de dificuldade, custo da construção e custo da obtenção de terrenos, o que contribuirá para uma melhor orientação e rigor da programação e gestão dos investimentos do Estado.



Tribunal de Contas

Por outro lado, acresce ainda a vantagem de o dono de obra passar a estar na posse de valores de referência do custo unitário da construção, por tipo de estrada e por grau de dificuldade de execução da obra, podendo contribuir desta forma para aperfeiçoar a avaliação das propostas dos empreiteiros na fase de concurso. Adicionalmente, a Administração passará a contar com um indicador da eficiência da construção de estradas em Portugal, podendo, eventualmente, estabelecer análises comparativas com a performance do sector em outros Países, designadamente no mercado único da UE.

O cálculo do custo unitário das expropriações e aquisições, bem como a definição geográfica de regiões homogêneas em função do valor do solo, contribuirá para uma maior transparência e justiça nos processos de negociação e de contencioso para a definição dos valores das indemnizações a pagar aos proprietários envolvidos, ou com interesses lesados pela construção e exploração das estradas.

Embora neste estudo tenha existido a intenção inicial de calcular o custo unitário da construção de estradas por unidade de superfície e por unidade de comprimento, verificou-se que só seria possível calcular o custo por quilómetro visto que, segundo a JAE, a base de dados com os perfis-tipo das estradas da rede rodoviária nacional não estaria completa. Por outro lado, a listagem que foi fornecida aos consultores, com a identificação de estradas e características dos respectivos perfis transversais tipo, não foi completada por nenhum esclarecimento, mesmo depois de especificamente solicitado, que permitisse conhecer qual o critério adoptado pela JAE para a referenciação dos lanços de estrada, inviabilizando desta forma o cálculo do indicador por unidade de superfície construída.

Deverá ainda ser referido que o cálculo do custo unitário por quilómetro de estrada construída é um indicador muito agregado e, por isso, com grandes limitações, correspondendo a uma primeira aproximação a esta vertente de análise.

7.1.3.3.1 Custos unitários médios por distrito

A **análise espacial da distribuição dos custos unitários** da construção de estradas permite concluir que o distrito que registou valores mais elevados foi Lisboa, onde o custo unitário foi de cerca de 700 mil contos por quilómetro.

Os distritos do Porto e de Viana do Castelo são o segundo e terceiro distritos com custos unitários de construção mais elevados, respectivamente com 456 mil contos/Km e 357 mil contos/Km.

Os distritos de Aveiro e Coimbra integram a terceira classe de valores unitários mais elevados do País, entre 200 a 300 mil contos/Km.

Em oposição, verificou-se que seis distritos cujos valores unitários da construção não ultrapassaram os 100 mil contos por quilómetro: Portalegre, Beja, Braga, Vila Real, Bragança e Guarda. Esta situação é particularmente interessante se tivermos em conta que a maior parte destes distritos têm, em geral, um território com uma orografia das mais acidentadas do País.

Os distritos de Beja e Portalegre são aqueles em que, em média, é mais barato construir um quilómetro de estrada (34 mil contos/Km).

Parece assim não haver uma correspondência entre o valor do custo unitário por quilómetro de estrada construída e a orografia dominante em cada distrito. Por outro lado, se excluirmos as situações de Lisboa e Porto, parece também não haver correspondência entre o valor do custo unitário e a densidade demográfica de cada distrito.

7.1.4 A sinistralidade

Na perspectiva deste estudo, procurou-se sobretudo compreender se existiu um esforço de sistematização e avaliação das causas associadas à sinistralidade rodoviária, de forma a orientar a programação de intervenções da JAE no que diz respeito às causas que eventualmente possam ser



imputáveis às infra-estruturas (geometria do traçado, tipo de pavimentos, intersecções, sinalização, etc.).

No entanto, a informação e esclarecimentos que foram prestados aos consultores, vieram a revelar que apenas em 1996 foi elaborado um estudo sobre sinistralidade rodoviária⁽¹³⁸⁾ (para o período entre 1993 e 1995), cujo principal objectivo consistiu na identificação de “pontos negros”, bem como de zonas de intervenção prioritária.

Posteriormente, em 1998, foi elaborado um estudo pelo Laboratório Nacional de Engenharia Civil⁽¹³⁹⁾, a pedido da JAE, o qual desenvolve uma metodologia que permite identificar “zonas de acumulação de acidentes” e, conseqüentemente, apoiar o processo decisório na definição de prioridades de intervenção nas infra-estruturas rodoviárias.

Neste contexto, o relatório apresenta apenas as principais conclusões e resultados dos referidos estudos, sem que tenha sido possível aprofundar em que medida é que estes documentos contribuíram para a programação de intervenções da JAE, sobretudo ao nível das beneficiações e construção de traçados alternativos a determinadas zonas de acumulação de acidentes.

Pode ainda concluir-se que, de acordo com os documentos fornecidos pela JAE, **nenhum Governo ou Administração desta empresa, no período de 1985 a 1996, determinou a elaboração de estudos que permitissem de uma forma objectiva avaliar quais os troços críticos em termos de sinistralidade rodoviária, bem como a identificação de prioridades de intervenção ao nível da beneficiação, ou da substituição, das infra-estruturas de transporte rodoviário que pudessem estar a comprometer a segurança dos utilizadores.**

A reconhecida importância que esta questão assume em termos de eficiência do sistema de transportes, aconselha a continuação e aprofundamento dos estudos nesta área, bem como a utilização das suas conclusões no processo de planeamento e definição das necessidades de intervenção ao nível das estradas. Por outro lado, importa garantir com particular atenção a **monitorização da sinistralidade nas zonas de acumulação de acidentes** de forma a permitir a **avaliação do impacte das intervenções que aí se vierem a empreender.**

7.1.4.1 EVOLUÇÃO DA SINISTRALIDADE OBSERVADA NOS PONTOS NEGROS

A evolução da sinistralidade que foi registada na rede rodoviária e nos Pontos Negros foi fornecida pela JAE, restringindo-se o período de análise a 1993, 1994 e 1995, visto que não foram, até à data, disponibilizados os dados relativos aos restantes anos do período em análise (1986-1997).

| Ano | Rede | | | Pontos Negros | | | | Rácios | | |
|--------------|---------------|---------------------|-------------------------|---------------|--------------|---------------------|---------------|-----------|---------------------|----------|
| | Acidentes | Índice de Gravidade | Extensão Analisada (Km) | Número | Acidentes | Índice de Gravidade | Extensão (Km) | Acidentes | Índice de Gravidade | Extensão |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9=6/2 | 10=7/3 | 11=8/4 |
| 1993 | 15.087 | 210.422 | 9.318 | 326 | 2.003 | 25.980 | 53 | 13 | 12 | 1 |
| 1994 | 14.012 | 186.120 | 9.595 | 232 | 1.431 | 19.921 | 41 | 10 | 11 | 0 |
| 1995 | 15.227 | 207.326 | 9.645 | 280 | 1.762 | 23.391 | 49 | 12 | 11 | 1 |
| Total | 44.335 | 603.868 | | 838 | 5.196 | 69.292 | | 12 | 12 | |

Figura 102 – Evolução da sinistralidade, índice de gravidade e extensão de estradas analisadas. (JAE, 1996)

(138) Gabinete de Planeamento e Programação, JAE (1996) Sinistralidade Rodoviária 1993-1995.

(139) Laboratório Nacional de Engenharia Civil (1998) Definição e Detecção de Zonas de Acumulação de Acidentes na Rede Rodoviária Nacional (2º Relatório) Lisboa.



Tribunal de Contas

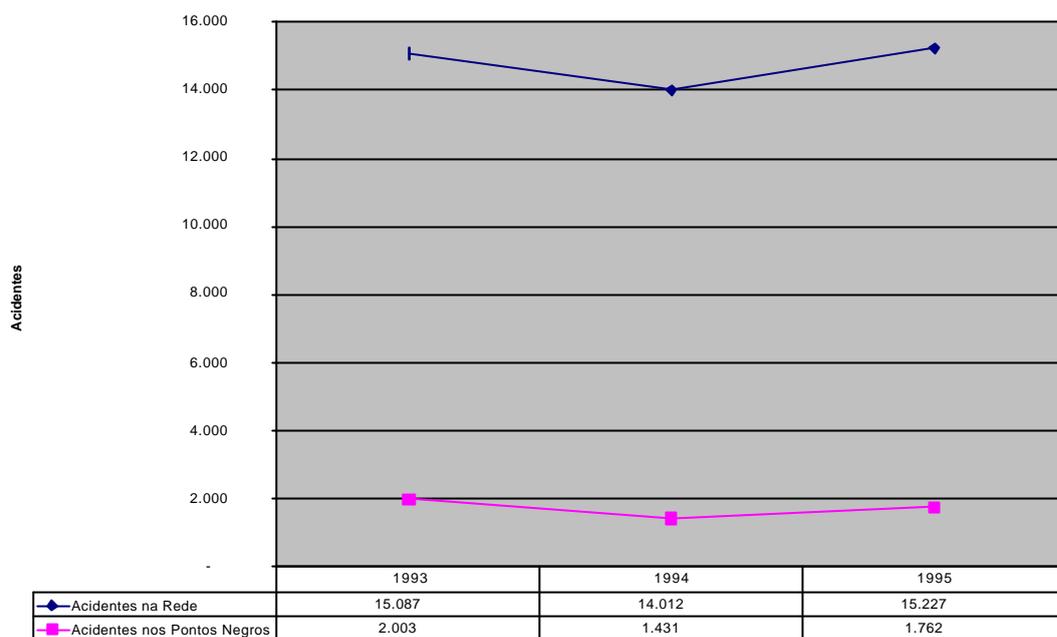


Figura 103 – Evolução do número de acidentes na rede rodoviária nacional e em pontos negros (JAE, 1996)

É perceptível que os Pontos Negros apenas representam menos de 1% da extensão rede rodoviária total, apesar de concentrarem cerca de 12% da sua sinistralidade.

Analisando a Figura 103 – Evolução do número de acidentes na rede rodoviária nacional e em pontos negros (JAE, 1996), verifica-se que 1994 é o ano em que foram registados menos acidentes, contabilizando um menor número de Pontos Negros. Por outro lado, 1994 foi ano em se verificou o menor *ratio* de acidentes (ver Figura 102).

Apesar do número de pontos negros ter diminuído de 1993 para 1994 (redução de 29%), voltou a crescer em 1995 (23%), assim como o número de acidentes nesses locais.

Em 1993, **associado a um maior número de pontos de acumulação de acidentes** verifica-se também um **maior índice de gravidade**.

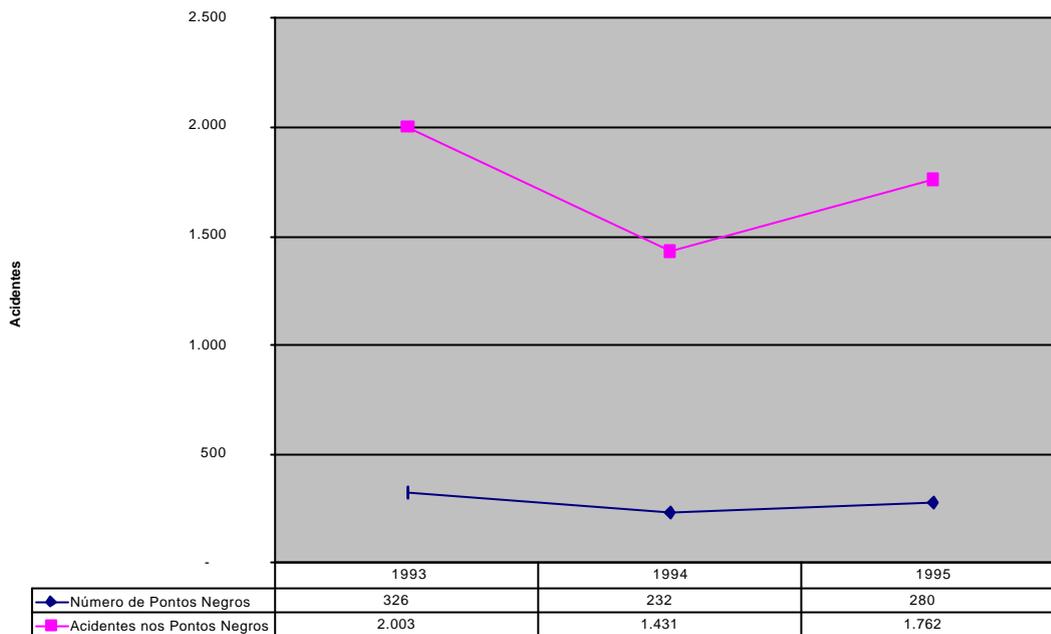


Figura 104 -- Evolução do número de pontos negros e do número de acidentes aí registados no período 1993-95 (JAE, 1996)

Segundo os dados fornecidos pela JAE, os distritos de Lisboa e Porto são os que apresentam, para qualquer dos anos considerados, um maior número de Pontos Negros, sendo 1993 o ano onde esses valores são mais elevados. Contudo, apesar do distrito de Lisboa ter registado maior número de Pontos Negros, apresenta menor Índice de Gravidade, em relação ao Porto, excepto em 1995.

Há que referir que no distrito de Portalegre não foi encontrado nenhum Ponto Negro neste período.

Relativamente ao aumento do número de Pontos Negros ao longo deste período, os distritos de Coimbra e Faro são os únicos onde tal se verifica.

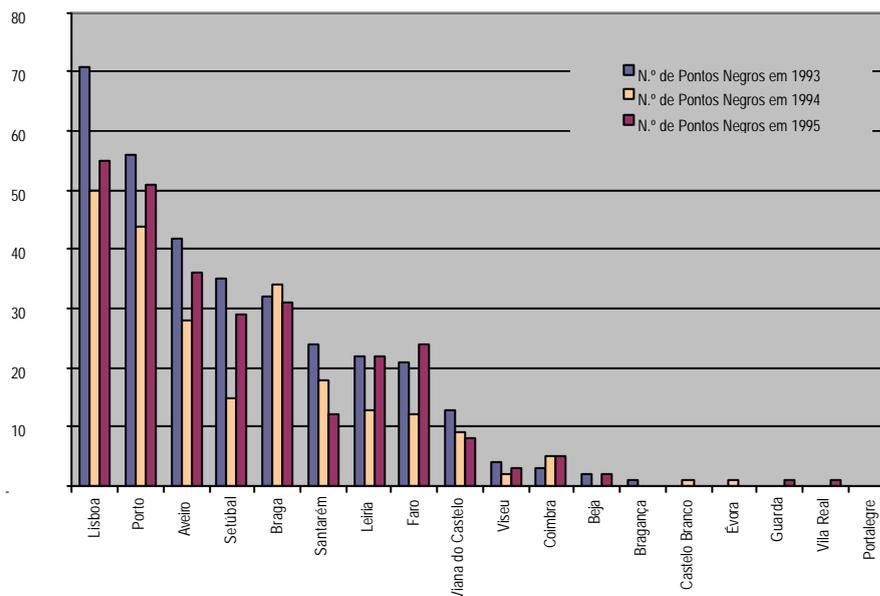


Figura 105 – Número de pontos negros por distrito, 1993-95 (JAE, 1996)



2

Tribunal de Contas

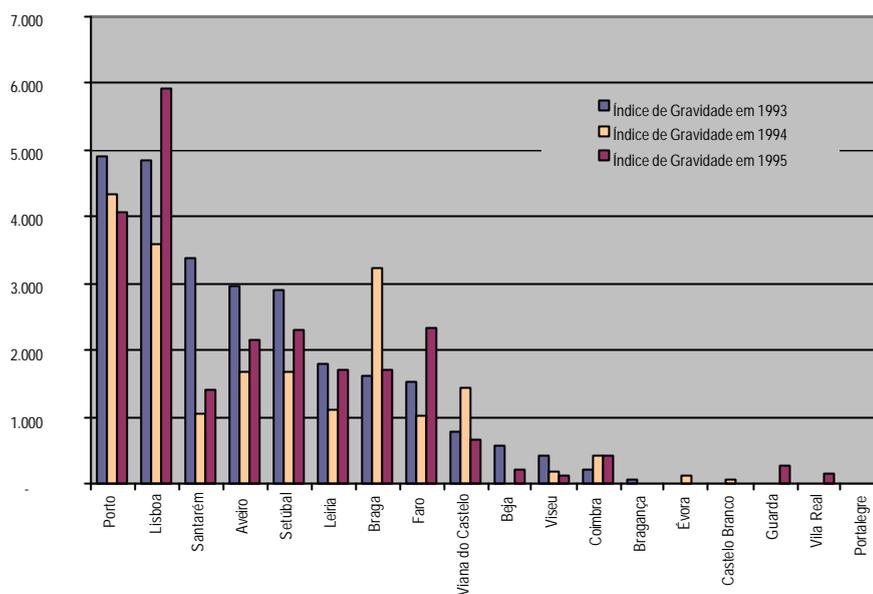


Figura 106 – Índice de gravidade dos acidentes por distrito, 1993-95 (JAE, 1996)

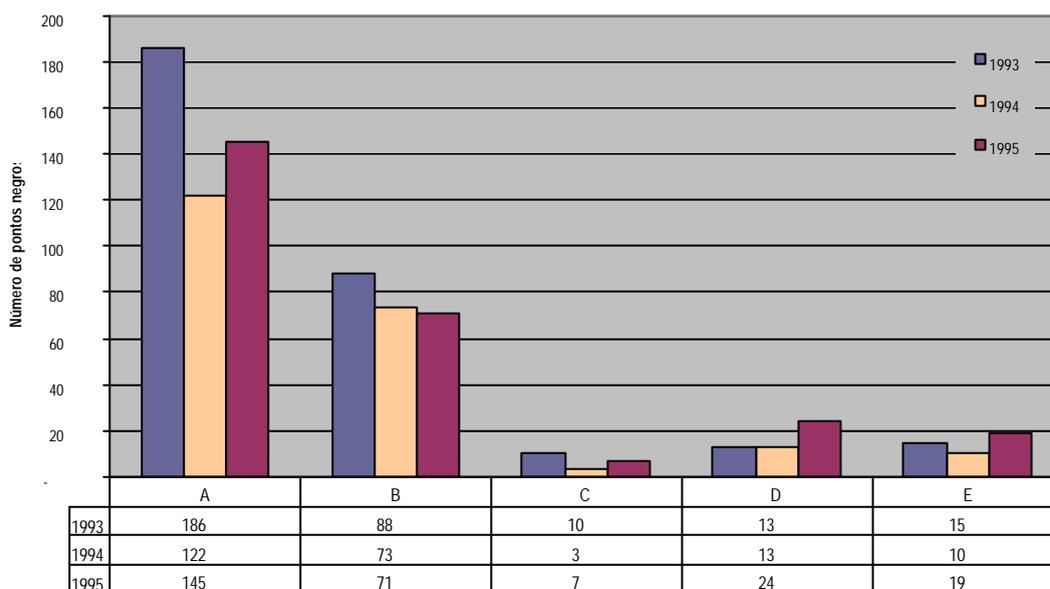


Figura 107 – Número de pontos negros por tipo de estrada e sua evolução em 1993-95 (JAE, 1996)

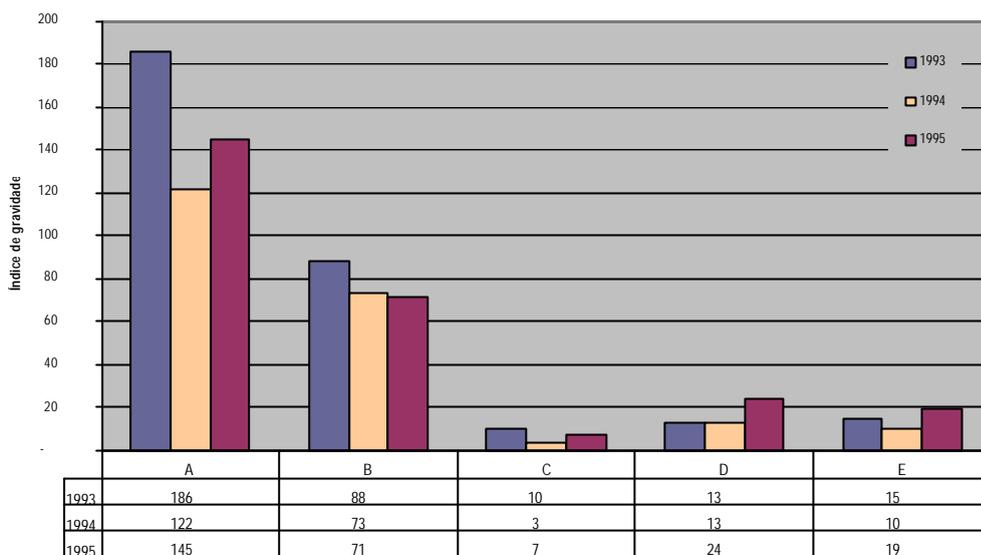


Figura 108 – Índice de gravidade por tipo de estrada e sua evolução em 1993-95 (JAE, 1996)

Segundo a JAE, entre 1993 e 1995 verificou-se uma maior ocorrência de Pontos Negros nas estradas de perfil tipo A, logo seguidas das estradas de perfil tipo B, sempre associadas a um maior Índice de Gravidade, muito superior às restantes. O menor número de Pontos Negros verificou-se nas estradas de perfil tipo C, assim como o menor Índice de Gravidade.

Nas estradas de perfil tipo B registou-se um decréscimo do número de Pontos Negros e respectiva gravidade.

Convém referir que, por exemplo, em 1993, o peso relativo de Pontos Negros das estradas com perfil tipo A e tipo B era cerca de 60% e 28%, respectivamente. Relativamente ao Índice de Gravidade, para o mesmo ano e mesmo tipo de perfil, aproximadamente 63% e 27%, respectivamente.

Relativamente ao número de Pontos Negros por 100 milhões de veículos/km, verificou-se um decréscimo em 1994, nomeadamente nos distritos do Porto, Setúbal, Aveiro, Lisboa, Faro, Leiria, Viseu e Beja, voltando a subir em 1995.

No que diz respeito ao número de acidentes por Ponto Negro, é importante referir que o grande “pico” foi registado em Coimbra, em 1993, e em Castelo Branco, em 1994.

Relativamente ao tipo de estradas, as que apresentam um comportamento semelhante em termos de índice de Pontos Negros por 100 milhões de veículos/km são as de perfil tipo A, C e E, onde ocorreu um decréscimo em 1994 e uma subida em 1995, respectivamente com os valores de 0,94 e 1,15; 0,53 e 1,54; 0,43 e 0,67.

Exceptuando as estradas com perfil tipo B (6,1; 6,2 e 6,6, respectivamente em 1993, 1994 e 1995), o número de acidentes por Ponto Negro diminuiu em todos os outros tipos de estradas.



