



# Auditoria ao aeroporto de Beja







---

# Auditoria ao aeroporto de Beja

NOVEMBRO 2010

---





### **Ficha Técnica**

#### COORDENAÇÃO GERAL

Maria Gabriela Ramos  
(Auditora Coordenadora do DA IX)

#### COORDENAÇÃO DA AUDITORIA

António Garcia  
(Auditor Chefe do DA IX)

#### EQUIPA AUDITORIA

Ana Dias  
Liliana Soares

#### CONSULTADORIA EXTERNA

José Trindade  
(Área de Engenharia Civil)

#### CONCEPÇÃO, ARRANJO GRÁFICO E TRATAMENTO DE TEXTO

Ana Salina

#### FOTOGRAFIAS

Cortesia da EDAB, SA

*Este Relatório de Auditoria está  
disponível no sítio do Tribunal de Contas  
[www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt)*

*Para mais informações sobre o Tribunal  
de Contas contacte:*

**TRIBUNAL DE CONTAS**  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 LISBOA

Tel: 00 351 21 794 51 00  
Fax: 00 351 21 793 60 33  
Linha Azul: 00 351 21 793 60 08/9  
Email: [geral@tcontas.pt](mailto:geral@tcontas.pt)





---

## COMPOSIÇÃO DA 2.<sup>a</sup> SECÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS QUE APROVOU ESTE RELATÓRIO

Relator:

Conselheiro José Manuel Monteiro da Silva

Adjuntos:

Conselheiro António José Avérous Mira Crespo  
Conselheiro António Manuel Fonseca da Silva

### ESTRUTURA GERAL DO RELATÓRIO

- I Sumário Executivo
  - II Corpo do Relatório
  - III Vista ao Ministério Público, Destinatários, Publicidade e Emolumentos
  - IV Anexos
- 







## ÍNDICE

I	SUMÁRIO EXECUTIVO .....	7
1.	INTRODUÇÃO .....	7
1.1.	Natureza e âmbito da auditoria .....	7
1.2.	Objectivos da auditoria.....	7
1.3.	Metodologia adoptada .....	7
1.4.	Colaboração de perito externo ao TC.....	8
1.5.	Condicionantes e limitações .....	8
1.6.	Exercício do Contraditório .....	8
2.	OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES GERAIS .....	8
2.1.	Objectivos do empreendimento .....	8
2.2.	A EDAB, S.A. ....	10
2.3.	A inoperacionalidade do empreendimento .....	11
2.4.	Contratação das empreitadas .....	13
2.4.1.	Organização dos processos de empreitada .....	14
2.4.2.	Contratação de fornecimentos e de prestações de serviços .....	15
2.4.3.	Publicitação das adjudicações de bens e serviços.....	15
2.5.	Derrapagens de prazo das empreitadas .....	15
2.6.	Encargo público do empreendimento .....	16
2.6.1.	Custo global com as empreitadas.....	17
2.6.2.	Custo com os contratos de aquisições de bens e serviços.....	18
2.6.3.	Custos de estrutura / funcionamento da EDAB, S.A. ....	18
2.6.4.	Outros custos necessários para operacionalizar o aeroporto.....	19
2.7.	Fontes de financiamento da obra.....	19
2.8.	Análise à matriz de gestão do empreendimento .....	20
2.8.1.	Dono da obra .....	20
2.8.2.	Projectos e assessorias .....	21
2.8.3.	Concurso .....	21
2.8.4.	Fiscalização .....	22
2.8.5.	Obra.....	22
2.8.6.	Desvios financeiros.....	22
2.8.7.	Desvios de prazos.....	22
2.9.	Recomendações .....	23



II	CORPO DO RELATÓRIO .....	23
3.	ENQUADRAMENTO GERAL DA OBRA .....	23
3.1.	Caracterização da obra.....	23
3.2.	Localização do aeroporto .....	23
3.3.	Características da infra-estrutura .....	24
3.4.	Cronologia do empreendimento.....	25
3.4.1.	Antecedentes.....	25
3.4.2.	Decisão de investimento .....	25
3.4.3.	Projectos .....	27
3.5.	Estudos prévios.....	28
3.6.	A inoperacionalidade do empreendimento.....	29
3.7.	Os intervenientes no empreendimento .....	31
4.	ANÁLISE DOS PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO .....	33
4.1.	Empreitadas – procedimentos adoptados.....	33
4.1.1.	Modalidades e regimes .....	35
4.1.2.	Sobrecustos dos contratos de empreitada .....	37
4.2.	Organização dos processos das empreitadas .....	38
4.3.	Publicitação das adjudicações de obras públicas.....	38
4.4.	Processo de contratação das aquisições de bens e prestação de serviços.....	38
4.4.1.	Modalidades e critérios de adjudicação.....	41
5.	EXECUÇÃO FÍSICA DO EMPREENDIMENTO.....	42
5.1.	O desvio físico dos contratos de empreitada .....	42
5.1.1.	Empreitada de Construção do aeroporto de Beja – Áreas Operacionais, Terraplenagens, Arruamentos e Estacionamentos.....	44
5.1.2.	Empreitada de Construção dos Edifícios da 1.ª Fase do Plano de Desenvolvimento do aeroporto de Beja .....	44
5.1.3.	Empreitada de Concepção / Construção da ETAR do aeroporto de Beja .....	45
6.	EXECUÇÃO FINANCEIRA DOS CONTRATOS .....	45
6.1.	A execução financeira dos contratos de empreitada .....	46
6.2.	A execução financeira dos contratos de aquisição de bens e serviços .....	47
7.	O CUSTO DA OBRA .....	48
7.1.	Custo directo da obra.....	48
7.2.	Empreitadas.....	49
7.2.1.	Empreitada das Áreas Operacionais, Terraplenagens, Arruamentos e Estacionamentos.....	49
7.2.2.	Empreitada de Construção dos Edifícios .....	50
7.2.3.	Trabalhos de alteração.....	51
7.2.4.	Revisão de preços .....	51
7.3.	Custo das aquisições de bens e serviços .....	52
7.4.	Expropriações .....	54
7.5.	Custos indirectos.....	55



7.5.1.	Custos de funcionamento / estrutura .....	55
7.5.2.	Encargos financeiros – dívida remunerada .....	56
7.5.3.	Custos ainda necessários incorrer para operacionalização do aeroporto .....	57
7.6.	A Estrutura de financiamento do empreendimento .....	58
III	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO, DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS .....	59
8.	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO .....	59
9.	DESTINATÁRIOS.....	59
10.	PUBLICIDADE.....	60
11.	EMOLUMENTOS.....	60
IV	ANEXOS.....	61



## ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – CUSTOS DOS CONTRATOS DE AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS .....	18
GRÁFICO 2 – FONTES DE FINANCIAMENTO .....	20
GRÁFICO 3 – CUSTO GLOBAL DA OBRA.....	48
GRÁFICO 4 – CUSTOS POR FONTES DE FINANCIAMENTO .....	49
GRÁFICO 5 – PERCENTAGEM DOS ENCARGOS ADICIONAIS DA EMPREITADA DE CONSTRUÇÃO DO AEROPORTO DE BEJA – TERMINAL CIVIL/1ª FASE .....	50
GRÁFICO 6 – PERCENTAGEM DOS ENCARGOS ADICIONAIS DA EMPREITADA DE CONSTRUÇÃO DOS EDIFÍCIOS DA 1ª FASE DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DO AEROPORTO DE BEJA .....	51
GRÁFICO 7 – EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS OPERACIONAIS.....	58



## ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES

ILUSTRAÇÃO 1 - FOTOS AÉREAS DA OBRA DO AEROPORTO DE BEJA .....	13
ILUSTRAÇÃO 2 - LOCALIZAÇÃO DO AEROPORTO DE BEJA .....	23
ILUSTRAÇÃO 3 - VISTA AÉREA DO AEROPORTO DE BEJA E RESPECTIVA PISTA, AO FUNDO A BA 11 .....	24
ILUSTRAÇÃO 4 - OBRAS DE CONSTRUÇÃO DO AEROPORTO DE BEJA .....	27
ILUSTRAÇÃO 5 - EMPREITADA DA CONSTRUÇÃO DOS EDIFÍCIOS DA 1ª FASE .....	27
ILUSTRAÇÃO 6 - CATCHMENT ÁREA DO AEROPORTO DE BEJA PARA 30, 60, 90 E 120 MINUTOS DE ACESSO RODOVIÁRIO .....	30





## ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 – MODALIDADE E REGIME DAS EMPREITADAS.....	14
QUADRO 2 – PRAZOS DE EXECUÇÃO DAS TRÊS PRINCIPAIS EMPREITADAS DO EMPREENDIMENTO .....	16
QUADRO 3 – ENCARGOS PÚBLICOS COM A CONSTRUÇÃO DO EMPREENDIMENTO .....	17
QUADRO 4 – CUSTO GLOBAL DAS EMPREITADAS .....	17
QUADRO 5 – SALDO DA CONTA – “TRABALHOS PARA A PRÓPRIA EMPRESA” .....	19
QUADRO 6 – PLANO DE INVESTIMENTO ADICIONAL DO AEROPORTO DE BEJA PARA 2011 A 2015 .....	19
QUADRO 7 – ESTRUTURA DAS FONTES DE FINANCIAMENTO DA OBRA .....	19
QUADRO 8 – CRONOLOGIA DO EMPREENDIMENTO .....	28
QUADRO 9 – EXTRACTO DA ANÁLISE SWOT DO AEROPORTO DE BEJA .....	29
QUADRO 10 – FACTORES DA INOPERACIONALIDADE DO AEROPORTO DE BEJA .....	31
QUADRO 11 – CONSEQUÊNCIAS DA INOPERACIONALIDADE .....	31
QUADRO 12 – EMPREITADAS ADJUDICADAS .....	34
QUADRO 13 – MODALIDADE, REGIME E CRITÉRIOS DE ADJUDICAÇÃO DAS EMPREITADAS .....	35
QUADRO 14 – PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO DE AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS .....	39
QUADRO 15 – TIPOS DE CONTRATOS DE AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS .....	41
QUADRO 16 – DESVIOS FÍSICOS DOS CONTRATOS DE EMPREITADAS .....	43
QUADRO 17 – EXECUÇÃO FINANCEIRA DOS CONTRATOS DA OBRA .....	45
QUADRO 18 – EXECUÇÃO FINANCEIRA DOS CONTRATOS DE EMPREITADAS .....	46
QUADRO 19 – EXECUÇÃO FINANCEIRA DOS CONTRATOS DE EMPREITADAS PRINCIPAIS .....	46
QUADRO 20 – EXECUÇÃO FINANCEIRA DOS CONTRATOS DE AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS .....	47
QUADRO 21 – EXECUÇÃO FINANCEIRA DO CONTRATO DE FISCALIZAÇÃO .....	47
QUADRO 22 – INDICADORES DO CUSTO GLOBAL DA OBRA .....	48
QUADRO 23 – CUSTOS DA EMPREITADA DE CONSTRUÇÃO DO AEROPORTO DE BEJA - TERMINAL CIVIL /1ª FASE (ÁREAS OPERACIONAIS, TERRAPLENAGENS, ARRUAMENTOS E ESTACIONAMENTOS .....	49
QUADRO 24 – CUSTOS DA EMPREITADA DE CONSTRUÇÃO DOS EDIFÍCIOS DA 1ª FASE DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DO AEROPORTO DE BEJA .....	50
QUADRO 25 – REVISÃO DE PREÇOS DAS EMPREITADAS .....	52
QUADRO 26 – CUSTO TOTAL DOS CONTRATOS DE AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS .....	53
QUADRO 27 – PROCESSO DE EXPROPRIAÇÕES DOS TERRENOS PARA EXECUÇÃO DO AEROPORTO DE BEJA .....	54
QUADRO 28 – EXPROPRIAÇÕES FONTES DE FINANCIAMENTO .....	54
QUADRO 29 – DESEMPENHO FINANCEIRO DA EMPRESA .....	55
QUADRO 30 – CUSTOS DE FUNCIONAMENTO .....	56
QUADRO 31 – CUSTOS COM O PESSOAL .....	56
QUADRO 32 – PLANO DE INVESTIMENTO ADICIONAL PARA O AEROPORTO DE BEJA (2011 A 2015) .....	57
QUADRO 33 – FONTES DE FINANCIAMENTO APROVADAS .....	58



## SIGLAS

<b>ABS</b>	Aquisição de bens e serviços
<b>ANA, S.A.</b>	Aeroportos de Portugal S.A.
<b>AVAC</b>	Aquecimento, Ventilação e Ar Condicionado
<b>BA</b>	Base Aérea
<b>BCP</b>	Banco Comercial Português S.A.
<b>CA</b>	Conselho de Administração
<b>CCDRA</b>	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo
<b>COBA, S.A.</b>	Consultores para Obras Barragens e Planeamento S.A.
<b>E</b>	Empreitada
<b>EDAB, S.A.</b>	Empresa de Desenvolvimento do aeroporto de Beja, S.A.
<b>EM</b>	Estrada Municipal
<b>EMFA</b>	Estado-Maior da Força Aérea
<b>ETAR</b>	Estação de Tratamento de Águas Residuais
<b>FA</b>	Força Aérea
<b>FAP</b>	Força Aérea Portuguesa
<b>FEDER</b>	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
<b>GEAFA</b>	Grupo de Engenharia de Aeródromos da Força Aérea
<b>IGOPTC</b>	Inspeção-Geral de Obras Públicas, Transportes e Comunicações
<b>IMT</b>	Imposto Municipal de Transacções
<b>INAC</b>	Instituto Nacional de Aviação Civil
<b>INCI</b>	Instituto da Construção e do Imobiliário
<b>IVA</b>	Imposto sobre o Valor Acrescentado
<b>Km</b>	Kilómetros
<b>LCA</b>	<i>Low Cost Airport</i>
<b>LCC</b>	<i>Low Cost Carriers</i>
<b>MDN</b>	Ministério da Defesa Nacional
<b>MOPTH</b>	Mistério das Obras Públicas, Transportes e Habitação
<b>NAV Portugal, E.P.E.</b>	Navegação Aérea de Portugal E.P.E.
<b>NE</b>	Nordeste
<b>PCN</b>	<i>Pavement Classification Number</i>
<b>Prota</b>	Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo
<b>PIDDAC</b>	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
<b>QCA</b>	Quadro Comunitário de Apoio
<b>QREN</b>	Quadro de Referência Estratégico Nacional
<b>RCM</b>	Resolução do Conselho de Ministros
<b>SA</b>	Sociedade Anónima
<b>SEE</b>	Sector Empresarial do Estado
<b>SOPOL, S.A.</b>	Sociedade Geral de Construções e Obras Públicas S.A.
<b>SW</b>	Sudoeste
<b>SWOT</b>	<i>Strengths Weaknesses Opportunities Threats</i>
<b>TAP</b>	Transportes Aéreos Portugueses S.A.
<b>TC</b>	Tribunal de Contas







## I SUMÁRIO EXECUTIVO

### 1. INTRODUÇÃO

#### 1.1. Natureza e âmbito da auditoria

1. No Plano de Fiscalização de 2009 do Tribunal de Contas foi prevista uma auditoria de custo-benefício (*Value for Money*) ao empreendimento aeroporto de Beja, que visa identificar e analisar as suas diversas fases, designadamente o seu planeamento, o processo de contratação, a execução física e financeira, bem como a actual gestão, tendo como objectivo nuclear aferir a sua mais-valia para a economia regional.

