



Tribunal de Contas

Auditoria ao Programa do PIDDAC PO 19 – Ambiente e Ordenamento do Território



Janeiro de 2009

Relatório de Auditoria n.º 03/2009-2.ª Secção

Proc. n.º 10/08-Audit



PROCESSO N.º 10/08 – AUDIT

RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 03/2009-2.ª Secção

**Auditoria ao Programa do PIDDAC PO 19 –
Ambiente e Ordenamento do Território**

Janeiro de 2009



Tribunal de Contas

ÍNDICE GERAL

ÍNDICE DE QUADROS	4
ÍNDICE DE GRÁFICOS	4
SIGLAS UTILIZADAS.....	5
FICHA TÉCNICA.....	6
1 – PARTE INTRODUTÓRIA.....	7
1.1 – FUNDAMENTO E ÂMBITO	7
1.2 – OBJECTIVOS	7
1.3 – METODOLOGIA.....	7
1.4 – SELECÇÃO DA AMOSTRA	8
1.5 – CONDICIONANTES	9
1.6 – ENTIDADES ENVOLVIDAS	9
1.7 – CARACTERIZAÇÃO DO PROGRAMA ORÇAMENTAL 19 – AMBIENTE E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO. 10	
1.8 – AUDIÇÃO DAS ENTIDADES EM CUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO	10
2 – PARTE EXPOSITIVA.....	12
2.1 – PLANEAMENTO.....	12
2.2 – EXECUÇÃO	12
2.3 – ACOMPANHAMENTO E CONTROLO.....	13
2.4 – ANÁLISE DOS PROJECTOS SELECIONADOS	15
2.4.1 – <i>Projectos do ICNB, I.P.</i>	15
2.4.2 – <i>Projectos da CCDRC</i>	18
2.4.3 – <i>Projectos do IGP</i>	19
2.4.4 – <i>Projectos do INAG, I.P.</i>	19
3 – CONCLUSÕES	29
3.1 – PLANEAMENTO.....	29
3.2 – EXECUÇÃO	29
3.3 – ACOMPANHAMENTO E CONTROLO.....	29
3.4 – PROJECTOS	29
3.5 – EMPREITADAS	30
4 – RECOMENDAÇÕES	31
5 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	33
6 – EMOLUMENTOS.....	33
7 – DETERMINAÇÕES FINAIS.....	33
ANEXO I – EVENTUAL INFRACÇÃO FINANCEIRA	35
ANEXO II – OBJECTIVOS E INDICADORES	37
ANEXO III – MEDIDAS E OBJECTIVOS DO PO 19	38
ANEXO IV – ORGANISMOS EXECUTORES	40
ANEXO V – ESPAÇOS PÚBLICOS, ACESSOS E ESTACIONAMENTO DAS PRAIAS DE S. JOÃO DO ESTORIL E CARCAVELOS – “OBRA NOVA” INCLUÍDA NO 2.º ADICIONAL	41
ANEXO VI – NOTA DE EMOLUMENTOS.....	45
ANEXO VII – RESPOSTAS RECEBIDAS NOS TERMOS DO CONTRADITÓRIO	47

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Execução do PO 19 de 2005 a 2007	12
Quadro 2 – Execução dos projectos 3159 e 3160 de 2005 a 2007	17
Quadro 3 – Projecto 5626 – Valorização litoral e rede hidrográfica	18
Quadro 4 – Projecto 4849 - Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral (SINERGIC).....	19
Quadro 5 – Execução dos projectos no período de 2005 a 2007	20
Quadro 6 – Medida 6 - Empreitadas analisadas.....	22
Quadro 7 – Calendarização da realização das empreitadas	23
Quadro 8 – Espaços Públicos, Acessos e Estacionamento das Praias de S. João do Estoril e Carcavelos – “Obra nova” incluída no 2.º Adicional.....	25
Quadro A. 1 – Objectivos e Indicadores do Programa Orçamental PO 19	37
Quadro A. 2 – Medidas e Objectivos do PO 19.....	38
Quadro A. 3 – Organismos executores (2007).....	40
Quadro A. 4 – Trabalhos a mais / Obra Nova.....	41
Quadro A. 5 – Trabalhos a menos (eliminados)	42

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Execução do PO 19 de 2005 a 2007	13
Gráfico 2 – Execução dos projectos no período de 2005 a 2007	21



SIGLAS UTILIZADAS

Sigla	Denominação
ARH	Administração de Regiões Hidrográficas
CCDRC	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro
CCDRLVT	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
ICNB	Instituto da Conservação da Natureza e Biodiversidade
IGP	Instituto Geográfico Português
INAG	Instituto da Água
MAOTDR	Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PLC	Pedido de Libertação de Créditos
PO	Programa Orçamental
POA	Programa Operacional do Ambiente
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
SGMAOTDR	Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional
SICPIDDAC	Sistema de Informação de Contabilidade para o PIDDAC
SINERGIC	Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral
SIPIDDAC	Sistema de Informação para o PIDDAC
UC	Unidade de conta

FICHA TÉCNICA

FICHA TÉCNICA DA AUDITORIA ao Programa do PIDDAC PO 19 – Ambiente e Ordenamento do Território		
	AUDITORES	QUALIFICAÇÃO
Auditor Coordenador (*)	António de Sousa e Menezes	Licenciado em Organização e Gestão de Empresas
Auditor Chefe	António Marques do Rosário	Licenciado em Direito
Técnicos (**)	Ana Maria Silva Teresa Estrela	Licenciada em Gestão de Empresas Mestre em Administração Pública
Apoio Administrativo	Kátia Nobre	

(*) Até à fase de Relato o Auditor Coordenador foi o Dr. Abílio de Matos.

(**) Relativamente aos apuramentos constantes do ponto 2.4.4.1 (2º adicional à Empreita “Espaços Públicos, Acessos e Estacionamento das Praias de S. João do Estoril e Carcavelos”), foi prestada colaboração pelo Eng.º José Augusto do Rosário Silva.



1 – PARTE INTRODUTÓRIA

1.1 – Fundamento e âmbito

Em cumprimento do Programa de Fiscalização aprovado pelo Tribunal de Contas para 2008, nos termos da Resolução n.º 6/07 – 2ª Secção, de 14 de Dezembro, com a alteração aprovada em sessão de 2ª Secção, de 7 de Fevereiro de 2008, realizou-se a presente auditoria ao Programa PO 19 – *Ambiente e Ordenamento do Território*, do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), coordenado pela Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional (SGMAOTDR).

1.2 – Objectivos

O objectivo estratégico consistiu na análise dos sistemas de planeamento, de gestão e de execução do Programa PO 19 e na verificação da legalidade e regularidade da contratação.

Foram estabelecidos os seguintes objectivos operacionais:

- ◆ Caracterização física e financeira do PO 19 e dos projectos seleccionados;
- ◆ Análise da programação e da execução financeira do PO 19 e dos projectos seleccionados;
- ◆ Verificação da legalidade e regularidade em matéria de contratação e de despesa pública;
- ◆ Avaliação do sistema de controlo interno;
- ◆ Análise de projectos seleccionados por amostragem.

O horizonte temporal reportou-se aos anos de 2005 a 2007, com especial destaque para este último ano, com enfoque em sete projectos de investimento executados por quatro entidades (INAG, I.P., ICNB, I.P., IGP e CCDRC).

1.3 – Metodologia

A fase de planeamento da auditoria incluiu um levantamento preliminar que se consubstanciou na pesquisa e na análise de documentos técnicos.

No decurso dos trabalhos da auditoria utilizou-se um conjunto de métodos e técnicas, designadamente: recolha de elementos sustentada na consulta de estudos, de documentos e de pesquisa bibliográfica, entrevistas com os responsáveis das entidades intervenientes, levantamento dos circuitos administrativos e execução de testes de controlo e substantivos, no âmbito da execução do PIDDAC.

1.4 – Selecção da amostra

Para a realização da análise da programação e da execução financeira foram seleccionados projectos com execução a 31 de Dezembro de 2007 superior a 1 milhão de euros, a qual recaiu sobre as seguintes entidades:

- ◆ INAG: Projecto 2700 – Monitorização, Projecto 2721 – Defesa Costeira/Zonas de Risco e Projecto 2722 – Requalificação de Praias e Sistemas Dunares;
- ◆ ICNB: Projecto 3159 – Conservação e Valorização de Espécies e Habitats e projecto 3160 – Gestão e Conservação de Áreas Florestais em Áreas Protegidas;
- ◆ IGP: Projecto 4849 – SINERGIC – Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral;
- ◆ CCDRC: Projecto 5626 – Valorização e Protecção do Litoral e Rede Hidrográfica.

No que concerne à análise da contratação pública, no âmbito da amostra foram escolhidos os três projectos seleccionados do INAG, I.P., com utilização da aplicação informática “IDEA” e do método de amostragem estatístico “*MUST – Monetary Unit Sampling Technique*”.

O risco de auditoria foi fixado em 1%¹. Quanto às componentes do risco de auditoria foram considerados os seguintes níveis:

- ◆ Risco inerente médio, tendo em conta as alterações na estrutura orgânica introduzidas, ainda em fase de implementação, contemplando, contudo, a manutenção dos recursos humanos existentes, a existência de um sistema de gestão de documentação integrado e a inexistência de auditoria interna.
- ◆ Risco de controlo médio, considerando a existência de segregação de funções, procedimentos de despesa normalizados para todos os Departamentos, existência de uma auditoria realizada pela IGF em 2005, manuais de procedimentos a aguardar aprovação da tutela mas já implementados, pagamentos efectuados na sua grande maioria por transferência bancária, existência dos sistemas de informação (SIPIDDAC e SICPIDDAC), embora com limitações no processamento, conteúdo e integração da informação.

Da avaliação do risco inerente e do risco de controlo foi definido um risco de detecção de 5% e para a extracção da amostra foi contemplado um nível de confiança de 95% e uma materialidade de 5%.

Como universo representativo para selecção da amostra foram considerados os contratos/requisições em vigor relativos aos projectos do PIDDAC do PO 19, com execução financeira em 2007 no montante de € 8.783.350,54.

A amostra englobou 27 contratos/requisições, no total de € 8.024.178,79, dos quais 20, no montante de € 7.803.643,90, são considerados de valor alto.

¹ De acordo com o disposto do Anexo 2 da Directriz n.º 12 da INTOSAI – “Nível de significância e risco de auditoria”.



Tribunal de Contas

1.5 – Condicionantes

O trabalho de campo decorreu dentro da normalidade esperada, tendo-se obtido, na generalidade, uma boa colaboração das entidades e técnicos envolvidos.

1.6 – Entidades Envolvidas

A principal entidade abrangida na auditoria foi o INAG, I.P.² – organismo da administração central integrado na administração indirecta do Estado, dotado de autonomia administrativa e património próprio. Tem por missão propor, acompanhar e assegurar a execução da política nacional no domínio dos recursos hídricos de forma a prover a sua gestão sustentável, bem como garantir a efectiva aplicação da Lei da Água e do Saneamento Básico.

Para além do referido Instituto, foram ainda incluídas as seguintes entidades:

- ◆ SGMAOTDR³ – entidade coordenadora do Programa, responsável pela preparação, execução e controlo da respectiva execução física e financeira.
- ◆ DGO⁴ – entidade a quem cabe assegurar a elaboração do Orçamento do Estado e da Conta Geral do Estado, bem como o controlo da gestão orçamental de todos os organismos da Administração Central.
- ◆ ICNB, I.P.⁵ – instituto público integrado na administração indirecta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira, o qual tem por missão propor, acompanhar e assegurar a execução das políticas de conservação da natureza e da biodiversidade e a gestão das áreas protegidas, visando a valorização e o reconhecimento público do património nacional.
- ◆ IGP⁶ – é um serviço central da administração directa do Estado dotado de autonomia administrativa com a missão de assegurar a execução da política nacional de informação geográfica de base, competindo-lhe a regulação do exercício daquelas actividades, a homologação de produtos, a coordenação e o desenvolvimento do Sistema Nacional de Informação Geográfica e a promoção da investigação no âmbito das ciências e tecnologias de informação geográfica.
- ◆ CCDRC⁷, é um serviço periférico da administração do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira que tem por missão executar as políticas de ambiente, de ordenamento do território e cidades e de desenvolvimento regional ao nível do Centro, bem como promover a actuação coordenada dos serviços desconcentrados de âmbito regional e apoiar tecnicamente as autarquias locais e as suas associações.

² Orgânica – Decreto-Lei n.º 135/2007, de 27 de Abril.

³ Orgânica – Decreto Regulamentar n.º 52/2007, de 27 de Abril.

⁴ Orgânica – Decreto-Lei n.º 80/2007, de 29 de Março.

⁵ Orgânica – Decreto-Lei n.º 136/2007, de 27 de Abril.

⁶ Orgânica – Decreto-Lei n.º 133/2007, de 27 de Abril.

⁷ Orgânica – Decreto-Lei n.º 134/2007, de 27 de Abril. A área geográfica de actuação corresponde à circunscrição territorial de nível II da NUTS do continente, estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 317/99, de 11 de Agosto.

1.7 – Caracterização do Programa Orçamental 19 – Ambiente e Ordenamento do Território

O Programa do PIDDAC PO 19 inclui as despesas com actividades e projectos de investimento associados à conservação e valorização do património natural, ao desenvolvimento da educação e sensibilização ambientais e à modernização e generalização das infra-estruturas em domínios de abastecimento de água, de tratamento de águas residuais e de gestão de resíduos. São também abrangidas por este Programa as despesas com actividades e projectos de investimento relacionados com o ordenamento do território.

De acordo com a informação residente no SIPIDDAC, o PO 19 inclui doze objectivos, com os respectivos indicadores e unidades de medida, bem como as metas a atingir anualmente desde o início até ao fim do projecto, como se assinala no Anexo II.

Os objectivos relativos às medidas, datas de início e fim, número de projectos e executores, apresentam-se no Anexo III.

1.8– Audição das entidades em cumprimento do princípio do contraditório

Nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto⁸, o Relato de Auditoria foi enviado, para contraditório, às seguintes entidades:

- ◆ Ao Ministro de Estado e das Finanças;
- ◆ Ao Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional;
- ◆ À Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional;
- ◆ Ao Instituto da Água, I.P.;
- ◆ Ao Instituto de Conservação da Natureza e da Biodiversidade, I.P.;
- ◆ Ao Instituto Geográfico Português;
- ◆ À Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro;
- ◆ À Direcção-Geral do Orçamento;
- ◆ Aos responsáveis individuais também, eventualmente, para efeitos do disposto no artigo 65.º, n.º 3, conjugado com o n.º 2, alínea d) do artigo 69.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações que lhe foram introduzidas pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de Agosto, e 35/2007, de 13 de Agosto.

Estas entidades, com excepção do Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional e da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro, apresentaram as suas alegações, as quais foram objecto de análise e incorporadas no texto deste Relatório sempre que o Tribunal as considerou oportunas e relevantes.

⁸ Com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de Dezembro, e 1/2001, de 4 de Janeiro.



Tribunal de Contas

A fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório, as respostas das entidades e responsáveis são ainda apresentadas integralmente no **Anexo VII**, nos termos dos artigos 13.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97 e 60.º, n.º 3, do Regulamento da 2.ª Secção, aprovado pela Resolução n.º 3/98-2.ª Secção, de 19 de Junho, com as alterações introduzidas pela Resolução n.º 2/2002-2.ª Secção, de 17 de Janeiro, e pela Resolução n.º 3/2002-2.ª Secção, de 23 de Maio.

Das respostas dadas no âmbito do contraditório realça-se, em termos genéricos:

- ◆ O Ministro de Estado e das Finanças e o Director-Geral do Instituto Geográfico Português disseram nada ter a referir relativamente ao conteúdo do Relato.
- ◆ O Presidente do INAG, relativamente à proposta de recomendações a dirigir a esta entidade (recomendações 5 a 11), deu conta do seu acolhimento, referindo nas alegações produzidas a título pessoal:

“(...) todas as recomendações que entenderam produzir em relação à actividade do INAG, para o futuro, foram já acolhidas, e foram objecto de decisão da minha exclusiva responsabilidade, através dos seguintes despachos (...):

a) Despacho n.º 49, de 12 de Dezembro de 2008, sobre o regime de execução de “trabalhos a mais” e sobre a competência para a realização das despesas, e que corresponde às Vossas recomendações D.5 E D.6. (...);

b) Despacho n.º 47, de 12 de Dezembro de 2008, sobre a confirmação das condições locais previstas nos projectos, e que corresponde à vossa recomendação contida no ponto D.7.(...);

c) Despacho n.º 44, de 12 de Dezembro de 2008, sobre a consulta de entidades externas, e que corresponde à vossa recomendação contida no ponto D.8.(...);

d) Despacho n.º 45, de 12 de Dezembro de 2008, sobre a identificação dos trabalhos realizados em lista própria anexa à conta final, e que corresponde à vossa recomendação contida no ponto D.9. (...);

e) Despacho n.º 48, de 12 de Dezembro de 2008, sobre a minimização de tempo a decorrer entre a abertura de propostas e a consignação da obra, e que corresponde à recomendação contida no ponto D.10. (...);

f) Despacho n.º 46, de 12 de Dezembro de 2008, sobre a natureza das despesas inerentes à execução dos contratos, e que corresponde à recomendação contida no ponto D.11. (...).