9

Tribunal de Contas

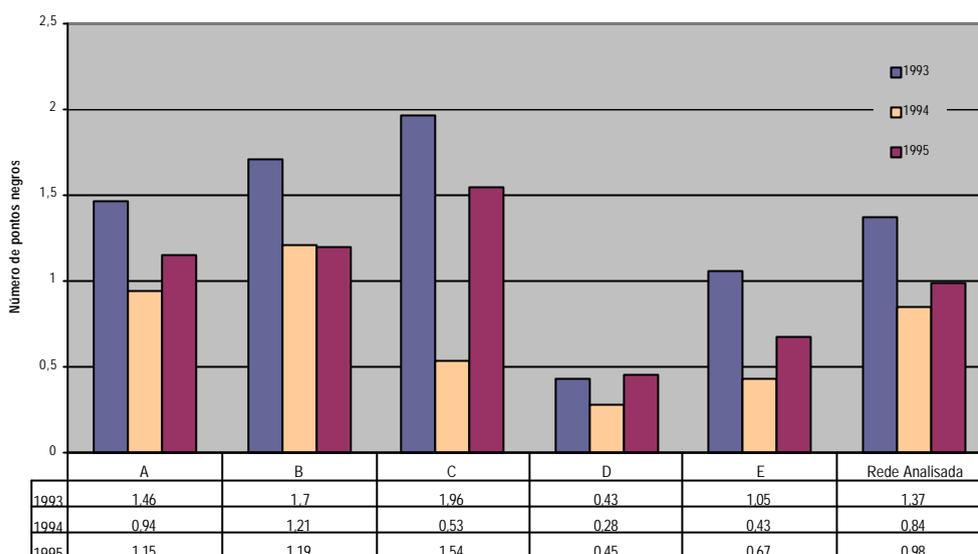


Figura 109 – Número de pontos negros por 100 milhões de veículo.km, por tipo de estrada, e sua evolução em 1993-95 (JAE, 1996)

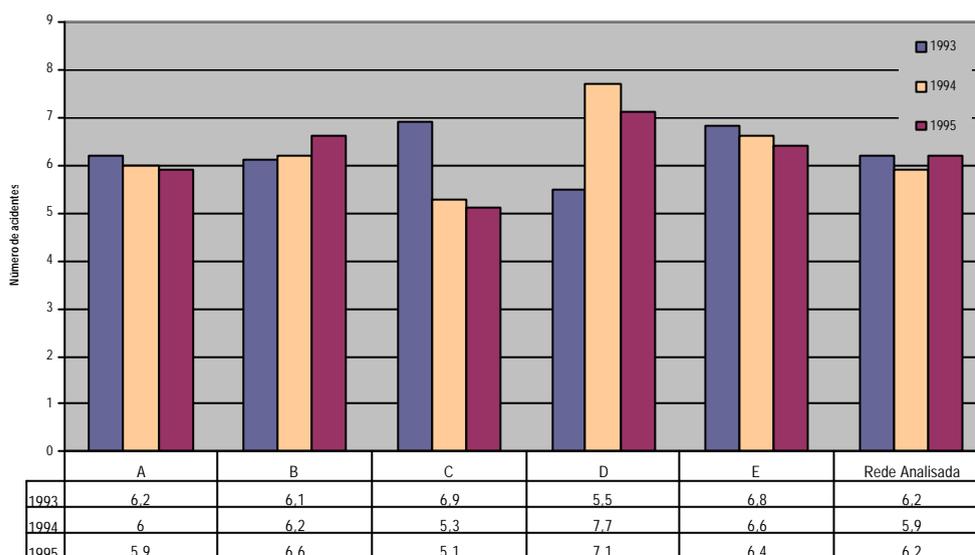


Figura 110 – Número de acidentes de viação, por ponto negro e por tipo de estrada, e sua evolução em 1993-95 (JAE, 1996)

7.1.4.2 IDENTIFICAÇÃO DE PRIORIDADES DE INTERVENÇÃO

Em 1996, a JAE identificou 111 Pontos de Intervenção Prioritária na Rede Rodoviária Nacional, onde se verificaram 2.026 acidentes que causaram danos corporais (139 mortos, 441 feridos graves e 2.545 feridos ligeiros), durante os três anos de observação.

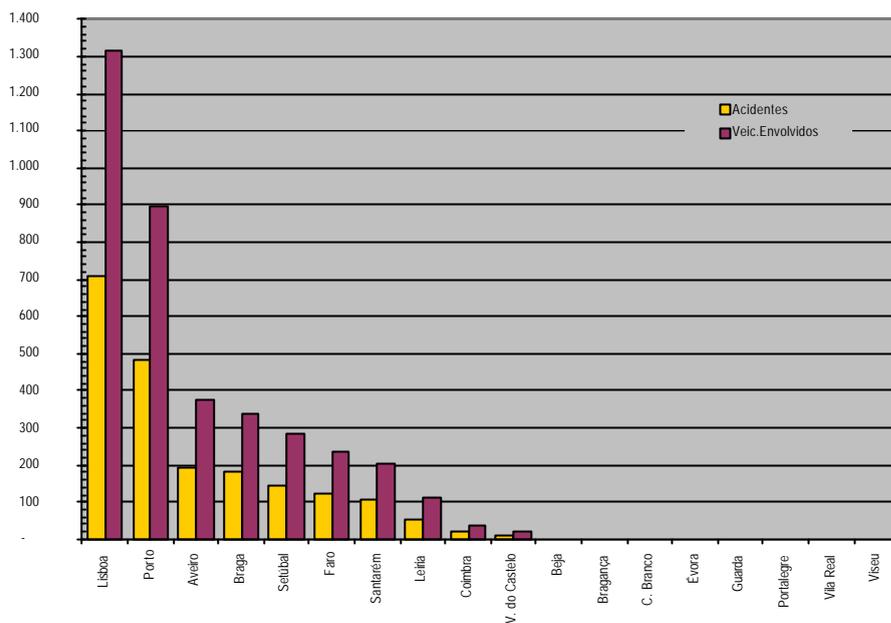


Figura 111 – Número de acidentes e veículos envolvidos, por distrito, no período de 1993-95 (JAE, 1996)

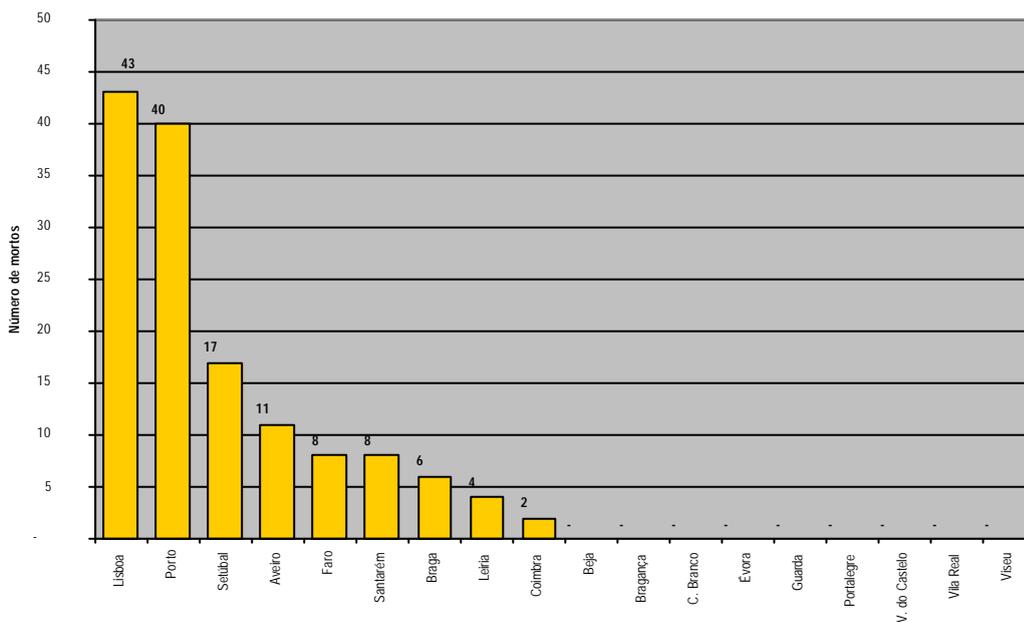


Figura 112 – Número de vítimas mortais por distrito, no período de 1993-95 (JAE, 1996)



2

Tribunal de Contas

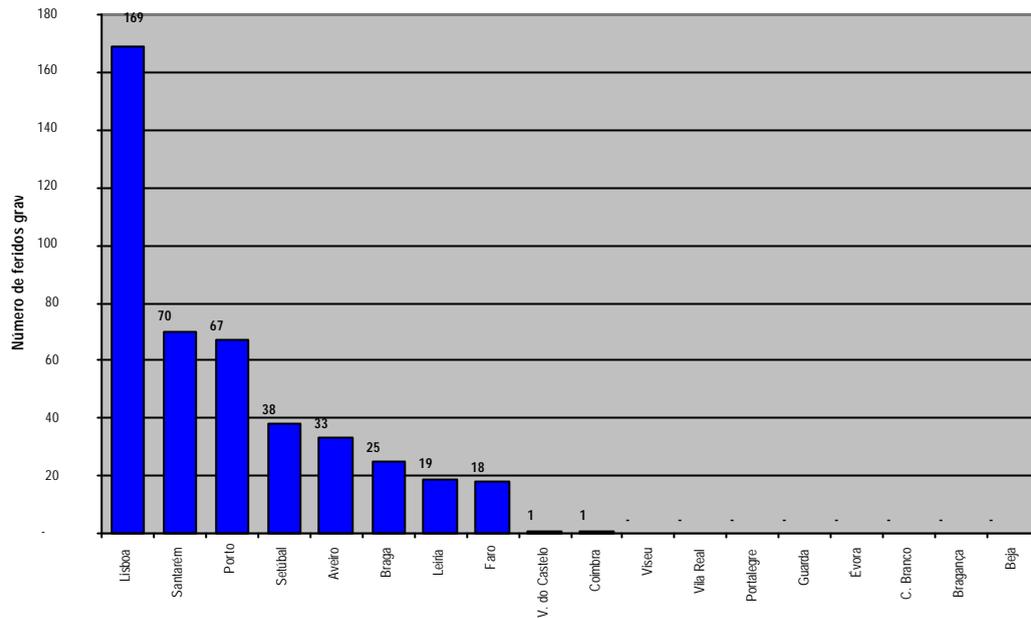


Figura 113 – Número de feridos graves, por distrito, no período de 1993-95 (JAE, 1996)

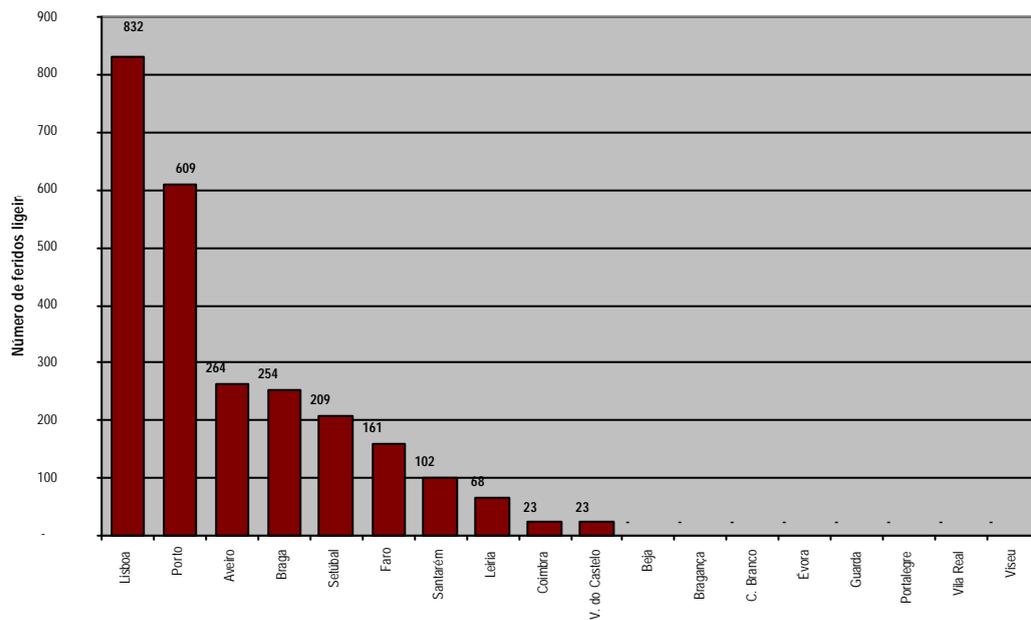


Figura 114 – Número de feridos ligeiros, por distrito, para o período de 1993-95 (JAE, 1996)

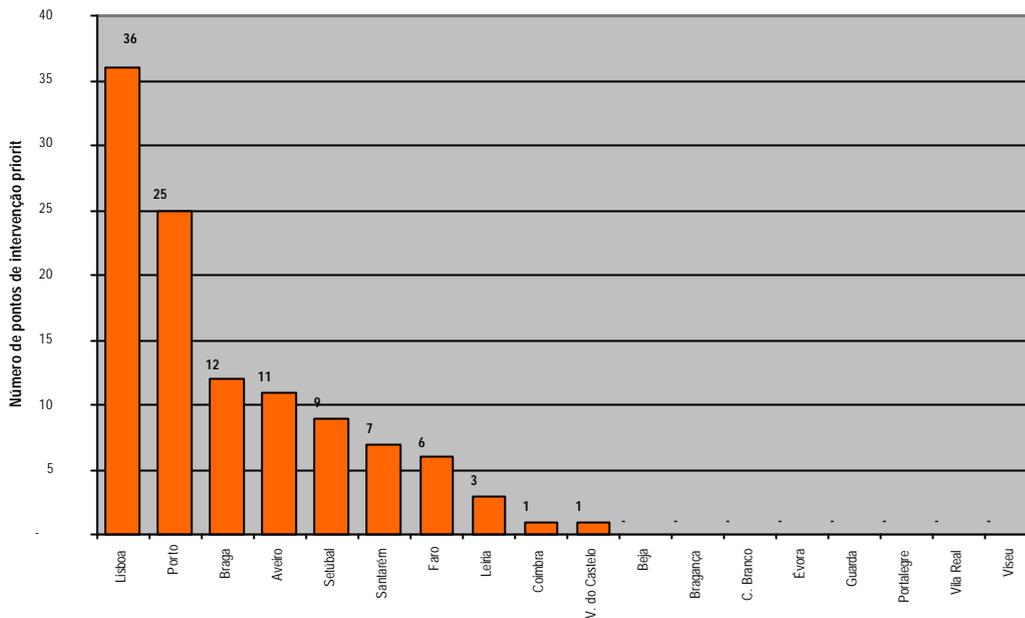


Figura 115 – Número de pontos de intervenção prioritária, por distrito, com base na sinistralidade registada em 1993-95 (JAE, 1996)

Pela análise dos gráficos pode verificar-se **que os distritos de Lisboa e Porto concentram os valores mais elevados em termos de número de acidentes, feridos (ligeiros e graves) e mortos**, associado a um maior número de Pontos de Intervenção Prioritária, **maior Índice de Gravidade e maior número de veículos envolvidos**.

Os distritos que apenas apresentam um Ponto de Intervenção Prioritária são Coimbra e Viana do Castelo, imediatamente seguidos por Beja, Bragança, Castelo Branco, Évora, Guarda, Portalegre, Vila Real e Viseu, onde não se detectaram quaisquer Pontos de Intervenção Prioritária.

Através dos dados fornecidos pela JAE, verifica-se que cerca de **80% das Intervenções Prioritárias se localizam nas estradas do tipo A e B**, visto que é neste tipo de estradas onde surgem maiores danos corporais e um maior número de veículos envolvidos.

Como resultado da comparação do número de Pontos de Intervenção Prioritária com as frequências associadas de acidentes e vítimas, foram calculados os Índices por Ponto de Intervenção Prioritária:

- **Número Médio de Acidentes**, calculado através da divisão do número total de acidentes pelo número de Pontos de Intervenção Prioritária;
- **Índice Médio de Gravidade**, calculado através da média do Índice de Gravidade dos Pontos de Intervenção Prioritária.

Tribunal de Contas

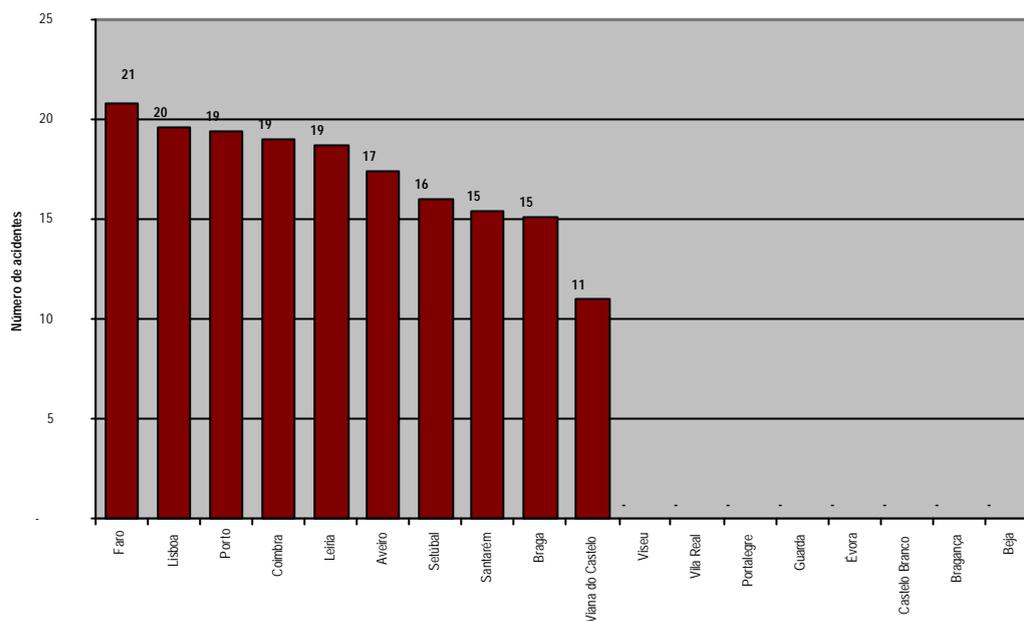


Tabela 116 – Número médio de acidentes dos pontos de intervenção prioritária e por distrito, durante o período de 1993-95 (JAE, 1996)

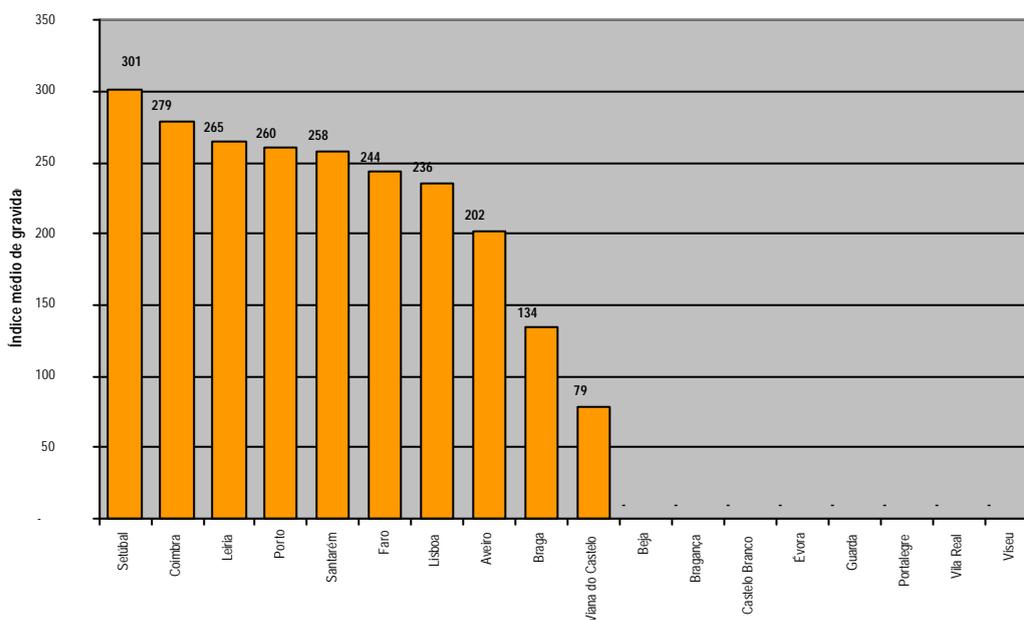


Tabela 117 – Índice médio de gravidade dos pontos de intervenção prioritária, por distrito (JAE, 1996)

De acordo com os elementos fornecidos pela JAE, o distrito onde ocorreu um maior número médio de acidentes por ponto de intervenção prioritária foi Faro, verificando-se ainda que os restantes distritos com pontos prioritários de intervenção registam valores muito próximos deste, à excepção de Viana do Castelo onde este índice registou o valor mais baixo.

Ao nível da rede nacional registaram-se cerca de 18 acidentes por ponto de intervenção prioritária.

O menor Índice de Gravidade foi registado em Viana do Castelo (79), bastante inferior ao valor nacional (234), sendo o valor mais elevado em Setúbal (301). Os distritos de Coimbra, Leiria, Porto, Santarém, Faro e Lisboa registam valores entre 279 e 235, respectivamente.

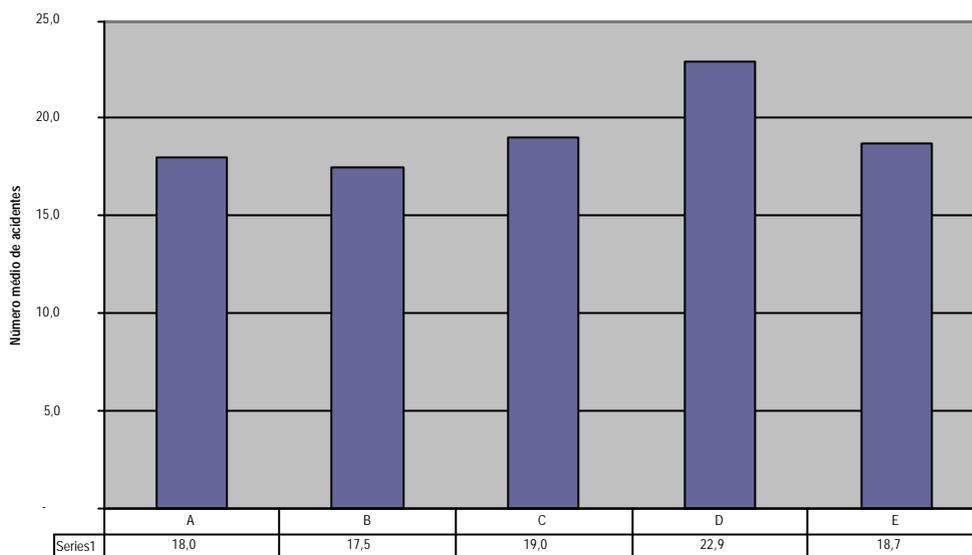


Figura 118 – Número médio de acidentes em pontos de intervenção prioritária, por tipo de estrada, em 1993-95 (JAE, 1996)

Em relação ao número médio de acidentes por Ponto de Intervenção Prioritária e por diferentes tipos de estrada, verifica-se que é nas estradas tipo D (22,9) que este valor é mais relevante, em oposição às estradas do tipo B (17,5).