#### 1.2. Objectivos da auditoria

2. Tendo em consideração critérios de oportunidade, custo e eficácia, o desenvolvimento da presente acção visa identificar:
  - ✓ Os estudos e análises de custo-benefício realizados para fundamentar o desenvolvimento do projecto aeroporto de Beja;
  - ✓ Os objectivos que presidiram à realização do referido projecto;
  - ✓ Quais os procedimentos adoptados para a contratação do projecto;
  - ✓ As derrapagens e quais as suas causas, relativamente à calendarização inicial;
  - ✓ Os encargos totais envolvidos com a realização do empreendimento de acordo com as suas fontes de financiamento;
  - ✓ Todos os encargos adicionais que resultaram da execução física e financeira do empreendimento e os custos anuais de manutenção do aeroporto;
  - ✓ As razões que estiveram na origem dos encargos adicionais das derrapagens físicas do empreendimento;
  - ✓ Os factores que explicam a actual inoperacionalidade do empreendimento.

#### 1.3. Metodologia adoptada

3. A metodologia utilizada teve, genericamente, subjacentes os princípios, métodos e técnicas de auditoria adoptados pelo Tribunal e que constam do respectivo Manual de Auditoria e de Procedimentos, bem como as práticas e normas aceites pelas organizações internacionais de controlo público externo, como é o caso da INTOSAI, de que o Tribunal de Contas português é membro. Teve ainda em consideração as boas práticas utilizadas pelo *National Audit Office*<sup>1</sup> (Auditor Geral do Reino Unido) em trabalhos de igual natureza.
4. O trabalho de auditoria incluiu o exame dos seguintes elementos:
  - ✓ Resposta ao questionário elaborado e dirigido pelo TC ao dono da obra – EDAB – Empresa de Desenvolvimento do aeroporto de Beja, S.A.;
  - ✓ Contratos de empreitada e de prestação de bens e serviços;
  - ✓ Informação disponível em alguns sítios da internet, tais como [www.coba.pt](http://www.coba.pt);

<sup>1</sup> Instituição congénere do TC.



- ✓ Orientações Estratégicas para o Sistema Aeroportuária Nacional;
- ✓ A documentação de suporte às empreitadas;
- ✓ Legislação diversa;
- ✓ Papéis de trabalho relativos às entrevistas e reuniões de trabalho com responsáveis da EDAB, S.A.

Todos os valores apresentados no presente relatório são sem IVA.

#### 1.4. Colaboração de perito externo ao TC

5. O desenvolvimento desta acção contou com a colaboração de um perito em engenharia civil, contratado, para o efeito, no exterior, tendo o Tribunal garantido a sua independência técnica. Previamente à contratação do perito, o Tribunal certificou-se, igualmente, da ausência de qualquer conflito de interesses com a entidade auditada e, bem assim, avaliou as precedentes prestações deste técnico.

#### 1.5. Condicionantes e limitações

6. O Tribunal de Contas não pode deixar de referir a boa colaboração que, genericamente, foi prestada pela entidade auditada.

#### 1.6. Exercício do Contraditório

7. No sentido de dar cumprimento ao disposto na Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, alterada pela Lei n.º 48/06, de 29 de Agosto, nomeadamente nos seus artigos 13.º e 87.º, o juiz relator do processo enviou um relatório preliminar, com os resultados da auditoria, a coberto dos ofícios por si assinados, ao Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, à EDAB, S.A., e à ANA, S.A.. Este procedimento teve por finalidade permitir a todos os possíveis interessados nos resultados da auditoria do TC pronunciar-se sobre o conteúdo e conclusões daquele documento.
8. Daquele conjunto de destinatários todos se pronunciaram à excepção do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, tendo as respectivas respostas sido detalhadamente analisadas pelo Tribunal e devidamente acolhidas e introduzidas neste relatório, em tudo o que tenham contribuído para corrigir, aclarar ou precisar a matéria de facto, ou para melhor formular ou modelar as observações e as conclusões constantes do relatório preliminar.
9. Além disso, as respostas recebidas são inseridas num Anexo ao presente Relatório, dele fazendo parte integrante e tendo a mesma publicidade que aquele.

## 2. OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES GERAIS

### 2.1. Objectivos do empreendimento

10. A execução do projecto aeroporto de Beja apresentou os seguintes objectivos:
  - **Contribuir para o aproveitamento integral da infra-estrutura existente na BA11**, permitindo a **utilização comum por operações militares e civis**, com um **esforço de investimento relativamente reduzido** face às necessidades financeiras resultantes da construção de um aeroporto de raiz;
  - **Promover o desenvolvimento na região** de actividades ligadas ao sector da aviação civil, nomeadamente nas áreas do transporte de passageiros e carga e nas áreas da indústria aeronáutica, formação e logística;



- Promover a maior integração na rede de transportes e de módulos de ligação inter-modal, melhorando, de forma articulada, as acessibilidades regionais e nacionais e a sua conectividade às redes transeuropeias;
  - **Promover a criação de emprego qualificado**, quer de forma directa, quer com o desenvolvimento das actividades económicas situadas a montante e jusante do empreendimento.
11. Neste contexto, foram criados diversos grupos de trabalho no sentido de dar seguimento ao desenvolvimento dos trabalhos preparatórios relacionados com o aproveitamento civil da infra-estrutura aeroportuária de Beja ao nível do transporte de mercadorias e de passageiros, bem como ao apoio ao desenvolvimento industrial e agro-industrial.
  12. Em princípio, o turismo e a exportação de produtos agro-alimentares assegurariam a viabilidade do uso civil da Base Aérea de Beja, assim como, do ponto de vista técnico, seria possível a abertura ao tráfego civil da área de manobra e serviços de apoio às operações, numa nova área com as devidas adaptações técnicas à semelhança do que foi feito na Base Aérea das Lajes, nos Açores.
  13. Na altura, as áreas de negócio consideradas atractivas seriam o processamento de carga, o transporte a baixo custo (*low cost*) de passageiros e a manutenção de aeronaves. É neste contexto que é criada, em 2001, a EDAB - Empresa de Desenvolvimento do aeroporto Civil de Beja, S.A.. Contudo, esta empresa foi constituída com uma estrutura muito incipiente, sem qualquer staff técnico, pelo que teve de recorrer a contratos de outsourcing para assegurar a gestão, coordenação, elaboração e fiscalização dos diversos estudos e projectos associados ao empreendimento.
  14. A análise custo benefício realizada naquela data<sup>2</sup> concluiu que o aeroporto de Beja seria, muito provavelmente, viável do ponto de vista económico e financeiro.
  15. Todavia, constata-se que, até Maio de 2010, o aeroporto não tem contribuído para o desenvolvimento da região, nem para a criação de emprego. De facto, a actual situação do empreendimento, permite concluir que **não existem ainda nem operadores nem acessibilidades** e que Beja não tem acessos rodoviários e ferroviários eficientes para o resto do país e para a Europa.
  16. Em sede de contraditório, a EDAB, S.A também reconheceu a falta de acessibilidades do Empreendimento, afirmando que *“Quanto às vias de acesso este assunto foi tratado exhaustivamente em anos anteriores nas reuniões promovidas pela CCDRA no âmbito do PROTA, sendo reconhecida a urgência da sua execução”*. Mais refere, que esta é uma matéria que não é da sua competência, mas do Governo da República.
  17. Reportando à data da presente auditoria, não há evidência da contribuição do aeroporto para a promoção do desenvolvimento da região. O Alentejo é considerado uma das regiões menos desenvolvidas da União Europeia, com uma população idosa, e onde praticamente não existem actualmente indústrias nem empresas exportadoras, capazes de usufruir desta infra-estrutura. Acresce ainda que a própria actividade agrícola também tem vindo a diminuir. Actualmente, a exportação dos produtos Alentejanos é feita ora por mar, ora por terra, e não por via aérea.
  18. Neste ponto, a EDAB, S.A. veio referir que *“Não se entende como se pretende demonstrar a não viabilidade de um projecto pelo facto de não ter, até agora, “evidência da contribuição do aeroporto para a promoção do desenvolvimento da região”, quando a infra-estrutura não iniciou a operação.”*
  19. Relativamente a esta questão, o TC sublinha que já se passaram quase 10 anos desde o início da criação da empresa tendo as datas para o início da operação sido sucessivamente adiadas.