Todos estes despachos são de cumprimento obrigatório por todos os que trabalham no INAG e serão objecto da informação a prestadores de serviços que se relacionem com a matéria em causa, razão pela qual creio estarem reunidas as condições para que se não repitam as situações objecto de crítica (...).”

2 – PARTE EXPOSITIVA

2.1 – Planeamento

O planeamento do PIDDAC, no que se refere ao Programa PO 19, num primeiro momento acolhe as orientações da tutela, transmitidas pelo coordenador sectorial às várias entidades executoras. Os serviços elaboram uma proposta de orçamento, a qual fica condicionada pelo *plafond* atribuído ao Ministério e por este aos organismos.

Assim, o enfoque do planeamento é posto na afectação das verbas aos serviços e posteriormente na distribuição dos montantes pelos projectos, não considerando o levantamento das necessidades realizado pelas unidades operativas nem a definição das prioridades das acções a desenvolver.

Após a distribuição das dotações pelos projectos é apurado o valor a afectar ao Programa. Todos os executores, com excepção de um que está sob a tutela do Ministério da Saúde⁹, pertencem ao MAOTDR.

2.2 – Execução

A informação relativa à execução, nos anos de 2005 a 2007, é reflectida do quadro seguinte:

Quadro 1 – Execução do PO 19 de 2005 a 2007

(em euros)

Fonte de Financiamento	Dotação inicial	Dotação ajustada	Cativações	Dotação disponível	Execução		Estrutura (%)
					Valor	%	
2005							
Financiamento nacional	100.610.707	82.244.092	16.348.032	65.896.060	62.564.745	94,9	78,2
Financiamento comunitário	76.788.336	77.817.770	0	77.817.770	17.434.907	22,4	21,8
Total	177.399.043	160.061.862	16.348.032	143.713.830	79.999.652	55,7	100,0
2006							
Financiamento nacional	67.194.915	68.194.092	5.852.831	62.341.261	51.986.568	83,4	76,0
Financiamento comunitário	65.278.943	66.171.921	0	66.171.921	16.410.713	24,8	24,0
Total	132.473.858	134.366.013	5.852.831	128.513.182	68.397.281	53,2	100,0
2007							
Financiamento nacional	41.598.858	37.499.494	1.809.175	35.690.319	32.626.406	91,4	74,1
Financiamento comunitário	60.135.487	62.038.366	230.750	61.807.616	11.432.635	18,5	25,9
Total	101.734.345	99.537.860	2.039.925	97.497.935	44.059.041	45,2	100,0
TOTAL GERAL	411.607.246	393.965.735	24.240.788	369.724.947	192.455.974	52,1	

Fonte: Secretaria-Geral do MAOTDR.

Ao longo dos três anos indicados, a execução do PO 19 foi de cerca de € 192,5 milhões, sendo € 45,3 milhões de financiamento comunitário e € 147,2 milhões de financiamento nacional, representando 23,5% e 76,5%, respectivamente.

A taxa de execução tem vindo a decrescer, tendo atingido 45,2% em 2007.

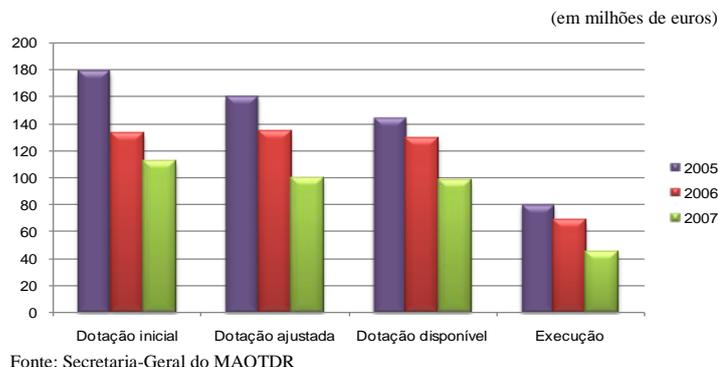
⁹ Projecto 4065 – Resíduos e saúde.



Tribunal de Contas

Conforme consta do gráfico seguinte, tanto a dotação inicial, como a dotação ajustada e a final disponível, como o executado, foram diminuindo ao longo dos três anos em análise.

Gráfico 1 – Execução do PO 19 de 2005 a 2007



Este Programa, em 2007, contemplou 107 projectos executados por 19 entidades/organismos, 18 do MAOTDR e 1 do Ministério da Saúde (cfr. Anexo IV).

Os projectos executados pelo INAG, I.P., ICNB, I.P., IGP e pela CCDRC representaram 68,4% do valor total. Destes quatro organismos, o INAG, I.P., executou cerca de 48,5% do total, ou seja € 21,4 milhões.

2.3 – Acompanhamento e controlo

De acordo com o artigo 7º do Decreto-Lei n.º 131/2003, de 28 de Junho, e do artigo 9º do Decreto-Lei n.º 50-A/2007, de 6 de Março, o acompanhamento e o controlo da execução financeira e física são assegurados pelos Coordenadores dos programas orçamentais e pelo Ministério das Finanças e da Administração Pública, através da DGO.

No decurso da execução orçamental o acompanhamento e o controlo do PO 19 competem à SGMAOTDR e à DGO.

A SGMAOTDR analisa os pedidos de alteração orçamental solicitados pelos serviços, o que se traduz no cumprimento de uma formalidade dada a impossibilidade de uma intervenção de âmbito técnico devido à escassez de especialistas nas diferentes áreas. Além desta intervenção, compete-lhe elaborar os relatórios semestrais de execução física, sendo também responsável pela definição e caracterização dos projectos, medidas, indicadores e metas do Programa, devendo garantir a actualização da informação nos sistemas de informação para a gestão do PIDDAC. Para elaborar o relatório semestral, esta entidade limita-se a recolher e a organizar a informação proveniente dos diferentes executores dos projectos.

A DGO efectua um controlo que se reflecte no orçamento inicial, desde a atribuição do *plafond* por Ministério até à concessão de visto aos projectos inscritos no PIDDAC. No decurso da execução orçamental, a sua actuação envolve, essencialmente, a apreciação dos pedidos de alterações orçamentais, de cativação de verbas e verificação dos pedidos de libertação de créditos (PLC).

Os controlos efectuados por aquelas duas entidades abrangem a componente administrativa, designadamente, a legalidade e a regularidade da despesa pública, não sendo efectuada qualquer verificação física dos projectos como compete à entidade coordenadora, nos termos do artigo 7º do Decreto-Lei n.º 131/2003, de 28 de Junho, e do artigo e 9º do Decreto-Lei 50-A/2007, de 6 de Março. Os controlos implementados circunscrevem-se à avaliação da execução da componente financeira, o que condiciona a apreciação da boa gestão dos dinheiros públicos, dada a inexistência do controlo da componente física.

A avaliação da execução do PO 19 e a elaboração dos respectivos relatórios¹⁰ cabe ao Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional em articulação com o Ministério da Saúde, responsável por um dos projectos. Esta avaliação deve apoiar-se em indicadores que possibilitem a verificação do grau de realização dos objectivos previamente definidos.

Pela análise dos indicadores definidos para aferir da concretização dos objectivos do Programa resulta que os mesmos não são adequados a tal fim, porque são muito abrangentes, uma vez que se referem, por exemplo, ao número de contratos programa, ao número de estudos e ao número de projectos apoiados (cfr. Anexo II).

No que respeita à avaliação da execução física, verificou-se que nos dados constantes do SIPIDDAC, designadamente no que se refere às metas (valores acumulados) de 2007 do objectivo “Promover informação ambiental”, ao indicador “Material divulgação publicações” e às metas (valores acumulados) para 2008 do objectivo “Gerir e acompanhar o programa”, são apresentados valores inferiores aos de anos anteriores. Refira-se ainda que a informação indicativa da realização das metas de 2007 apresenta os indicadores todos a zero.

A mesma informação recolhida no SIPIDDAC, em momentos diferentes, apresentava valores divergentes, o que denota a falta de fiabilidade da informação residente naquele sistema de informação, bem como a ausência de carregamento adequado e atempado da execução, o que condicionou a apreciação da execução do Programa.

Em sede de alegações, a Secretária-Geral do MAOTDR informou:

“1. O controlo da execução física é feito através da consulta da informação residente no SIPIDDAC, verificando-se se os indicadores de execução física são preenchidos, tendo sido efectuadas insistências para o seu preenchimento e correcção das deficiências detectadas, junto dos organismos responsáveis pela execução dos projectos.

Existem situações de erro, a vários níveis, que têm vindo a ser corrigidas à medida que o próprio sistema tem sido melhorado e se obtém uma validação mais detalhada e à medida que os próprios utilizadores, onde estamos igualmente incluídos, vão conhecendo melhor a coerência do preenchimento desse tipo de informação, num sistema que exige um acompanhamento sistemático, quase constante. Em 2008 o carregamento da execução física passou a ser feito trimestralmente, sendo a exigência de controlo mais regular, a sua efectivação nem sempre foi conseguida de forma plena, dados os recursos escassos para um acompanhamento tão dedicado.

No que concerne ao efectivo controlo da execução física, tal teria que ser equacionado no âmbito de uma estrutura adequada que permita a intervenção de técnicos habilitados nas diversas áreas para a verificação física dos projectos.

2. No que respeita às medidas para a implementação das recomendações constantes no Relato, a principal dificuldade encontrada pela Secretária-Geral reside no preenchimento dos objectivos metas e indicadores, executados em muitas acções que

¹⁰A avaliação da execução dos programas orçamentais deveria ser realizada, pelo menos, com uma periodicidade semestral (cfr. n.º 6 do artigo 7º do Decreto-Lei n.º 131/2003, de 28 de Junho).



Tribunal de Contas

reflectem a abrangência do conteúdo das medidas. Contudo deverão ser tomadas medidas no sentido de se obter uma maior aproximação aos objectivos programáticos e introdução de maior rigor na sua quantificação.

Terá que se ter em conta as situações de erro verificadas, não validadas pelo sistema, e deverão ser utilizados nos projectos unicamente os indicadores que forem definidos no programa.

Em 2009 será considerado um sistema de controlo de forma a garantir o registo da informação de acordo com a exigência actualmente estabelecida (actualização trimestral). Será igualmente contemplado um sistema de controle de informação registada relativa à execução financeira”.

Registam-se os esclarecimentos prestados e realça-se a necessidade do efectivo controlo da execução física dos projectos.

Ainda sobre esta matéria o Director-Geral do Orçamento referiu:

“No âmbito das suas atribuições, a DGO faz o acompanhamento da execução financeira dos projectos. No entanto, porque a DGO tem a consciência de que o SIPIDDAC é a única aplicação informática que permite o registo de indicadores de execução física e material do PIDDAC e da importância deles para a avaliação da execução efectiva dos projectos, não se tem limitado ao acompanhamento e controlo da legalidade formal e da execução financeira, mas tem vindo a desenvolver um trabalho de monitorização dos projectos e programas inscritos em PIDDAC, elaborando relatórios trimestrais das anomalias detectadas, que têm sido levados ao conhecimento das entidades responsáveis pela respectiva execução. Esses relatórios abrangem a componente financeira, física e material, tendo por base a informação registada em SIPIDDAC. Estes relatórios, como os pareceres anuais sobre a concessão do “Visto” às despesas do PIDDAC, têm contribuído para maior actualização e melhor qualidade da informação registada no SIPIDDAC.

Nem sempre as recomendações formuladas neste âmbito pela DGO têm sido acolhidas positivamente pelos organismos.

(...)

Relativamente ao registo atempado da informação no SIPIDDAC (...), a DGO emitiu instruções complementares para a execução orçamental de 2008 (...), para que o registo da execução física e material dos projectos passasse a ser trimestral, tornando possível a obtenção de informação mais atempada para a eventual tomada de decisões correctoras pelos gestores responsáveis. Porque esses registos eram, até então, semestrais e, muitas vezes, apenas anuais, o processo de adaptação dos organismos ao cumprimento da nova periodicidade de reporte de informação tem sido difícil, mas pode afirmar-se já que, globalmente, a informação registada em SIPIDDAC tem estado mais actualizada do que no período da auditoria”.

Salienta-se o exposto quanto ao trabalho desenvolvido no sentido de uma maior actualização e melhor qualidade da informação registada no SIPIDDAC.

2.4 – Análise dos Projectos seleccionados

2.4.1 – Projectos do ICNB. I.P.

No ICNB, I.P. o planeamento inicia-se com o elencar das actividades pelas várias áreas, depois é efectuada uma priorização das actividades e, por fim, quando o MAOTDR define o *plafond* a atribuir ao serviço é então ajustado o planeamento elaborado.

No decurso da execução orçamental o planeado vai sendo ajustado de acordo com as disponibilidades financeiras do momento, circunstância que tem limitado a execução das acções previstas inicialmente.

No ICNB, I.P., foram analisados os seguintes projectos superiores a € 1 milhão:

- ◆ **Projecto 3159** – Conservação e valorização de espécies e habitats, inserido na medida 8 – áreas protegidas. Com este projecto pretende-se desenvolver em todo o território nacional acções específicas de conservação e valorização de espécies e habitats, bem como a criação de planos de acção para espécies prioritárias.

As despesas pagas no âmbito deste projecto envolveram pagamentos a agricultores por prejuízos devido a ataques dos lobos protegidos, para protecção e conservação de habitats, para fiscalização de zonas de caça, para aquisição de serviços veterinários e assessoria e para consultoria no âmbito de convenções.

- ◆ **Projecto 3160** – Gestão e Conservação de áreas florestais em áreas protegidas. Está também integrado na medida 8. Este projecto visa a gestão de áreas florestais inseridas em áreas protegidas melhorando e ordenando a regeneração natural dos ecossistemas e o desenvolvimento de uma política de redução do potencial combustível para prevenção de incêndios florestais.

As despesas inclusas neste projecto reportam-se à arborização e beneficiação de áreas florestais, protecção para conservação de valores naturais e prevenção contra incêndios, aquisição de material para viaturas de vigilância e intervenção em incêndios e aquisição de serviços para beneficiação constante de caminhos florestais e acções de vigilância e intervenção em zonas rurais.

Os objectivos destes dois projectos no SIPIDDAC são pouco definidos, difíceis de mensurar e não enquadram a produção de um determinado produto ou serviço, existindo despesas que se reportam antes à actividade normal desenvolvida pelo Instituto.

No âmbito do contraditório o Presidente do ICNB, I.P., esclareceu:

“(…) Devido à reduzida dimensão do campo dos objectivos na ficha de projecto, é difícil descrever com detalhe toda a tipologia de intervenções que se pretende atingir com os projectos.

É de salientar que a estrutura dos projectos PIDDAC do ICNB foi alterada em 2004, tendo por base a ENCNB e a necessidade de avaliar a sua implementação, pelo que esses projectos têm por objectivo a execução de um conjunto de acções agregadas por tipologia de intervenção e não propriamente para execução de um projecto concreto com definição temporal (princípio e fim). Tanto mais que as acções da Conservação da Natureza, pela sua especificidade são dinâmicas, podendo a mesma acção ser implementada em distintas áreas territoriais, no mesmo ano e anos seguintes.

2 - As acções incluídas nos projectos em análise – 3159 e 3160, estão associadas ao investimento estruturante do ICNB, na medida em que contribuem para a valorização e conservação das espécies e habitats e gestão de áreas florestais inseridas em Áreas Protegidas, que passa pelo desenvolvimento de uma diversidade de acções em vários sítios classificados pelo que são consideradas investimento dentro da estrutura do PIDDAC do ICNB.

No que se refere ao projecto 3159, o montante significativo do investimento está relacionado com a preservação do lobo ibérico, espécie esta protegida pela Comunidade Europeia.

(…)



Tribunal de Contas

3 - Importa referir que as despesas inscritas em anos anteriores no PIDDAC, consideradas como despesas respeitantes à actividade corrente do ICNB já não constam do Orçamento PIDDAC”.

O aduzido não invalida uma melhor definição dos objectivos dos projectos e de indicadores que permitam a sua mensurabilidade, realçando-se os esclarecimentos prestados quanto ao facto de as despesas respeitantes à actividade corrente do Instituto já não constarem do orçamento do PIDDAC.