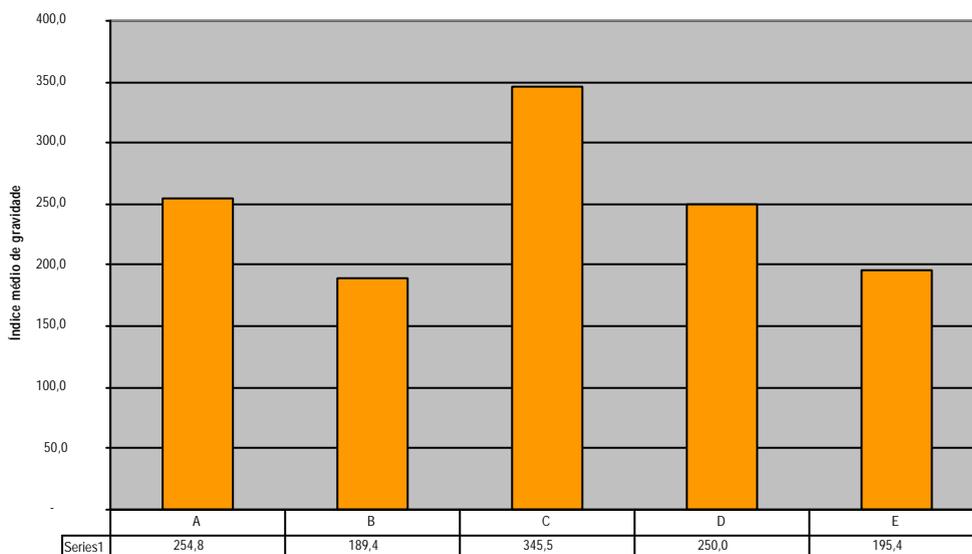


Figura 119 – Índice médio de gravidade nos pontos de intervenção prioritária, por tipo de estrada, em 1993-95 (JAE, 1996)

No que diz respeito ao Índice Médio de Gravidade, há que referir que o valor mais elevado foi encontrado nas estradas tipo C (345,5) e o menor valor nas estradas tipo B (189,4). No caso das estradas tipo A e D, verifica-se que registam índices de gravidade muito próximos.

Em relação às distribuições das frequências dos Pontos de Intervenção por Nível de Prioridade, para os diferentes tipos de estradas, convém destacar **que os 5 pontos de máxima prioridade de intervenção (Nível1), estão localizados em estradas do tipo A e B.**

A distribuição dos pontos de intervenção prioritária por distrito vem revelar que **os 5 pontos de máxima prioridade de intervenção estão localizados nos distritos de Lisboa, Porto, Santarém e Setúbal.**

Tribunal de Contas

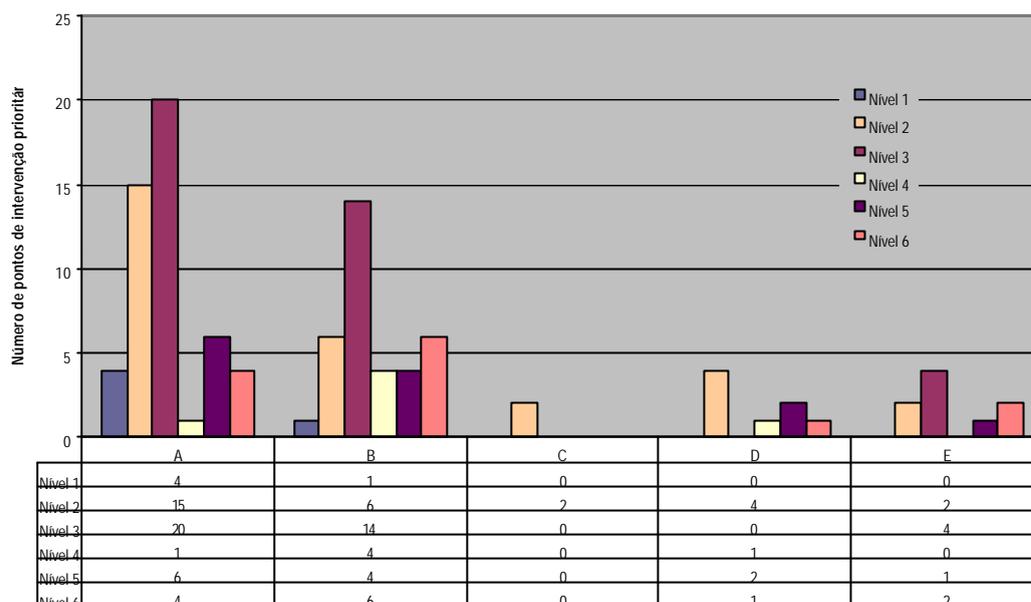


Figura 120 – Número de ocorrências de cada nível de prioridade de intervenção para cada tipo de estrada, considerando o período de análise de sinistralidade de 1993-95 (JAE, 1996)

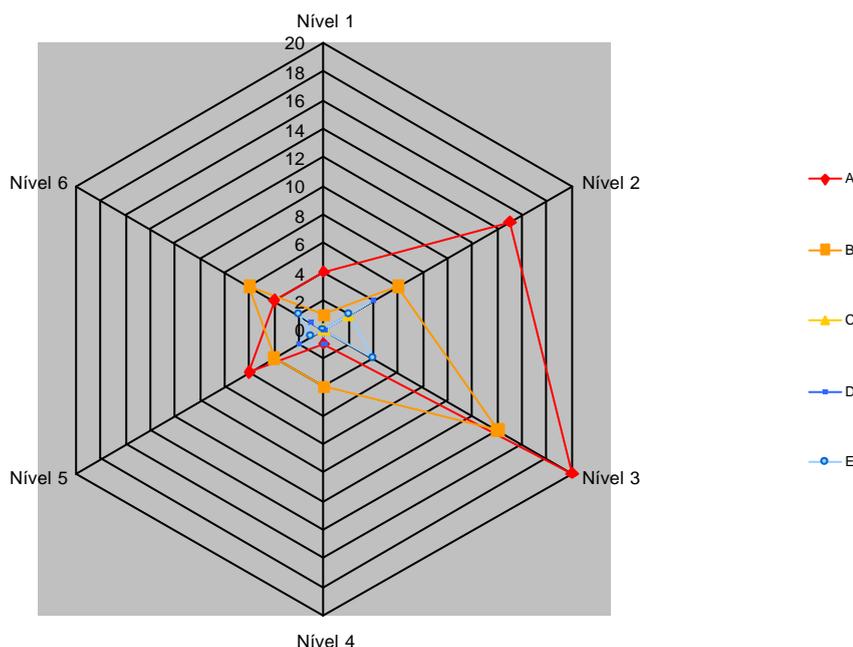


Figura 121 – Níveis de prioridade de intervenção existentes em cada tipo de estrada, tendo em conta a sinistralidade registada em 1993-95 (JAE, 1996)

7.1.4.2.1 Estrutura da sinistralidade em intervenções prioritárias

A estrutura da gravidade da sinistralidade em pontos de intervenção prioritária é retratada no gráfico seguinte, relativo ao período de 1993 a 1995.

Para cada 100 acidentes, o maior número de vítimas foi registado no distrito de Viana de Castelo (209), apesar de se tratar de feridos ligeiros. Em seguida surgem os distritos de Braga (140), Aveiro (138), Leiria (121), Santarém (94) e Setúbal (145). Salienta-se ainda o elevado número de feridos graves em Santarém (65) e de mortos em Setúbal (145).



O distrito de Coimbra foi o que apresentou um menor número de vítimas apesar de registar um elevado número de mortos (11).

No que diz respeito aos distritos de Lisboa e Porto, estes apresentam praticamente o mesmo número de vítimas por 100 acidentes, apesar de no Porto se registarem mais vítimas mortais (8) e em Lisboa se registar um maior número de feridos graves (6).

Relativamente aos diferentes tipos de estradas, as do tipo C contabilizaram os maiores índices de vítimas (124), mortos (11) e feridos graves (40), sendo estes índices aproximadamente igual nas restantes.

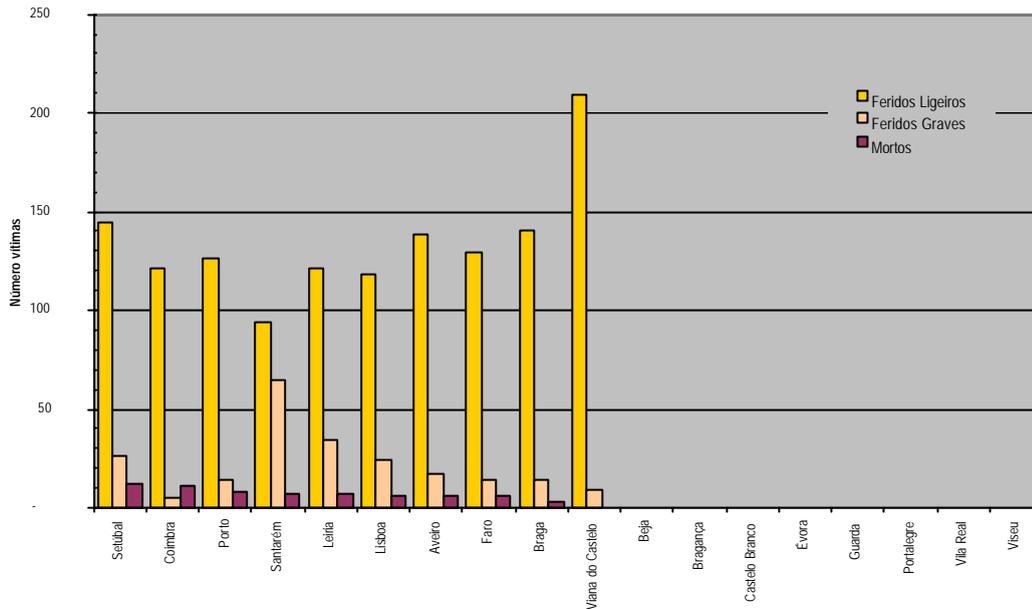


Figura 122 – Estrutura da gravidade da sinistralidade em pontos de intervenção prioritária, por distrito, considerando um número médio de vítimas por 100 acidentes (JAE, 1996)

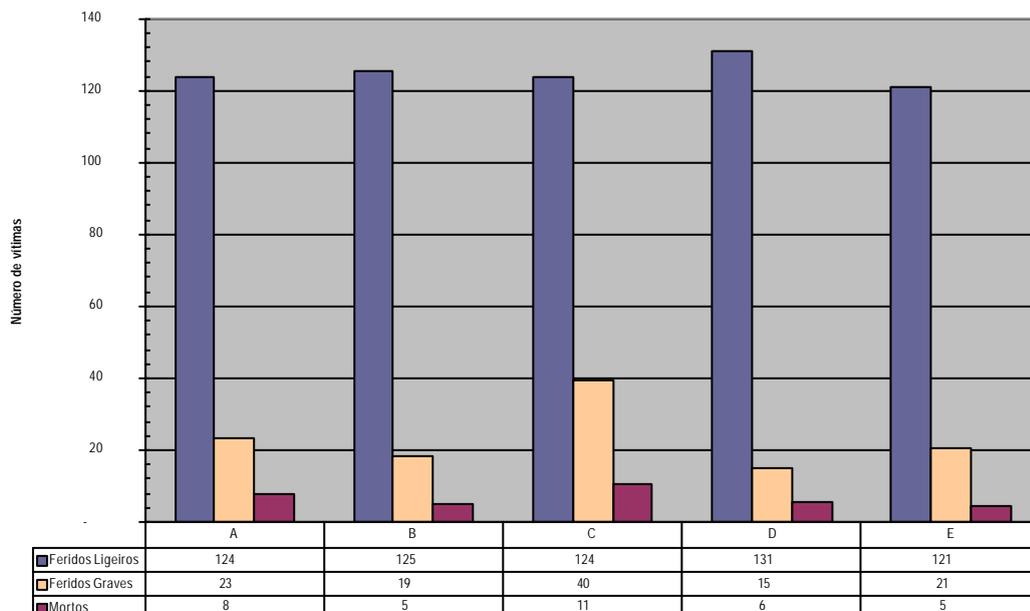


Figura 123 – Estrutura da gravidade dos sinistros em pontos de intervenção prioritária, por tipo de estrada, considerando um número médio de vítimas por 100 acidentes (JAE, 1996)

Tribunal de Contas

7.1.4.2.2 Condições de ocorrência dos acidentes e pontos de intervenção prioritária

Para os 3 anos considerados nos relatórios sobre sinistralidade elaborados pela JAE, esta entidade desenvolveu um esforço de identificação das condições de ocorrência dos acidentes, considerando as seguintes variáveis:

- Localização dos Acidentes/Geometria da Via;
- Frequência dos Acidentes segundo Factores Atmosféricos;
- Frequência dos Acidentes segundo a Luminosidade;
- Frequência dos Acidentes segundo a sua Natureza.

A análise dos gráficos seguintes revela que a maioria dos acidentes teve origem em colisões, tendo ocorrido em vias com geometria recta, em boas condições atmosféricas e de dia.

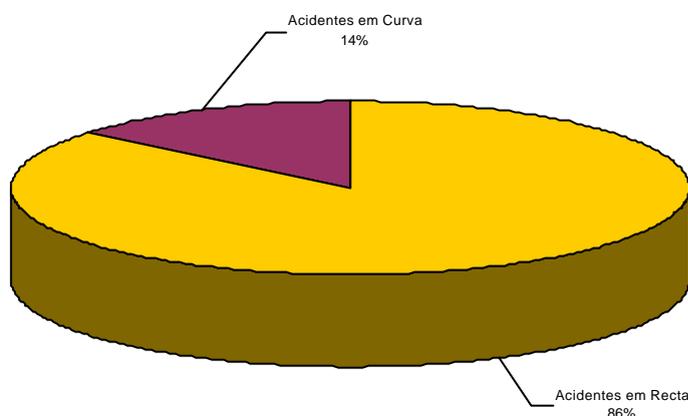


Figura 124 – Ocorrência de acidentes segundo o tipo de geometria do traçado da via: rectas e curvas, no período de 1993-95 (JAE, 1996)

Em relação às situações de geometria de vias que à partida sugerem uma maior necessidade de intervenção, **os cruzamentos assumem um carácter de máxima prioridade** como, aliás, é bem patente no elevado número de acidentes aí registados (41% do total de acidentes em 1993-95).

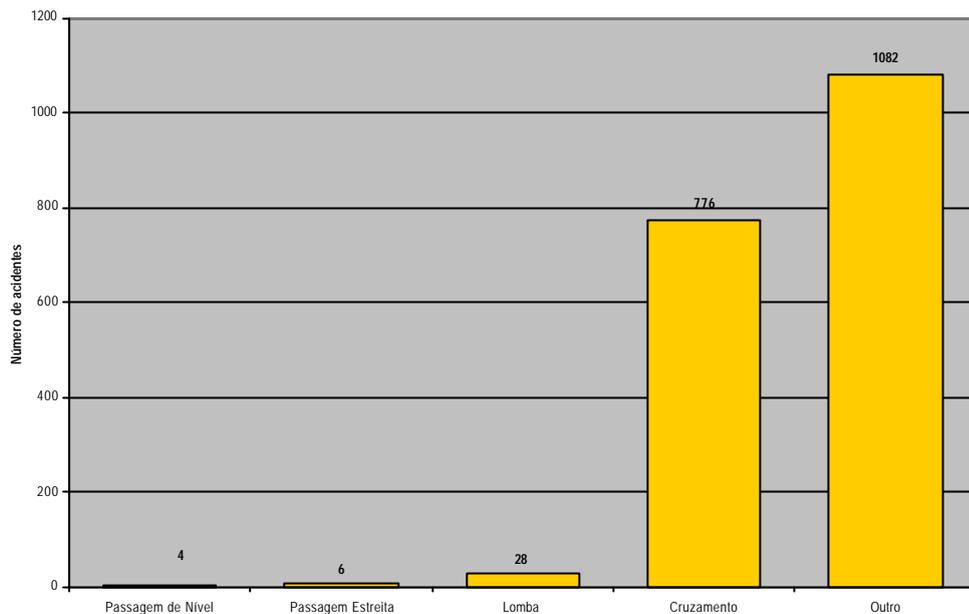


Figura 125 – Ocorrência de acidentes de viação em locais assinaláveis do traçado da via, no período 1993-95 (JAE, 1996)

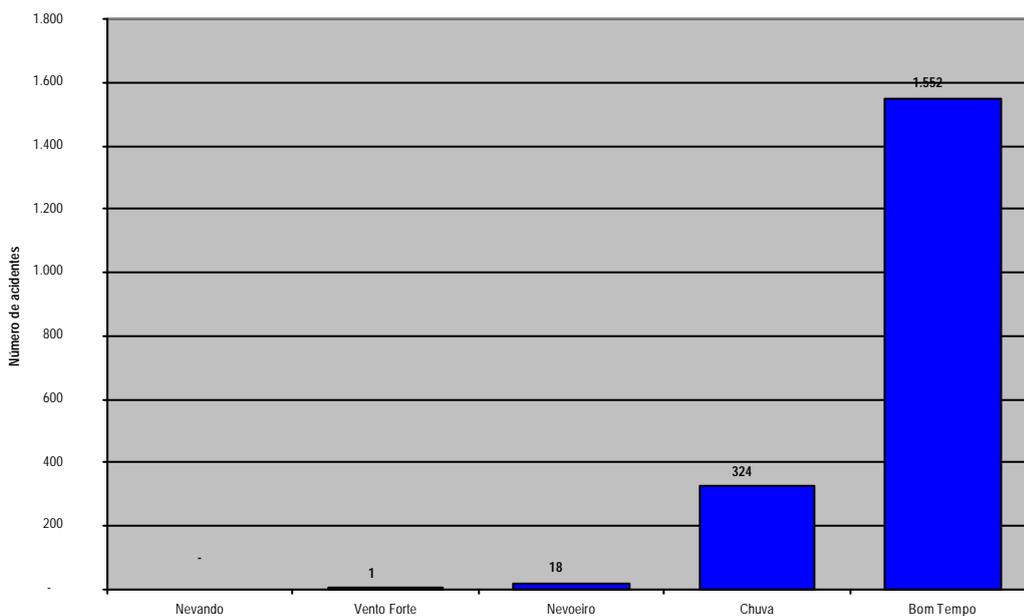


Figura 126 – Relação das condições atmosféricas com a sinistralidade, tendo em conta o período de 1993-95 (JAE, 1996)

Tribunal de Contas

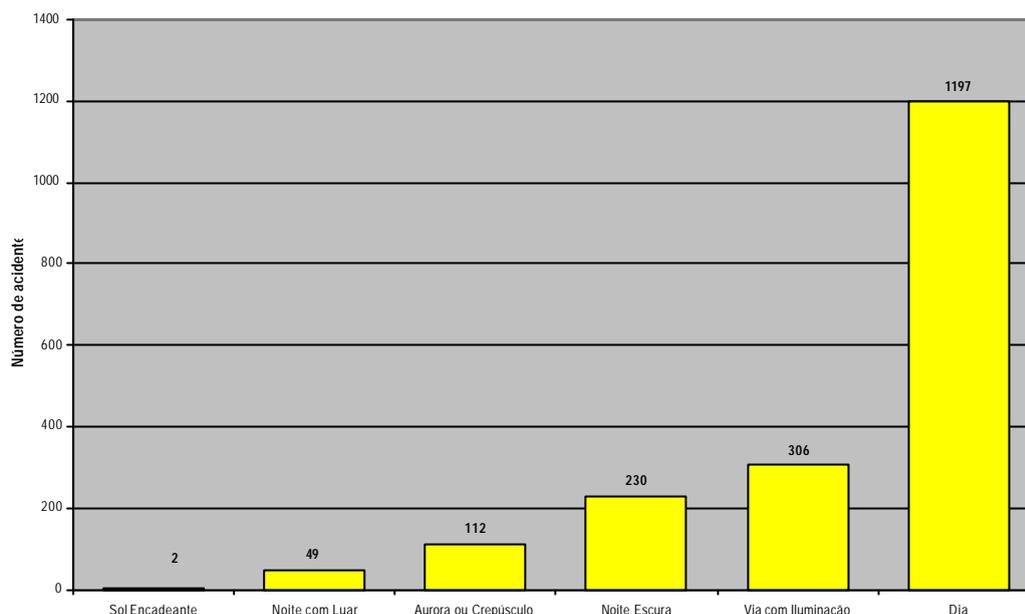


Figura 127 – Tipo de condições de luminosidade aquando da ocorrência de acidentes, durante o período de 1993-95 (JAE, 1996)

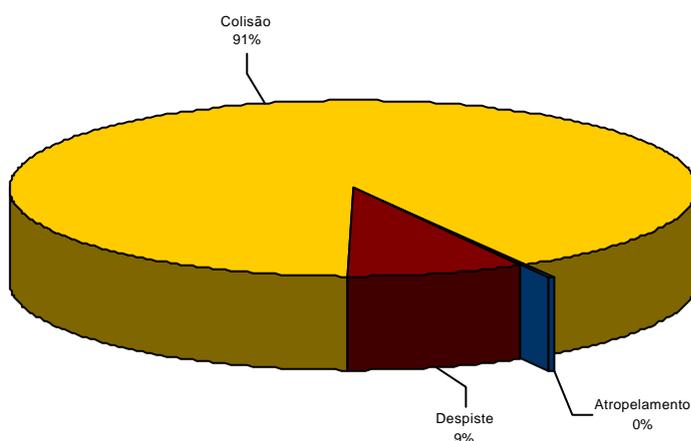


Figura 128 – Tipo de ocorrência que esteve associada ao sinistro, durante o período de 1993-95. O valor de 0% de atropelamentos resulta do arredondamento automático de valores com fraca expressividade no universo de análise (JAE, 1996)

7.1.4.3 DEFINIÇÃO E DETECÇÃO DE ZONAS DE ACUMULAÇÃO DE ACIDENTES PELO LNEC

O Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC) e a JAE estabeleceram em 1997 um Protocolo de colaboração visando o aperfeiçoamento da metodologia existente para detecção de zonas de acumulação de acidentes na Rede Rodoviária Nacional (RRN). Na sequência desta colaboração foi desenvolvida uma **metodologia inovadora de identificação** destas zonas que contempla simultaneamente as características de aleatoriedade do fenómeno da sinistralidade e de variabilidade geográfica do risco de acidente, aplicada apenas ao caso das estradas com uma única faixa de rodagem.