<sup>2</sup> O estudo de Viabilidade Económica e Financeira, realizado em 2001, concluiu que “O Empreendimento da utilização do aeroporto de Beja para fins civis é, com grande probabilidade, viável dos pontos de vista económico e financeiro”.



20. Esta empresa esclarece ainda que a estratégia de mercado que foi definida para garantir a sustentabilidade e rentabilidade do projecto do terminal civil de Beja está alicerçada em 5 pilares de desenvolvimento: 1-Tráfego de Passageiros em operações charter; 2 - Tráfego de Carga Aérea focalizada nas exportações da região; 3 - Manutenção de Aeronaves/Clusters Aeronáuticos sendo objectivo a captação de operadores de manutenção aeronaves nacionais e internacionais e eventuais empresas associadas; 4 - Estacionamento de longa duração; 5 - Desenvolvimento dos negócios complementares do vector não aviação.
21. A EDAB, S.A. acrescenta que “ *A prossecução desta estratégia foi protelada pela crise económica e financeira cujos efeitos ainda se fazem sentir.*”, referindo ainda que a data prevista para início de operações é o verão de 2011.
22. Por último, a EDAB, S.A. veio informar que “ *alguns empresários agrícolas se mostraram interessados no papel do aeroporto na exportação de produtos para a Europa por via aérea, questão a que tem vindo a ser dada atenção no contacto com operadores.*”
23. Também não existe, até ao momento, evidência de criação de emprego. Em termos demográficos, tem-se registado uma diminuição populacional bem como uma desertificação para outras zonas do país e do mundo.
24. Os estudos realizados, apontavam para um **potencial da actividade turística, na região de Beja e no Alentejo**. De facto, perspectivava-se a abertura de 5.000 novas camas em novos empreendimentos no Alentejo, até 2008, facto que não veio a acontecer, já que **a crise financeira** adiou os projectos turísticos programados para a região do Alqueva, o que levou ao desinteresse das companhias aéreas em voar para aquela região.
25. Daqui se infere que a generalidade daqueles objectivos pode estar seriamente comprometida.
26. Relativamente à questão da sustentabilidade, a EDAB, S.A. sublinha que “ *...um projecto desta natureza, em que o crescimento se encontra totalmente dependente da evolução das variáveis económicas regionais e nacionais, não se poderia esperar “milagres” da sua imediata transformação num projecto rentável no curto prazo*”
27. Na opinião da EDAB, S.A. a sustentabilidade deste projecto acentuar-se-á pelo facto de existir uma legislação recente que integra a exploração do Terminal Civil de Beja no objecto da concessão de exploração do serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil a atribuir à ANA, S.A.
28. O Tribunal considera que, por si só, a publicação da recente legislação, que prevê a concessão da exploração à ANA, S.A, não constitui qualquer garantia da sustentabilidade e do retorno do investimento.
29. Este projecto caracteriza-se também pelos sucessivos adiamentos da sua conclusão. Note-se que, no início de 2010, as empreitadas ainda não tinham autos de recepção provisória, nem eram previsíveis as datas de entrada em funcionamento, estando alguns procedimentos ainda por concretizar.

## 2.2. A EDAB, S.A.

30. A EDAB S.A. é uma empresa constituída sob a forma comercial, cuja actividade pressupõe a sua continuidade, no sentido da obtenção de proveitos e resultados positivos, visando, ainda, a criação de valor para os seus accionistas.
31. No decurso do exercício do contraditório, a EDAB, S.A. veio interrogar-se de que forma poderiam então ser atribuídos os fundos comunitários caso não fosse constituída uma sociedade.

32. No que respeita a esta matéria, o Tribunal esclarece que não é a forma sobre a qual se constituiu uma sociedade que garante o direito à obtenção de fundos comunitários, conforme resulta do Regulamento Específico – Mobilidade Territorial.
33. No entanto, constatou-se que esta empresa pública constituída sob a forma de sociedade anónima, **nunca apresentou qualquer Plano de Negócios, acumula prejuízos há quase dez anos, opera num quadro de total incerteza de viabilidade económica e financeira. Esta situação é explicada pelo facto de não existirem, ainda, as necessárias acessibilidades, os empreendimentos turísticos não serem ainda visíveis a as áreas potenciais de negócio se encontrarem ainda por definir.**
34. No tocante a esta questão, a EDAB, S.A. veio esclarecer que *“Foi dado a conhecer o Plano de Negócios inicial”*. O Plano de Negócios disponibilizado pela empresa aos auditores do T.C. foi um Plano de Marketing, e *“Os Estatutos da EDAB, como é sabido, não davam legitimidade para assumir o Plano de Negócios e contratualizar oportunidades de negócios. Ficou também claro que essa matéria foi atribuída à ANA, S.A.”*.
35. Por todas estas razões, deverá ser equacionado se esta será a melhor forma jurídica de o Estado levar por diante projectos desta natureza.

### 2.3. A inoperacionalidade do empreendimento

36. O projecto de **investimento realizado, por uma sociedade comercial, no aeroporto civil de Beja e que foi construído junto à Base Aérea 11 da Força Aérea, não tinha assegurada a sua viabilidade económica.**
37. As três valências que os estudos apontavam e nas quais o Governo se alicerçou, ou seja, o transporte de passageiros, o movimento de carga e a manutenção de aeronaves, estiveram na base da justificação da viabilidade do projecto.
38. O Estado deve promover o desenvolvimento regional do país na forma que considerar mais adequada. No entanto, a evidência até agora demonstrada não permite concluir que a via utilizada, através da constituição de Sociedade Anónima, seja a melhor forma de o fazer.
39. Existem diversos obstáculos e indefinições que obstam a que estejamos perante um projecto de características comerciais, como a constituição em forma de sociedade anónima faz pressupor.
40. De facto, a própria localização do aeroporto no Alentejo, que é considerado uma das regiões mais pobres da Europa, criará limitações, por exemplo, a que o turismo atinja os níveis de rentabilidade necessários.
41. Por outro lado, os **próprios estudos** que estiveram na base do investimento realizado em Beja, apontam para a **complementaridade do aeroporto Beja** aos aeroportos da Portela e de Faro, especialmente para as companhias de baixo custo (*low cost*), devido às limitações da sua pista.
42. Contudo, atento o facto de, à data de Maio de 2010, não existirem, ainda, quaisquer acessibilidades que visem estabelecer as necessárias ligações, quer rodoviárias, quer ferroviárias às instalações aeroportuárias de Beja, questiona-se como é que este aeroporto se poderá posicionar como complementar aos aeroportos da Portela e de Faro. Nesta data, está em construção o Itinerário Principal entre Sines e Beja (IP8)<sup>3</sup>, não sendo conhecido qualquer projecto de desenvolvimento ferroviário.
43. A utilização do aeroporto de Beja como **plataforma logística de carga** para escoamento dos produtos exportados da China para a América do Sul e para África, inicialmente prevista, ficou seriamente comprometida, na medida em que, recentemente, a República Popular da China firmou um acordo com um aeroporto na Alemanha para o efeito, uma vez que o aeroporto de Beja ainda não estava a operar, à

<sup>3</sup> Prevendo-se que a via abra ao tráfego em 2012.

data de Fevereiro de 2010. Acresce ainda o facto de as empresas nacionais que, nesta data, não considerando o negócio da carga aérea viável, optam antes por escoar os seus produtos através do mar ou por terra.