A sua execução encontra-se reflectida no quadro seguinte:

Quadro 2 – Execução dos projectos 3159 e 3160 de 2005 a 2007

(em euros)

Fonte de financiamento	Dotação inicial	Dotação ajustada	Cativações	Dotação disponível	Execução	
					Valor	%
Projecto 3159 - Conservação das espécies e habitats						
2005						
Receitas gerais	1.734.066	2.445.722	87.054	2.358.668	2.350.864	99,7
FEDER	2.500.000	1.968.811	0	1.968.811	706.817	35,9
Auto-financiamento	40.000	40.000	0,00	40.000	24.177	60,4
Total	4.274.066	4.454.533	87.054	4.367.479	3.081.858	70,6
2006						
Receitas gerais	1.850.000	2.013.463	0	2.013.463	1.925.749	95,6
FEDER	1.341.640	1.413.765	0	1.413.765	1.299.707	91,9
Auto-financiamento	112.000	112.000	4.500	107.500	54.084	50,3
Total	3.303.640	3.539.228	4.500	3.534.728	3.279.540	92,8
2007						
Receitas gerais	907.630	978.879	77.655	901.224	864.649	95,9
FEDER	58.266	287.135	0	287.135	225.546	78,6
Finan. Com. - outros	2.250	2.250	0	2.250	0	0,0
Auto-financiamento	81.750	81.750	3.550	78.200	15.102	19,3
Total	1.049.896	1.350.014,00	81.205,00	1.268.809,00	1.105.297,00	87,1
TOTAL	8.627.602	9.343.775	172.759	9.171.016	7.466.695	81,4
Projecto 3160 - Gestão e conservação de áreas florestais em áreas protegidas						
2005						
Receitas gerais	2.800.000	2.357.750	1.741.715	616.035	536.631	87,1
FEDER	2.600.000	2.513.507	0	2.513.507	553.444	22,0
Auto-financiamento	200.000	200.000	0	200.000	107.790	53,9
Total	5.600.000	5.071.257	1.741.715	3.329.542	1.197.865	36,0
2006						
Receitas gerais	1.538.049	1.616.719	0	1.616.719	1.491.852	92,3
FEDER	914.991	946.866	0	946.866	808.919	85,4
FEOGA	1.299.430	1.299.430	0	1.299.430	497.686	38,3
Total	3.752.470	3.863.015	0	3.863.015	2.798.457	72,4
2007						
Receitas gerais	667.748	699.382	6.445	692.937	514.508	74,3
FEDER	570.389	570.389	0	570.389	241.814	42,4
FEOGA	633.977	696.347	18.412	677.935	430.753	63,5
Auto-financiamento	189.739	286.279	6.475	279.804	81.159	29,0
Total	2.061.853	2.252.397	31.332	2.221.065	1.268.234	57,1
TOTAL	11.414.323	11.186.669	1.773.047	9.413.622	5.264.556	55,9
TOTAL GERAL	20.041.925	20.530.444	1.945.806	18.584.638	12.731.251	68,5

Fonte: ICNB.

A dotação inicial atribuída a estes dois projectos tem vindo a ser reduzida ao longo dos três anos em análise. A verba atribuída em 2007 ao projecto 3159 representou 24,5% do valor atribuído em 2005, ou seja, verificou-se uma redução de 75,5%. Relativamente ao projecto 3160, teve também uma diminuição na dotação inicial, tendo a maior diferença ocorrido em 2006, com menos 33%.

Nos três anos em análise os projectos 3159 e 3160 foram financiados por fundos comunitários em 29,9% e 48,1%, respectivamente.

A taxa média de execução nos três anos em análise foi de 81,4% para o projecto 3159 e de 55,9% para o projecto 3160.

2.4.2 – Projectos da CCDRC

O planeamento anual do PIDDAC surge após a recepção do documento orientador emanado pela tutela. A CCDRC elabora uma primeira proposta com a identificação das acções e a priorização das mesmas, contemplando ainda os compromissos assumidos.

O projecto 5626 – Valorização do Litoral e Rede Hidrográfica, seleccionado na amostra, envolve duas vertentes: a valorização do litoral e a rede hidrográfica.

De acordo com as alterações introduzidas pelo Governo no âmbito do PRACE, prevê-se que estas duas componentes transitem para as futuras Administrações de Regiões Hidrográficas (ARH), ainda não estando definida a data para a sua concretização, o que tem sido factor de alguma instabilidade. Acresce ainda que a CCDRC tem sofrido nos últimos anos um conjunto de reestruturações orgânicas e funcionais, o que tem obrigado a ajustes de procedimentos.

O projecto 5626 teve início em 2007, prevendo-se que termine no corrente ano de 2008. É fundamentado no POOC – Plano de Ordenamento da Orla Costeira de Ovar e Marinha Grande, com a duração de dois anos.

A expressão financeira do projecto é representada no quadro seguinte:

Quadro 3 – Projecto 5626 – Valorização litoral e rede hidrográfica

(em euros)

Fonte de financiamento	Dotação inicial	Dotação ajustada	Cativações	Dotação final disponível	Execução	
					Valor	%
Receitas Gerais	180.000	322.903	78.590	244.313	243.790	99,8
FEDER	540.000	1.112.333	21.500	1.090.833	759.876	69,7
Total	720.000	1.435.236	100.090	1.335.146	1.003.666	75,2

Fonte: CCDRC.

O projecto analisado contempla um conjunto de peças bem organizadas e refere as acções temporárias com início e fim definido, podendo assim ser considerado um projecto de investimento na área em questão.



Tribunal de Contas

2.4.3 – Projectos do IGP

O planeamento anual do PIDDAC no IGP surge com a elaboração de uma proposta prévia que depois é entregue à tutela. Este planeamento prévio contempla projectos em três áreas: Geodesia, Cartografia e Cadastro. Logo que é decidido o *plafond* final é reajustado o planeamento das acções e projectos para contemplar o valor definido, o qual atende ainda aos montantes a cativar segundo a Lei do Orçamento e o Decreto-Lei de execução orçamental, situações que criam dificuldades na gestão do financiamento e implicam ajustamentos nas intervenções programadas.

O projecto 4849 – SINERGIC, iniciado em 2006, tem como principal objectivo viabilizar a existência de cadastro predial em Portugal, enquanto conjunto de dados exaustivo, metódico e actualizado, caracterizador e identificador das propriedades existentes no território nacional. É considerada uma plataforma operacional que assegura a identificação predial única, permitindo a consulta, gestão e actualização permanente do cadastro predial, de aplicação multifuncional.

O SINERGIC é um projecto a médio e longo prazo (2006 a 2015) que envolve custos elevados e pelas suas características estruturantes possui uma abrangência nacional.

A análise deste projecto permitiu verificar que existe um plano de acção, implicando um conjunto de medidas devidamente coordenadas no tempo envolvendo os vários parceiros directos, que podem ser as Conservatórias do Registo Predial e os Serviços de Finanças. Constatou-se a existência de várias peças bem estruturadas e claras atinentes à planificação, bem como a definição de um grupo de trabalho com a incumbência de definir a regras para a execução (aquisição) e gestão do cadastro predial.

A execução do projecto consta do seguinte quadro sinóptico:

Quadro 4 – Projecto 4849 - Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral (SINERGIC)

(em euros)

Fonte de financiamento	Dotação inicial	Dotação ajustada	Cativações	Dotação disponível	Execução	
					Valor	%
2006						
Receitas Gerais	2.370.000	2.370.000	191.817	2.178.183	1.387.254	63,7
2007						
Receitas Gerais	3.244.023	1.540.444	9.136	1.531.308	1.422.044	92,9
FEDER (*)	35.393.227	35.393.227		35.393.227	0	
Total	38.637.250	36.933.671	9.136	36.924.535	1.422.044	3,9

(*) Não se registaram quaisquer transferências de FEDER, embora o respectivo montante conste com saldo no Orçamento do IGP.

Nota: A taxa de execução global encontra-se afectada pelo facto do FEDER não apresentar qualquer execução.

Fonte: IGP.

2.4.4 – Projectos do INAG, I.P.

No que concerne ao planeamento dos projectos no INAG, I.P., anualmente, cada departamento é chamado a participar no processo de preparação do plano indicando as actividades que irá desenvolver no ano seguinte.

O planeamento do Instituto tem sido condicionado pelas decisões determinadas pela tutela sobre a implementação das actividades ou acções contempladas no âmbito do PIDDAC, pela ocorrência de intempéries naturais e pela disponibilidade financeira, a qual é influenciada por alterações de prioridades, cortes orçamentais ou cativos determinados.

Estes condicionalismos têm consequências ao nível da realização dos projectos, sendo estes lançados sem o adequado planeamento ou com desfasamento da realidade, por terem sido contemplados em anos anteriores e/ou pelo adiamento do início das empreitadas. Estas situações podem, nomeadamente, obrigar a alterações no decurso da execução das obras, acarretando acréscimos de custos.

A execução financeira dos projectos no período de 2005 a 2007 foi a seguinte:

Quadro 5 – Execução dos projectos no período de 2005 a 2007

(em euros)

Anos	Dotação inicial	Dotação ajustada	Cativações	Dotação disponível (*)	Execução	
					Valor	%
Projecto 2700 - Monitorização						
2005	5.783.332	3.611.439	0	3.611.439	3.447.501	95,5
2006	3.987.300	4.601.888	0	4.204.028	4.057.153	96,5
2007	2.538.366	2.629.911	11	2.232.040	2.231.856	100,0
Total					9.736.510	96,9
Projecto 2721 - Defesa Costeira/zonas de Risco						
2005	11.788.000	10.779.298	31.714	10.747.584	6.544.941	60,9
2006	7.431.472	10.010.655	8.000	6.200.524	6.053.403	97,6
2007	1.985.796	2.265.875	661	2.188.722	2.108.576	96,3
Total					14.706.920	76,9
Projecto 2722 - Requalificação de Praias e Sistemas Dunares						
2005	9.560.000	5.443.230	0	5.443.230	3.051.810	56,1
2006	10.082.883	7.003.758	865.942	4.513.687	4.325.157	95,8
2007	7.535.825	6.198.942	52.405	4.861.562	4.442.918	91,4
Total					11.819.885	79,8

(*) A dotação disponível não inclui as receitas comunitárias consideradas na dotação inicial e não arrecadadas.

Fonte: INAG.

No período em questão, os projectos seleccionados na amostra executaram um total de € 36.263.316, correspondendo € 25.894.371 à componente nacional e € 10.368.945 ao financiamento comunitário. Em 2007, foram executados € 8.783.351, com € 7.135.238 (81,2%) de financiamento nacional e € 1.648.113 (18,8%) de financiamento comunitário.

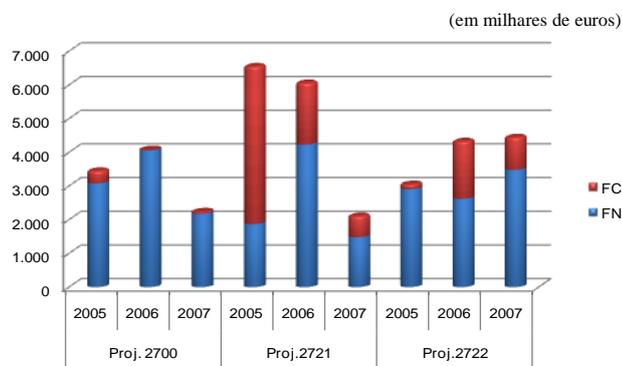
O projecto 2721 representou cerca de 40,6% desse valor, seguindo-se o 2722, com 32,6%, e o 2700, com 26,8%.

O gráfico seguinte indica o financiamento da execução de cada projecto por anos, evidenciando-se a supremacia do financiamento nacional o qual, no período 2005 a 2007, representou 95,6% do Projecto 2700, 51,5% do Projecto 2721 e 76,2% do Projecto 2722.



Tribunal de Contas

Gráfico 2 – Execução dos projectos no período de 2005 a 2007



Fonte: INAG.

A amostra seleccionada nos projectos 2700, 2721 e 2722 para a verificação teve por base o valor executado em 2007, de € 2.154.872,78, de € 1.752.564,96 e de € 4.116.424,76, respectivamente, correspondendo a 96,6%, a 83,1% e a 92,7% do universo da despesa executada por cada projecto.

O projecto 2700 – Monitorização – incluído na Medida 3 (Monitorização e caracterização ambiental), visa a criação de uma rede de monitorização dos recursos hídricos e a verificação da aplicação das directivas comunitárias no domínio da água.

Inserem-se neste projecto a manutenção das estações automáticas que integram as redes de monitorização dos recursos hídricos de Portugal Continental e também a recolha, validação e análise da informação meteorológica registada na rede de medição do SNIRH (Sistema Nacional de Informação de Recursos Hídricos), com base na qual são definidas as políticas de gestão integrada dos recursos hídricos disponíveis.

Na análise efectuada ao projecto 2700 foram identificadas despesas, realizadas em 2007, no valor total de € 413.769,81, representando 19,2% da execução, que se enquadram na actividade corrente do INAG, I.P., respeitantes a comunicações permanentes (€ 49.595,71), à execução de cartazes para afixação nas praias (€ 9.183,90) e ao programa de amostragem das águas balneares da época (€ 354.990,20), não apresentando assim características de projecto de investimento.

No que se refere a estas despesas de funcionamento o Director-Geral do Orçamento, no âmbito do contraditório, veio esclarecer:

“(…) foi uma situação detectada pela DGO (…) tendo sido concedido o “Visto” a título excepcional (Despacho do SEAO de 13-03-2008). No orçamento de Estado para 2009, a situação foi corrigida, não tendo sido orçamentada em PIDDAC”.

A aceitação, “a título excepcional”, pelo Secretário de Estado não confere às despesas em causa a natureza de despesas de investimento.

Na medida 6 – Gestão e ordenamento de bacias hidrográficas e zonas costeiras – inclui-se a realização de empreitadas de obras públicas em terrenos do domínio público marítimo, inseridas nos projectos 2721 – Defesa costeira/zonas de risco e 2722 – Requalificação de praias e sistemas dunares.

No âmbito do projecto 2721, as obras englobadas no âmbito da amostra, para além da empreitada nas praias do Algodio, incluíram a reconstrução dos esporões da Praia da Mira, e intervenções de

emergência na Costa da Caparica. Devido às características das intervenções, pautadas pela imprevisibilidade, suscitada pelos fenómenos naturais, a forma de contratação prosseguida predominante foi o ajuste directo, por urgência imperiosa, de acordo com a alínea c) do n.º 1 do artigo 136.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, representando 73,2% do total (€ 1.456.760,96).

Estas ocorrências implicaram dificuldades no cumprimento do planeamento anual previsto, obrigando a alterações orçamentais forçadas.

Quanto ao projecto 2722, a amostra recaiu sobre as empreitadas dos “Espaços públicos, acessos e estacionamento para as praias de S. João do Estoril e Carcavelos”, “Requalificação da Concha e da Marginal de S. Martinho do Porto” e “Recuperação ambiental das margens da Lagoa de Óbidos”, todas sujeitas a concurso público e concurso público internacional de acordo com os montantes envolvidos, cujo investimento inicial previsto totalizou € 8.567.585,63, tendo sido analisada toda a despesa inerente aos respectivos contratos.

2.4.4.1 – Empreitadas

As empreitadas analisadas referentes aos projectos 2721 e 2722 que se integram na medida 6 foram as identificadas no quadro seguinte:

Quadro 6 – Medida 6 - Empreitadas analisadas

(em euros, com exclusão do IVA)

Contrato			Trabalhos a mais	Trabalhos a menos	Executado e Pago
N.º/Designação	Data	Valor			
P 2721 – Defesa costeira/zonas de risco					
<i>Reabilitação das arribas da praia de Algodio</i>					
Contrato 2006/029/INAG	14/11/2006	552.084,75			522.166,40
1.º adicional – 2007/017/INAG	04/07/2007	14.175,49	108.475,67	94.300,18	14.175,49
Revisão de preços					39.131,35
Total					575.473,24
Projecto 2722 – Requalificação de praias e sistemas dunares					
<i>Espaços públicos, acessos e estacionamento para as praias de S. João do Estoril e Carcavelos</i>					
Contrato 2004/023/INAG	28/07/2004	4.849.946,63			(1) 4.792.453,30
1.º adicional – 2005/010/INAG	18/07/2005	341.921,95	606.708,04	264.786,09	341.921,95
2.º adicional – 2006/023/INAG	12/10/2006	(-) 0,39	1.755.479,77	1.755.480,16	
Revisão de preços					563.831,51
Total					(2) 5.698.206,76
<i>Requalificação da Concha e da Marginal de S. Martinho do Porto</i>					
Contrato 2005/030/INAG	30/11/2005	1.597.990,00			(3) 1.597.880,80
1.º adicional – 2006/024/INAG	27/07/2006	(-) 50,88	192.615,03	192.665,91	
Revisão de preços					86.995,08
Total					1.684.875,88
<i>Recuperação ambiental das margens da Lagoa de Óbidos</i>					
Contrato 2006/034/INAG	15/12/2006	2.119.649,00			(4) 484.845,29
Adenda n.º 1	23/01/2007	(-) 2.738,91	91.084,28	93.823,19	
Total					484.845,29

(1) A conta final da empreitada não distingue os trabalhos do contrato e do 2.º adicional.

(2) Por liquidar € 57.492,94 referentes à manutenção das estruturas verdes após conclusão dos trabalhos.

(3) Para além dos € (-) 50,88 do adicional, ficaram por realizar trabalhos no valor de € 58,32.