No seguinte quadro, apresenta-se uma sùmula dos resultados obtidos, com a indicação de parâmetros referentes aos lanços analisados e às 1902 zonas de acumulação de acidentes detectadas para as estradas do tipo A, 368 para as do tipo B, 26 para as do tipo C1 e 18 para as do tipo C2.



| Tipo de Estradas | | Comprimento (km) | Acidentes | Mortos |
|------------------|--|------------------|-----------|--------|
| A | Total | 10324 | 32578 | 2600 |
| | Lanços analisados | 7427 | 26525 | 2189 |
| | Conjunto de zonas de acumulação detectadas | 1600 | 21303 | 1633 |
| B | Total | 2104 | 11932 | 1413 |
| | Lanços analisados | 1866 | 8032 | 970 |
| | Conjunto de zonas de acumulação detectadas | 216.8 | 4505 | 444 |
| C1 | Total | 56 | 885 | 122 |
| | Lanços analisados | 56 | 676 | 93 |
| | Conjunto de zonas de acumulação detectadas | 25 | 583 | 80 |
| C2 | Total | 34.9 | 958 | 88 |
| | Lanços analisados | 32.2 | 852 | 83 |
| | Conjunto de zonas de acumulação detectadas | 11.6 | 682 | 61 |

Figura 129 – RRN referente à tipologia A, B, C1 e C2. Comparação entre a totalidade da rede e o subconjunto das zonas de acumulação de acidentes.

A metodologia desenvolvida foi aplicada às estradas da RRN sob administração directa da JAE (de uma e de duas faixas de rodagem). No caso das estradas de faixa de rodagem única, aquela aplicação conduziu à detecção de 2314 trechos de acumulação de acidentes, totalizando cerca de 1854 km (19% da rede analisada), onde foi participada a ocorrência de 27073 acidentes (75% dos acidentes e 70% do Indicador de Gravidade da rede analisada).

| Designação | Comprimento | Acidentes | Indicador de Gravidade |
|------------|-------------|-----------|------------------------|
| A | 22% | 80% | 75% |
| B | 12% | 56% | 52% |
| C1 | 43% | 86% | 85% |
| C2 | 38% | 80% | 80% |

Figura 130 – Importância relativa da sinistralidade nas zonas de acumulação detectadas (em percentagem)

Destes resultados pode-se concluir que, à **semelhança do já verificado no caso das estradas de dupla faixa de rodagem, existe uma significativa incidência de considerável percentagem dos acidentes numa extensão restrita de estrada, o que indicia a existência de problemas localizados**, justificando uma ulterior análise pormenorizada das zonas detectadas.

7.1.5 A qualidade das estradas e os volumes de investimento

Entre os indicadores publicados anualmente pela JAE nos seus RA contam-se os indicadores relativos à **qualidade das estradas**. Da sua agregação resultaram duas análises. A primeira evidencia a evolução da qualidade global das rodovias (ver Figura 131), através da qual se conclui que apesar do esforço financeiro efectuado ao longo do período de referência a qualidade global, isto é, o **estado global das estradas**, não é representado de forma positiva quando comparado com o existente em 1987, data que marca o início da implementação do PRN 85.



9

Tribunal de Contas

Estado das estradas
Evolução em % [1986/97]

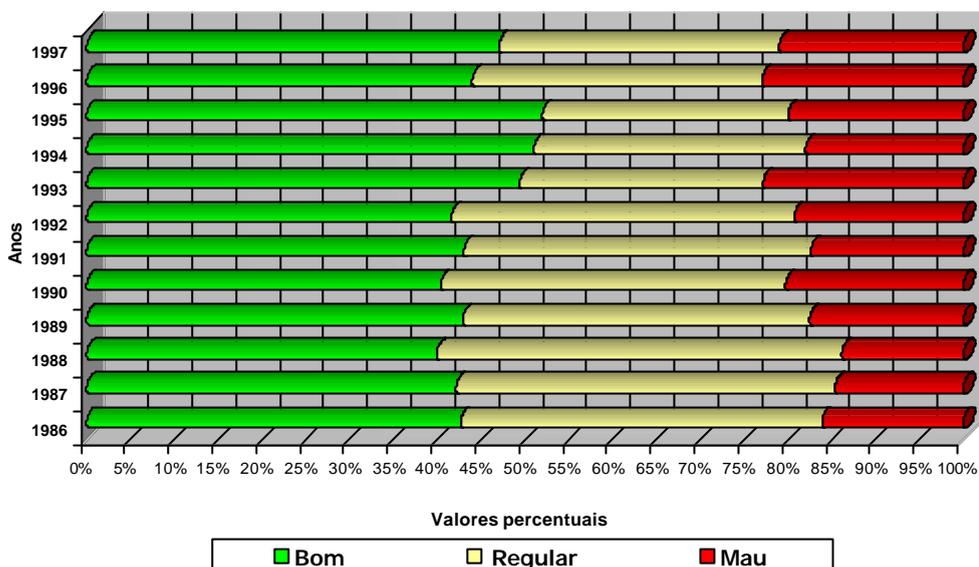


Figura 131 – Evolução do estado das estradas 1986/97 – Fonte : JAE/RA e RE/PIDDAC

Complementarmente, a evolução registada ao longo dos anos (ver Figura 132) evidencia que não obstante os investimentos efectuados e o n.º de Km construídos, em novas vias ou na sua reabilitação, isso não foi suficiente para deixar de evidenciar carências de manutenção e de conservação, as quais não abdicam da sua representatividade, quando analisamos a percentagem elevada de estradas consideradas em mau estado (em 1997, 21% do total) e das estradas consideradas como em estado regular (em 1997, 32% do total). Tomadas em conjunto, representam necessidades de intervenção prioritária em cerca de 4000 Km, e a médio prazo intervenções de conservação / manutenção em 6000 Km.

Se, por um lado, se considera positivo o esforço do investimento estratégico efectuado na RRN, ao longo dos anos, não se pode rejeitar que a estratégia seguida não produziu efeitos qualitativos globais, como numa primeira análise se poderia esperar.

Estado das estradas

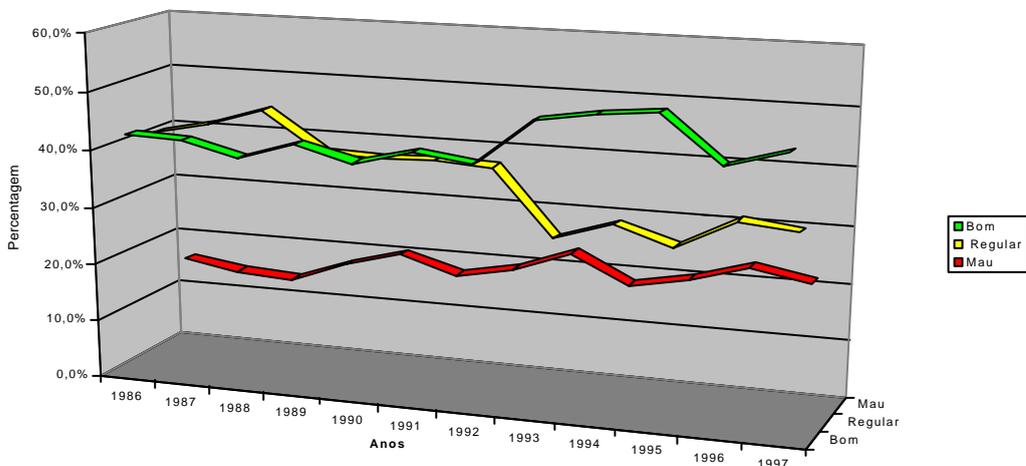


Figura 132 – Representação gráfica da evolução dos níveis do estado das estradas. Fonte: JAE/RA e RE/PIDDAC

Por outro lado, a evolução registada reflecte-se sobre o ciclo vicioso em que o crescimento do tráfego é simultaneamente causa e efeito dos investimentos rodoviários, induzindo a ideia de que não há limite para o crescimento do tráfego e, portanto, tudo decorre como se as acções empreendidas criassem por si maiores necessidades em termos de extensão de estradas e de qualidade das mesmas.

É evidente que o potencial de crescimento do tráfego é desde logo limitado pelo simples facto de que ninguém pode conduzir dois veículos ao mesmo tempo. Mas o que permanece da análise temporal e física da realização do PRN são os volumes financeiros canalizados para a RRN e os efeitos esperados e obtidos com esses níveis de investimento.

Nesta perspectiva, a verificação dos níveis de investimento efectuados ao longo do período obtiveram o seguinte comportamento:

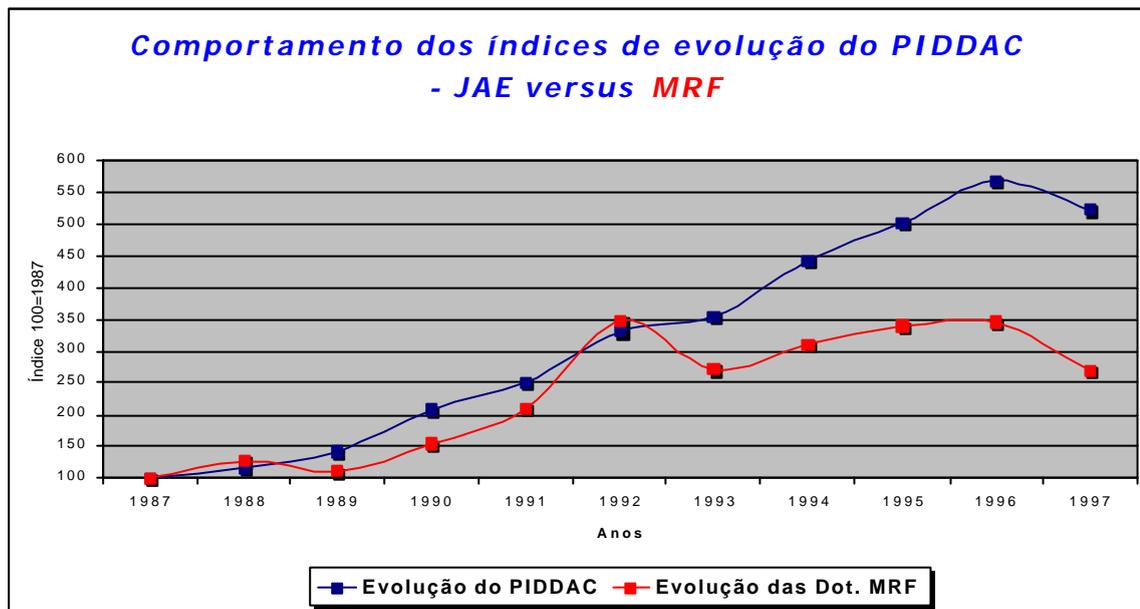


Figura 133 – Comportamento dos índices de crescimento das dotações globais e adstritas ao programa MRF;

Como fica patente (ver Figura 133) a evolução registada em termos globais fez crescer o financiamento, em 10 anos, cerca de 5,23 vezes; embora nos documentos estratégicos e políticos ficasse expresso que o objectivo global seria concluir a RF até 1995, o crescimento foi de 2,7 vezes (valores nominais não corrigidos com o IPC).



2

Tribunal de Contas

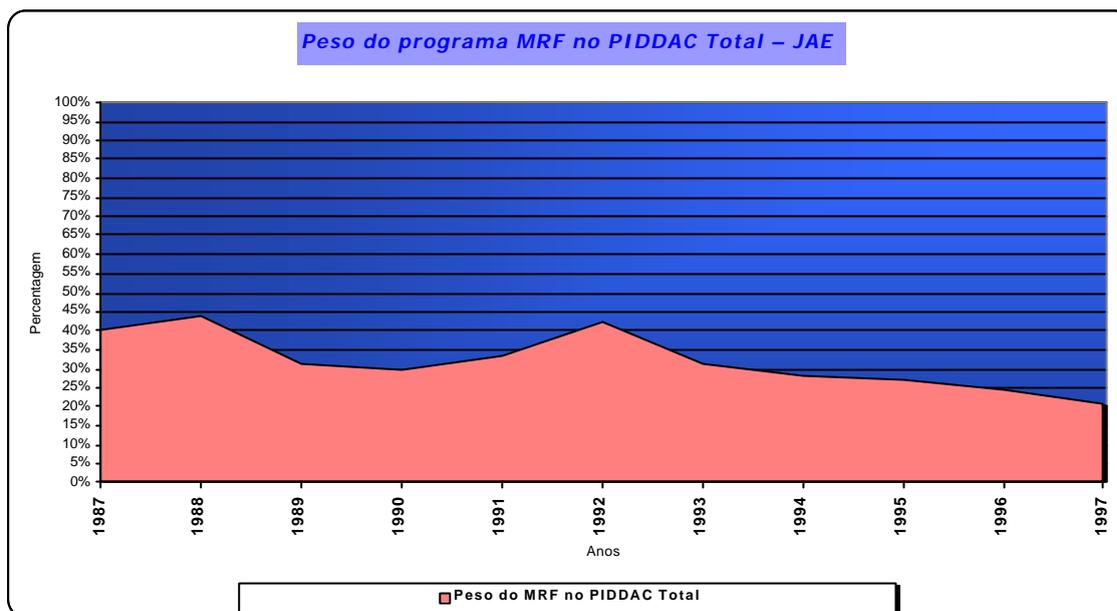


Figura 134 – Peso em % do programa MRF no PIDDAC global da JAE

Pela figura anterior, fica evidenciado que o volume de investimento aplicado ao programa MRF, em termos globais, não foi incrementado pese embora a realização física da RF não ter atingido os valores projectados para o final de 1995.

Na perspectiva dos custos/investimentos incorridos, realça-se a sua fraca representividade face às receitas globais geradas pelo sector rodoviário (IA+ISP), tendo variado de cerca de 13,8 % em 1989 para cerca de 22,2 % em 1997.

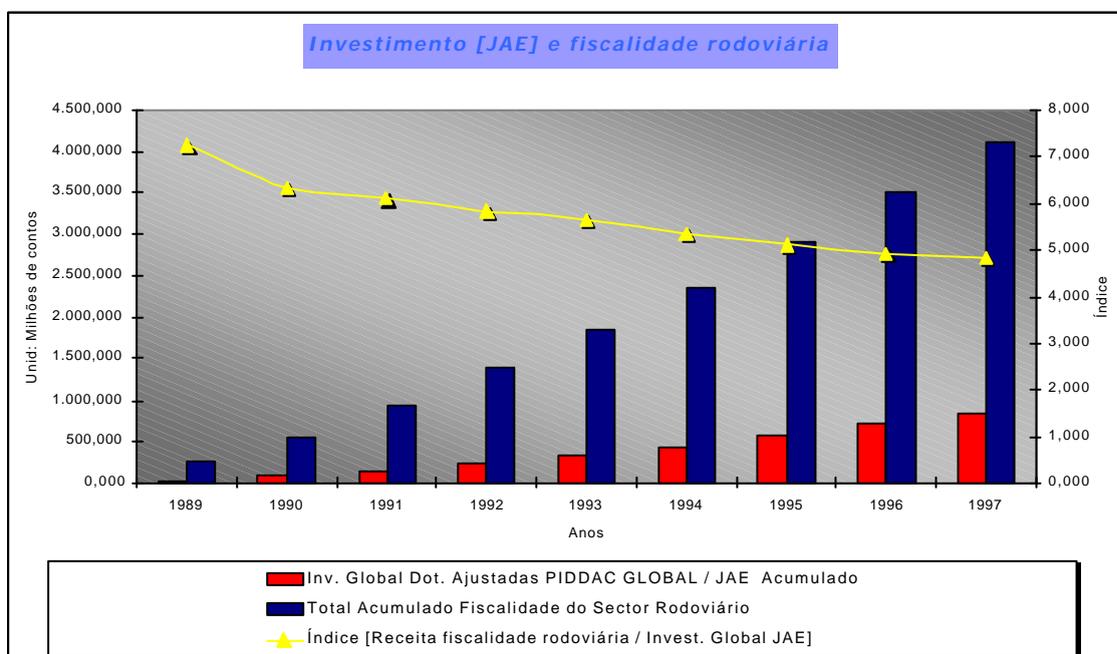


Figura 135 – Indicador de custo benefício / Relação entre o investimento e a fiscalidade associada à rodovia

Evidencia-se ainda que os valores da fiscalidade associados à rodovia registaram um subida apreciável, duplicando no período em análise, e que os valores do investimento direccionado para a rodovia embora com um crescimento de 3,7 entre os anos do intervalo temporal, representaram em



termos comparativos um decréscimo relativo passando o *ratio* de 7,2 em 1989 para 4,8 em 1997. O comportamento desse índice pode ser analisado na Figura 135.

7.1.6 Apreciação global dos indicadores qualitativos

De um modo geral, conclui-se que o **acréscimo global da acessibilidade do território continental**, entre 1985 e 1997, foi muito positivo, sobretudo a partir de 1993, tendo-se registado uma **subida média global da velocidade equivalente recta de 5,6 Km/h**, enquanto que a **média distrital subiu 6,5 Km/h**.

No que respeita à **acessibilidade às fronteiras terrestres**, a **localidade que mais se aproximou da situação ideal de acessibilidade** durante o período de 1985-1997 foi **Quintanilha** (passando de 2,84, em 1985, para 2,24 em 1997), no entanto, esta melhoria não foi suficiente para ultrapassar a posição de Valença (2,02 em 1997).

Em relação às capitais de distrito, os **maiores acréscimos** entre 1985 e 1997 ocorreram em **Bragança e em Vila Real**. Os **distritos que em 1997 tinham uma maior acessibilidade generalizada** em relação ao resto do País eram **Lisboa (1,76), Santarém (1,87), Porto (1,89), Setúbal (1,90), Braga (1,97), Leiria (1,99), Coimbra (1,99) e Aveiro (2,00)**.

Pelo contrário, os **distritos com menor acessibilidade geral ao País eram, em 1997 a Guarda (2,47) e Castelo Branco (2,40)**.

Quando observada a **variação total do potencial demográfico**, entre 1985 e 1997, consta-se que, segundo este indicador, **foram fortemente agravadas as assimetrias regionais entre o litoral e as regiões de maior interioridade**. Este agravamento surge, essencialmente, na **sequência das variações de acessibilidade registadas no período de 1994 a 1997**, durante a execução do QCA II.

Quanto aos **custos incorridos** pode também afirmar-se que, **para o mesmo acréscimo de acessibilidade geral**, medida em quilómetros por hora de velocidade equivalente recta, **existem diferenças de custo de sessenta vezes mais entre o valor máximo e o valor mínimo**, e que não existe, por outro lado, uma correspondência entre o valor do custo unitário por quilómetro de estrada construída e a orografia dominante em cada distrito. Se excluirmos as situações de Lisboa e Porto, parece também não haver correspondência entre o valor do custo unitário e a densidade demográfica de cada distrito

No âmbito da sinistralidade reconhece-se que **nenhum Governo ou Administração da JAE, no período de 1985 a 1996, determinou a elaboração de estudos que permitissem de uma forma objectiva avaliar quais os troços críticos em termos de sinistralidade rodoviária, bem como a identificação de prioridades de intervenção ao nível da beneficiação, ou da substituição, das infra-estruturas de transporte rodoviário que pudessem estar a comprometer a segurança dos utilizadores**.

7.2 APRECIÇÃO QUANTITATIVA

A execução do PRN em termos globais deve ser analisada na vertente consolidada dos principais programas que a constituem, optando-se metodologicamente pela apreciação da execução do PRN, vertido nos planos parcelares que lhe sucederam, i.e., no PMP (1987/90) e PLP (1991/95) e nos planos de investimento que suportaram os referidos planos.

Essa análise e apreciação evidencia os aspectos parcelares que constituem os indicadores do exame efectuado, procedendo a diagnósticos de índole estatística, temporal e de programação financeira e interpretando os indicadores obtidos de forma relacionada e articulada.



Tribunal de Contas

7.2.1 Relativa à execução do PMP 87/90

A programação do PMP (87/90), datada de Abril de 1987 e referente ao programa MRF, continha indicadores globais de programação, isto é, 54 troços projectados, atingindo 1366 Km, dos quais 47 estavam referenciados como novos traçados; a grande maioria da programação referia-se a estradas – 41 –, 7 a reabilitação de pavimentos, 4 a variantes e 2 a pontes.

A análise à programação definida no PMP(1987–1990) foi desenvolvida para cada obra, cruzando a informação existente neste Plano com o Mapa Resumo de Controle de Obras.

Da análise resultaram desvios no lançamento de obras que foram agrupados em três grandes grupos:

Sem desvio – quando o ano da data de consignação coincide com o ano previsto para o lançamento da obra no Plano a Médio Prazo;

Antecipações – quando o ano da data de consignação é anterior ao ano previsto para o lançamento da obra no Plano a Médio Prazo. As antecipações no lançamento foram medidas, em meses, usando a data de 1 de Janeiro do ano previsto no Plano para o lançamento da obra;

Atrasos – quando o ano da data de consignação era posterior ao ano previsto para o lançamento da obra no Plano a Médio Prazo. Os atrasos no lançamento foram medidos, em meses, usando a data de 31 de Dezembro do ano previsto no Plano para o lançamento da obra.

O PMP 87/90 não programava as datas de conclusão das obras, referindo apenas que todas as obras nele inscritas deveriam estar concluídas no ano horizonte do PLP, ou seja, até 1995. Assim sendo, não é possível medir as antecipações na conclusão das obras tendo estas sido agrupadas em dois grandes grupos:

Sem desvio – quando a data de conclusão das obras, referida no Mapa Resumo de Controle de Obras, é anterior a 31 de Dezembro de 1995;

Atrasos – quando a data de conclusão das obras, referida no Mapa Resumo de Controle de Obras, é posterior a 31 de Dezembro de 1995, tendo sido, para cada obra, medido o desvio em meses a partir dessa data.

No entanto, para efeitos de visualização, foi possível detectar nos cronogramas que o prazo médio de execução das obras seria de 37 meses, sensivelmente, 3 anos. Outra observação do plano referia-se à quantidade de obras já lançadas ou em curso, que representavam cerca de 41% da totalidade programada.

A caracterização dos desvios foi feita para a globalidade das obras, para cada programa e projecto, tendo sido utilizado para esse efeito, para além da contabilização do número de obras que sofreram desvios, a média e o desvio padrão⁽¹⁴⁰⁾.