44. Em alternativa, este aeroporto tem sido agora equacionado para o **estacionamento** de aviões a baixo preço.
45. A pista foi inicialmente construída em lajes de betão e, posteriormente, reforçada em betão pré-esforçado, e tem um PCN de 45, encontrando-se apta para acolher aeronaves comerciais civis, no entanto, continua a não ter a solidez necessária para ser utilizada por aviões comerciais. Assim, necessita de obras adicionais que ascenderão a 8 milhões de euros, antes mesmo da inauguração da infra-estrutura. Este facto deveu-se a erro no modelo utilizado, o que não permitiu a certificação da pista, por não estar conforme com os requisitos exigidos pelo INAC para a operação da pista. Sobre esta questão constatou-se, porém, que não foram apuradas, pelo Dono da Obra, quaisquer responsabilidades.
46. A EDAB, S.A. dono da obra, em Fevereiro de 2010, encontrava-se num processo de transferência dos activos e passivos para a **ANA, S.A., que futuramente será a gestora do aeroporto de Beja, após a sua integração na rede dos demais aeroportos nacionais.**<sup>4</sup>
47. Apontava-se ainda como uma das vertentes passíveis de exploração do aeroporto a sua utilização pelas companhias de “charter” e de “low cost”.
48. Por outro lado, as taxas aeroportuárias, enquanto variáveis a ponderar pelas companhias aéreas na selecção dos destinos que servem, podem também influenciar a concorrência entre o aeroporto de Beja e o aeroporto de Faro.
49. Os objectivos estratégicos definidos para o aeroporto de Beja foram determinados por forma a que, **um ano antes do da abertura do aeroporto**, ficasse demonstrado existirem condições mínimas para a operação comercial.
50. Com efeito, os objectivos estratégicos assentaram em seis pilares fundamentais: “1) Envolver a Região no Apoio e Acompanhamento da Abertura do aeroporto: criar o GAAB – Grupo de Apoio do aeroporto de Beja; 2) Inaugurar simultaneamente o aeroporto e uma ligação à Europa: iniciar contactos com as LCC para centro da Europa e *Charters* para norte da Europa; 3) Inaugurar o IP8; 4) Tornar o transporte ferroviário uma alternativa válida a preços acessíveis; 5) Garantir a abertura de 5.000 novas camas em novos empreendimentos turísticos no Alentejo, até 2008; 6) Dinamizar a criação de ligações rodoviárias a partir do aeroporto e, fundamentalmente, a criação de ligações rodoviárias directas a Lisboa e ao Algarve”.
51. Em consequência, constata-se que a operacionalidade do aeroporto de Beja, na fase actual, está bastante comprometida já que nenhum objectivo estratégico se mostra cumprido, **maxime a falta de concretização de qualquer contrato de negócio aeroportuário com companhias de aviação.**
52. Apesar das diligências já efectuadas por parte da EDAB, S.A., junto de potenciais interessados na utilização do aeroporto de Beja, o interesse das companhias de aviação tem sido reduzido pelo facto de não haver uma concessão, que defina, concretamente, a natureza e a dimensão dos serviços de apoio e os preços a praticar do novo aeroporto.
53. Trata-se, por conseguinte, de definir o posicionamento do aeroporto de Beja, uma vez que este foi constituído sob a forma de uma sociedade comercial, no mercado das infra-estruturas aeroportuárias. Ora, esta situação, relativa à definição do modelo de negócio, já deveria ter sido ultrapassada na fase de planeamento do empreendimento, ou através do desenvolvimento deste projecto com uma configuração que não assentasse num modelo com custos e proveitos.

<sup>4</sup> Art.º 1 n.º 2, do Decreto-Lei n.º 33/2010, de 14 de Abril, “Integra também o objecto da concessão, a exploração do Terminal Civil de Beja, logo se verifique a respectiva certificação do terminal e das infra-estruturas aeronáuticas da Base Aérea n.º 11, necessárias para o efeito.”

54. A realidade indica que tanto a Ryanair como a TAP iniciaram, em Fevereiro de 2010, meros contactos exploratórios de **contratar com o dono de obra do aeroporto de Beja**, mas não apresentaram propostas interessadas ou interessantes, pelo que não existe qualquer relação comercial com a ANA, S.A..
55. Acresce, ainda, que<sup>5</sup> a própria ANA, S.A., sempre considerou este projecto pouco interessante para a sua estratégia de negócio, para mais tendo em atenção que, tanto a carga **mundial como o número de passageiros a voar, tem diminuído em resultado da crise financeira que ocorreu em 2008/2009**.
56. Em Maio de 2010, previa-se um cenário com um novo **adiamento da abertura ao público do aeroporto de Beja, apontando-se o Verão de 2011**.
57. A EDAB, S.A. em contraditório apresenta a seguinte visão do calendário das actividades operacionais:

CALENDÁRIO DAS ACTIVIDADES OPERACIONAIS DO AEROPORTO DE BEJA DE 2010 A 2011	
Verão de 2011	Início da operação comercial de aeronaves de passageiros/carga
No decurso de 2011	Prevê-se a atribuição das actividades de não-aviação, tais como, cafetaria /restaurante, publicidade, rent-a-car e entreposto de frio.

Fonte: EDAB, S.A.

## 2.4. Contratação das empreitadas



ILUSTRAÇÃO 1 - FOTOS AÉREAS DA OBRA DO AEROPORTO DE BEJA

58. Para a execução da totalidade do empreendimento, o dono da obra adjudicou **doze contratos de empreitadas** que totalizaram a quantia de **24.234.877,65€**.
59. **Constatou-se que cinco adjudicações foram realizadas por ajuste directo e o dono da obra, a EDAB, S.A., em cada uma, apenas procedeu à consulta da respectiva entidade adjudicatária.**
60. Nesta matéria, assinala-se que o **Tribunal de Contas, nos seus relatórios de auditoria, tem vindo a recomendar, no caso de adjudicações precedidas de ajuste directo, que os donos de obra procedam à consulta de, pelo menos, três entidades.**
61. Nas restantes empreitadas, o dono da obra utilizou o concurso limitado ou por negociação (na segunda empreitada mais volumosa) sem publicação de anúncio e, para as empreitadas com maior expressão financeira (três), o concurso público com publicitação internacional.
62. Neste procedimento **os princípios da transparência, da concorrência e da igualdade foram respeitados, na medida em que só através de um processo competitivo é que se pode alcançar a defesa dos interesses do Estado.**
63. Quanto à modalidade e regime das empreitadas, constatou-se que dez foram lançadas no regime de preço global e apenas uma empreitada no regime de série de preços. Sublinhe-se ainda o caso único da empreitada executada pela FAP, cujos elementos do processo são desconhecidos pelo dono da obra.