(4) Empreitada suspensa, aguardando reformulação do projecto.

Fonte: INAG.



Tribunal de Contas

O modo de remuneração de todas as empreitadas foi, em todos os casos, a série de preços e o procedimento aplicado foi o concurso público ou o concurso público internacional, em função do valor estimado. O regime jurídico aplicável foi o estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

Os projectos de execução foram todos realizados por projectistas externos e foram, em geral, postos a concurso vários anos após a sua concepção. A estes atrasos acresceram os largos meses decorridos entre a abertura das propostas e a consignação das obras, nalguns casos devido a restrições orçamentais, excedendo em muito os tempos previstos no regime jurídico (cfr. quadro seguinte).

Quadro 7 – Calendarização da realização das empreitadas

Empreitadas	Ano de realização dos projectos	Data da publicação do anúncio no DR	Tempo decorrido entre a elaboração dos projectos e a publicação do anúncio no DR	Abertura das propostas	Data do Contrato	Consignação da obra	Tempo decorrido entre abertura propostas e consignação	Prazo de execução	Conclusão prevista	Conclusão efectiva	Desvio prazo execução (5)
Reabilitação das Arribas da Praia do Algodio	2003	11/03/2005	2 anos	11/03/2005	14/11/2006	20/11/2006	20 meses	4 meses	20-03-2006	22-11-2007 ⁽¹⁾	8 meses
Espaços Públicos, Acessos e Estacionamento das Praias de S. João do Estoril e Carcavelos	2000	14/02/2003	3 anos	29/04/2003	28/07/2004	12/10/2004	17 meses	16 meses	12-02-2006	30-11-2007 ⁽²⁾	21 meses
Requalificação da Concha e da Marginal de S. Martinho do Porto	2000	22/07/2004	4 anos	21/09/2004	30/11/2005	27/01/2006	16 meses	5 meses	27-06-2006	31-07-2006 ⁽³⁾	34 dias
Recuperação Ambiental das Lagoas de Óbidos	2004	07/12/2004	menos de 1 ano	20/01/2005	15/12/2006	14/03/2007	25 meses	11 meses	29-02-2008	Obra suspensa	5 meses ⁽⁴⁾

(1) Data do último auto de medição. A recepção provisória teve lugar em 19 de Fevereiro de 2008.

(2) Data do último auto de medição. A recepção provisória teve lugar em 7 de Dezembro de 2007.

(3) Data do último auto de medição. A recepção provisória teve lugar em 4 de Maio de 2007.

(4) Prevêem-se mais 7 ou 8 meses (aguarda reformulação do projecto).

(5) Contado ininterruptamente a partir do fim do prazo previsto no contrato inicial.

Fonte: INAG.

A desactualização e desadequação dos projectos face aos objectivos pretendidos deu origem à necessidade de alterações, que se traduziram na realização de trabalhos a mais, compensados por trabalhos a menos que resultaram da supressão de partes dos projectos.

O INAG não procedeu, antes da abertura dos concursos, à verificação da adequação dos projectos às condições efectivamente existentes nos locais das obras e só constatou a necessidade da sua correcção já no decurso dos trabalhos, com excepção da empreitada “Espaços Públicos, Acessos e Estacionamento das Praias de S. João do Estoril e Carcavelos”, onde já se perspectivavam alterações ao projecto mesmo antes da adjudicação da obra.

As sequentes alterações dos projectos perturbaram o normal decurso da execução das empreitadas, dando lugar a suspensões dos trabalhos e a prorrogações dos prazos de execução que agravaram as revisões de preços, já à partida de valores elevados, face aos largos períodos decorridos entre a abertura das propostas e a consignação das empreitadas.

A fiscalização, por falta de meios disponíveis do INAG, foi contratada com empresas externas, com excepção da empreitada dos “*Espaços públicos, acessos e estacionamento para as praias de S. João do Estoril e Carcavelos*”, que foi assegurada pelo Município de Cascais. O acompanhamento foi, nas obras analisadas, assegurado por técnicos do INAG.

No caso da empreitada atrás referida o consórcio adjudicatário Tragsa – Empresa de Transformación Agrária, S.A. / Trapsa – Empresa de Transformações Agrárias, S.A. / Jaop – Sociedade de Empreitadas, S.A., apresentou um pedido de indemnização no valor de € 1.076.469,76, por danos emergentes e lucros cessantes, resultantes do acréscimo de custos devido às perturbações e ao acréscimo da duração da execução, que se encontra pendente de análise e decisão por parte do INAG. Na empreitada de “*Recuperação Ambiental das Margens da Lagoa de Óbidos*”, contratada com o empreiteiro Irmãos Cavaco, S.A., atendendo à suspensão das obras, o INAG admite que idêntica situação possa ocorrer.

Estas empreitadas foram financiadas pelo PIDDAC – Cap. 50 (25%), e pelo FEDER (75%), através de uma candidatura ao Programa Operacional do Ambiente (POA). Enquanto não foram recebidas as primeiras tranches de verbas comunitárias, o financiamento fez-se exclusivamente através do Cap. 50 do OE.

2.º contrato adicional da empreitada “Espaços Públicos, Acessos e Estacionamento das Praias de S. João do Estoril e Carcavelos”

Na empreitada “*Espaços Públicos, Acessos e Estacionamento das Praias de S. João do Estoril e Carcavelos*” foram introduzidas alterações ao projecto da obra, autorizadas por despacho do Presidente do INAG, de 6 de Junho de 2006, que compreendiam a execução de “trabalhos a acrescer na lista de quantidades de trabalho” (€ 1.755.479,77), por compensação de “trabalhos a suprimir na lista de quantidades de trabalho” (€ 1.755.480,16), cujo cômputo importou num saldo de (-) € 0,39 (valores com exclusão do IVA).

Estas alterações foram formalizadas por termo adicional ao contrato, celebrado em 12 de Outubro de 2006 (2.º adicional – 2006/023/INAG), e incluíram trabalhos não previstos no projecto, com preços acordados, no valor de € 645.703,24, com exclusão do IVA, que não tinham a mesma natureza dos trabalhos contratados, não tendo resultado de uma circunstância imprevista, pelo que não revestiam a natureza de trabalhos a mais, tendo sido violado o disposto no artigo 26.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março (cfr. quadro seguinte e desenvolvimento constante do anexo V).



Tribunal de Contas

Quadro 8 – Espaços Públicos, Acessos e Estacionamento das Praias de S. João do Estoril e Carcavelos – “Obra nova” incluída no 2.º Adicional

(em euros, com exclusão do IVA)

Descrição	Praia de Carcavelos	Praia de S. João do Estoril	Praia de S. Pedro do Estoril
Electricidade	67.503,54	22.459,38	34.693,07
Valas técnicas	47.398,82	6.854,73	17.913,06
Trabalhos Diversos	129.582,79	108.654,13	119.485,72
Drenagem pluvial	91.158,00	–	–
	335.643,15	137.968,24	172.091,85

Fonte: INAG.

Tendo em conta o valor dos trabalhos, esta “obra nova” estava sujeita ao procedimento de concurso público ou limitado com publicação de anúncio, nos termos do artigo 48.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 59/99.

Estes trabalhos foram compensados com trabalhos a menos no valor de € 677.225,27, maioritariamente constituídos pela eliminação dos trabalhos previstos para a Praia da Parede e de alguns trabalhos previstos para outros locais, de que relevam os constantes do anexo V.

Realça-se ainda que o Gestor do Programa Operacional do Ambiente não aceitou como válida a maior parte dos pagamentos efectuados ao empreiteiro no âmbito do 2.º adicional, pelo que o financiamento comunitário não vai atingir os 75% do investimento inicialmente previsto.

No que respeita à competência para autorizar os trabalhos objecto de formalização no 2.º adicional, realça-se o seguinte:

- ◆ Esta empreitada foi adjudicada pelo montante de € 4.849.946,63 por despacho do Secretário de Estado do Ambiente e Ordenamento do Território, de 29 de Junho de 2004;
- ◆ Por despacho de 24 de Maio de 2005, do Ministro do Ambiente, do Território e do Desenvolvimento Regional, foi autorizada a realização dos trabalhos relativos ao primeiro adicional, visado pelo Tribunal de Contas em 16 de Agosto de 2005;
- ◆ Em 6 de Junho de 2006, por despacho do Presidente do INAG, exarado na Informação n.º 1205/DSPO-DO/2006, foram autorizados os trabalhos a mais e a menos relativos ao 2.º contrato adicional, celebrado em 12/10/2006.

Ora, tendo em conta o valor da despesa inicialmente autorizada, nos termos do disposto no n.º 1, alínea d), do artigo 17.º, conjugado com o n.º 1 do artigo 21.º, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, aplicáveis por via do artigo 4.º do mesmo diploma legal, o Presidente do INAG não tinha competência para autorizar os trabalhos relativos ao 2.º adicional¹¹, a qual era do Ministro ao abrigo de delegação¹².

Também a conta desta empreitada, aprovada em 7 de Dezembro de 2007 pelo Presidente do INAG, não contém o mapa com a discriminação de todos os trabalhos executados a mais ou a menos do 2.º adicional, com a indicação dos preços unitários pelos quais se procedeu à sua liquidação, em violação do disposto no artigo 221.º, alínea b), do Decreto-Lei n.º 59/99.

¹¹ De acordo com o princípio de que à unidade da obra corresponde a unidade da despesa.

¹² Despacho n.º 13 618/2005 (2.ª Série), de 31 de Maio, publicado em 21 de Junho de 2005.

Relativamente a esta matéria, o Presidente do INAG, I.P., a título pessoal, alegou:

“(…)

a) *Quanto ao tema da não submissão a despacho de Sua Excelência o Ministro ou do Secretário de Estado que tivesse competência delegada, que ocorreu nos dois casos que referiram no relatório, e que, por isso, não contesto factualmente, creio ser evidente que só por inconsciência de que estava a ser cometida uma irregularidade tomei essa decisão. Na verdade (...) só por lapso poderia ter evitado a remessa dos processos a despacho superior, se o entendesse necessário. Aqui, houve uma clara falha do conselho jurídico, que me deveria ter alertado para não incorrer numa prática não regular, algo de que não tive oportunidade de correcção atempada. Acresce que, logo que tive conhecimento da situação, apresentei a matéria a sua excelência o Ministro, solicitando a respectiva ratificação, a qual não foi concedida exclusivamente por ter decorrido mais do que um ano sobre a prática dos actos (...).” Logo, também fui eu que divulguei o problema, logo que dele me pude aperceber;*

b) *Quanto ao tema da falta de listas de ‘trabalhos a mais’ e de ‘trabalhos a menos’, com os respectivos preços unitários pelos quais foram os primeiros liquidados, que devem acompanhar a conta final, só tenho a afirmar que desconhecia completamente que tal ocorria, só me tendo apercebido desta irregularidade com o Vosso relatório. Logo que soube o que se passava, emiti um despacho que acaba com tal prática, esperando que, assim, nunca mais se repita. Não contesto a verdade da assinatura da conta final, que referem, mas esta foi feita sem qualquer consciência de que nem tudo estava como deveria estar;*

c) *No que diz respeito aos ‘trabalhos a mais’, que assim não foram considerados por Vossas Excelências, a matéria é de mais difícil justificação, sobretudo por que a empreitada em causa, por se situar na zona da estrada Marginal, sempre seria um foco de problemas. O ambiente em que desenrolou a obra, com uma permanente intervenção dos serviços da Câmara Municipal de Cascais, não ajudou a um esclarecimento dos termos de execução dos trabalhos. Também aqui, e agora, agi no sentido de exigir algum rigor no enquadramento dos ‘trabalhos a mais’, sem deixar de constatar que o regime legal, que não admite a mínima margem de tolerância, é de um irrealismo gritante para quem conheça a realidade de execução de obras. Porém, acato a Vossa recomendação, pelo que, de ora em diante, preferiremos o cumprimento indeclinável das prerrogativas legais, ao invés de olhar preferencialmente para outros aspectos. Ainda assim, não há um cêntimo que tenha sido pago pelo INAG que não tenha tido correspondência em trabalhos efectivamente executados, como o demonstram os vários autos que permitiram que os pagamentos fossem feitos”.*

Os demais eventuais responsáveis a quem foi imputada a prática dos factos susceptíveis de gerarem responsabilidade financeira responderam de modo idêntico:

- ◆ No que respeita à falta de elementos que deveriam constar da conta final da empreitada, nos termos do disposto no artigo 221.º, alínea b), do Decreto-Lei n.º 59/99, referiram que tal teve origem num lapso, em imprudência e à convicção de que tal não era necessário;
- ◆ Relativamente à adjudicação dos trabalhos a mais com preterição do procedimento legalmente exigido pelo artigo 48.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 59/99, aduziram as dificuldades de gestão da empreitada devido à intervenção nesta do Município de Cascais, os condicionalismos do local em que a obra tinha de ser executada (Marginal), com grande frequência de pessoas e veículos, e invocaram ainda, a generalidade, as dificuldades de interpretação do regime jurídico em causa face à sua formação de engenheiros.



Tribunal de Contas

As situações atrás analisadas reportadas à autorização de despesa por órgão incompetente e à inexistência de elementos que deveriam constar da conta final da empreitada, apesar de serem passíveis de originar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, resulta das alegações apresentadas que não se encontra suficientemente indiciado que os responsáveis tenham agido com a intenção de não cumprir as normas da contratação pública constantes do Decreto-Lei n.º 197/99. Acresce que não foram encontrados registos de recomendações anteriores do Tribunal, bem como não é conhecida recomendação constante de relatório final de qualquer órgão de controlo interno, no sentido da correcção destas irregularidades.

Atento o exposto, no que respeita a estas situações, o Tribunal releva a eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, na redacção dada pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de Agosto, e 35/2007, de 13 de Agosto, por se considerarem preenchidos os pressupostos das alíneas a) a c), estando suficientemente indiciado que as infracções só podem ser imputadas aos seus autores a título de negligência.

No que concerne à adjudicação por ajuste directo dos trabalhos que correspondem a “obra nova”, em preterição do procedimento legalmente exigido para a realização da correspondente despesa pelo artigo 48.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 59/99, é jurisprudência unânime deste Tribunal o entendimento de que a realização do procedimento obrigatório prévio à formação do contrato é elemento essencial da adjudicação, pelo que a sua ausência é geradora de nulidade da adjudicação, nulidade que se transmite ao contrato (cf. artigos 133.º n.º 1 e 185.º n.º 1 do CPA).

Assim, a referida ilegalidade é geradora de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, a efectivar através de processo de julgamento de responsabilidade financeira (n.º 3 do artigo 58.º e artigos 79.º, n.º 2 e 89.º, n.º 1, alínea a), todos da mesma Lei), incorrendo os responsáveis identificados no **Anexo I** em eventual multa num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites estabelecidos nos n.ºs 2, 4 e 5 daquele preceito legal, na redacção dada pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de Agosto, e n.º 35/2007, de 13 de Agosto.

No âmbito da redacção inicial da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (até 3 Setembro de 2006), estes limites aferem-se por metade do vencimento líquido mensal – limite mínimo – e por metade do vencimento líquido anual – limite máximo – dos responsáveis.

A partir da vigência das alterações introduzidas àquele diploma pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, a multa passou a ter como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC, e como limite máximo o montante correspondente a 150 UC¹³ (cfr. artigo 65.º, n.º 2 da Lei 98/97, com as alterações introduzidas pelo citado diploma legal), aplicando-se ao caso o regime mais vantajoso.

Confrontados os valores das multas calculadas por via do vencimento de 2006 dos eventuais responsáveis com os limites fixados pela nova redacção do n.º 2 do artigo 65.º, da Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, apuraram-se como mais vantajosos, para cada um dos eventuais responsáveis, os valores indicados no **Anexo I**.

¹³O valor da Unidade de Conta (UC) no triénio de 2004-2006 era de € 89,00 (limite mínimo da multa correspondente a € 1.335,00 e o máximo a € 13.350,00), tendo esse valor passado, no triénio de 2007-2009, para € 96,00 (limite mínimo da multa correspondente a € 1.440,00 e o máximo a € 14.400,00).

1.º contrato adicional da empreitada “Requalificação da Concha e da Marginal de S. Martinho do Porto”

Relativamente à empreitada de “*Requalificação da Concha e da Marginal de S. Martinho do Porto*”, a despesa, no montante de € 1.597.990,00, mais IVA, foi autorizada por despacho do Ministro do Ambiente, do Território e do Desenvolvimento Regional, de 12 de Agosto de 2005.

Por despacho de 19 de Junho de 2006, do Presidente do INAG, exarado na Informação n.º 1491/DSPO-DO/2006, foi autorizada a realização dos trabalhos relativos ao primeiro adicional, celebrado em 27 de Julho de 2006.

Considerando o valor da despesa inicialmente autorizada, nos termos do disposto no n.º 1, alínea c), do artigo 17.º, conjugado com o n.º 1 do artigo 21.º, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, aplicáveis por via do artigo 4.º do mesmo diploma legal, o Presidente do INAG não tinha competência para autorizar os trabalhos relativos ao 1.º adicional, a qual era também, neste caso, do Ministro.