Em termos de antecipação da data de lançamento prevista no Plano a Médio Prazo, medida pela data de consignação, apenas uma obra esteve nesta situação (138571 – VAR. EN 208 ENTRE ÁGUAS SANTAS E PRT SENDIM (1ª FASE) – IP 04). Por este motivo, não faz sentido fazer uma análise estatística das antecipações.

7.2.1.1 DISTRIBUIÇÃO E ESTATÍSTICA DOS ATRASOS NO LANÇAMENTO DAS OBRAS

No que respeita à globalidade do PMP 87/90 apresentam-se os seguintes indicadores

⁽¹⁴⁰⁾ Esta estatística, expressa nas mesmas unidades que os dados a partir dos quais é calculada, é interpretável como o valor absoluto de um desvio «típico» dos dados em relação à média.

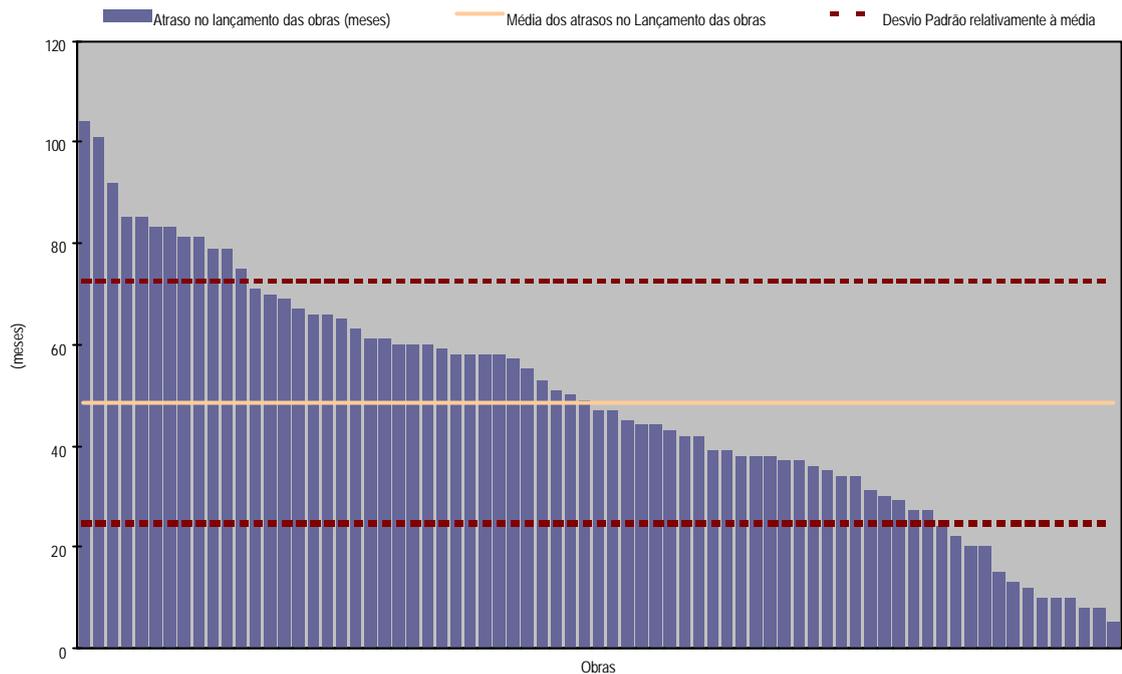


Figura 136 – Distribuição, média e desvio padrão, da totalidade das obras que sofreram atrasos no lançamento. Fonte: JAE (1987) *Plano Médio e Longo Prazo 1987 – 1995*; JAE (1999) *Mapa Resumo de Controle de Obras*.

Das 94 obras, que definem o universo da análise de desvios no lançamento das obras, 78% foram lançadas posteriormente ao previsto no PMP1987-1990.

Das obras que sofreram atraso na data de lançamento, 90,4% tiveram um atraso superior a 1 ano, 49,3% atrasaram mais de 4 anos, havendo ainda a registrar duas obras com um atraso no lançamento superior a 8 anos.

A **média total dos atrasos é de cerca de 4 anos**, enquanto que o desvio padrão em torno desta média é de 2 anos, verificando-se a existência de 12 obras, das quais uma foi referenciada como IP, cujo atraso foi superior ao limite superior desta estatística dos atrasos.

| Código PIDDAC | Descrição | Itinerário | Atraso (meses) |
|---------------|--|------------|----------------|
| 059570 | PTES S/ RIB. MEIMOA, RAMIL E ALPREADE, VIA. LANÇO SOALH. - C. BRANCO | IP 02 | 104 |

Figura 137 – Principais atrasos no lançamento das obras inscritas no PMP1987-1990 – MRF. Obras com atrasos superiores ao desvio padrão, em relação à média dos atrasos. Fonte: JAE (1987) *Plano Médio e Longo Prazo 1987 – 1995*; JAE (1999) *Mapa Resumo de Controle de Obras*.



Tribunal de Contas

7.2.1.2 ATRASO NO LANÇAMENTO DAS OBRAS, POR PROJECTO DA REDE FUNDAMENTAL

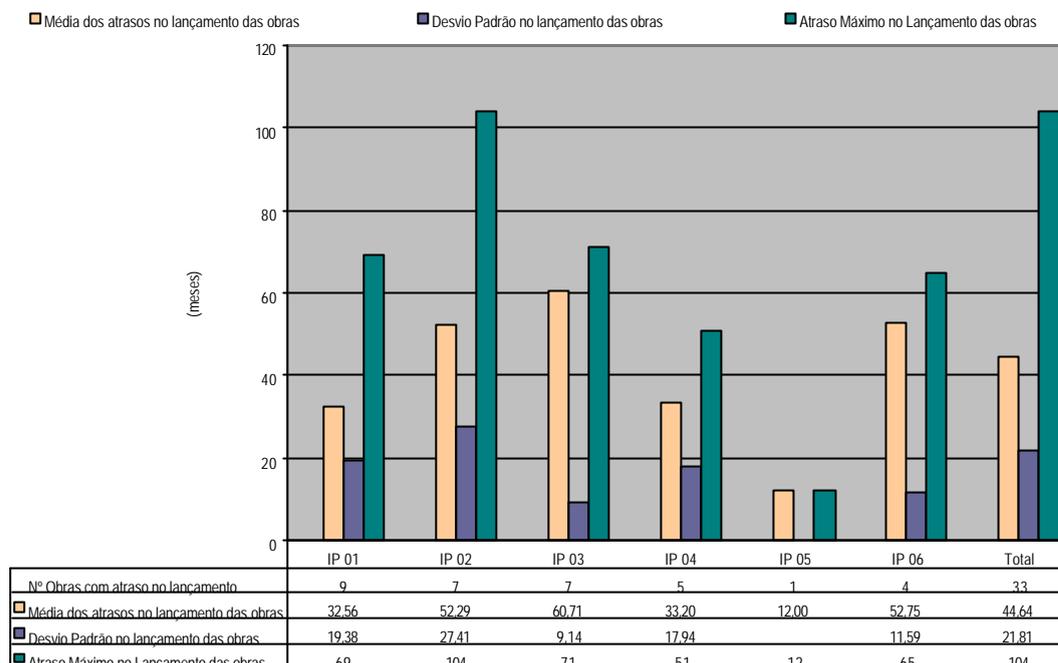


Figura 138 – Número de obras, Média, Desvio Padrão e Atraso Máximo das actividades que sofreram atraso no lançamento, por projecto do Programa MRF. Fonte: JAE (1987) Plano Médio e Longo Prazo 1987–1995; JAE (1999) Mapa Resumo de Controle de Obras.

A média dos atrasos no lançamento das obras do universo de análise da RF é superior a 3,5 anos, havendo, no entanto, uma dispersão elevada dos valores caracterizada pelo desvio padrão superior a 1 ano e meio.

O **IP 3** merece um destaque especial uma vez que, sendo o projecto na RF que tem a média dos atrasos no lançamento das obras mais elevada (superior a 5 anos), é também aquele cujo desvio padrão é mais baixo (inferior a 1 ano), indicando isto que o atraso relativamente ao programado no PMP 87/90 foi generalizado e elevado neste itinerário.

Pelo contrário, o **IP 05** apresenta apenas uma obra lançada com atraso, o qual é relativamente reduzido (1 ano) quando comparado com os atrasos médios verificados nos restantes itinerários.

De referir que os atrasos máximos apresentam, com excepção do **IP 5** e **IP 6**, valores superiores a 5 anos, sendo que destes no **IP 2** a obra 059570 – **PTES S/ RIB. MEIMOA, RAMIL E ALPREADE, VIA. LANÇO SOALH. – C. BRANCO** apresentou um atraso superior a 8 anos.

7.2.1.3 DISTRIBUIÇÃO E ESTATÍSTICA DOS ATRASOS NA CONCLUSÃO DAS OBRAS

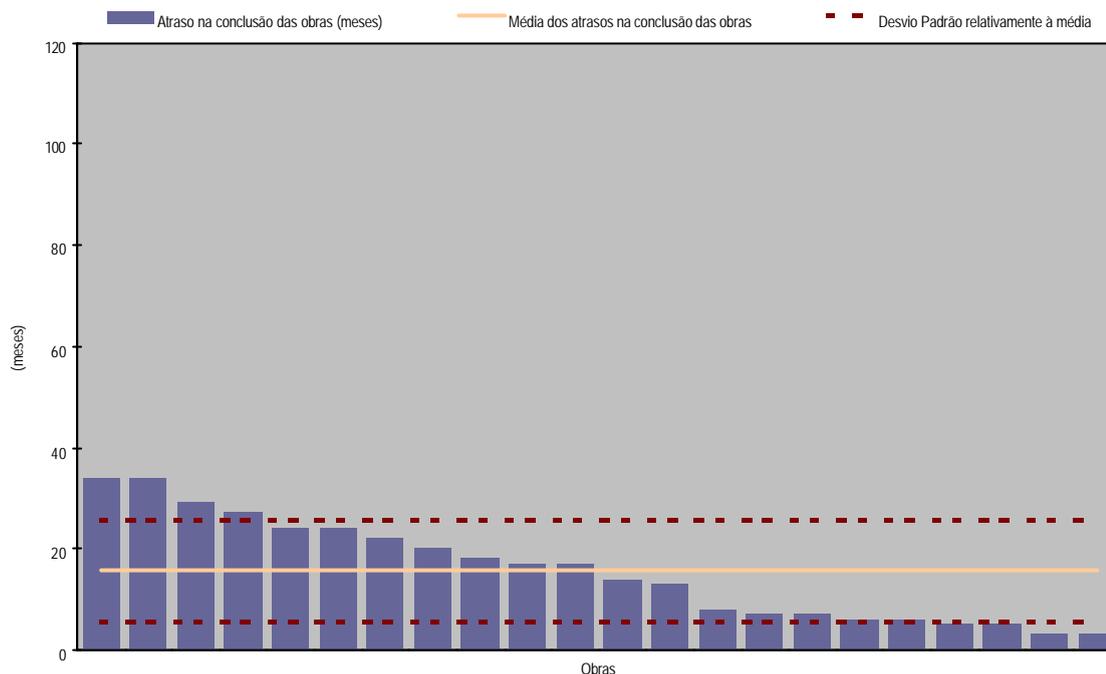


Figura 139 – Distribuição, média e desvio padrão da totalidade das obras que sofreram atrasos na sua conclusão, em relação ao Plano a Médio Prazo. Fonte: JAE (1987) Plano Médio e Longo Prazo 1987 – 1995; JAE (1999) Mapa Resumo de Controle de Obras.

Do universo de 106 obras, no qual se baseia a análise de atrasos na conclusão das obras, 21% terminaram após o horizonte previsto, ou seja, após 1995.

Em média as obras atrasaram a sua conclusão em 16 meses, sendo que o atraso máximo verificou ser de 34 meses, havendo a registrar 4 obras cujo atraso foi superior ao desvio padrão relativamente à média.

| Código PIDDAC | Descrição | Itinerário | Atraso (meses) |
|---------------|--|------------|----------------|
| 059570 | PTES S/ RIB. MEIMOA, RAMIL E ALPREADE, VIA. LANÇO SOALH. - C. BRANCO | IP 02 | 34 |
| 189475 | PONTES S/ OS RIOS VAROSA E BALSEMÃO NO LANÇO REGUA-BIGORNE | IP 03 | 27 |

Figura 140 – Principais atrasos na conclusão das obras inscritas no PMP1987-1990 -- MRF. Obras com atrasos superiores ao desvio padrão, em relação à média dos atrasos. Fonte: JAE (1987) Plano Médio e Longo Prazo 1987–1995; JAE (1999) Mapa Resumo de Controle de Obras.



Tribunal de Contas

7.2.1.4 ATRASO NA CONCLUSÃO DAS OBRAS, POR PROJECTO DA REDE FUNDAMENTAL

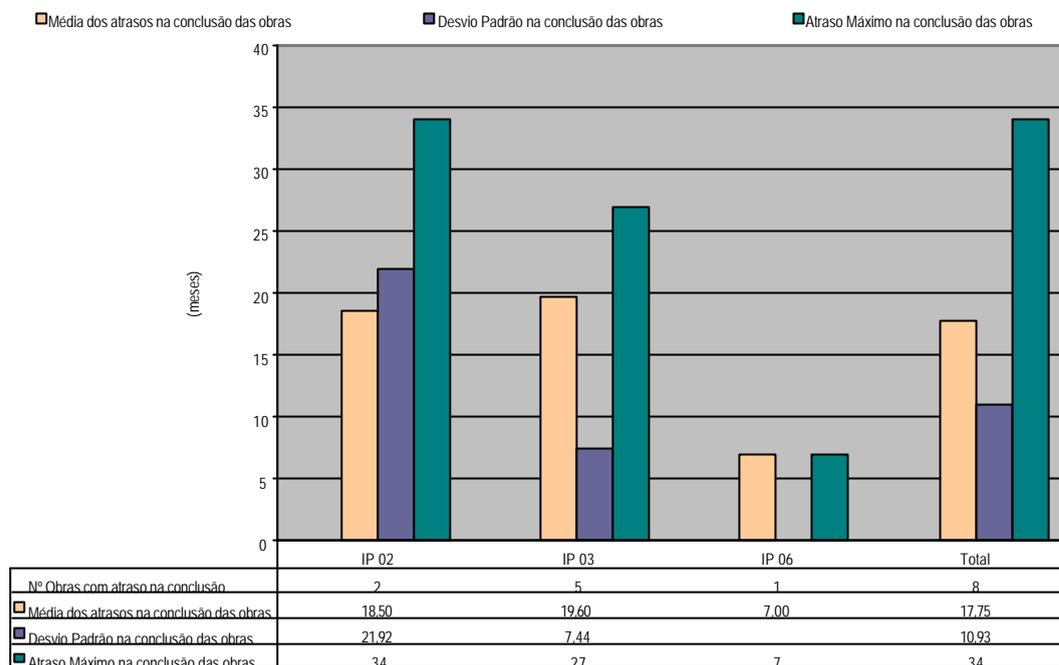


Figura 141 – Número de obras, Média, Desvio Padrão e Atraso Máximo das obras que sofreram atraso na conclusão, por projecto do Programa MRF. Fonte: JAE (1987) Plano Médio e Longo Prazo 1987 – 1995; JAE (1999) Mapa Resumo de Controle de Obras.

Das obras analisadas no Programa MRF o atraso médio foi de 14,4 meses.

Tal como se verificou para os atrasos no lançamento das obras relativamente ao programado no PMP(1987-1990), também na análise de atrasos na conclusão o IP 3 merece destaque. De facto, para além de ser o único itinerário da Modernização da Rede Fundamental com um número significativo de obras que terminaram após 1995, esses atrasos são em média superiores a 1,5 anos, sendo que apenas uma obra terminou antes do primeiro ano de atraso;

No que respeita aos atrasos máximos, destaca-se, mais uma vez, a obra 059570 – **PTES S/ RIB. MEIMOA, RAMIL E ALPREADE, VIA. LANÇO SOALH. – C. BRANCO (IP 02)** com um atraso na conclusão pouco inferior a 3 anos.

7.2.2 Relativa à execução do PLP 91/95

A programação do PLP 91/95, datada de Abril de 1987 e referente ao programa MRF, continha indicadores globais de programação, isto é, 25 troços projectados, atingindo 897 Km, todos referenciados como novos traçados; a totalidade da programação referia-se a estradas.

Tal como para a análise de desvios à programação do PMP(1987-1990), também no caso do PLP 91/95) esta avaliação é feita a partir das datas de consignação e conclusão do obras inscritas no Mapa Resumo de Controle de Obras.

O PLP não programou datas de conclusão ou de lançamento para cada uma das obras nele inscritas, referindo apenas que as obras em causa deverão ser lançadas e concluídas no horizonte temporal do plano, ou seja, entre 1991 e 1995. Assim sendo, optou-se por fazer uma análise de desvios do tipo boleano, baseada apenas na existência ou não de desvios, no lançamento e conclusão das obras, relativamente ao horizonte temporal do Plano.

Desta forma, as obras foram divididas, para o seu lançamento e conclusão, em três grupos:



Antecipações – obras cuja data de consignação ou conclusão é anterior a 1 de Janeiro de 1991;

Sem desvio – obras cuja data de consignação ou conclusão se encontra entre 1 de Janeiro de 1991 e 31 de Dezembro de 1995;

Atrasos – obras cuja data de consignação ou conclusão é posterior a 31 de Dezembro de 1995.

Esta análise foi realizada para a globalidade das obras, por programa e por projecto.

7.2.2.1 DIAGNÓSTICO DOS DESVIOS À PROGRAMAÇÃO, NA GLOBALIDADE DAS OBRAS

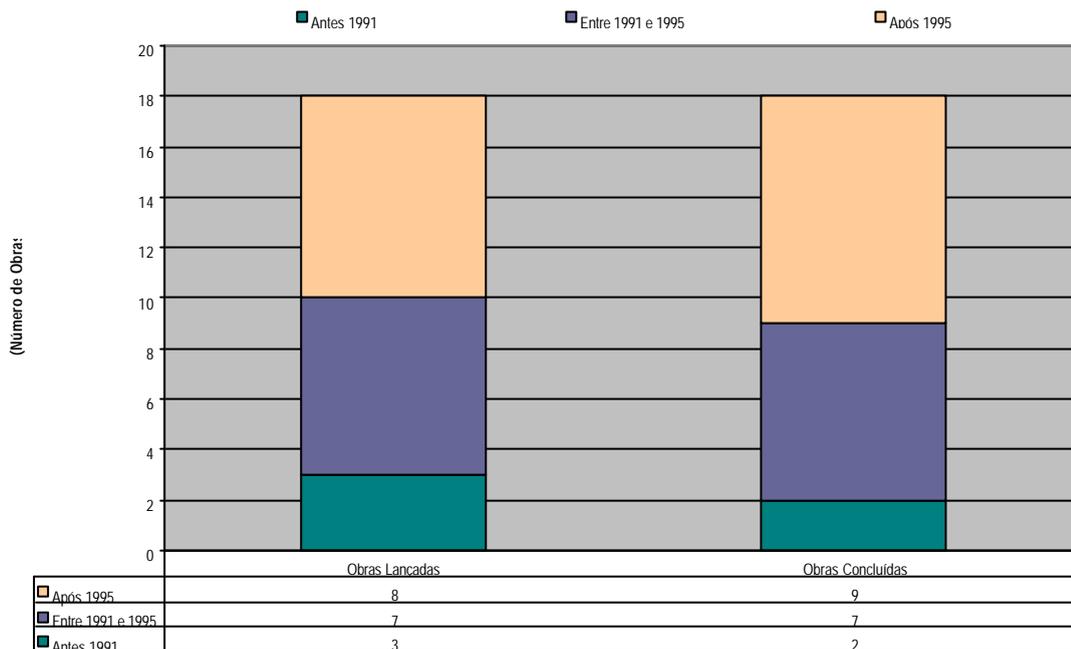


Figura 142 – Atrasos, antecipações e cumprimentos à programação do Plano Longo Prazo 1991–1995 no lançamento e conclusão de obras comparando o horizonte do plano com as datas de consignação e finalização.
 Fonte: JAE (1987) *Plano Médio e Longo Prazo 1987 – 1995*; JAE (1999) *Mapa Resumo de Controle de Obras*.

Cerca de 39% das obras que englobam o universo de análise foram lançadas dentro do horizonte do PLP, 17% foram lançadas antes de 1991, enquanto que as restantes 44% foram lançadas após o final de 1995.

No que concerne à conclusão das obras, em 50% dos casos as obras terminaram após o horizonte do Plano. Antes do início de 1991 foram concluídas 11% das obras analisadas. As obras que cumpriram o programado no PLP 91/95 foram, tal como aconteceu no seu lançamento, 39%.

No Programa de MRF, 5 obras foram lançadas de acordo com o programado no PLP, enquanto que, das restantes 6, cinco foram lançadas após o ano horizonte do Plano, ou seja, após 1995.



Tribunal de Contas

7.2.2.2 DIAGNÓSTICO DOS DESVIOS NO LANÇAMENTO E NA CONCLUSÃO DAS OBRAS, POR PROJECTO

| Programa | Itinerário | Obras lançadas | | | Obras concluídas | | |
|----------------------------------|------------|----------------|-------------------|-----------|------------------|-------------------|-----------|
| | | Antes de 1991 | Entre 1991 e 1995 | Após 1995 | Antes de 1991 | Entre 1991 e 1995 | Após 1995 |
| Modernização da Rede Fundamental | IP 01 | 1 | 3 | 0 | 1 | 4 | 0 |
| | IP 02 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| | IP 04 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 |
| | IP 06 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| | IP 07 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 3 |
| | Sub-Total | | 1 | 5 | 5 | 1 | 6 |

Figura 143 – Atrasos, antecipações e cumprimentos da programação do Plano Longo Prazo 1991–1995 no lançamento e conclusão de obras, comparando o horizonte do plano com as datas de consignação e finalização, por projecto. Fonte: JAE (1987) Plano Médio e Longo Prazo 1987 – 1995; JAE (1999) Mapa Resumo de Controle de Obras.

O Programa MRF teve um grau de execução de 50% na conclusão das obras programadas no PLP. Das 6 obras que foram concluídas fora daquele período, uma foi-o antes de 1991.

De acordo com os dados relativos às obras analisadas, o IP 01 destacou-se pela positiva, tendo sido cumprida a programação de lançamentos e conclusões de obras antes do ano horizonte do Plano. Pelo contrário, todas as obras que englobam o IP 04 e o IP 07 foram lançadas e concluídas após 1995.