<sup>5</sup> De acordo com as declarações prestadas por um Vogal do CA da EDAB, S.A..

64. O quadro seguinte sintetiza o exposto:

#### QUADRO 1 – MODALIDADE E REGIME DAS EMPREITADAS

Unidade: euros

Designação da empreitada	Tipo de procedimento	Tipo de empreitada	Valor de adjudicação
Aeroporto de Beja Terminal Civil 1.ª fase – Áreas Operacionais, Terraplenagens, Arruamentos e Estacionamentos E1	Concurso público internacional	Preço global	9 946 998,14
Construção dos Edifícios da 1.ª fase do Plano de Desenvolvimento do aeroporto de Beja – E2	Concurso por negociação sem publicação de anúncio	Preço global	9 547 836,51
Empreitada de Concepção e Construção da ETAR do aeroporto de Beja – Terminal Civil – 1.ª Fase-E3	Concurso público internacional	Preço global	899.579,47
Empreitada de Construção do Pátio de Cargas e Descargas	Ajuste directo	Preço global	61.445,24
Construção dos arranjos exteriores dos edifícios da 1ª fase do aeroporto de Beja	Ajuste directo	Preço global	149.504,42
Alargamentos descontínuos da EM – 528-2"	Concurso limitado sem publicação de anúncio	Série de Preços	70.881,92
Construção da junta de ligação do caminho de circulação para aeronaves entre a pista principal da BA 11	Ajuste directo	Preço global	24.192,68
Construção da linha subterrânea a 30 KV para o aeroporto de Beja	Concurso limitado sem publicação de anúncio	Preço global	134.679,89
Sistema de Tratamento de Bagagens – Edifício do terminal de passageiros	Concurso público internacional	Preço global	645.641,13
Alargamento dos Caminhos de ligação entre as pistas	Sem elementos	Sem elementos	2.649.908,25
Construção da sala Técnica de Telecomunicações da PT	Ajuste directo	Preço global	32.450,00
Mobiliário de fabrico especial - frentes de loja e sinalização de aerogare	Ajuste directo	Preço global	71.760,00
<b>Total</b>			<b>24.234.877,65</b>

Fonte: EDAB, S.A.

#### 2.4.1. Organização dos processos de empreitada

65. A análise dos elementos dos processos de empreitada evidenciou a existência de algumas debilidades na informação, concretamente no que concerne à falta de preparação e a falhas de gestão das empreitadas.
66. Esta situação deveu-se ao facto de o dono de obra apresentar uma **estrutura de recursos humanos bastante reduzida, associada ainda à falta de uma estrutura de obra** que permitisse dar uma resposta eficiente em todas as valências dos processos de empreitada.
67. Nesta matéria, regista-se o facto de o **dono de obra nunca ter nomeado um gestor de empreendimento, com funções específicas na obra ab initio**. Apenas existiu um engenheiro da EDAB, S.A., que liderou e conduziu os processos de contratação.
68. No entanto, a EDAB, S.A. sublinhou que a sua própria administração exerceu as funções de gestão do empreendimento, utilizando o Consórcio Fase / Gestécnica, *“as capacidades técnico profissionais de cada um dos seus membros, nas respectivas especialidades, bem como os recursos humanos e quadros técnicos da EDAB, S.A.”*
69. De sublinhar, ainda, que a empreitada das Áreas Operacionais, Terraplenagens, Arruamentos e Estacionamentos, **registou a execução de trabalhos a mais, mas que estes não foram formalizados através de um contrato adicional, o que contraria o nº 7 do art.º 26º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março**.
70. Por outro lado, verificou-se que o concurso limitado sem publicação de anúncio, referente à empreitada de “construção da Linha Subterrânea a 30KVA”, cujo preço base foi 153.607,00€, **excedeu o montante máximo previsto no regime jurídico de empreitadas de obras públicas, no seu art.º 48.º, para aquelas adjudicações**. Com efeito, a lei dispõe que se observe o limite de 124.699,47€ para a realização daquele tipo de concurso. Constatou-se, pois, que não foi o caso, pelo que o dono de obra, a EDAB, S.A. deveria ter lançado o procedimento de concurso público para aqueles trabalhos, de modo a observar aquele preceito legal.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Contrato adjudicado por 134.679,89€, sem IVA.

<sup>7</sup> Em sede de contraditório, esta matéria não foi contestada, pela EDAB, S.A..





#### 2.4.2. *Contratação de fornecimentos e de prestações de serviços*

71. Constatou-se que o dono da obra adjudicou 34 contratos de aquisição de bens e serviços, no valor total de **3.612.589,72€**, para realizar actividades como estudos e projectos, assessoria técnica, equipamento/trabalhos complementares e fiscalização. De destacar que só com a fiscalização o dono da obra despendeu **1.830.605,00€**, ou seja, cerca de 51% daquela quantia.
72. Nas adjudicações realizadas, verificou-se que predominou o ajuste directo (17 adjudicações incluindo os adicionais) e a consulta prévia (13 adjudicações). Sublinhe-se que nos contratos adjudicados através da consulta prévia, o dono da obra consultou um **número de entidades díspares que oscilaram entre 3 e 11, o que demonstra a falta de critérios fixados sobre esta matéria.**
73. De sublinhar ainda que em dois procedimentos efectuados por ajuste directo, somente foi consultada a entidade adjudicatária do contrato. O TC reitera que a falta de consulta ao mercado, consubstanciada, em especial, na **adjudicação por ajuste directo**, quando praticada por entidades públicas, **não revela uma boa prática** que defenda adequadamente os **princípios da concorrência, da transparência e da publicidade, ainda que seja legalmente possível** (Relatório n.º 9/2009 – 2.ª Secção).
74. Por outro lado, **também não foram definidos os critérios de adjudicação aplicados na selecção dos contraentes, ou seja, não ficou demonstrado que outros fornecedores poderiam apresentar propostas alternativas em condições porventura mais vantajosas.**

#### 2.4.3. *Publicitação das adjudicações de bens e serviços*

75. Em sede de aquisições de bens e serviços, o dono da obra, a EDAB, S.A., tratando-se de uma empresa de capitais públicos, deve adoptar o princípio estatuído no n.º 13 da RCM n.º 49/2007, de 28 de Março – **Princípios de Bom Governo das empresas do SEE**, na qual se estabelece o dever de as empresas públicas divulgarem “...os procedimentos adoptados em matéria de aquisição de bens e serviços e adoptar os critérios de adjudicação orientados por princípios de economia e eficácia que assegurem a eficiência das transacções realizadas e a igualdade de oportunidades para todos os interessados habilitados para o efeito. Anualmente, as empresas detidas pelo Estado devem divulgar todas as transacções que não tenham ocorrido em condições de mercado, bem como uma lista dos fornecedores que representem mais de 5% do total dos fornecimentos e serviços externos, se esta percentagem corresponder a mais de um milhão de euros”.

#### 2.5. *Derrapagens de prazo das empreitadas*

76. **As três principais empreitadas foram objecto de prorrogações do prazo.** A empreitada das Áreas Operacionais, Terraplenagens, Arruamentos e Estacionamentos teve uma prorrogação de prazo de 132 dias. Contudo, considerando a data do auto de recepção provisória<sup>8</sup> a obra sofreu um desvio significativo de 643 dias.
77. Também a empreitada de construção dos edifícios sofreu uma prorrogação de prazo de 346 dias. Considerando a data do auto de recepção provisória<sup>9</sup>, constatou-se que esta empreitada sofreu um desvio de 625 dias.
78. Resta a empreitada de concepção / construção da ETAR que teve uma prorrogação de prazo de 251 dias. No entanto, o dono de obra informou que a data do auto de recepção provisória aponta para Julho de 2010, pelo que o desvio contratual será de 427 dias.
79. O quadro seguinte ilustra o que antecede:

<sup>8</sup> 31 de Dezembro de 2009.