Esta situação é susceptível de originar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, incorrendo o responsável, em eventual multa, nos termos atrás expressos.

Todavia, tendo em conta o aduzido em sede do exercício do contraditório, a título pessoal, pelo Presidente do INAG, I.P., expresso nas alegações atrás transcritas quanto à matéria da análise do 2.º contrato adicional da empreitada “*Espaços Públicos, Acessos e Estacionamento das Praias de S. João do Estoril e Carcavelos*”, pelos motivos e nos termos legais aí expostos e invocados, o Tribunal releva também neste caso a responsabilidade financeira sancionatória resultante da apontada ilegalidade.



3 – CONCLUSÕES

3.1 – Planeamento

1. No planeamento do PIDDAC os serviços elaboram uma proposta de orçamento a qual fica condicionada pelo *plafond* atribuído ao Ministério e por este aos organismos. Assim o enfoque do planeamento é posto na afectação das verbas aos serviços e posteriormente na distribuição dos montantes pelos projectos, não considerando o levantamento das necessidades realizada pelas unidades operativas nem a definição das prioridades das acções a desenvolver (**cf. pontos 2.1, 2.4.1, 2.4.2, 2.4.3, 2.4.4**).

3.2 – Execução

2. Entre 2005 e 2007, o PO 19 executou cerca de € 192,5 milhões de euros, sendo € 45,3 milhões de financiamento comunitário e € 147,2 milhões de financiamento nacional, representando 23,5% e 76,5%, respectivamente. Em 2007 foram executados € 44,1 milhões de euros, correspondendo € 11.432.635 a financiamento comunitário (25,9%).

As taxas de execução têm vindo a decrescer, tendo passado de 55,7%, em 2005, para 53,2%, em 2006, e 45,2% em 2007 (**cf. ponto 2.2**).

3.3 – Acompanhamento e controlo

3. Os dados constantes do SIPIDDAC carecem de fiabilidade, uma vez que as metas com montantes acumulados em anos subsequentes têm valores inferiores aos de anos anteriores e os indicadores da execução física apresentam-se todos a zero.
4. A avaliação da execução física do Programa é condicionada pela ausência de carregamento adequado e atempado da respectiva informação.
5. Os controlos efectuados, concretizados pela DGO e pela SGMOTDR, abrangem a componente administrativa, designadamente, a legalidade e a regularidade da despesa pública, mas não contemplam a verificação física dos projectos, o que compromete a apreciação da boa gestão dos dinheiros públicos (**cf. ponto 2.3**).

3.4 – Projectos

6. Relativamente aos objectivos dos projectos 3159 e 3160 do ICNB, as referências indicadas no SIPIDDAC são genéricas e difíceis de mensurar e não apontam para a produção de um determinado produto ou serviço (**cf. ponto 2.4.1**).
7. Quanto aos projectos desenvolvidos pelos IGP, CCDRC e INAG (projectos 2721 e 2722) os mesmos contemplam objectivos definidos e indicam o período para a sua execução, tendo características de projectos de investimento e desenvolvimento em áreas específicas com o propósito de suprir necessidades efectivas (**cf. pontos 2.4.2, 2.4.3, 2.4.4**).

8. No projecto 2700 executado pelo INAG foram identificadas despesas incluídas em investimento quando são despesas que se enquadram na actividade continuada do INAG (cfr. ponto 2.4.4).

3.5 – Empreitadas

9. Os projectos das obras, realizados por projectistas externos, foram, em geral, postos a concurso vários anos após a sua concepção. A estes desfasamentos acresceram atrasos de 16 a 25 meses entre a abertura de propostas e a consignação das empreitadas.
10. O facto de o INAG não ter procedido à verificação da adequação dos projectos às condições efectivas existentes, circunstância constatada já no decorrer dos trabalhos, levou à revisão dos mesmos, já no decurso da empreitada, o que se traduziu na realização de trabalhos a mais e a menos.
11. As alterações aos projectos perturbaram o normal decurso da execução das empreitadas, dando lugar a suspensões dos trabalhos e a prorrogações, originando desvios significativos dos prazos de execução relativamente ao contratualmente estabelecido, que atingiram 200% na empreitada de “*Reabilitação das Arribas da Praia do Algodio*” e 124% na obra de “*Espaços Públicos, Acessos e Estacionamento das Praias de S. João do Estoril e Carcavelos*”.
12. Estas prorrogações dos prazos de execução agravaram, também, as revisões de preços, já à partida de valores elevados, face aos largos períodos decorridos entre a abertura das propostas e a consignação.
13. No caso da empreitada “*Espaços Públicos, Acessos e Estacionamento das Praias de S. João do Estoril e Carcavelos*”, o adjudicatário apresentou um pedido de indemnização por danos emergentes e lucros cessantes, resultantes do acréscimo de custos devido às perturbações e ao acréscimo da duração da execução, admitindo o INAG que o mesmo possa ocorrer relativamente à empreitada de “*Recuperação Ambiental das Margens da Lagoa de Óbidos*”.
14. Também na empreitada de “*Espaços Públicos, Acessos e Estacionamento das Praias de S. João do Estoril e Carcavelos*” foram introduzidas alterações ao projecto da obra, formalizadas no 2.º adicional, no valor de € 645.703,24, com exclusão do IVA, que constituíam “obra nova”, sujeita, assim, ao procedimento de concurso público ou limitado com publicação de anúncio, nos termos do artigo 48.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 59/99.
15. A conta desta empreitada não contém o mapa com a discriminação de todos os trabalhos executados a mais ou a menos do 2.º adicional, com a indicação dos preços unitários pelos quais se procedeu à sua liquidação, em violação do disposto no artigo 221.º, alínea b), do Decreto-Lei n.º 59/99.
16. Tendo em conta o valor da despesa inicialmente autorizada, nos termos do disposto no n.º 1, alíneas c) e d), do artigo 17.º, conjugado com o n.º 1 do artigo 21.º, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, aplicáveis por via do artigo 4.º do mesmo diploma legal, o Presidente do INAG não tinha competência para autorizar os trabalhos relativos ao 2.º adicional da empreitada de “*Espaços Públicos, Acessos e Estacionamento das Praias de S. João do Estoril e Carcavelos*” e do 1.º contrato adicional ao contrato da empreitada “*Requalificação da Concha e da Marginal de S. Martinho do Porto*”.



Tribunal de Contas

17. A violação das normas relativas à contratação e à realização de despesas públicas, referidas nas três conclusões anteriores, são susceptíveis de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do n.º 1, alínea b), do artigo 65.º da Lei 98/97, de 26 de Agosto, relevando-se, todavia, a emergente das conclusões 15 e 16 ao abrigo do n.º 8 do mesmo preceito legal (**cf. ponto 2.4.4.1**).

4 – RECOMENDAÇÕES

No contexto da matéria exposta no presente Relatório de Auditoria e resumida nas conclusões que antecedem, recomenda-se às entidades a seguir indicadas que providenciem no sentido de:

A) Ao Instituto de Conservação da Natureza e Biodiversidade, I.P. e ao Instituto da Água, I.P.

1. Assegurem que não seja incluído no orçamento do PIDDAC o financiamento das despesas realizadas no âmbito da actividade corrente desenvolvida (**cf. pontos 2.4.1 e 2.4.4**).

B) Ao Instituto de Conservação da Natureza e Biodiversidade, I.P.

2. Promover a definição de objectivos concretos e mensuráveis, ciclo de vida e respectivos planos financeiro e material, nos projectos do PIDDAC (**cf. ponto 2.4.1**).

C) À Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional

3. Adoptar indicadores adequados de modo a permitir a aferição da concretização dos objectivos do Programa (**cf. ponto 2.3**).

D) À Direcção-Geral do Orçamento e à Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional

4. Garantirem que os serviços procedam ao registo completo e atempado da informação física e financeira no sistema de informação, e que este seja efectuado de forma regular, completa e actualizada, de forma a permitir a sua análise adequada e oportuna (**cf. ponto 2.3**).

E) Ao Instituto da Água, I.P.

5. Abster-se de contratar, através da figura dos “trabalhos a mais”, trabalhos que não possam ser considerados como tal, nos termos do artigo 370.º do Código da Contratação Pública, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro (**cf. ponto 2.4.4.1**);

6. Respeitar a competência legal para autorização das despesas (**cf. ponto 2.4.4.1**);
7. Assegurar a verificação e a revisão dos projectos que integram os cadernos de encargos, incluindo a adequação dos mesmos às condições efectivamente existentes nos locais das obras e a compatibilização com a intervenção de outras entidades, antes de proceder à abertura dos concursos para a sua execução (**cf. ponto 2.4.4.1**);
8. Providenciar, antes de serem postos a concurso os projectos, para que sejam consultadas as entidades com poderes para intervir no local e aquilatar sobre o desenvolvimento de outras obras em simultâneo e da sua compatibilização com as do Instituto (**cf. ponto 2.4.4.1**);
9. Garantir que a conta das empreitadas discrimine individualmente os pagamentos inerentes a cada contrato celebrado (**cf. ponto 2.4.4.1**);
10. Envidar esforços no sentido de minimizar o tempo que decorre entre a abertura das propostas e a consignação da obra, de forma a reduzir os custos com a revisão de preços e a não potenciar a desactualização dos projectos (**cf. ponto 2.4.4.1**);
11. Assegurar que as despesas a inserir nos projectos tenham características de investimento e não decorrentes da actividade normal e continuada do funcionamento (**cf. ponto 2.4.4**).
12. Informar o Tribunal de Contas sobre as decisões tomadas pelo INAG relativamente ao pedido de indemnização no valor de € 1.076.469,76, por danos emergentes e lucros cessantes, por parte do consórcio adjudicatário Tragsa – Empresa de Transformación Agrária, S.A. / Trapsa – Empresa de Transformações Agrárias, S.A. / Jaop – Sociedade de Empreitadas, S.A., relativamente à empreitada dos “*Espaços Públicos, Acessos e Estacionamento das Praias de S. João do Estoril e Carcavelos*” (**cf. ponto 2.4.4.1**).
13. Informar o Tribunal de Contas sobre o desenvolvimento da empreitada “*Recuperação Ambiental das Margens da Lagoa de Óbidos*” quanto a eventual pedido e decisão de indemnização pela suspensão das obras (**cf. ponto 2.4.4.1**).



Tribunal de Contas

5 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Excelentíssimo Procurador-Geral Adjunto teve vista do processo, tendo em seu douto parecer (autuado no processo de auditoria) concordado com a evidenciação da ilegalidade e infracção financeira por “*violação dos procedimentos concursais adequados*” relativamente ao 2.º contrato adicional da empreitada “*Espaços Públicos, Acessos e Estacionamento das Praias de São João do Estoril e Carcavelos*”.

De concordância é ainda o parecer quanto à relevação da responsabilidade financeira resultante das demais ilegalidades evidenciadas no ponto 2.4.1.1 do presente relatório.

6 – EMOLUMENTOS

Nos termos dos artigos 1.º, 2.º, 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de Agosto, e 3-B/2000, de 4 de Abril, e em conformidade com a nota constante do **Anexo VI**, são devidos emolumentos no montante de € 17.164,00, a suportar pelo Instituto da Água, I.P.

7 – DETERMINAÇÕES FINAIS

7.1. O presente Relatório, sem o Anexo I, deve ser remetido:

- ◇ À Assembleia da República, mais concretamente, ao seu Presidente e às Comissões Parlamentares de Orçamento e Finanças e de Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
- ◇ Ao Governo, mais concretamente aos Ministros de Estado e das Finanças e do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional;
- ◇ À Secretária-Geral do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional;
- ◇ Ao Presidente do Instituto da Água, I.P.;
- ◇ Ao Presidente do Instituto de Conservação da Natureza e da Biodiversidade, I.P.;
- ◇ Ao Director-Geral do Instituto Geográfico Português;
- ◇ Ao Presidente da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro;
- ◇ Ao Director-Geral do Orçamento;
- ◇ Aos responsáveis individuais mencionados no Anexo I, devendo o correspondente Anexo acompanhar o Relatório.

7.2. No prazo de seis meses, deverão as entidades a quem foram dirigidas as recomendações informar o Tribunal acerca das medidas tomadas no sentido da sua implementação.

7.3. Um exemplar do presente Relatório deverá ser remetido ao Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos dos artigos 29.º, n.º 4, 54.º, n.º 4, 55.º, n.º 2, e 57.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

7.4. Após a entrega do Relatório às entidades referidas, poderá o mesmo, sem o Anexo I, ser divulgado pelos meios de Comunicação Social e no *site* do Tribunal.

Aprovado em Subsecção da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 22 de Janeiro de 2009

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR



(José Luis Pinto Almeida)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS



(António José Avérous Mira Crespo)



(José Manuel Monteiro da Silva)

Fui Presente

O PROCURADOR-GERAL ADJUNTO





Tribunal de Contas

ANEXO I – EVENTUAL INFRAÇÃO FINANCEIRA

A irregularidade apontada no Relatório, susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira, aqui não relevada, sintetiza-se no quadro seguinte:

Área	Enquadramento da situação de facto	Irregularidades e normas violadas	Eventuais responsáveis	Elementos de prova
<p>EMPREITADAS</p> <p>(Ponto 2.4.4.1 do Relatório)</p>	<p>Na empreitada “Espaços Públicos, Acessos e Estacionamento das Praias de S. João do Estoril e Carcavelos” foram introduzidas alterações ao projecto da obra, autorizadas por despacho do Presidente do INAG, de 6 de Junho de 2006, que compreendiam a execução de “trabalhos a crescer na lista de quantidades de trabalho” (€ 1.755.479,77), por compensação de “trabalhos a suprimir na lista de quantidades de trabalho” (€ 1.755.480,16), e cujo cômputo importou num saldo de (-) € 0,39 (valores com exclusão do IVA).</p> <p>Estas alterações foram formalizadas por termo adicional ao contrato celebrado em 12 de Outubro de 2006 (2.º adicional – 2006/023/INAG), e incluíram trabalhos não previstos no projecto, com preços acordados, no valor de € 645.703,24, com exclusão do IVA, que não tinham a mesma natureza dos trabalhos contratados:</p> <p>Electricidade Valas técnicas Trabalhos Diversos Drenagem pluvial</p> <p>Os trabalhos em causa não resultaram de qualquer circunstância imprevista à execução da obra, pelo que não revestiam a natureza de trabalhos a mais, tendo sido violado o disposto no artigo 26.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.</p> <p>Tendo em conta o valor dos trabalhos, esta “obra nova” estava sujeita ao procedimento de concurso público ou limitado com publicação de anúncio, nos termos do artigo 48.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 59/99.</p>	<p>Preterição do procedimento legalmente exigido para a realização da correspondente despesa, por violação artigo 48.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 59/99.</p> <p>Esta infracção é susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, sancionável com multa a fixar entre o mínimo de 15 e o máximo de 150 UC - n.º 2 do artigo citado (no âmbito da redacção inicial da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto - até 3 Setembro de 2006, estes limites aferem-se por metade do vencimento líquido mensal – limite mínimo – e por metade do vencimento líquido anual – limite máximo – dos responsáveis).</p>	<p>1. Orlando Manuel José de Castro Borges - Presidente do INAG:</p> <p>Proferiu, em 6 de Junho de 2006, na informação n.º 1205/DSPO-DO/2006, despacho de autorização dos trabalhos relativos ao 2º adicional</p> <p>2. João Manuel Furtado Antas Correia da Costa - Director de Serviços de Projectos e Obras - Emitiu, em 6/6/2006, na informação n.º 1205/DSPO-DO/2006, despacho a propor a autorização dos trabalhos.</p> <p>3. João Manuel Rodrigues Bernardo Proença - Chefe de Divisão de Obras – deu parecer favorável à realização de trabalhos a mais, em 6/6/2006, na informação n.º 1205/DSPO-DO/2006.</p> <p>4. José Calasans Barreto de Sena Martins – Técnico superior.</p> <p>Subscritor da informação na informação n.º 1205/DSPO-DO/2006, que esteve na base da autorização do Presidente do INAG.</p> <p>Valor mínimo das multas aplicáveis aos eventuais responsáveis, considerando o regime legal mais favorável:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Orlando Manuel José de Castro Borges - € 1.335,00 • João Manuel Furtado Antas Correia da Costa - € 1.242,09 • João Manuel Rodrigues Bernardo Proença - € 1.059,60 • José Calasans Barreto de Sena Martins - € 688,98 	<p>Cfr. fls 2 a 208 do Volume I B do Processo</p>

Nos termos do disposto no artigo 65.º, n.º 3, conjugado com o n.º 2, alínea d) do artigo 69.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações que lhe foram introduzidas pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de Agosto, e 35/2007, de 13 de Agosto, os indiciados responsáveis poderão pôr fim ao procedimento sancionatório através do pagamento voluntário das multas indicadas no quadro, devendo para o efeito solicitar a emissão de guias.