7.2.3 Relativa à execução do PIDDAC

A análise de desvios à programação estabelecida do PIDDAC (do período 1986–1997), foi realizada cruzando a informação relativa às datas de consignação e conclusão inscritas no Mapa Resumo de Controle de Obras com as datas de início e fim da sua execução física, inseridas no primeiro ano em que cada obra vem inscrita no PIDDAC. Pretende-se, desta forma, medir os desvios à programação inicial de cada obra realizada pela JAE.

O universo de análise foi definido a partir das obras que, estando inscritas no PIDDAC, tinham informação relativa à sua data de consignação e data de conclusão.

Da totalidade das 259 obras inscritas no Mapa Resumo de Controle de Obras, 144 têm o campo “data de consignação” preenchido, 156 têm a “data de conclusão” e 138 obras são caracterizadas por aquelas duas datas simultaneamente.

O universo da análise dos desvios no lançamento ficou estabilizado em 143 obras, para o estudo dos desvios na conclusão foram consideradas 155 obras; finalmente para a análise de desvios em relação à duração foram consideradas 137 obras.

A quantificação dos desvios, quanto ao lançamento e conclusão das obras, foi feita a partir do primeiro PIDDAC em que cada obra vem referida, comparando o primeiro dia do mês previsto para o início e para o fim da obra com a data de consignação e conclusão referida no Mapa Resumo de Controle de Obras.

No que respeita à duração das obras, a análise foi feita comparando a diferença entre as datas de fim e início prevista no PIDDAC, com a diferença entre as datas de conclusão e consignação referidas no Mapa Resumo de Controle de Obras.

Os desvios vêm expressos em meses e, para além da contabilização do número de obras que sofreram antecipações e atrasos, é ainda apresentado para a globalidade das obras, para cada programa e para cada projecto, a média, o desvio padrão e o desvio máximo.

7.2.3.1 DESVIOS NO LANÇAMENTO DAS OBRAS

7.2.3.1.1 Distribuição e estatística das antecipações

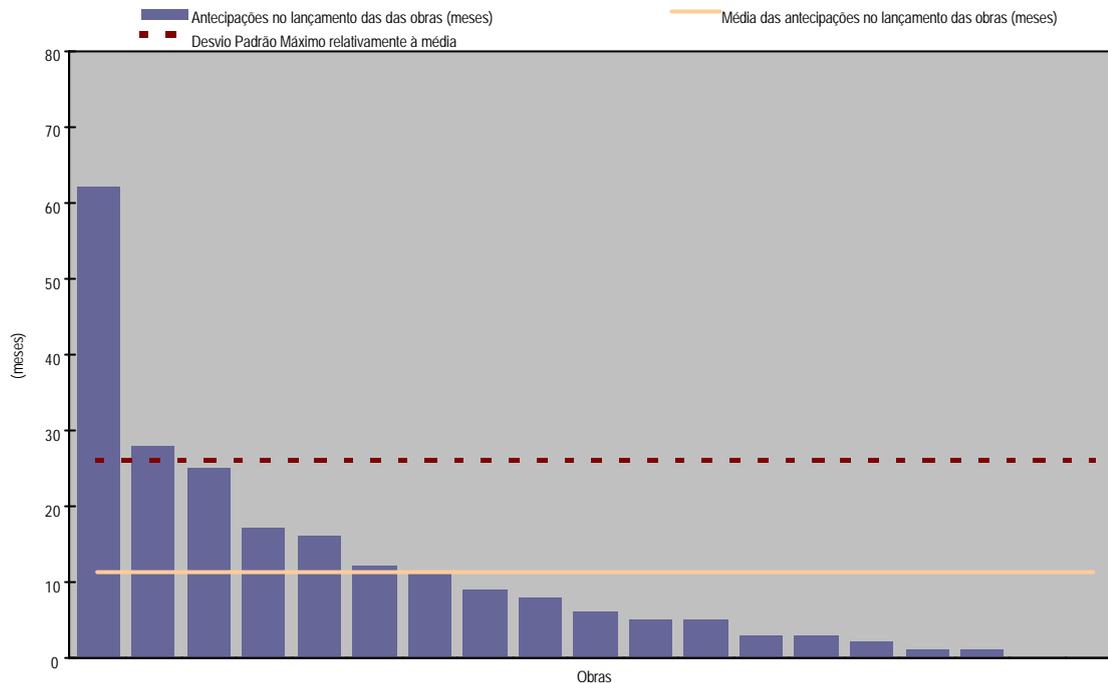


Figura 144 – Distribuição, média e desvio padrão da totalidade das obras que sofreram antecipações no lançamento. Fonte: JAE (1986/97) PIDDAC; JAE (1999) Mapa Resumo de Controle de Obras.

Registaram-se antecipações em 13% das 143 obras que integram o universo da análise de desvios à primeira programação dos PIDDAC.

A antecipação média é de cerca de 11 meses, enquanto que o desvio padrão é de 15 meses;

Das obras que sofreram antecipações, destaca-se a obra 058440 – **EN GARDETE-FRATEL (CONCLUSÃO DOS TRABALHOS)** com uma antecipação superior a 5 anos:

| Código PIDDAC | Descrição | Itinerário | Antecipação (meses) |
|---------------|---|------------|---------------------|
| 058440 | EN 3 GARDETE-FRATEL (CONCLUSÃO DOS TRABALHOS) | IP 06 | 62 |

Figura 145 – Principais antecipações no lançamento das obras inscritas no PIDDAC. Obras com antecipações superiores ao desvio padrão, em relação à média das antecipações. Fonte: JAE (1986-1997) PIDDAC 1986-1997; JAE (1999) Mapa Resumo de Controle de Obras.

As obras inscritas nos PIDDAC, no âmbito da MRF a média das antecipações é de apenas 10 meses.

O valor máximo das antecipações em obras dos itinerários principais deve-se à obra **058440 – EN 3 GARDETE-FRATEL (CONCLUSÃO DOS TRABALHOS)**, pertencente ao IP 06, a qual foi antecipada em mais de 5 anos.



Tribunal de Contas

7.2.3.1.2 Antecipações no lançamento de obras, por projecto da Rede Fundamental

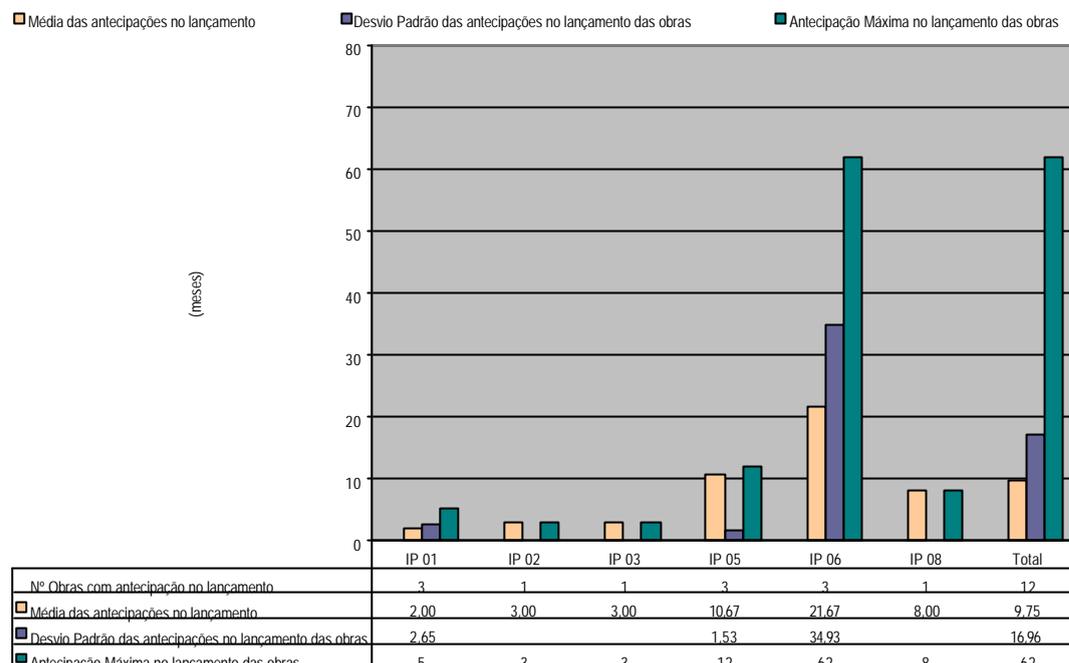


Figura 146 – Número de obras, Média, Desvio Padrão e Antecipação Máxima das obras que sofreram antecipação no lançamento, por projecto do Programa MRF. Fonte: JAE (1986/97) PIDDAC; JAE (1999) Mapa Resumo de Controle de Obras.

Em geral, as obras com **antecipações no seu lançamento**, em relação ao previsto na primeira inscrição nos PIDDAC, **apresentam desvios inferiores a 1 ano**. A exceção a este padrão deve-se ao IP 06, o qual tem uma média de antecipações próxima de 2 anos. Este valor que é fortemente influenciado pela obra **058440 – EN 3 GARDETE-FRATTEL (CONCLUSÃO DOS TRABALHOS)**, a qual teve, como já se referiu, uma antecipação superior a 5 anos, enquanto que as restantes duas obras deste itinerário, que têm antecipação no seu lançamento, apresentam valores de 1 e 2 meses de desvio.

7.2.3.1.3 Distribuição e estatística dos atrasos

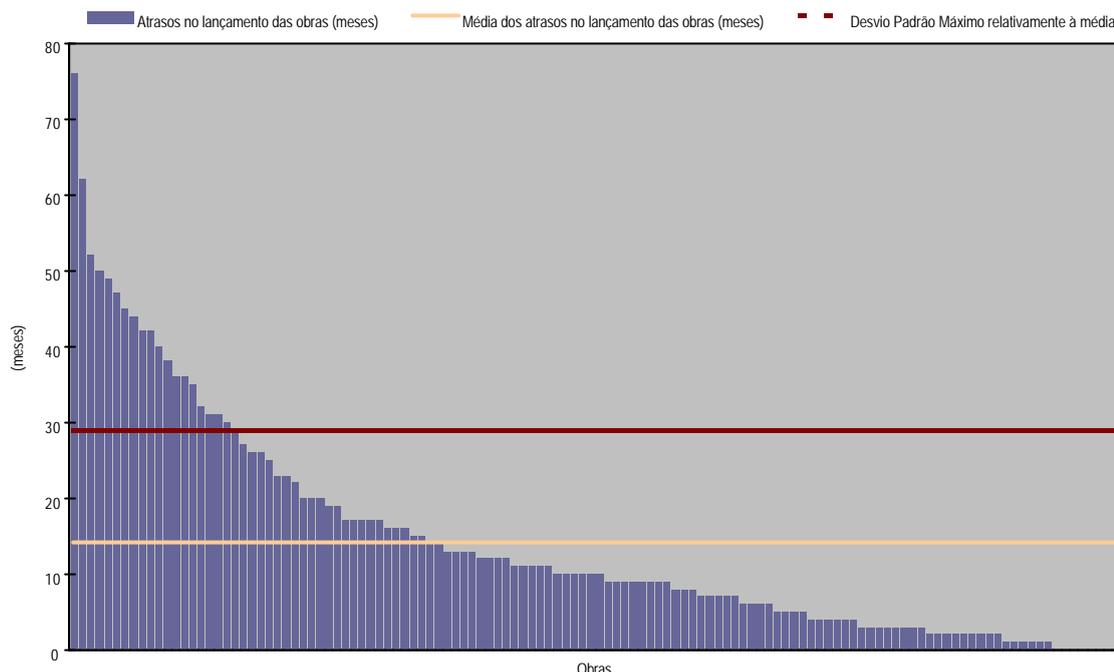


Figura 147 – Distribuição, média e desvio padrão da totalidade das obras que sofreram atrasos no lançamento. Fonte: JAE (1986/97) PIDDAC; JAE (1999) Mapa Resumo de Controle de Obras.

Das 143 obras que constituem este universo de análise de desvios, 87% foram lançadas após a data prevista no primeiro PIDDAC em que cada uma delas vem referida.

A média dos atrasos é de cerca de 14 meses, sendo o desvio padrão próximo de um ano relativamente à média, o que significa que existe uma forte dispersão dos valores dos atrasos no lançamento das obras. Na verdade, 61% das obras que se atrasaram apresentam um desvio igual ou inferior a 1 ano, embora, por outro lado, existam 20 obras cujo atraso é superior ao desvio padrão relativamente à média, com especial destaque para as obras:

| <i>Código PIDDAC</i> | <i>Descrição</i> | <i>IP</i> | <i>Atraso (meses)</i> |
|----------------------|-----------------------------|-----------|-----------------------|
| 048540 | Ponte do Sabor – Pocinho | 02 | 62 |
| 158740 | Var. Alcácer do Sal | 01 | 42 |
| 018670 | Aveiro – Albergaria (O. A.) | 05 | 31 |
| 129142 | Vila Boim – Caia | 07 | 30 |
| 169041 | Acessos à Ponte de Valença | 01 | 29 |

Figura 148 – Principais atrasos no lançamento das obras inscritas no PIDDAC. Obras com atrasos superiores ao desvio padrão, em relação à média dos atrasos. Fonte: JAE (1986-1997) PIDDAC 1986-1997; JAE (1999) Mapa Resumo de Controle de Obras.



Tribunal de Contas

7.2.3.1.4 Atrasos no lançamento das obras, por projecto da Rede Fundamental

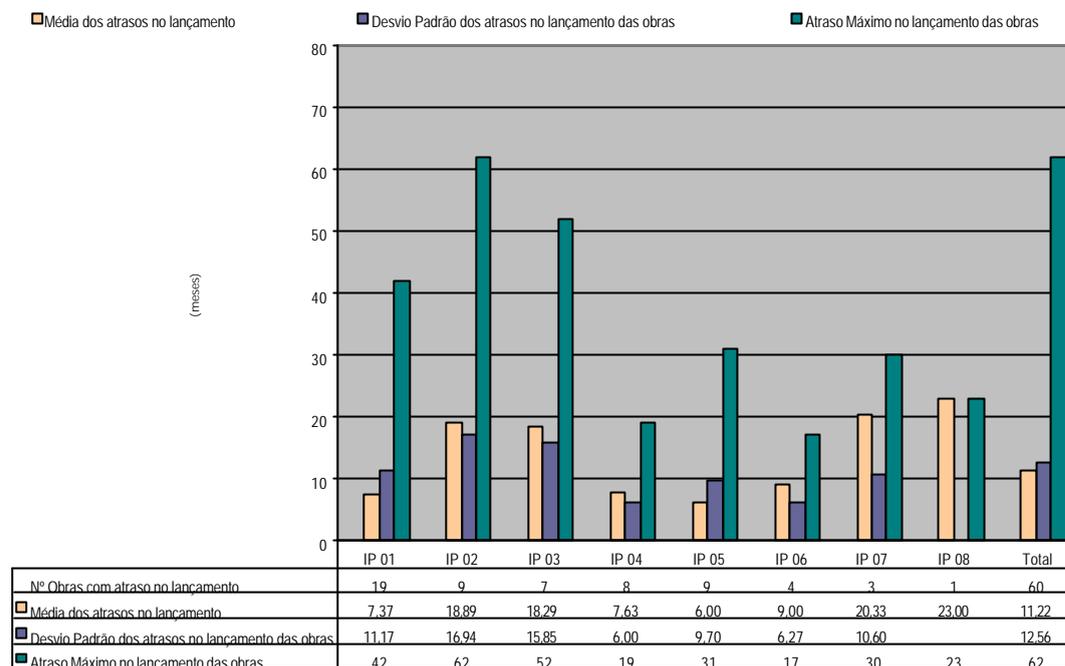


Figura 149 – Número de obras, Média, Desvio Padrão e Atraso Máximo das obras que sofreram atraso no lançamento, por projecto do Programa MRF. Fonte: JAE (1986/97) PIDDAC; JAE (1999) Mapa Resumo de Controle de Obras.

Os atrasos no lançamento das obras da RF, em relação à programação do PIDDAC, ocorreram genericamente em todos os projectos, com excepção do **IP 9**.

O **IP 1** apresenta um elevado número de obras com atraso no lançamento. No entanto, para 15 das 19 obras esse atraso é inferior a um ano.

Os itinerários com os **maiores atrasos** máximos são o IP 02 e o IP 03. Estes atrasos foram protagonizados, no caso do **IP 2**, pela obra 048540 – **PONTE DO SABOR – POCINHO**, a qual só foi consignada depois de mais de 5 anos desde a primeira data programada para o seu início no PIDDAC. No caso do IP 3, a obra 068741 – **FIGUEIRA DA FÓZ – SANTA EULÁLIA**, teve um atraso superior a 4 anos relativamente à primeira programação do PIDDAC.

7.2.3.2 DESVIOS NA CONCLUSÃO DAS OBRAS

7.2.3.2.1 Distribuição e estatística das antecipações na conclusão de obras

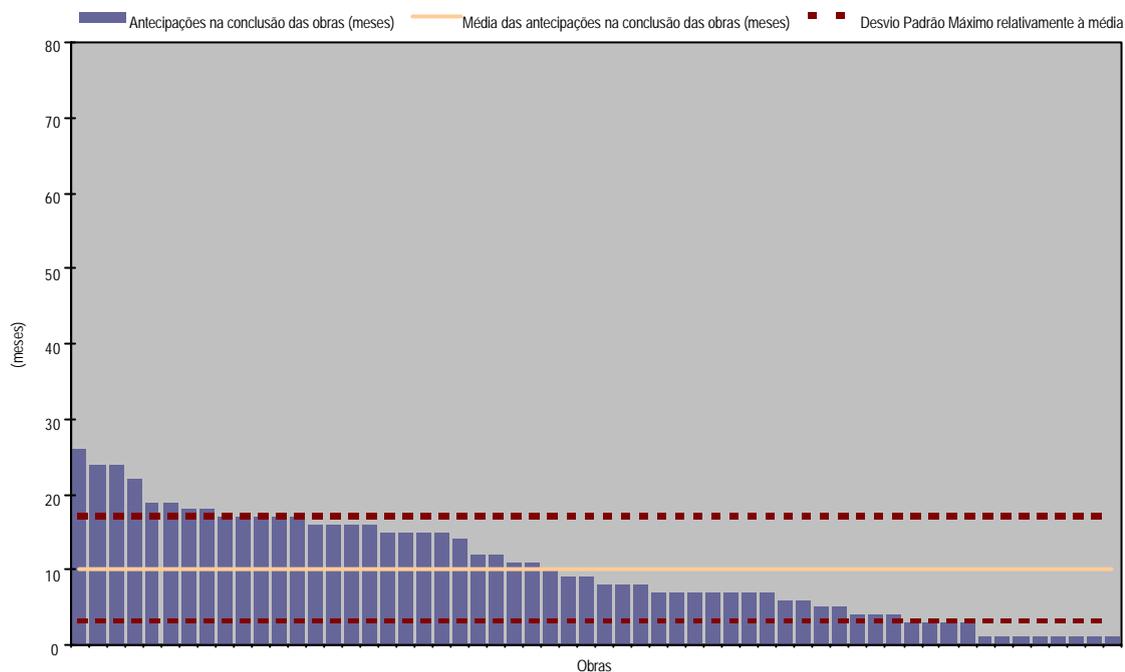


Figura 150 – Distribuição, média e desvio padrão da totalidade das obras que sofreram antecipações em relação à sua data de conclusão prevista nos PIDDAC. Fonte: JAE (1986/97) PIDDAC; JAE (1999) Mapa Resumo de Controle de Obras.

Das obras que constituem o universo de análise verificou-se que 58 delas sofreram antecipações em relação à data de conclusão que estava prevista na sua primeira inscrição no PIDDAC.

A média das antecipações da conclusão das obras é de 10 meses, sendo o desvio padrão de 7 meses.

Do total de 58 obras cuja conclusão ocorreu antes da data prevista na programação dos PIDDAC, 64% pertencem ao Programa de MRF, sendo as antecipações máximas na conclusão de obras de 2 e 2 meses neste mesmo programa.



Tribunal de Contas

7.2.3.2.2 Antecipações na conclusão das obras, por projecto da RF

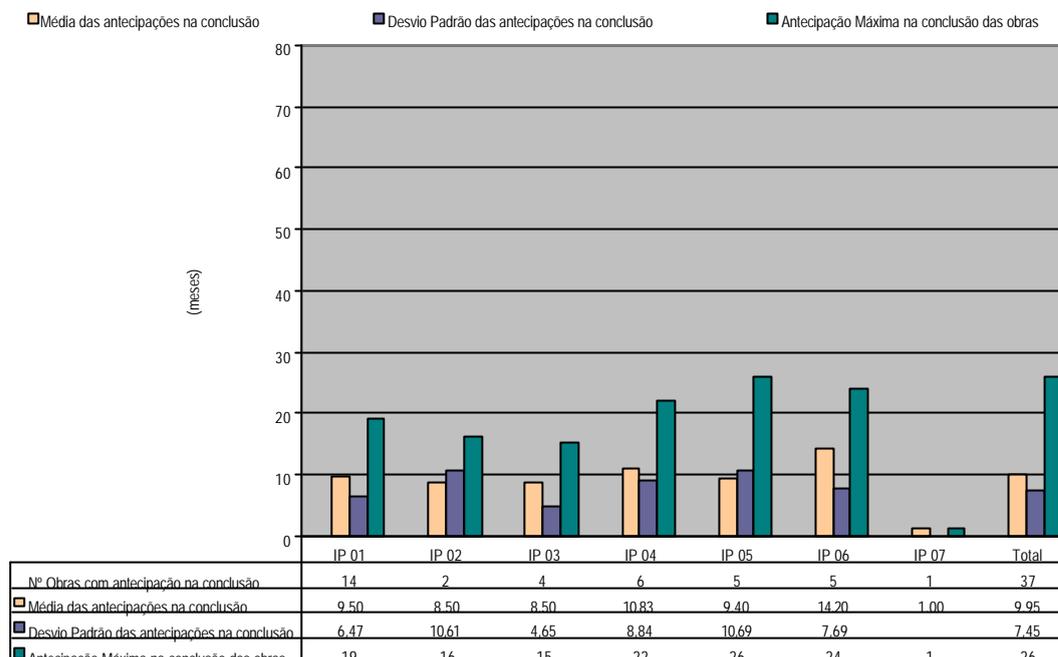


Figura 151 – Número de obras, Média, Desvio Padrão e Antecipação Máxima das obras que sofreram antecipação na conclusão, por projecto do Programa MRF. Fonte: JAE (1986/97) PIDDAC; JAE (1999) Mapa Resumo de Controle de Obras.

As antecipações médias na conclusão das obras dos itinerários da RF variam entre 9 e 11 meses, com a excepção do IP 7 em que apenas uma obra foi antecipada em 1 mês e do IP 6 que apresenta uma antecipação média superior a 14 meses.