<sup>9</sup> 31 de Dezembro de 2009.



**QUADRO 2 – PRAZOS DE EXECUÇÃO DAS TRÊS PRINCIPAIS EMPREITADAS DO EMPREENDIMENTO**

Empreitadas	Prazo de execução previsto no contrato	Auto de recepção provisória	Desvios	
			N.º de dias	%
Áreas, Operacionais, Terraplenagens, Arruamentos e Estacionamento	Até 03/03/08	31/12/09	643	176
Construção de edifícios	Até 27/03/09	31/12/09	625	322
Concepção / Construção ETAR	Até 02/06/09	31/07/10	427	203

Fonte: EDAB, S.A.

80. Em regra, os desvios físicos verificados nas empreitadas prenderam-se com as seguintes causas: erros e omissões do projecto de execução, dificuldades na entrada da Base Aérea, substituição de uma conduta, demoras na regularização do projecto de execução e falta de coordenação entre especialidades.
81. Sobre as derrapagens de prazo das empreitadas, a EDAB S.A. informou que *“as vicissitudes que originaram atraso na execução do projecto ocorreram por razões não imputáveis à EDAB, S.A., tendo origem em factos impostos, ou em causas naturais, como a doença grave de um elemento fundamental da equipa projectista, ou, ainda, em causas técnicas ou legais, que a EDAB, S.A. não podia controlar”*.
82. Associados aos desvios contratuais das empreitadas, constatou-se também a não abertura ao público na data prevista: 2008. **Em Maio de 2010, apontou-se o Verão de 2011 como a data prevista para a inauguração do empreendimento e da consequente disponibilização do bem aos utentes.**

## 2.6. Encargo público do empreendimento

83. Para o encargo público com a construção do aeroporto de Beja concorreram cinco componentes, a saber: custos com empreitadas, custos com aquisição de bens e serviços, expropriações, encargos de estrutura / funcionamento da EDAB, S.A., e, ainda, custos para operacionalizar o aeroporto.
84. Com efeito, foram adjudicados **12 contratos de empreitada**, em regime de concurso público com publicitação internacional, ajuste directo, concurso limitado sem publicação de anúncio e concurso por negociação sem publicação de anúncio, através da modalidade de preço global e de série de preços, no montante global de **26.561.818,05€<sup>10</sup> + IVA**
85. Já o custo com a celebração de 34 contratos de aquisição de bens e prestação de serviços **totalizou 3.612.589,72€ + IVA**
86. Concorreu também para o custo global da obra o montante pago pela EDAB, S.A. com as **expropriações dos terrenos** necessários para a execução da infra-estrutura, que se cifrou em **1.191.591,08€**.
87. Em resultado de a inauguração da infra-estrutura ter sido sistematicamente adiada, a empresa EDAB, S.A., acumulou, entre 2001 e 2009, **custos de estrutura / funcionamento**, no montante aproximado a **quatro milhões de euros**.
88. Por último, constatou-se que são ainda necessários despende cerca de **39 milhões de euros para a operacionalização da infra-estrutura e dar cobertura a défices de exploração da empresa EDAB, S.A.**, veja-se a este propósito o ponto 2.6.4..
89. Em sede de contraditório a EDAB, S.A. refere que os custos de operacionalização da infra-estrutura “não se refere à operação imediata da infra-estrutura, mas aquilo que num horizonte futuro seria interessante ter, contando com um aumento da placa de estacionamento, pressupondo-se o que seria necessário para se desenvolver o empreendimento até à sua capacidade máxima, incluindo a 2ª fase do Plano Director, sem qualquer constrangimento físico ou operacional”.
90. O quadro seguinte evidencia bem o exposto:

<sup>10</sup> Este valor inclui para além dos valores de adjudicação, os respectivos encargos adicionais ou sobrecustos dos contratos de empreitadas.



**QUADRO 3 – ENCARGOS PÚBLICOS COM A CONSTRUÇÃO DO EMPREENDIMENTO**

Unidade: euros

Encargo Público com o Empreendimento	
Empreitadas	26.561.818,05
Aquisição de bens e serviços	3.612.589,72
Expropriações	1.191.591,08
EDAB, S.A. / custo de estrutura / funcionamento	4.000.000,00
Custos previsíveis de operacionalização da infra-estrutura <sup>11</sup>	39.000.000,00
<b>Total</b>	<b>74.365.998,85</b>

Fonte: EDAB, S.A.

**2.6.1. Custo global com as empreitadas**

91. Conforme já referido, **o custo total com as adjudicações dos contratos de empreitada atingiu 26.561.818,05€, ou seja, mais 2.340.131,53€, do que o valor inicial de adjudicação (24.234.877,65€), a que corresponde um desvio contratual global, só das empreitadas, de 10%.**
92. No que respeita às componentes dos encargos adicionais suportados com os contratos de empreitada para a construção do aeroporto de Beja, os resultados apurados foram os seguintes:

**QUADRO 4 – CUSTO GLOBAL DAS EMPREITADAS**

Unidade: Euros

Empreitadas	Total
Valores de adjudicação	24.234.877,65
Encargos adicionais ou sobrecustos	2.340.131,04
Trabalhos mais/menos	433.211,70
Erros Omissões	538.129,52
Indemnizações Estaleiro	130.970,00
Indemnizações Encargos Indirectos	177.050,23
Revisões Preços	1.060.769,59
<b>Total</b>	<b>26.561.818,05</b>

Fonte: EDAB, S.A.

93. Para o desvio médio global de 10%, relativamente ao valor adjudicado inicialmente, contribuirão fundamentalmente os encargos pagos com **revisões de preços, erros e omissões de projecto e trabalhos a mais.**
94. Quanto aos custos com os **trabalhos a mais**, verificaram-se encargos desta natureza apenas na empreitada das Áreas Operacionais, Terraplenagens, Arruamentos e Estacionamentos, da 1.ª Fase, Terminal Civil, no montante total de **433.211,70€ + IVA**
95. Porém, estes trabalhos apresentam como **fragilidade processual o facto de o dono da obra não ter celebrado o respectivo contrato adicional**, de acordo com o previsto na legislação em vigor.
96. Na componente **revisões de preços**, foram imputados custos à empreitada das Áreas Operacionais, Terraplenagens, Arruamentos e Estacionamentos e à empreitada de construção dos Edifícios do aeroporto de Beja.
97. Os custos com as **revisões de preços totalizaram 1.060.769,59€, ou seja, cerca de 4%** do montante total com as empreitadas.

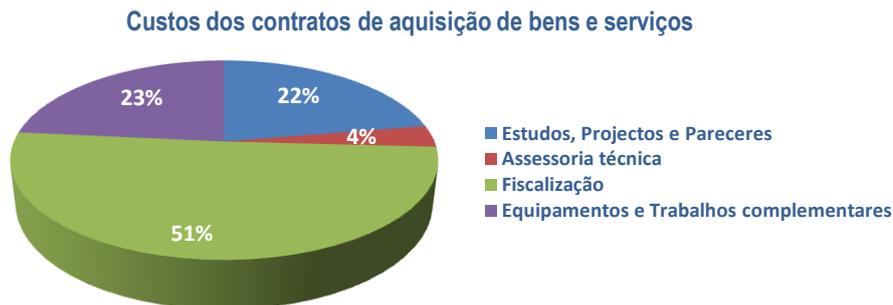
<sup>11</sup> Trata-se de custos que a EDAB, S.A. prevê assumir com a operacionalização da infra-estrutura, bem como, dar cobertura a défices de exploração.