Tribunal de Contas

ANEXO II – OBJECTIVOS E INDICADORES

Quadro A. 1 – Objectivos e Indicadores do Programa Orçamental PO 19

Objectivos	Indicadores	Unidade de medida	Situação de partida	Metas			
				Anos anteriores	2007	2008	Ano fim projecto
Aumentar níveis de atendimento e abastecimento de água	Contrato programa	N.º		70	92	106	117
Gestão de resíduos	Licenciamento nos sistemas	%	20	80			100
	Estudos	N.º		27	36		36
Monitorizar estações	Estudos	N.º	18	60	59	63	75
	Estações monitorizadas	N.º		1.033	1.044	1.044	1.044
Minimizar incidências ambientais	Estudos	N.º		10			12
Implementar acções poluição ambiente e recursos naturais	Estudos	N.º		218	422	550	550
	Licenças ambientais emitidas	N.º		218	422	550	550
Implementação acções poluição domínio ordenamento território	Estudos	N.º		60	83	103	103
Apoiar majoração ambiental	Projectos apoiados	N.º		50	210	210	210
Ordenar bacias rede hidrográfica litoral	Rede hidrográfica intervençionada	Km		34	38	40	44
	Praias intervençionadas	N.º		30	71	87	87
Valorizar áreas protegidas	Área classificada intervençionada	HA	80.000	90.100	90.500	120.000	120.000
	Planos acção espécies prioritárias	N.º		15	20	40	40
	Beneficiação florestal/ arborização	HA	56.000	77.500	91.500	13.300	133.000
Promover informação ambiental	Material de divulgação e publicações	N.º	2.000	1.206	13		1.213
	Projectos apoiados	N.º	133	332	400		400
Realizar projectos de infraestruturas hidráulicas	Intervenções em barragens	N.º	80	250	260	280	300
Gerir e acompanhar o programa	Candidaturas aprovadas	N.º		285	290	230	230
	Acções de acompanhamento/ controlo	N.º		373	482	426	426

Fonte: SIPIDDAC.

ANEXO III – MEDIDAS E OBJECTIVOS DO PO 19**Quadro A. 2 – Medidas e Objectivos do PO 19**

Medida	Objectivos	Datas		Nº	Executores	
		Início	Fim	Projectos	Ministério	Entidade
M001 - Ciclo urbano da Água	Aumentar os níveis de atendimento por sistemas públicos de abastecimento urbano de água potável no domicílio das populações e nas instalações das actividades económicas, garantindo a quantidade e a qualidade de água na origem e promover a redução progressiva das perdas de água nos sistemas.	2005	2009	7	MAOTDR	CCDRLVT INAG
	Aumentar os níveis de atendimento de população com sistemas públicos de drenagem e rejeição adequada aos meios receptores das águas residuais urbanas.					
M002 - Gestão de resíduos	Execução da política nacional de gestão de resíduos nas vertentes de caracterização dos resíduos urbanos, industriais e hospitalares, elaboração de planos sectoriais.	2005	2008	7	MAOTDR MS	INR* DGS
	Estudos e implementação de novas tecnologias de tratamento de resíduos.					
	Tratamento de resíduos sólidos e águas residuais.					
	Dar cumprimento às normas e procedimentos técnicos nesta matéria.					
M003 - Caracterização e monitorização ambiental	Implementar redes de medida da qualidade do ar, implementar e acreditar métodos, realizar estudos de caracterização e monitorização ambiental e melhorar a infra-estrutura tecnológica dos laboratórios.	2005	2009	28	MAOTDR MOPTC	CCDRALG CCDRAL CCDRC CCDRLVT CCDRN IA* IGAOT INAG AA**
M004 – Minimização de incidências ambientais	Minimizar incidências ambientais e recuperar passivos ambientais.	2005	2009	4	MAOTDR	CCDRALT IA* INR*
M005 – Sistemas de melhoria de desempenho e qualificação ambiental	Melhorar o desempenho e a qualificação ambiental.	2005	2010	7	MAOTDR	CCDRN IA*
M006 – Gestão e ordenamento de bacias hidrográficas e zonas costeiras	Proteger, conservar e valorizar as bacias hidrográficas.	2005	2010	26	MAOTDR	CCDRALG CCDRALTCCDRC CCDRLVT CCDRN ICN*** INAG
M007 – Construção e reabilitação de infra-estruturas hidráulicas	Criar e manter origens de água com qualidade e quantidade.	2005	2010	6	MAOTDR	INAG
	Realizar projectos hidráulicos e de saneamento.					

ANEXO IV – ORGANISMOS EXECUTORES**Quadro A. 3 – Organismos executores (2007)**

(em milhares de euros)

Organismo	Nº Projectos	Dotação Inicial	Dotação Disponível	Executado	(%)
APA	24	9.150,1	8.600,6	6.149,2	14,0
CCDRALG	6	1.413,5	2.119,6	1.331,2	3,0
CCDRALT	9	1.784,3	1.998,9	838,7	1,9
CCDRRC	5	1.500,0	2.124,5	1.623,8	3,7
CCDRLVT	8	2.692,9	2.304,3	1.727,0	3,9
CCDRN	5	3.087,9	3.086,0	2.065,8	4,7
DGOTDU	3	299,7	180,5	125,8	0,3
DGS	1	34,9	74,3	60,4	0,1
DPPRI	1	79,2	69,1	24,9	0,1
GMAOTDR	2	600,0	462,9	461,5	1,0
GPERI	1	17,0	14,1	0,0	0,0
GSEA	1	129,6	90,3	86,3	0,2
GSEOTC	1	150,0	95,5	95,4	0,2
IA	2	20,0	20,0	20,0	0,0
ICNB	10	10.788,4	10.935,3	4.906,4	11,1
IGAOT	4	290,0	247,5	242,0	0,5
IGP	6	40.045,3	37.737,3	2.220,7	5,0
INAG	16	28.756,2	26.447,3	21.389,8	48,5
SG	2	895,4	890,1	690,2	1,6
Total	107	101.734,40	97.498,10	44.059,10	100

Fonte: SGMAOTDR.



ANEXO V – ESPAÇOS PÚBLICOS, ACESSOS E ESTACIONAMENTO DAS PRAIAS DE S. JOÃO DO ESTORIL E CARCAVELOS – “OBRA NOVA” INCLUÍDA NO 2.º ADICIONAL

Quadro A. 4 – Trabalhos a mais / Obra Nova

Designação	Valor
PRAIA DE CARCAVELOS	
8 - ELECTRICIDADE	67.503,54
1 - Rede de baixa tensão	50.474,70
2 - Diversos	17.028,84
10 - VALAS TÉCNICAS	47.398,82
1 - Pavimentos	16.718,40
2 - Movimento de terras	28.932,46
3 - "Maior valia" - M. terras - Trabalho no passeio da Marginal	1.747,96
11 - TRABALHOS DIVERSOS	129.582,79
6 - Restaurante "Fateixa"	6.528,58
7 - "Bar dos Gémeos"	1.343,51
9 - Mudança de semáforos	1.451,70
10 - Pó de pedra	12.283,80
11 - Capeamentos e revestimentos	34.341,81
16 - Perfuração horizontal na marginal	49.900,00
21 - Pedra de bordadura - zona do "Sports Bar"	5.080,00
22 - Caleira de betão polímero (Lútil = 300mm)	8.891,43
23 - Regularização de pavimentos	9.761,96
12 - DRENAGEM PLUVIAL	91.158,00
Colector pluvial entre o Restaurante "A Pastorinha" e o "Bar do Moinho"	
4 - Separador de hidrocarbonetos	59.669,95
5 - Descarregador de tempestade	31.488,05
Total Praia de Carcavelos	335.643,15
PRAIA DE S. JOÃO DO ESTORIL	
8 - ELECTRICIDADE	22.459,38
1 - Rede de baixa tensão	12.157,43
2 - Rede de iluminação pública	1.649,07
3 - Diversos	8.652,88
10 - VALAS TÉCNICAS	6.854,73
2 - Movimento de terras	6.575,04
3 - "Maior valia" - M. terras - Trabalho no passeio da Marginal	279,69
11 - TRABALHOS DIVERSOS	108.654,13
6 - Lages azulino de Cascais	48.792,00
8 - Faixa redução de velocidade	2.288,00
11 - Capeamentos e revestimentos	4.728,46
15 - Perfuração horizontal na marginal	16.150,08
16 - Placard "Forte Velho"	12.310,63
18 - Caleira de betão polímero (Lútil = 300mm)	15.599,00
23 - Regularização de pavimentos	8.785,96
Total Praia de S. João do Estoril	137.968,24
PRAIA DE S. PEDRO DO ESTORIL	
8 - ELECTRICIDADE	34.693,07
1 - Rede de baixa tensão	18.420,22
2 - Diversos	16.272,85
10 - VALAS TÉCNICAS	17.913,06
1 - Pavimentos	2.409,31

Designação	Valor
2 - Movimento de terras	12.605,18
3 - "Maior valia" - M. terras - Trabalho no passeio da Marginal	1.551,31
4 - "Maior valia" - Movimentos de terras - Trabalho nocturno	1.347,26
11 - TRABALHOS DIVERSOS	119.485,72
7 - Pó de pedra	13.393,70
8 - Capeamentos e revestimentos	35.200,60
13 - Lancil da segurança	3.846,00
14 - Muro de suporte da rotunda	25.203,42
20 - Caleira de betão polímero (Lútil = 300mm)	31.198,00
22 - Regularização de pavimentos	10.644,00
Total Praia de S. Pedro do Estoril	172.091,85
TOTAL GERAL	645.703,24

Quadro A. 5 – Trabalhos a menos (eliminados)

Designação	Valor
PRAIA DE CARCAVELOS	
2 - ARQUITECTURA PAISAGISTA	81.203,59
<i>C - Infraestruturas de desporto e lazer</i>	
18 - Mobiliário urbano	39.025,18
21 - Equipamento desportivo	42.178,41
3 - DRENAGEM	19.951,67
<i>II - Drenagem do estacionamento</i>	
6 - Sistema separador de hidrocarbonetos	19.951,67
Total Praia de Carcavelos	101.155,26
PRAIA DE S. JOÃO DO ESTORIL	
2 - ARQUITECTURA PAISAGISTA	28.101,62
<i>A - Obras de arte corrente</i>	
12 - Construção de pontões	17.594,86
14 - Guarda metálica	4.294,25
<i>B - Pavimentos</i>	
<i>C - Infraestruturas de desporto e lazer</i>	
18 - Mobiliário urbano	6.212,51
Total Praia de S.João do Estoril	28.101,62
PRAIA DE S. PEDRO DO ESTORIL	
2 - ARQUITECTURA PAISAGISTA	16.371,19
<i>A - Obras de arte corrente</i>	
14 - Guarda metálica	6.248,45
<i>B - Pavimentos</i>	
<i>C - Infraestruturas de desporto e lazer</i>	
18 - Mobiliário urbano	10.122,74
3 - DRENAGEM	13.568,96
<i>II - Drenagem do estacionamento</i>	
6 - Sistema separador de hidrocarbonetos	13.568,96
Total Praia de S.Pedro do Estoril	29.940,15
PRAIA DA PAREDE	
1 - ESTRUTURA VERDE	43.772,85
1 - Preparação do terreno	728,15
2 - Movimento de terras	260,04
5 - Rede de rega	19.579,34
6 - Trabalhos preparatórios	450,64
8 - Preparação do solo para revestimento vegetal	6.021,85



Tribunal de Contas

Designação	Valor
9 - Plantações e sementeiras	12.382,37
10 - Manutenção dos espaços verdes	4.350,46
2 - ARQUITECTURA PAISAGISTA	293.975,16
<i>A - Obras de arte corrente</i>	151.786,55
2 - Preparação do terreno	3.506,48
4 - Recuperação de pavimentos e elementos construídos	81.598,40
6 - Construção de muros e muretes-banco	32.839,65
7 - Construção de muros de suporte de escadas e rampas	840,82
8 - Construção de escadas	5.070,59
9 - Construção de rampas	9.284,27
11 - Construção de elemento escultórico	8.852,60
13 - Construção de caldeiras	9.793,74
<i>B - Pavimentos</i>	85.484,13
15 - Construção de pavimentos	85.484,13
<i>C - Infraestruturas de desporto e lazer</i>	56.704,48
16 - Construção de deck	29.555,64
17 - Construção de zona de duche e fonte	2.280,61
18 - Mobiliário urbano	12.378,86
19 - Equipamento	12.489,37
3 - DRENAGEM	32.054,35
1 - Drenagem de caminhos pedonais	13.431,20
<i>II - Drenagem do estacionamento</i>	18.623,15
1 - Movimento geral de terras	1.015,18
2 - Tubagens	782,83
3 - Sistema de caleiras de betão polímero	4.806,32
4 - Caixas e câmaras de visita	1.353,94
5 - Trabalhos vários	650,93
6 - Sistema separador de hidrocarbonetos	9.493,20
7 - Ensaio	520,75
4 - TRATAMENTO TALUDES	8.834,72
6 - Muros	312,44
7 - Aplicação de betão	8.522,28
5 - ILUMINAÇÃO	21.584,38
2 - Cabos e condutores	18.815,20
3 - Serviços diversos	2.769,18
6 - ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DRENAGEM DE ÁGUAS	95.957,04
<i>II.1 - Abastecimento de água</i>	82.617,18
II.1.1 - Pavimentos	18.603,24
II.1.2 - Movimento de terras	10.936,70
II.1.3 - Tubagem, acessórios e órgãos de manobra	9.265,65
II.1.4 - Ramais de ligação	11.821,42
II.1.5 - Travessia sob a Av. Marginal	10.862,87
II.1.6 - Diversos	21.127,30
<i>IV.2 - Águas residuais domésticas</i>	6.529,12
IV.2.1 - Movimento de terras	2.096,94
IV.2.2 - Tubagem e acessórios	309,64
IV.2.3 - Câmaras de visita	4.122,54
<i>IV.3 - Outros trabalhos</i>	6.810,74
7 - TELECOMUNICAÇÕES	21.849,74
1 - Corredor de infraestruturas gerais	16.764,00
2 - Tubagens e caixas específicas	4.936,10
3 - Serviços diversos	149,64
Total Praia da Parede	518.028,24
TOTAL GERAL	677.225,27



Tribunal de Contas

ANEXO VI – NOTA DE EMOLUMENTOS

(Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (RJETC), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de Agosto, e 3-B/2000, de 4 de Abril).

Auditoria ao Programa PIDDAC PO 19 – Ambiente e Ordenamento do Território

Departamento de Auditoria III

**Proc.º n.º 10/08-AUDIT
Relatório n.º 03/09-2ª Secção**

Entidade fiscalizada: Instituto da Água, I.P.

Entidade devedora: Instituto da Água, I.P.

Regime jurídico: AA X
AAF

Unid: euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	Custo Standard ^{a)}	Unidade Tempo	Receita Própria/ Lucros	
Acções fora da área da residência oficial	119,99	4		479,96
Acções na área da residência oficial	88,29	425		37 523,25
- 1% s/ Receitas Próprias				
- 1% s/ Lucros				
Emolumentos calculados				38 003,21
Emolumentos b):				
Limite mínimo (VR)				1 716,40
Limite máximo (VR)				17 164,00
Emolumentos a pagar				17 164,00

a) Cfr. Resolução n.º 4/98-2.ºS.

b) Artigo 10.º, n.ºs 1 e 2 do RJETC e Resolução n.º 3/2001-2.º S.

O COORDENADOR DA EQUIPA DE AUDITORIA,

António M. Marques do Rosário

(António Marques do Rosário)



Tribunal de Contas

ANEXO VII – RESPOSTAS RECEBIDAS NOS TERMOS DO CONTRADITÓRIO



MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO
DESENVOLVIMENTO REGIONAL

INSTITUTO GEOGRÁFICO PORTUGUÊS

Direcção

Exmo. Senhor
Dr. António de Sousa e Menezes
Auditor-Coordenador da Direcção-Geral do
Tribunal de Contas
Tribunal de Contas – Direcção-Geral
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

04.12.2008* 8735

Data: 04.12.2008 **N. Ref.ª** 294/DG/2008 **V. Ref.ª** Proc. nº 10/08 – Audit DA III.1

Assunto: AUDITORIA AO PROGRAMA DO PIDDAC PO 19 – AMBIENTE E ORDENAMENTO DO
TERRITÓRIO.
RESPOSTA EM SEDE DE EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.

Exmo Senhor Auditor-Coordenador, Dr. António de Sousa e Menezes:

Na sequência da recepção do V/ ofício nº 19866, de 03 de Dezembro de 2008, subordinado ao assunto em epígrafe, o Instituto Geográfico Português, em sede do exercício do contraditório nada tem a apontar ao teor do Relato da Auditoria identificada em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos, *e consideração pessoal*

O Director-Geral

Arménio dos Santos Castanheira
- Eng.º Geógrafo -



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

Exmº Senhor

15. DEZ 08 03190

Director-Geral do Tribunal de Contas

Juiz Conselheiro José F. Tavares

Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 Lisboa

*Da cidade
Ao D. G. T. C.
2008-12-15
mg*

Sua referência
Ofício nº 19994

Sua Comunicação
04-12-2008

Nossa referência
Ent. 10131/09 Proc. 02.01

Assunto: Auditoria ao Programa do PIDDAC PO 19 – Ambiente e Ordenamento do Território

Exmº Senhor,

Encarrega-me S. E. o Ministro de Estado e das Finanças de informar V. Exª que, após apreciação do Relatório de Auditoria em epígrafe, não há comentários a tecer por parte deste Ministério, para além dos já submetidos directamente pela Direcção-Geral do Orçamento.