As obras 098540 – **EN 16 CELORICO-GUARDA** (BEI), no IP 5, 058440 – **EN 3 GARDETE-FRATTEL (CONCLUSÃO DOS TRABALHOS)**, no IP 6, e 138571 – **VAR. EN 208 ENTRE ÁGUAS SANTAS E PRT SENDIM (1ª FASE)**, no IP 4, com antecipações de 26, 24 e 22 meses, respectivamente, registam as antecipações máximas neste programa.



7.2.3.2.3 Distribuição e estatística dos atrasos de conclusão

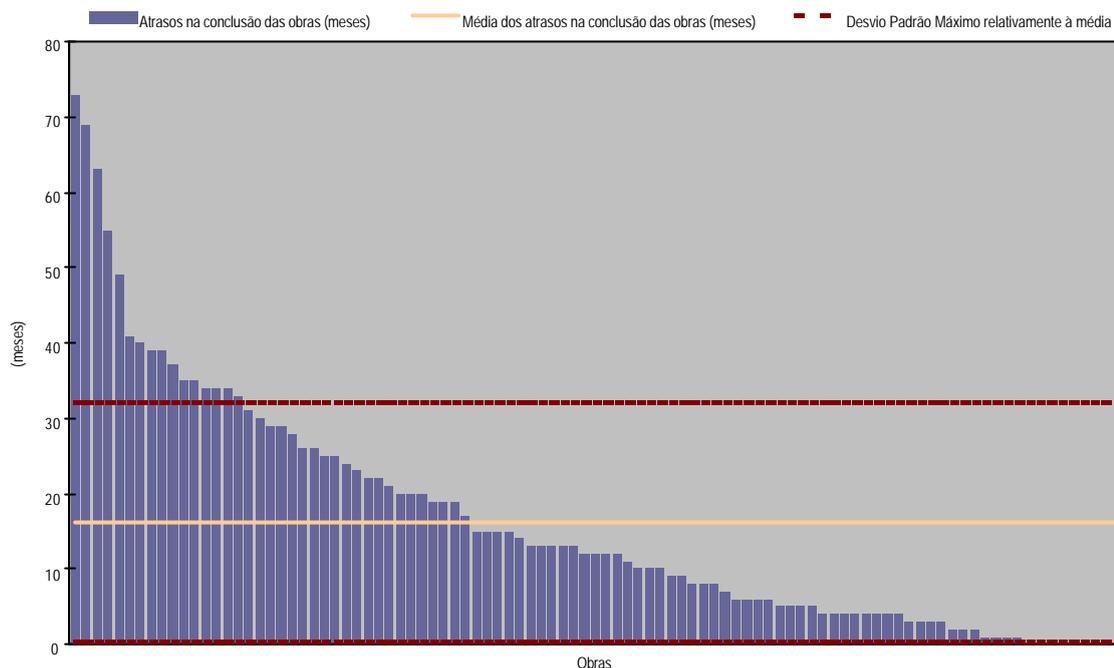


Figura 152 – Distribuição, média e desvio padrão da totalidade das obras que sofreram atraso na sua conclusão, em relação à programação do Plano de Investimentos. Fonte: JAE (1986/97) PIDDAC; JAE (1999) Mapa Resumo de Controle de Obras.

O atraso médio da conclusão das obras, em relação à programação do PIDDAC, é de cerca de 16 meses, tendo o desvio padrão um valor semelhante, o que, conjuntamente, retrata bem a dispersão de valores existentes nos atrasos na conclusão das obras. Na verdade, estes atrasos variam entre valores inferiores a 1 mês em 9 obras, até atrasos superiores a 3 anos existentes em 10 das obras analisadas.

A tabela seguinte apresenta as obras em que se verificaram os atrasos mais importantes:

| Código PIDDAC | Descrição | Itinerário | Atraso (meses) |
|---------------|--|------------|----------------|
| 018670 | AVEIRO - ALBERGARIA (O.A) | IP 05 | 73 |
| 068745 | EENN 2-3 E 17-2 RECONST. RAIVA - CATRAIA DOS POÇOS | IC 07 | 69 |
| 058642 | FRATEL - SARNADAS | IP 06 | 63 |
| 068741 | FIGUEIRA DA FÓZ - SANTA EULÁLIA | IP 03 | 55 |
| 138540 | VAR. PÓVOA VARZIM - VILA CONDE (2ª FASE) | IC 01 | 49 |
| 139040 | FREIXIEIRO - AEROPORTO | IC 24 | 41 |
| 059370 | PONTE S/ O RIO ZEZERE | IC 08 | 40 |
| 068544 | RAIVA - TROUXEMIL | IP 03 | 39 |
| 068675 | RAIVA-TROUXEMIL | IP 03 | 39 |
| 118844 | ALGÉS - BURACA | IC 17 | 37 |
| 148941 | QUEBRADAS - ASSEICEIRA | IC 02 | 35 |
| 048540 | PONTE DO SABOR - POCINHO | IP 02 | 35 |
| 138648 | EN 107 VAR. EN105-EN13 | IC 24 | 34 |
| 168670 | CONSTR. PONTE DE VALENÇA E ACESSOS | IP 01 | 34 |
| 178440 | AMARANTE-CAMPEÃ | IP 04 | 34 |
| 158740 | VAR. ALCÁGER DO SAL | IP 01 | 33 |

Figura 153 – Principais atrasos na conclusão das obras inscritas no PIDDAC. Obras com atrasos superiores ao desvio padrão, em relação à média dos atrasos. Fonte: JAE (1986-1997) PIDDAC 1986-1997; JAE (1999) Mapa Resumo de Controle de Obras.



Tribunal de Contas

Das obras que registaram atrasos na sua conclusão, relativamente ao programado na primeira inscrição do PIDDAC, 53% fazem parte do Programa de MRF.

Apesar da média dos atrasos ser ligeiramente superior na RC (17 meses), o atraso máximo ocorre no programa de MRF, onde a obra 018670 – **AVEIRO – ALBERGARIA (O.A)**, registou um atraso superior a 6 anos.

7.2.3.2.4 Atrasos na conclusão das obras, por projecto da RF

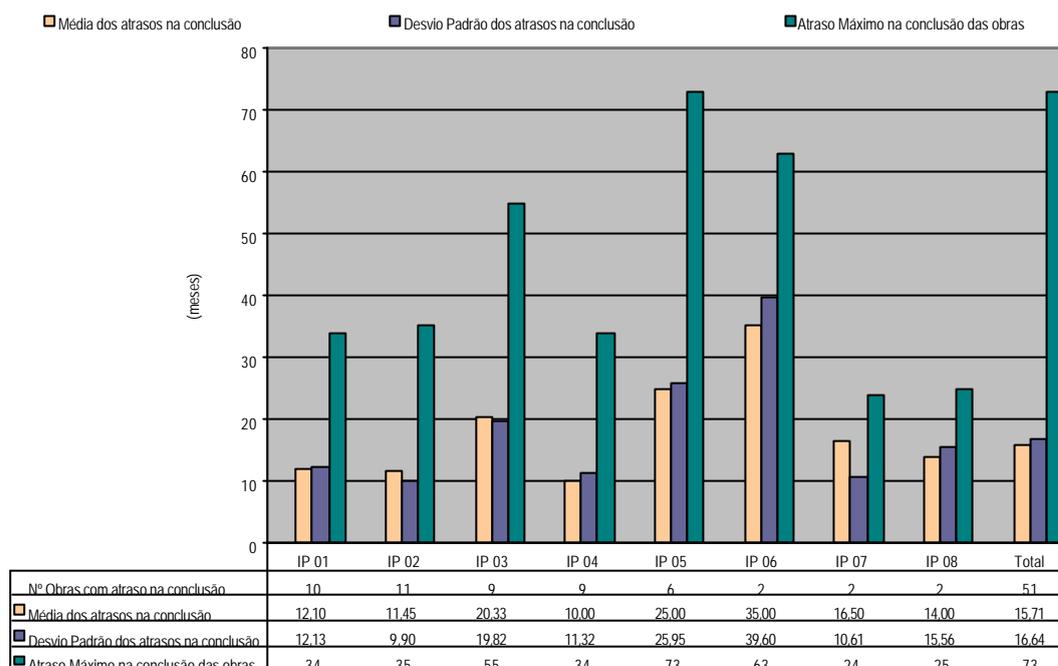


Figura 154 – Número de obras, Média, Desvio Padrão e Atraso Máximo das obras que sofreram atraso na conclusão, por projecto do Programa MRF. Fonte: JAE (1986/97) PIDDAC; JAE (1999) Mapa Resumo de Controle de Obras.

De entre os itinerários principais, cujo número de obras permitiu o cálculo de estatísticas, destacam-se o IP 3 e o IP 5 com atrasos médios de 20 e 25 meses respectivamente. O IP 1, IP 2 e IP 4 apresentam atrasos médios iguais ou inferiores a 1 ano.

Nos **atrasos máximos**, por itinerário, são de destacar as obras: 018670 – **AVEIRO – ALBERGARIA (O.A)**, no IP 5; 058642 – **FRATEL – SARNADAS**, no IP 6; e 068741 – **FIGUEIRA DA FÓZ – SANTA EULÁLIA** no IP 3; com atrasos superiores a 6, 5 e 4 anos, respectivamente.

7.2.3.3 DESVIOS NA DURAÇÃO DAS OBRAS

7.2.3.3.1 Distribuição e estatística das reduções

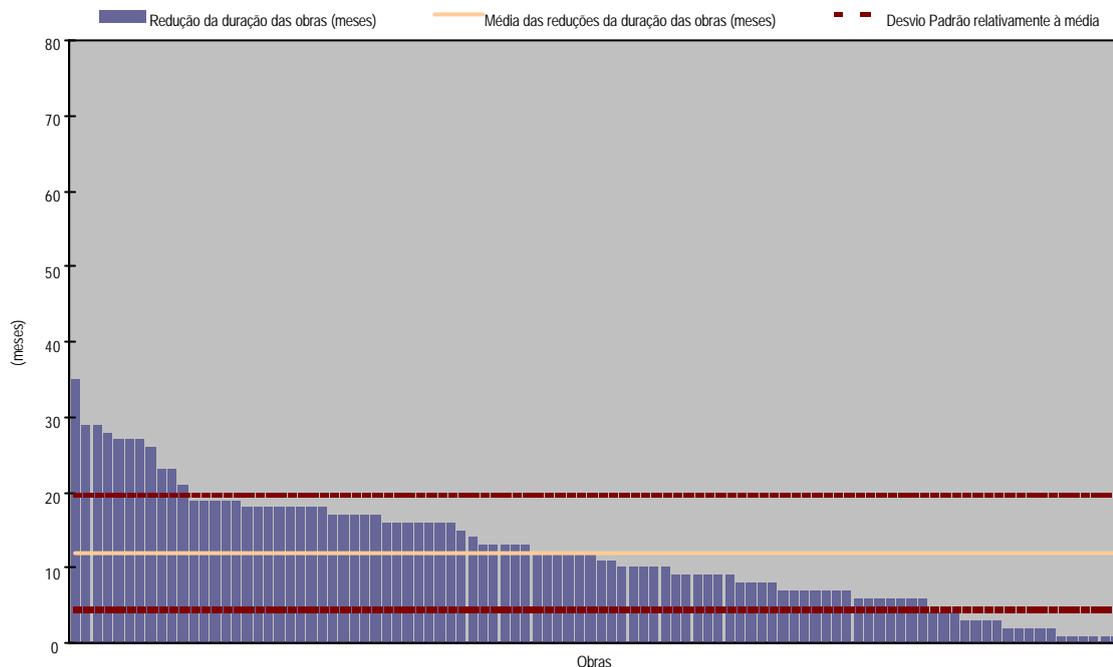


Figura 155 – Distribuição, média e desvio padrão da totalidade das obras que sofreram redução na sua duração, em relação à programação do Plano de Investimentos do PIDDAC. Fonte: JAE (1986/97) PIDDAC; JAE (1999) Mapa Resumo de Controle de Obras.

Das 137 obras que fazem parte do universo da análise de desvios, relativamente à duração programada na sua primeira inscrição nos PIDDAC, **72% sofreram reduções**, e **55% das obras cuja duração foi reduzida relativamente ao programado**, registam valores de redução inferiores à média, a qual atinge um valor ligeiramente superior a um ano. O desvio padrão das reduções é de cerca de 8 meses.

As obras cujas reduções na duração são mais elevadas, são referenciadas na tabela seguinte.

| Código PIDDAC | Descrição | Itinerário | Antecipação (meses) |
|---------------|---|------------|---------------------|
| 098540 | EN 16 CELORICO-GUARDA (BEI) | IP 05 | 35 |
| 119573 | TORRES VEDRAS - BOMBARRAL (VIADUTOS V2 E V3) | IC 01 | 29 |
| 068578 | PONTE DA FIGUEIRA DA FOZ (ILUMINAÇÃO E ACESSOS ÀS PRAIAS) | IC 01 | 29 |
| 138571 | VAR. EN 208 ENTRE ÁGUAS SANTAS E PRT SENDIM (1ª FASE) | IP 04 | 28 |
| 138646 | VIA CINTURA INTERNA (2ªFASE) (AMEAL-FERNÃO MAGALHÃES) | IC 23 | 27 |
| 048540 | PONTE DO SABOR - POCINHO | IP 02 | 27 |
| 179271 | PONTE SOBRE O RIO TINHELA NO LANÇO VILA VERDE-FRANCO | IP 04 | 27 |
| 179270 | PONTE SOBRE O RIO CORGO NO LANÇO VILA REAL VILA VERDE | IP 04 | 26 |
| 119342 | PONTINHA - BELAS | IC 16 | 23 |
| 139342 | ACESSOS NORTE À PONTE DO FREIXO | IP 01 | 23 |
| 028841 | VAR. CASTRO VERDE | IP 02 | 21 |

Figura 156 – Principais reduções na duração das obras inscritas no PIDDAC. Obras com reduções superiores ao desvio padrão, em relação à média das antecipações. Fonte: JAE (1986-1997) PIDDAC 1986-1997; JAE (1999) Mapa Resumo de Controle de Obras.



Tribunal de Contas

As alterações na duração das obras não se distingue significativamente em função do programa, quer em relação ao número de obras com reduções, quer em relação aos valores das reduções propriamente ditos.

A redução média ocorrida no programa MRF é de 13 meses, o desvio padrão encontra-se entre os 7 e os 8 meses, e a redução máxima entre os 2 e os 3 anos.

7.2.3.3.2 Redução da duração das obras, por projecto da RF

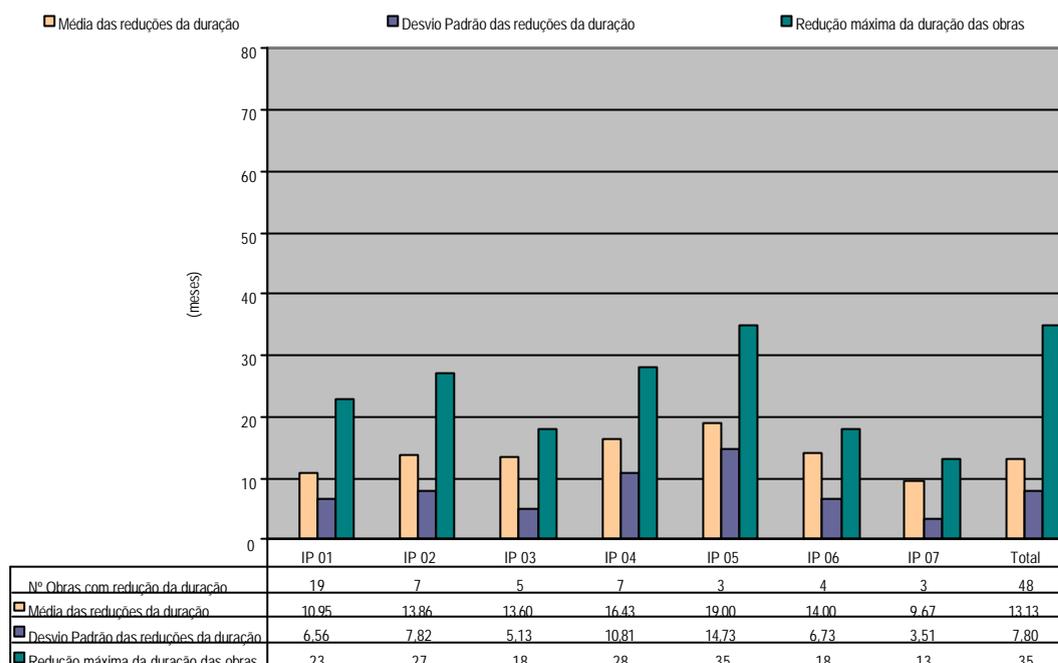


Figura 157 – Número de obras, Média, Desvio Padrão e Redução Máxima das obras que sofreram redução na sua duração, por projecto do Programa MRF. Fonte: JAE (1986/97) PIDDAC; JAE (1999) Mapa Resumo de Controle de Obras.

Entre as reduções na duração das obras realizadas no âmbito da Modernização da Rede Fundamental destaca-se o IP 5, com uma redução média superior a um ano e meio e ainda com uma redução máxima próxima de 3 anos, a qual ocorreu na obra 098540 – **EN 16 CELORICO-GUARDA (BEI)**.

Dos restantes projectos, merecem referência o IP 2 e o IP 4 que, para além de apresentarem reduções superiores à média registada na globalidade da RF, têm uma redução máxima da duração das obras superior a dois anos.

7.2.3.3.3 Distribuição e estatística do prolongamento da duração das obras

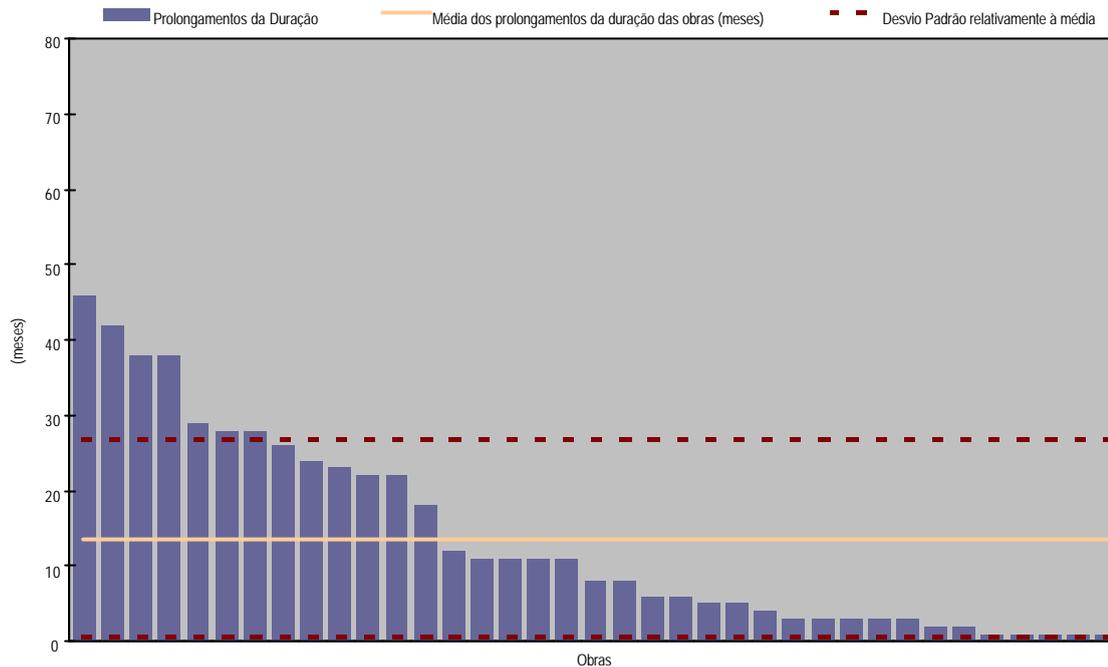


Figura 158 – Distribuição, média e desvio padrão da totalidade das obras que sofreram prolongamento na sua duração. Fonte: JAE (1986/97) PIDDAC; JAE (1999) Mapa Resumo de Controle de Obras.

Das 137 obras que fazem parte do universo da análise, 27% sofreram prolongamentos em relação à duração programada na primeira inscrição nos PIDDAC.

A média dos prolongamentos foi de 1 ano e dois meses, sendo o desvio padrão dos prolongamentos inferior à média, em cerca de 1 mês.

As obras cujos prolongamentos na duração são mais elevados são referenciadas no seguinte quadro:

| Código PIDDAC | Descrição | Itinerário | Prolongamento (meses) |
|---------------|---|------------|-----------------------|
| 058642 | FRATEL - SARNADAS | IP 06 | 46 |
| 018670 | AVEIRO - ALBERGARIA (O.A) | IP 05 | 42 |
| 138540 | VAR. PÓVOA VARZIM - VILA CONDE (2ª FASE) | IC 01 | 38 |
| 058440 | EN 3 GARDETE-FRATEL (CONCLUSÃO DOS TRABALHOS) | IP 06 | 38 |
| 138648 | EN 107 VAR. EN105-EN13 | IC 24 | 29 |
| 059370 | PONTE S/ O RIO ZEZERE | IC 08 | 28 |
| 188440 | ALBERGARIA - VISEU | IP 05 | 28 |

Figura 159 – Principais prolongamentos na duração das obras inscritas no PIDDAC. Obras com prolongamentos superiores ao desvio padrão, em relação à média dos prolongamentos. Fonte: JAE (1986-1997) PIDDAC 1986-1997; JAE (1999) Mapa Resumo de Controle de Obras.

Da totalidade das obras que sofreram prolongamentos na sua duração, 59% foram realizadas no âmbito do programa MRF, e o prolongamento máximo foi atingido numa obra RF com um valor pouco inferior a 4 anos.