Com os melhores cumprimentos,

pel' O Chefe do Gabinete,

Filipa Bandeira de Melo

(Álvaro Aguiar)

Filipa Bandeira de Melo
Chefe do Gabinete
em Substituição

C/c: Gab. SEAO

DGTC 16 12 08 24031



DATA COMUNICAÇÃO 03/12/08	S. DATA SAÍDAS
S. REFERÊNCIA 19864	16 DEZ. 2008
N. REFERÊNCIA PROCº	7975
REFERENCIA INTERNA	

Exmº. Senhor
DIRECTOR-GERAL DO TRIBUNAL DE
CONTAS
Avº Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

ASSUNTO

AUDITORIA AO PROGRAMA DO PIDDAC PO 19 – AMBIENTE E
ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

Tendo presente o projecto de relatório da auditoria identificada em epígrafe, o qual mereceu a nossa melhor atenção e ponderação, vem o ICNB, em sede contraditório, apresentar a sua pronúncia, nos seguintes termos:

1- No carregamento do Orçamento PIDDAC, no Sistema de Informação do PIDDAC- SIPIDDAC, são preenchidos, nas fichas de identificação, os objectivos e indicadores de realização física dos respectivos projectos.

Devido à reduzida dimensão do campo dos objectivos na ficha de projecto, é difícil descrever com detalhe toda a tipologia de intervenções que se pretende atingir com os projectos.

É de salientar que a estrutura dos projectos PIDDAC do ICNB foi alterada em 2004, tendo por base a ENCNB e a necessidade de avaliar a sua implementação, pelo que esses projectos têm por objectivo a execução de um conjunto de acções agregadas por tipologia de intervenção e não propriamente para execução de um projecto concreto com definição temporal (princípio e fim). Tanto mais que as acções da Conservação da Natureza, pela sua especificidade são dinâmicas, podendo a mesma acção ser implementada em distintas áreas territoriais, no mesmo ano e anos seguintes.

2 - As acções incluídas nos projectos em análise – 3159 e 3160, estão associadas ao investimento estruturante do ICNB, na medida em que contribuem para a valorização e conservação de espécies e habitats e gestão de áreas florestais inseridas em Áreas Protegidas, que passa pelo desenvolvimento de uma diversidade de acções em vários sítios classificados pelo que são consideradas investimento dentro da estrutura do PIDDAC do ICNB.



Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, I.P.

No que se refere ao projecto 3159, um montante significativo do investimento está relacionado com a preservação do lobo ibérico, espécie esta protegida pela Comunidade Europeia

Deste modo, em nosso entender, tais despesas são necessárias para a concretização da implementação da ENCNB.

Tanto mais que essas acções têm sido aprovados no Orçamento PIDDAC, pelas entidades competentes, tanto ao nível de projectos como de rubricas de classificação económica. E ainda, muitas dessas acções são financiadas por programas comunitários, designadamente, POA, Interreg, Life, Agris, Agro.

3 – Importa referir que as despesas inscritas em anos anteriores no PIDDAC, consideradas como despesas respeitantes à actividade corrente do ICNB já não constam do Orçamento PIDDAC.

Com os melhores cumprimentos,

Tit O Presidente

Tito Rosa

Carlos Figueiredo
Vice-Presidente

DGTC 17 12'08 24105

Exmo Sr
Dr António de Sousa e Menezes
Ilustre Auditor-Coordenador do Tribunal de Contas

**Assunto : Auditoria ao Programa do PIDDAC PO 19. Ofício nº
19869, de 3 de Dezembro de 2008**

Pela presente venho responder à comunicação que me foi dirigida por Vossa Excelência, e que dizem respeito a duas possibilidades de aplicação de multas, no valor total de € 2.449,60, valor muito significativo face ao meu rendimento disponível.

Quanto aos trabalhos a mais na empreitada “Espaços Públicos, Acessos e Estacionamento das Praias de S. João do Estoril e Carcavelos”, tenho a reafirmar aquilo que disse às Senhoras Auditoras com as quais visitei os locais onde a obra foi executada. Ou seja, que foi muito difícil a gestão desta empreitada por dois motivos essenciais : o facto de o local (situado na Marginal) em que a obra tinha de se executar era, e é, uma zona de grande frequência de pessoas e veículos, o que tornou espinhoso cumprir o projecto, ele mesmo algo vago, e a intervenção permanente da Câmara de Cascais. Não quero, agora, argumentar quanto à Vossa opinião sobre o enquadramento dos trabalhos a mais, mas posso garantir que todos eles eram necessários para que a obra fosse feita, e que todos foram executados.

No que diz respeito à ausência das listas de trabalhos na conta final, era minha convicção, que agora vejo que foi errada, que o facto de termos a confirmação completa do que sucedeu em obra, não tornava necessária a junção de elementos que não fossem quadros-resumo desses trabalhos. Certamente que não voltarei a assinar qualquer conta final sem que tais elementos constem. Aliás, não deixa de ser caricato que estando, como ainda estão, esses elementos no INAG, tenhamos omitido a sua inserção, como era devido. Isto é, colocando-nos numa situação de ser penalizados por falhar com o cumprimento de uma obrigação tão fácil de cumprir. Por isso, não imagino que alguma vez mais venha a assinar uma conta final nessas condições, do mesmo modo que não teria incorrido nesse

DTTC 17 12'08 24179

comportamento, se estivesse ciente da necessidade de ter um documento completo.

Ao longo da minha vida profissional de mais de 30 anos, ao serviço da Administração Pública, nunca me tinha visto numa situação como a actual. Motivo pelo qual agradeço que compreendam que não tenho muito mais a juntar, em minha defesa. Porém, tenho de afirmar que me parece exagerada a aplicação das multas, quando não está em causa a lesão dos interesses públicos, e quando aquilo que se pagou correspondeu a trabalhos que estão integrados em obra.

Com os melhores cumprimentos

Lisboa, 16 de Dezembro de 2008

A handwritten signature in black ink, reading "José Manuel Rodrigues Bernardo Proença". The signature is written in a cursive, flowing style.

(José Manuel Rodrigues Bernardo Proença)

Exmo Sr

Dr António de Sousa e Menezes

Ilustre Auditor-Coordenador do Tribunal de Contas

Assunto : Auditoria ao Programa do PIDDAC PO 19. Ofício nº 19870, de 3 de Dezembro de 2008

Perante a eventualidade de aplicação da multa que referem, no valor de € 1.242,09, tenho sobretudo a afirmar que a minha formação em Engenharia leva a que valorize sobretudo o que tem a ver com a execução completa das obras, onde já está aplicado dinheiro público. Correndo, com isso, riscos que me parecem, após o conhecimento do Vosso relatório, que não deveria ter corrido, e que, certamente, não volto a correr no futuro.

Não pretendo, neste momento, discutir a opinião que Vossas Excelências têm sobre os trabalhos a mais na empreitada em causa, que foi feita na zona da Marginal. É matéria jurídica, em relação à qual não me sinto tecnicamente à vontade para contestar. Porém, naquilo que me cabia assegurar, que era o de só haver pagamentos relativos a trabalhos feitos, creio que tudo o que era necessário fazer, foi feito.

Tivemos, no INAG, nesta obra de admitir a presença de elementos da Câmara Municipal de Cascais, na execução dos trabalhos dessa empreitada, sendo esse facto sempre um factor de perturbação. Penso que a equipa do Tribunal de Contas que elaborou este relatório pode ter-se apercebido deste elemento. Depois, o regime legal é, para um Engenheiro, composto de certos valores que, provavelmente em entendimento nosso muito comum, que talvez não seja o mais correcto, se apresentam como menores perante a eficácia dos investimentos. No fundo, estamos, enquanto funcionários e Engenheiros, entre as opções políticas e as adversidades concretas que encontramos no terreno. E, aí, optamos por viabilizar os trabalhos

DGTC 17 12'08 24179

que se apresentaram como indiscutivelmente necessários. Só que, quem acaba por correr os riscos somos nós.

Independentemente da razão que, sob o ponto de vista legal, Vos assista, para mim é injusta a aplicação de sanção que me é imposta, até porque a eventualidade de voltar a incorrer nessas faltas é nula. Por minha expressa vontade. Além de que atinge, para quem vive do seu trabalho, um montante que me provoca um prejuízo já importante. Basta comparar o valor da multa com o do vencimento mensal, para se perceber o que isso representa. Logo, confio no Vosso sentido de fazer justiça, adequada à situação concreta.

Com os melhores cumprimentos.

Lisboa, 16 de Dezembro de 2008



(João Manuel Furtado Antas Correia da Costa)

Exmo Sr

Dr António de Sousa e Menezes

De Ilustre Auditor-Coordenador do Tribunal de Contas

Assunto : Auditoria ao Programa do PIDDAC PO 19- Ofício nº
19867 de 3 de Dezembro

Foi com grande surpresa, e muita preocupação, que recebi a sua comunicação, agora que me encontro na situação de aposentado, após mais de 40 anos de serviço público, durante os quais nunca me tinha visto envolvido em casos deste tipo.

Apesar de já ter decorrido algum tempo sobre a minha participação na empreitada que referem, não me esqueço do tormento que foi admitir durante a execução da obra uma outra entidade pública, a Câmara Municipal de Cascais, com poderes de fiscalização. Não tenho razões de queixa dos meus Colegas dessa entidade, com os quais tentei levar a cabo a missão que me estava incumbida – fazer a obra – mas é sempre uma situação ingrata para as duas partes. Fazer obra em zonas de praias, com o permanente inconveniente para as pessoas que habitam e transitam por aí, pior ainda. Portanto, o critério de aceitar a realização de trabalhos que eram necessários para que a obra fosse terminada, era quase inevitável.

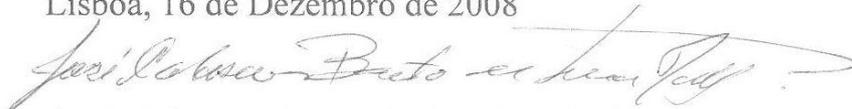
Como compreenderá, o facto de ter cessado o serviço, garante que nunca mais cometerei infracções com as que me imputam, ou quaisquer outras que tenham a ver com o INAG. E também compreenderá que os € 688,98, que pode ser a minha multa, me fazem falta para a economia familiar, conforme se depreende do valor da pensão, pelo que agradecia que reconsiderassem a Vossa posição.

dgjc 17 12'08 24180

Se alguma coisa correu mal, não é, naturalmente, agora corrigível. Porém, se isso aconteceu, não foi por deixar de ser feita a obra, e de os pagamentos a que a empreitada deu origem, têm relação directa e comprovada com o que foi feito. Como deve ter sido confirmado pelo Tribunal de Contas. Aí, a minha consciência está tranquila,

Com os melhores cumprimentos.

Lisboa, 16 de Dezembro de 2008

A handwritten signature in black ink, written in a cursive style. The signature appears to read 'José Calasans Barreto de Sena Martins'.

(José Calasans Barreto de Sena Martins)

Exmo Sr

Dr António de Sousa e Menezes

Ilustre Auditor-Coordenador do Tribunal de Contas

Assunto : Auditoria ao Programa do PIDDAC PO 19.Ofício nº 19868 de Dezembro de 2008 (Proc nº 10/08 – Audit. DA III .1)

Acuso a recepção da sua comunicação sobre a auditoria que foi executada pelo Tribunal de Contas ao INAG, e tenho a dizer, já que me é dada a possibilidade de participar neste processo, o que segue.

Lamento que, por incúria nossa, não tenham sido juntas à conta final da empreitada dos espaços públicos da Marginal, as listas que são de inclusão obrigatória, conforme afirmam. É um lapso, certamente, mas também uma imprudência, porque esses elementos existiam e existem no INAG, e podiam ter sido perfeitamente anexos. A nossa ideia era a de que bastaria um resumo dos trabalhos em causa, que estão na conta final, para cumprir as nossas obrigações. Aliás, bastaria a noção de que essa falta poderia vir a ser sancionadas nos termos que Vossa Excelência me comunicou, para que, em caso algum, tivesse sido cometida uma falta dessa natureza. Estou plenamente convencido que os elementos que estão arquivados no INAG esclarecem por que motivos foram colocados os trabalhos nos resumos da conta final, embora isso, conforme depreendo do que me comunica, não seja suficiente, para cumprir a lei.

Não reincidirei neste tipo de comportamento, agora que fiquei perfeitamente informado das minhas obrigações, nesse campo. Penso, contudo, que aplicar uma multa de € 1.440,00, perante o que são os vencimentos da função pública, é demasiado violento, para punir uma irregularidade que se fundou não no prejuízo do interesse público, mas numa errada convicção, que, com este processo, acaba em definitivo. Logo, pedia que reapreciassem a aplicação dessa multa, tendo em conta o contexto em que os factos ocorreram, bem como o meu percurso enquanto funcionário, no qual não existem quaisquer incidentes deste género.

Com os melhores cumprimentos.

Lisboa, 16 de Dezembro de 2008



(Armando José de Carvalho Moreira)

NTC 17 12'08 24181 1

Exmo. Senhor
Dr. António de Sousa e Menezes
Ilustre Auditor-Coordenador do Tribunal de Contas

Assunto: **Auditoria ao Programa do PIDDAC PO 19**

Antes do mais, e independentemente da aferição da minha responsabilidade nos actos que me são imputados, gostaria de informar Vossa Excelência de que todas as recomendações que entenderam produzir em relação à actividade do INAG, para o futuro, foram já acolhidas, e foram objecto de decisão da minha exclusiva responsabilidade, através dos seguintes despachos, de que estão juntas cópias, no final:

- a) Despacho nº 49, de 12 de Dezembro de 2008, sobre o regime de execução de "trabalhos a mais" e sobre a competência para a realização da despesa, e que corresponde às Vossas recomendações contidas nos pontos D.5. e D.6. (Documento nº 1);
- b) Despacho nº 47, de 12 de Dezembro de 2008, sobre a confirmação das condições locais previstas nos projectos, e que corresponde à Vossa recomendação contida no ponto D.7. (Documento nº 2);
- c) Despacho nº 44, de 12 de Dezembro de 2008, sobre a consulta de entidades externas, e que corresponde à Vossa recomendação contida no ponto D.8. (Documento nº 3);
- d) Despacho nº 45, de 12 de Dezembro de 2008, sobre a identificação dos trabalhos realizados em lista própria anexa à conta final, e que corresponde à Vossa recomendação contida no ponto D.9. (Documento nº 4);
- e) Despacho nº 48, de 12 de Dezembro de 2008, sobre a minimização de tempo a decorrer entre a abertura de propostas e a consignação da

obra, e que corresponde à recomendação contida no ponto D.10. (Documento nº 5);

- f) Despacho nº 46, de 12 de Dezembro de 2008, sobre a natureza das despesas inerentes à execução dos contratos, e que corresponde à recomendação contida no ponto D.11. (Documento nº 6).

Todos estes despachos são de cumprimento obrigatório por todos os que trabalham no INAG, e serão objecto da informação a prestadores de serviços que se relacionem com a matéria em causa, razão pela qual creio estarem reunidas as condições para que se não repitam as situações objecto de crítica. No que diz respeito à chamada de atenção para o que, além de poder constituir irregularidade, também nos colocava individualmente numa situação de risco, agradeço o Vosso contributo, apesar do carácter de sugestão punitiva que, infelizmente, contém.

Sendo-me dada a oportunidade de dizer o que tenho por bem, em relação à factualidade crítica, e ao seu enquadramento legal, tenho a expor o seguinte:

- a) Quanto ao tema da não submissão a despacho de Sua Excelência o Ministro, ou do Secretário de Estado que tivesse competência delegada, que ocorreu nos dois casos que referiram no relatório, e que, por isso, não contesto factualmente, creio ser evidente que só por inconsciência de que estava a ser cometida uma irregularidade tomei essa decisão. Na verdade, para alguém como eu que recebeu da parte de Sua Excelência o Ministro uma prova de confiança como foi a de, no seu despacho de delegação de competências, publicado a 14 de Dezembro de 2005, na II Série do *Diário da República*, ter visto ratificado todos os meus actos como Presidente (Documento nº 7), praticados desde a sua posse como membro do Governo, a 12 de Março de 2005, só por lapso poderia ter evitado a remessa dos processos a despacho superior, se o entendesse necessário. Aqui, houve uma clara falha do conselho jurídico, que me deveria ter alertado para não incorrer numa prática não regular, algo de que não tive oportunidade de correcção atempada. Acresce que, logo que tive conhecimento da situação, apresentei a matéria a Sua Excelência o Ministro, solicitando a respectiva ratificação, a qual não foi concedida exclusivamente por ter decorrido mais do que um ano sobre a prática dos actos (Documento nº 8). Logo, também fui eu que divulguei o problema, logo que dele me pude aperceber;

- N
- b) Quanto ao tema da falta de listas de “trabalhos a mais” e de “trabalhos a menos”, com os respectivos preços unitários pelos quais foram os primeiros liquidados, que devem acompanhar a conta final, só tenho a afirmar que desconhecia completamente que tal ocorria, só me tendo apercebido desta irregularidade com o Vosso relatório. Logo que soube o que se passava, emiti um despacho que acaba com tal prática, esperando que, assim, nunca mais se repita. Não contesto a verdade da assinatura da conta final, que referem, mas essa foi feita sem qualquer consciência de que nem tudo estava como deveria estar;
- c) No que diz respeito aos “trabalhos a mais”, que assim não foram considerados por Vossas Excelências, a matéria é de mais difícil justificação, sobretudo por que a empreitada em causa, por se situar na zona da Estrada Marginal, sempre seria um foco de problemas. O ambiente em que desenrolou a obra, com uma permanente intervenção dos serviços da Câmara Municipal de Cascais, não ajudou a um esclarecimento dos termos de execução dos trabalhos. Também aqui, e agora, agi no sentido de exigir algum rigor no enquadramento dos “trabalhos a mais”, sem deixar de constatar que o regime legal, que não admite a mínima margem de tolerância, é de um irrealismo gritante para quem conheça a realidade de execução de obras. Porém, acato a Vossa recomendação, pelo que, de ora em diante, preferiremos o cumprimento indeclinável das prerrogativas legais, ao invés de olhar preferencialmente para outros aspectos. Ainda assim, não há um cêntimo que tenha sido pago pelo INAG que não tenha tido correspondência em trabalhos efectivamente executados, como o demonstram os vários autos que permitiram que os pagamentos fossem feitos.

Finalmente, há um aspecto que não posso deixar de realçar, agora que sou confrontado com a contingência de me ser imposta uma penalização pecuniária. É esse o facto de, mesmo tendo em consideração que as multas foram aplicadas pelo mínimo, a sua soma atingir o montante muito significativo de € 5.445,00. Tendo em conta as razões concretas de cada falha, creio que é desproporcionada a sujeição a uma penalização pecuniária que equivale a uma muito relevante perda de retribuição por trabalho já prestado a favor do Estado, algo sobre o qual solicitava a Vossa actual reponderação.

Deixo ao Vosso critério a apreciação da matéria, e das sugestões de aplicação de multas, face ao que fiz após ter conhecimento do Vosso documento, e às explicações que, apesar de tudo, podem ser oferecidas quanto ao que vem censurado, tudo nos termos legais.

Com os melhores cumprimentos

Lisboa, 16 de Dezembro de 2008

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Orlando Manuel José de Castro Borges', written in a cursive style.

(Orlando Manuel José de Castro Borges)

Junta: 8 (oito) Documentos.



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exmo. Senhor
Director Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
19865	03 Dez. 08	P8627/2008	11 Dez. 08

ASSUNTO: **Parecer sobre a CGE 2007 – Auditoria ao PO 19 – Ambiente e Ordenamento do Território**

Cano Dr. José Tavares,

No âmbito das atribuições da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), cumpre-me formular algumas observações quanto a conclusões e recomendações do relatório de auditoria em referência.

• **3 – Conclusões / 3.3 – Acompanhamento e controlo**

O relatório conclui pela falta de fiabilidade e de actualização da informação carregada no SIPIDDAC e que o papel desempenhado pela DGO assenta essencialmente na verificação da «componente administrativa, designadamente a legalidade e a regularidade da despesa pública, mas não contempla a verificação física dos projectos, o que compromete a apreciação da boa gestão dos dinheiros públicos».

Salienta-se que não cabe à DGO o acompanhamento e o controlo da execução física e material dos projectos, como já foi referido em contraditório de relatórios anteriores. A precisão das atribuições dos serviços públicos envolvidos no controlo consta do artigo nº 1 do artigo 7º do Decreto-Lei nº 131/2003, de 28 de Junho, mas também das respectivas leis orgânicas, nomeadamente a alínea q) do nº 2 do artigo 2º do Decreto-Lei nº 80/2007, de 29 de Março, em vigor desde 01-04-2007: «Preparar e elaborar a proposta técnica do PIDDAC e proceder ao acompanhamento e avaliação da sua execução financeira, articulando com as entidades responsáveis pela coordenação dos fundos comunitários (...)».

Até Junho de 2007, o acompanhamento da execução física e material estava a cargo do Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP). O artigo 9º do Decreto-Lei de Execução Orçamental de 2007 (Decreto-Lei nº 50-A/2007, de 6 de Março) atribuiu a competência de avaliação física e material aos coordenadores dos Programas Orçamentais, como entidades responsáveis pelos objectivos dos Programas.



No âmbito das suas atribuições, a DGO faz o acompanhamento da execução financeira dos projectos. No entanto, porque a DGO tem a consciência de que o SIPIDDAC é a única aplicação informática que permite o registo de indicadores de execução física e material do PIDDAC e da importância deles para a avaliação da execução efectiva dos projectos, não se tem limitado ao acompanhamento e controlo da legalidade formal e da execução financeira, mas tem vindo a desenvolver um trabalho de monitorização dos projectos e programas inscritos em PIDDAC, elaborando relatórios trimestrais das anomalias detectadas, que têm sido levados ao conhecimento das entidades responsáveis pela respectiva execução. Esses relatórios abrangem a componente financeira, física e material, tendo por base a informação registada em SIPIDDAC. Estes relatórios, como os pareceres anuais sobre a concessão do "Visto" às despesas do PIDDAC, têm contribuído para maior actualização e melhor qualidade da informação registada no SIPIDDAC.

Nem sempre as recomendações formuladas neste âmbito pela DGO têm sido acolhidas positivamente pelos organismos.

Quanto ao Projecto 2700, que o TC refere traduzir despesas de funcionamento e não de investimento, foi uma situação detectada pela DGO no âmbito da monitorização referida, tendo sido concedido o "Visto" a título excepcional (Despacho do SEAO de 13-03-2008). No Orçamento de Estado para 2009, a situação foi corrigida, não tendo sido orçamentado em PIDDAC.

• 4 – Recomendações / C) À DGO e à SGMAOTDR

Quanto à adequação dos indicadores (Recomendação 3), remete-se para a observação formulada no ponto 3.3.

Relativamente ao registo atempado da informação em SIPIDDAC (Recomendação 4), a DGO emitiu instruções complementares para a execução orçamental de 2008 (Circular 1338-A, de 01-04-2008), para que o registo da execução física e material dos projectos passasse a ser trimestral, tornando possível a obtenção de informação mais atempada para a eventual tomada de decisões correctoras pelos gestores responsáveis. Porque esses registos eram, até então, semestrais e, muitas vezes, apenas anuais, o processo de adaptação dos organismos ao cumprimento da nova periodicidade de reporte de informação tem sido difícil, mas pode afirmar-se já que, globalmente, a informação registada em SIPIDDAC tem estado mais actualizada do que no período da auditoria.

Com os melhores cumprimentos, *e estima pessoal*

O Director-Geral

Luís Morais Sarmento





MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E
DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
SECRETARIA-GERAL

Exmo. Senhor
Director-Geral do
Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência

Sua comunicação

Nossa Referência
3442/DPCI

Rua de "O Século", 51 - 3º
1200-433 LISBOA
Telf: 21 323 15 00 Fax: 21 32315 39
e-mail: relacoes.publicas@sg.maotdr.gov.

**ASSUNTO: AUDITORIA AO PROGRAMA DO PIDDAC PO 19 – AMBIENTE E
ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO**

Através do ofício n.º 19863 de 2008.12.03, de V. Exa., recebeu esta Secretaria-Geral o Relato de Auditoria ao Programa do PIDDAC PO 19 – Ambiente e Ordenamento do Território, para apresentação das alegações convenientes, no exercício do contraditório.

Assim, no que envolve directamente a Secretaria-Geral do MAOTDR, enquanto entidade coordenadora do PO 19, relativamente às Conclusões, ponto 3.3. Acompanhamento e Controlo, e relativamente às Recomendações, ponto 4.C), há a apresentar as seguintes alegações:

1. O controlo da execução física é feito através da consulta da informação residente no SIPIDDAC, verificando-se se os indicadores de execução física são preenchidos, tendo sido efectuadas insistências para o seu preenchimento e correcção das deficiências detectadas, junto dos organismos responsáveis pela execução dos projectos.

Existem situações de erro, a vários níveis, que têm vindo a ser corrigidas à medida que o próprio sistema tem sido melhorado e se obtém uma validação mais detalhada e à medida que próprios utilizadores, onde estamos igualmente incluídos, vão conhecendo melhor a coerência do preenchimento desse tipo de informação, num sistema que exige um acompanhamento sistemático, quase constante. Em 2008 o carregamento da execução física passou a ser feito trimestralmente, sendo a exigência de controlo mais regular, a sua efectivação nem sempre foi conseguida de forma plena, dados os recursos escassos para um acompanhamento tão dedicado.

No que concerne a um efectivo controlo da execução física, tal teria que ser equacionado



**MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E
DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
SECRETARIA-GERAL**

Of. 3442/DPCI-08

(cont.)

no âmbito de uma estrutura adequada que permita a intervenção de técnicos habilitados nas diversas áreas para a verificação física dos projectos.

2. No que respeita às medidas para a implementação das recomendações constantes no Relato, a principal dificuldade encontrada pela Secretaria-Geral reside no preenchimento dos objectivos metas e indicadores, executados em muitas acções que reflectem a abrangência do conteúdo das medidas. Contudo deverão ser tomadas medidas no sentido de se obter uma maior aproximação aos objectivos programáticos e introdução de maior rigor na sua quantificação.

Terá que se ter em conta as situações de erro verificadas, não validadas pelo sistema, e deverão ser utilizados nos projectos unicamente os indicadores que forem definidos no programa.

Em 2009 será considerado um sistema de controlo de forma a garantir o registo da informação de acordo com a exigência actualmente estabelecida (actualização trimestral). Será igualmente contemplado um sistema de controlo da informação registada relativa à execução financeira.

Com os melhores cumprimentos.

A SECRETÁRIA-GERAL,

Maria Helena Fernandes



MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO
E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
INSTITUTO DA ÁGUA, I.P.
Gabinete do Presidente

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

V/ Referência	V/ Comunicação	N/ Referência	Data
		100/OB/2008	18-12-2008

ASSUNTO: AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS – PROGRAMA DO PIDDAC PO 19

Tenho a honra de comunicar a V. Exa que todas as recomendações feitas no documento do Tribunal de Contas foram já acolhidas pelo INAG, conforme os meus Despachos nº 44, 45, 46, 47, 48 e 49, que se anexam.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente

(Orlando Borges)

DCGC 23 12'08 24518



MINISTÉRIO DO AMBIENTE DO ORDENAMENTO DO
TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
INSTITUTO DA ÁGUA, I.P.
GABINETE DO PRESIDENTE

DESPACHO Nº 44/PRES/2008

Pelo presente despacho se determina que, antes de serem desencadeados os procedimentos pré-contratuais, e em especial, antes da decisão de contratar, prevista no artigo 36º, do Código dos Contratos Públicos, os serviços do INAG procedam a uma identificação, verificação e confirmação de qualquer entidade que tenha de ser legalmente consultada, e em caso positivo, se tal ocorreu, e face a que elementos concretos.

Lisboa, 11 de Dezembro de 2008

O Presidente

Orlando Borges



MINISTÉRIO DO AMBIENTE DO ORDENAMENTO DO
TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
INSTITUTO DA ÁGUA, I.P.
GABINETE DO PRESIDENTE

DESPACHO Nº 45/PRES/2008

Pelo presente despacho se determina que seja rigorosamente cumprido, pelos serviços do INAG, o disposto na alínea b), do nº 1, do artigo 221º, do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, para os contratos submetidos a este regime jurídico, e da alínea b), do artigo 400º, do Código dos Contratos Públicos, para os contratos que já devam obediência à legislação mais recente.

Assim, têm de ser em todos os casos anexas as listas de trabalhos a mais e a menos, e os preços unitários pelos quais foram pagos.

Lisboa, 11 de Dezembro de 2008

O Presidente

Orlando Borges



MINISTÉRIO DO AMBIENTE DO ORDENAMENTO DO
TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
INSTITUTO DA ÁGUA, I.P.
GABINETE DO PRESIDENTE

DESPACHO Nº 46/PRES/2008

Pelo presente despacho se determina que, antes de serem desencadeados os procedimentos pré-contratuais, e, em especial, antes da decisão de contratar, prevista no artigo 36º, do Código dos Contratos Públicos, os serviços do INAG procedam a uma identificação, verificação e confirmação de que as despesas em que se irá incorrer com a execução dos contratos são de investimento, ou, pelo contrário, decorrentes da actividade normal e continuada do funcionamento.

Lisboa, 11 de Dezembro de 2008

O Presidente

Orlando Borges



MINISTÉRIO DO AMBIENTE DO ORDENAMENTO DO
TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
INSTITUTO DA ÁGUA, I.P.
GABINETE DO PRESIDENTE

DESPACHO N.º 47/PRES/2008

Pelo presente despacho se determina que, antes de serem desencadeados os procedimentos pré-contratuais, e, em especial, antes da decisão de contratar, prevista no artigo 36.º, do Código dos Contratos Públicos, os serviços do INAG procedam a uma identificação, verificação e confirmação de que as condições existentes nos locais de execução dos trabalhos correspondem ao descrito no projecto, e produzam uma informação escrita e fundamentada a tal propósito.

No caso de projectos que tenham sido elaborados há mais de um ano, os serviços do INAG devem elaborar um relatório detalhado sobre a matéria atrás referida, para ser submetida a despacho do membro do Governo competente, para se decidir o desencadeamento, ou não, do procedimento pré-contratual.

Lisboa, 11 de Dezembro de 2008

O Presidente

Orlando Borges



MINISTÉRIO DO AMBIENTE DO ORDENAMENTO DO
TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
INSTITUTO DA ÁGUA, I.P.
GABINETE DO PRESIDENTE

DESPACHO Nº 48/PRES/2008

Pelo presente despacho se determina que, antes de serem desencadeados os procedimentos pré-contratuais, e, em especial, antes da decisão de contratar, prevista no artigo 36º, do Código dos Contratos Públicos, os serviços do INAG procedam a uma identificação, verificação e confirmação de que se encontram reunidas as condições para que não decorra um lapso de tempo anormal entre a abertura das propostas e a consignação.

Se existirem situações que venham a provocar dificuldade em realizar a consignação da obra, ou se os elementos que constituam os júris tenham sobrecarga de trabalho que possa provocar a execução da tarefa de análise de propostas, devem tais factos ser comunicados ao Presidente do INAG, com a eventual sugestão de adiamento da prática do acto de decisão de contratar, nos termos já apontados do artigo 36º, do Código dos Contratos Públicos.

Lisboa, 11 de Dezembro de 2008

O Presidente

Orlando Borges



MINISTÉRIO DO AMBIENTE DO ORDENAMENTO DO
TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
INSTITUTO DA ÁGUA, I.P.
GABINETE DO PRESIDENTE

DESPACHO Nº 49/PRES/2008

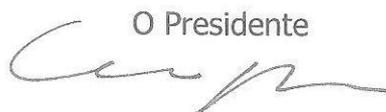
Pelo presente despacho se determina que em todos os casos em que se detecte a necessidade de execução de mais trabalhos do que aqueles que estão identificados nos contratos de empreitada, os técnicos directamente responsáveis da obra têm de identificar, de forma clara e separada, qual a "**circunstância imprevista**" que invocam, para que se possa aplicar o regime do nº 1, do artigo 370º, do Código dos Contratos Públicos.

Se se estiver perante a necessidade de reconhecimento da necessidade de **trabalhos de suprimento de erros e omissões**, igualmente tem de ser identificada, de forma clara e separada, qual a fundamentação de facto que sustenta esse reconhecimento, nos termos e para os efeitos do nº 4, do artigo 370º, do Código dos Contratos Públicos, e se o mesmo se deve a incúria de elaboração de projecto por parte do seu autor.

O disposto no parágrafo anterior é aplicável aos **contratos públicos de aquisição de serviços**, nos termos do artigo 454º, do Código dos Contratos Públicos.

Mais ainda se determina, em todos os processos que careçam de despacho superior, e que digam respeito à execução de qualquer tipo de contratos de que o INAG seja parte, que o técnico que elabore a primeira informação, e os sucessivos superiores hierárquicos que despachem nessa informação, confirmem e salientem **o valor do preço do contrato em causa**, de modo a evitar, em definitivo, que não sejam submetidos a decisão dos membros de Governo competentes todas as situações que dela carecem.

Lisboa, 11 de Dezembro de 2008

O Presidente

Orlando Borges