Tribunal de Contas

7.2.3.3.4 Prolongamento da duração das obras, por projecto da RF

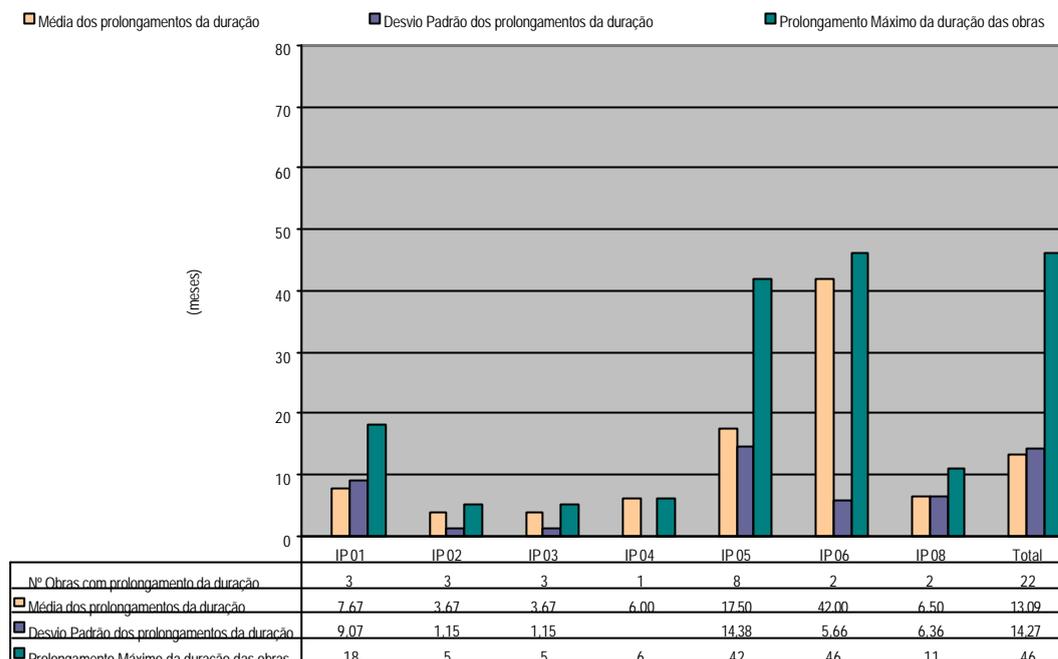


Figura 160 – Número de obras, Média, Desvio Padrão e Prolongamento Máximo das obras que sofreram prolongamento da duração, por projecto do Programa MRF. Fonte: JAE (1986/97) PIDDAC; JAE (1999) Mapa Resumo de Controle de Obras.

Em termos médios, foi no IP 6 que se verificaram os maiores prolongamentos na duração das obras (3 anos e meio) e os prolongamentos máximos ocorreram no IP 6 (cerca de 4 anos) e no IP 5 (3 anos e meio) e com valores que variam entre 3,5 anos e 4 anos.

7.2.4 Relativa à programação financeira

7.2.4.1 ANÁLISE DE DESVIOS ENTRE O CUSTO TOTAL DAS OBRAS E O SEU VALOR DE ADJUDICAÇÃO

A análise de desvios no custo das obras foi desenvolvida comparando o valor de adjudicação de cada obra com o seu custo total na conclusão. Para fazer esta análise foi utilizada a informação constante no Mapa Resumo de Controle de Obras (JAE, 1999). Neste documento, cada obra têm registado o seu valor de adjudicação bem como o valor do seu custo total.

O universo de análise corresponde às obras em que é conhecido, simultaneamente, o seu valor de adjudicação e o custo total registado no Mapa Resumo de Controle de Obras. A partir da base de dados com 327 obras inscritas nos PIDDAC (86-97), foram referenciadas 106 obras que contêm a informação necessária no preenchimento do Mapa Resumo de Controle de Obras.

Os desvios foram calculados em percentagem, correspondendo ao *ratio* entre o acréscimo do custo verificado entre a adjudicação e o final da obra, e o valor de adjudicação.



7.2.4.1.1 Distribuição e estatística dos desvios

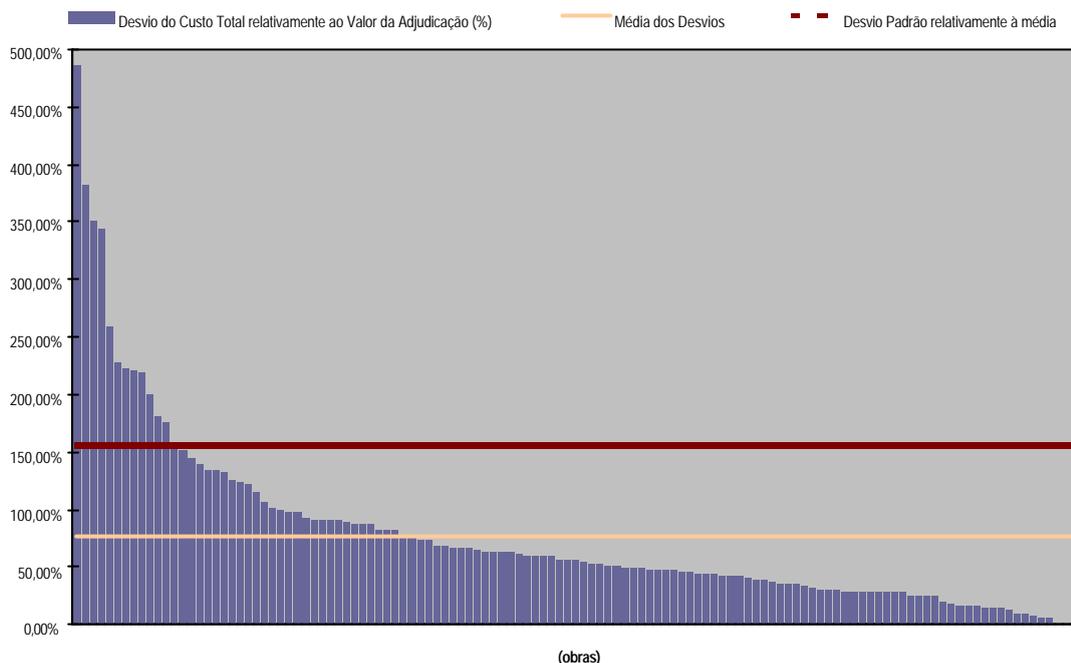


Figura 161 – Distribuição, média e desvio padrão da totalidade das obras que sofreram desvios nos seus custos. Fonte: JAE (1999) Mapa Resumo de Controle de Obras.

Das 106 obras que compõem o universo de análise, em apenas 3 o custo total final foi igual ao valor de adjudicação. Das obras analisadas, a **média dos desvios no custo final**, em relação ao valor de adjudicação, foi de **77%**; **85% das obras analisadas apresentam um desvio nos custos superior a 20%** e 32% das obras analisadas tiveram um desvio nos custos superior à média.

Há ainda a considerar **12 obras cujo desvio nos custos, relativamente ao valor de adjudicação, foi superior ao desvio padrão em relação à média**. Estas obras são evidenciadas na tabela seguinte.

| Código PIDDAC | Descrição | Itinerário | Desvio |
|---------------|---|------------|--------|
| 138571 | VAR. EN 208 ENTRE ÁGUAS SANTAS E PRT SENDIM (1ª FASE) | IP 04 | 486% |
| 018670 | AVEIRO - ALBERGARIA (O.A) | IP 05 | 381% |
| 138648 | EN 107 VAR. EN105-EN13 | IC 24 | 351% |
| 109370 | VAR. BOMBARRAL (VIADUTO E PONTE S/ RIO REAL) | IC 01 | 343% |
| 018746 | AVEIRO-ALBERGARIA | IP 05 | 259% |
| 068975 | EN 1 VAR. COIMBRA-SARGENTO MOR (O.A.) | IC 02 | 227% |
| 088770 | EN 125 PTES. ARADE E BOINA NA VARIANTE DE PORTIMÃO | IC 04 | 222% |
| 118844 | ALGÉS - BURACA | IC 17 | 221% |
| 089070 | VLA (O.A. PINHEIRA-TAVIRA) | IP 01 | 219% |
| 058642 | FRATEL - SARNADAS | IP 06 | 199% |
| 088640 | EN 125 VAR. PORTIMÃO E ACESSOS | IC 04 | 181% |
| 018641 | VAR. DE OLIVEIRA DE AZEMÉIS | IC 02 | 175% |

Figura 162 – Principais desvios nos custos das obras registados no Mapa Resumo de Controle de Obras. Obras com desvios superiores ao desvio padrão, em relação à média dos desvios. Fonte: JAE (1999) Mapa Resumo de Controle de Obras.



Tribunal de Contas

7.2.4.1.2 Desvios por projecto da RF

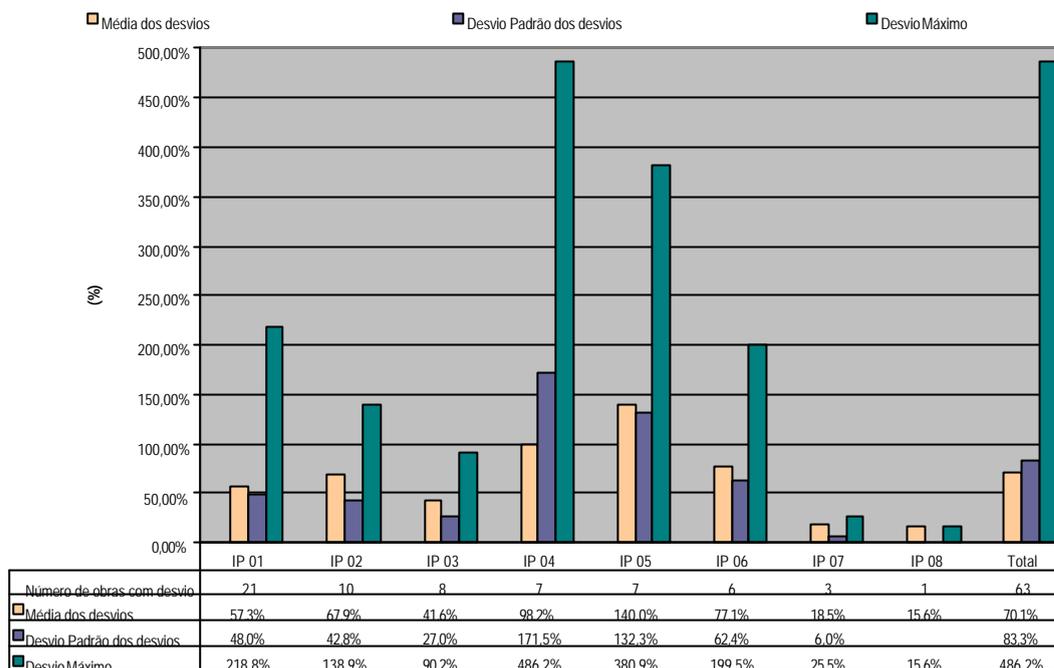


Figura 163 – Número de obras, Média, Desvio Padrão e Desvio Máximo das obras que sofreram desvios no seu custo, por projecto da RF. Fonte: JAE (1999) Mapa Resumo de Controle de Obras.

O programa de MRF teve uma média de desvio nos custos de 70% em relação ao valor de adjudicação.

Entre os itinerários principais, os valores máximos de desvios nos custos foram atingidos pelo IP 5, com um desvio médio de 140%, e pelo IP 4, com um desvio máximo absoluto de 486%.

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

7.2.4.2 ANÁLISE DE DESVIOS ENTRE O VALOR BASE DE LICITAÇÃO DAS OBRAS E O VALOR DE ADJUDICAÇÃO

A análise das diferenças entre o valor base de licitação das obras e o seu valor de adjudicação foi realizada recorrendo à informação contida no Mapa Resumo de Controle de Obras.

Estas diferenças foram medidas através da diferença entre o valor de adjudicação e o valor base de licitação, tendo sido actualizados para 1998, utilizando-se como referência o ano em que a obra foi consignada. A actualização do valor dos desvios ocorridos em anos anteriores foi calculada recorrendo à variação anual do Índice de Custo da Engenharia Civil, apurado anualmente pela Associação de Empresas de Construção e Obras Públicas.

Adicionalmente, foi ainda calculada a variação, em percentagem, através do *ratio* entre o módulo da diferença entre os valores base de licitação e de adjudicação e o valor base de licitação.

O universo de análise é composto pelas obras cuja consignação ocorreu entre 1986 e 1997 e para as quais sejam simultaneamente conhecidos o valor base de licitação e o valor de adjudicação, apresentados no Mapa Resumo de Controle de Obras, o que veio a totalizar 103 obras⁽¹⁴¹⁾.

(141) Foram, no entanto, retiradas do universo de análise as obras:
139040 - FREIXIEIRO – AEROPORTO no IC 24;

7.2.4.2.1 Distribuição e estatística das diferenças (em valor absoluto)

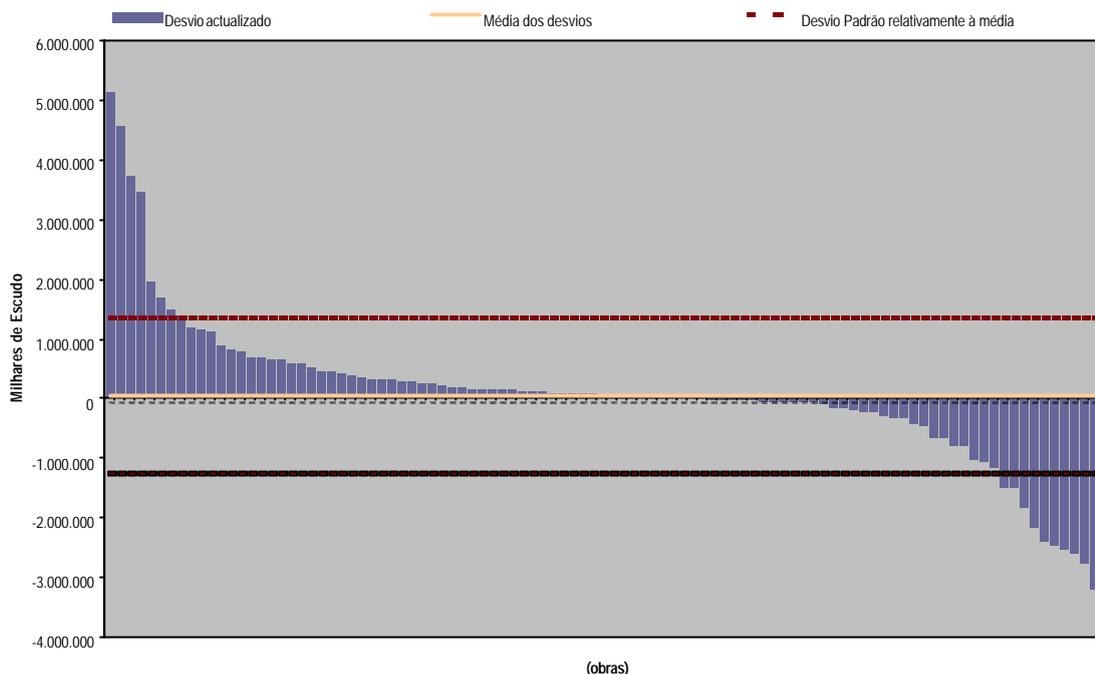


Figura 164 – Distribuição, média e desvio padrão da totalidade das obras que registaram diferenças entre o valor base de licitação e o valor de adjudicação, em milhares de escudos (valores actualizados para 1998). Fonte: JAE (1999) *Mapa Resumo de Controle de Obras*; AECOPS (1999) *Índice de Custo da Engenharia Civil*.

As obras que compõem o universo de análise apresentam uma diferença média, entre o valor de adjudicação e o valor base de licitação, de cerca de 40 mil contos.

Existe uma elevada dispersão dos valores, os quais variam entre uma situação em que o valor de adjudicação é 5,1 MC superior ao valor base de licitação até outra onde aquele valor é 3,7 MC inferior a este. Esta dispersão é confirmada pelo desvio padrão que atinge um valor de 1,3 MC.

Verifica-se assim uma grande aleatoriedade entre os valores base de licitação e o de adjudicação, o que denota um importante desconhecimento do funcionamento do mercado ou significativas deficiências dos projectos lançados a concurso.

118742 - LOURES – MALVEIRA, no IC 01; e
139472 - DUPLICAÇÃO DA PONTE S/ O RIO AVE NA VARIANTE VILA DO CONDE, também no IC 01, com diferenças de 149.714%, 1.210% e 735%, respectivamente, entre o valor base de licitação e valor de adjudicação, o que, provavelmente, poderá indiciar a ocorrência de algum erro nos dados fornecidos pela JAE.



9

Tribunal de Contas

7.2.4.2.2 Distribuição e estatística das diferenças (em percentagem)

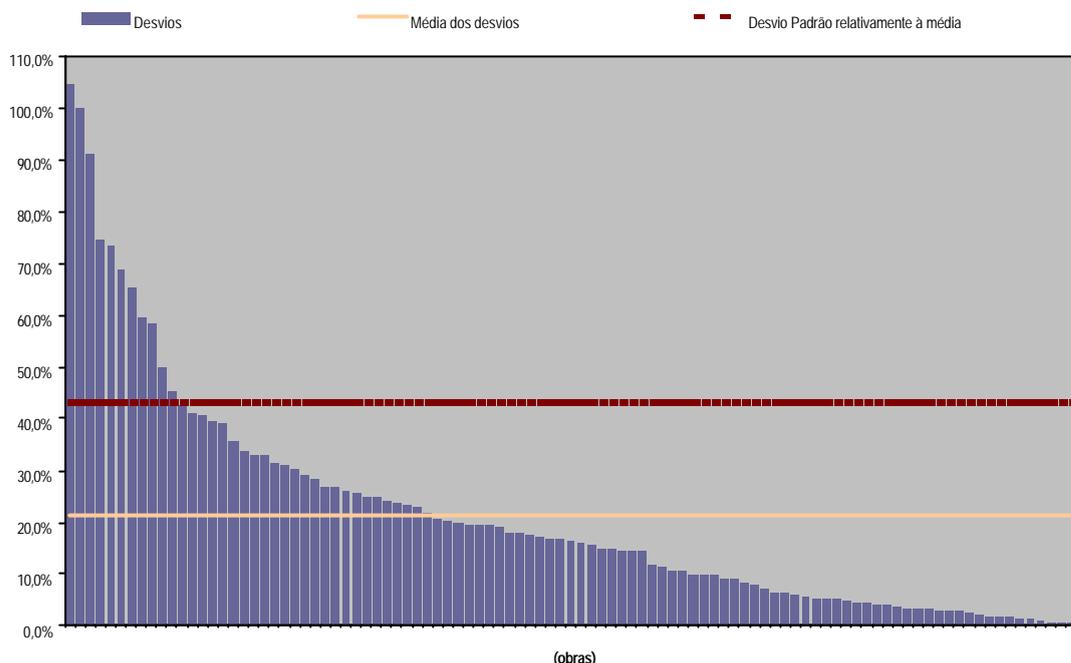


Figura 165 – Distribuição, média e desvio padrão da totalidade das obras que tiveram diferenças entre o valor base de licitação e o valor de adjudicação, em percentagem. Fonte: JAE (1999) *Mapa Resumo de Controle de Obras*.

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

7.2.5 Apreciação global dos indicadores quantitativos

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

| MODERNIZAÇÃO DA REDE FUNDAMENTAL | | |
|----------------------------------|-------------------------------------|----|
| Indicadores temporais | Médias temporais obtidas (em meses) | |
| | Em relação ao PIDDAC | |
| Lançamento de obras | Atrasos | 11 |
| | Antecipações | 12 |
| Duração de obras | Redução | 13 |
| | Prolongamentos | 13 |
| Conclusão de obras | Atrasos | 15 |
| | Antecipações | 10 |

Figura 166 – Síntese de indicadores temporais de execução

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

Figura 167 – Síntese dos indicadores de índole financeira

Da sua análise resulta a **elevada variabilidade** dos indicadores temporais, por um lado, e a **amplitude dos atrasos e das antecipações**, por outro (ver Figura 166);

Quanto aos indicadores obtidos no plano financeiro, evidenciam-se elevados afastamentos das bases de programação / orçamentação, que podem representar uma programação / quantificação desajustada das unidades de obras e/ou dos custos correntes do mercado, quer em desvios de quantidade, de preço e/ou de volume. Daí que os indicadores de execução não possuam, grosso modo, correspondência com o projectado / orçado demonstrando as causas dos desvios temporais, físicos e financeiros apurados e patenteados ao longo do relatório.



Tribunal de Contas

8 EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS

A análise das situações de facto e de direito integradoras de eventuais infracções financeiras, encontra-se efectuada no mapa inserido no Anexo ao presente Relatório.

9 EMOLUMENTOS

Nos termos do disposto nos art.º s 10º e 11º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, e em conformidade com a nota de emolumentos constante do processo de auditoria, são devidos emolumentos no montante global de Esc.: 2.850.000\$00 pela Junta Autónoma de Estradas.

São ainda devidos pela JAE, nos termos do art.º 56.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, aplicável por força do disposto no n.º 4º da mesma disposição legal, encargos no montante de 4.882.775\$00, relativos ao pagamento da prestação de serviços e outros encargos dos consultores externos que apoiaram a presente auditoria.

10 DETERMINAÇÕES FINAIS

1. O presente Relatório deverá ser remetido:
 - 1.1. Ao Conselho de Administração da Junta Autónoma de Estradas, entidade auditada, juntamente com o Anexo I, ao Presidente do Gabinete de Coordenação dos Investimentos, ao Director-Geral do Departamento de Prospectiva e Planeamento e ao Director da 14.ª Delegação da Direcção-Geral do Orçamento.
 - 1.2. Ao Governo, mais concretamente, aos Gabinetes do 1º Ministro e dos Ministros das Finanças e do Equipamento, Planeamento e Administração do Território.
 - 1.3. À Assembleia da República, mais concretamente, aos Gabinetes do seu Presidente, bem como dos respectivos líderes dos Grupos Parlamentares.
 - 1.4. À Prevenção Rodoviária Portuguesa, Direcção-Geral de Viação, Direcção-Geral dos Transportes Terrestres e Automóvel Clube de Portugal, às quais se agradece a colaboração prestada no âmbito e decurso da Auditoria.
2. Após entrega do relatório às entidades referidas, poderá o mesmo ser divulgado pelos meios de comunicação social.
3. Uma síntese deste relatório deverá ser integrada no anteprojecto parcial de Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997 relativo à execução dos programas plurianuais do OE.
4. Expressa-se à JAE e às demais entidades envolvidas na auditoria, bem como aos seus responsáveis e funcionários o apreço do Tribunal pela disponibilidade revelada e pela colaboração prestada, ao longo do desenvolvimento desta acção.
5. Decorrido um ano, deverá solicitar-se às entidades destinatárias das recomendações formuladas nesta auditoria que informem quais as medidas implementadas no seu seguimento.
6. Um exemplar do presente relatório, acompanhado do Anexo relativo às eventuais infracções financeiras, deverá ser remetido ao Ex.mo Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal nos termos dos art.º s 29º, n.º 4, e 54º, n.º 4, aplicável por força do disposto nos art.º s 55º, n.º 2, e art.º 57º, n.º 1 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.





Tribunal de Contas

Aprovado, em Subsecção da 2.^a Secção do Tribunal de Contas, em de Junho de 1999.

O Juiz Conselheiro Relator

(José Alves Cardoso)

Os Juizes Conselheiros Adjuntos

(António José Avérous Mira Crespo)

(Alípio Duarte Calheiros)



9

Tribunal de Contas

11 RESPOSTAS DOS AUDITADOS