98. De referir ainda os custos residuais com as indemnizações de estaleiro e as indemnizações de encargos indirectos se cifraram em 308.020,23€, ou seja, cerca de 1,2% do custo total da obra.

### 2.6.2. Custo com os contratos de aquisições de bens e serviços

99. O custo total com os contratos de aquisição de bens e serviços ascendeu a 3.612.589,72€ + IVA, do qual 2.575.656,72€, ou seja, 71,3%, respeitou ao valor inicial de adjudicação e 1.036.933,00€ (28,7%) a encargos adicionais decorrentes do prolongamento do contrato de fiscalização celebrado com o consórcio Fase / Gestécnica e a pagamentos relativos a outros contratos adicionais.

#### GRÁFICO 1 – CUSTOS DOS CONTRATOS DE AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS



Fonte: EDAB, S.A.

100. De acordo com o gráfico supra, verificou-se que o custo total com os contratos de aquisição de bens e serviços se encontra repartido da forma que se segue: estudos, projectos e pareceres 807.729,65€ (22%); a assessoria técnica totalizou 126.588,00€ (4%); 1.830.605,00€ (51%) corresponde a custos com a fiscalização e respectivos encargos adicionais; 847.667,07€ (23%) dizem respeito a custos com equipamentos e trabalhos complementares.

101. De destacar o **contrato de fiscalização** celebrado com o consórcio Fase / Gestécnica, por concurso público com publicitação internacional, que teve sobrecustos no montante de **934.860,00€, a que corresponde 104,3% do valor de adjudicação**, com a agravante de nunca terem sido formalizados num contrato adicional.

### 2.6.3. Custos de estrutura / funcionamento da EDAB, S.A.

102. Desde 2001, data em que foi criada a EDAB, S.A. até 2009, **esta empresa não tem apresentado receitas**, com excepção das resultantes da venda de cadernos de encargos / programas de concursos e subsídios oriundos quer do Estado quer da União Europeia.

103. De salientar que as únicas receitas arrecadadas pela EDAB, S.A., ao longo de nove anos, totalizaram 734 mil euros.

104. Note-se que esta empresa foi constituída sob a forma de sociedade comercial, cujo objectivo deveria ter presente a capacidade para gerar receitas, lucros e evidenciar viabilidade económica e financeira, o que na realidade não tem sucedido, uma vez que **só tem acumulado prejuízos**.

105. Trata-se na prática de uma **empresa instrumental, veiculada através de uma sociedade projecto**, cuja forma comercial, de sociedade anónima, se questiona ou merece reservas. Não estando em causa a legitimidade do Governo em realizar os projectos de desenvolvimento regional que considera adequados para o país, mas através de outro instrumento jurídico que não prosseguisse objectivos comerciais.

106. Os sucessivos adiamentos da entrada em exploração da infra-estrutura aeroportuária, contribuíram para o agravamento dos encargos de estrutura e funcionamento da EDAB, S.A., que se cifraram em **cerca de quatro milhões de euros**:



## QUADRO 5 – SALDO DA CONTA – “TRABALHOS PARA A PRÓPRIA EMPRESA”

Unidade: Euros

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Trabalhos para a própria empresa	273.809	328.317	273.967	449.131	430.570	251.117	367.075	453.513	1.061.104	3.888.603

Fonte: EDAB, S.A.

107. As duas grandes rubricas responsáveis pelos custos de funcionamento da empresa são fundamentalmente os fornecimentos e serviços externos e os custos com pessoal, representando estes últimos mais de 50% daqueles custos durante os nove anos de actividade da empresa.

## 2.6.4. Outros custos necessários para operacionalizar o aeroporto

108. Merece sérias reservas o facto de o Estado ter procedido à criação de uma empresa pública, cujo volume de negócios, passados nove anos, é inexistente, onde já foram gastos cerca de 35 milhões de euros, em custos directos da obra e custos de funcionamento da EDAB, S.A., sendo ainda necessário **despender mais 39 milhões de euros para operacionalizar o aeroporto, bem como dar cobertura a défices de exploração da empresa até 2015:**

## QUADRO 6 – PLANO DE INVESTIMENTO ADICIONAL DO AEROPORTO DE BEJA PARA 2011 A 2015

Unidade: Euro

Investimento	Montante
Reforço da Pista e pavimentos (PCN 55) / Sistema de combustíveis/Terraplenagens de desgaste / Modificação do sistema de retenção de aeronaves / Conclusão da 2.ª fase do Plano Director)	24.450.000,00
Cobertura dos déficits de exploração de 2011 a 2015	14.500.000,00
<b>TOTAL</b>	<b>38.950.000,00</b>

Fonte: EDAB, S.A.

109. No total, esta obra **vai custar cerca de 74 milhões de euros aos contribuintes**, agravado pelos sucessivos adiamentos ao público da sua entrada em exploração.
110. Merece, ainda, reserva a capacidade real de a EDAB, S.A. para apontar como provável, uma data próxima do **ano 2020, para atingir o ponto de equilíbrio<sup>12</sup>**, num quadro em que a **viabilidade económica financeira do projecto não foi, na realidade, assegurada, perspectivando-se assim, quase 20 anos de prejuízos sucessivos de exercício.**

## 2.7. Fontes de financiamento da obra

111. A estrutura de financiamento aprovado para a construção do aeroporto de Beja foi repartida por três fontes conforme resulta do quadro seguinte:

## QUADRO 7 – ESTRUTURA DAS FONTES DE FINANCIAMENTO DA OBRA

Unidade: Euro

Financiamento Aprovado		
Público		Comunitário
SEE	Administração Central	União Europeia
EDAB, S.A.	PIDDAC	FEDER
11.177.892,79	6.988.844,00	13.199.262,06
<b>Total 31.365.998,85</b>		

Fonte: EDAB, S.A.

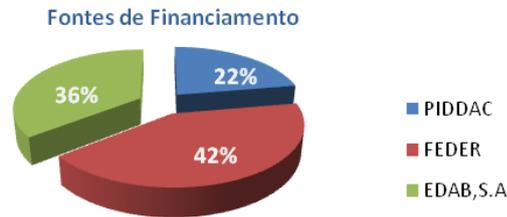
112. O **custo total aprovado** do projecto de cerca de **31,4 milhões de €** foi, essencialmente, suportado por **verbas provenientes do endividamento da EDAB, S.A., (36%)** e de fundos públicos oriundos de **transferências orçamentais do PIDDAC (22%)**.

<sup>12</sup> Data a partir da qual as receitas de exploração do empreendimento permitirão igualar os respectivos custos operacionais.



113. Adicionalmente, esta empresa veio a beneficiar de **financiamento comunitário do FEDER, que absorveu a maior parcela, ou seja, cerca de 42%**.<sup>13</sup>

#### GRÁFICO 2 – FONTES DE FINANCIAMENTO



Fonte: EDAB, S.A.

114. Daqui se infere que a segunda maior parcela de financiamento, que foi suportada pela EDAB, S.A., por via dos capitais próprios da empresa e o restante exclusivamente obtido com recurso ao mercado financeiro, com o conseqüente impacto negativo, em termos de encargos financeiros, para a EDAB, S.A., ascenderam a cerca de 11 milhões de euros.

115. **Todavia, verificou-se que os rendimentos das aplicações financeiras, em termos globais, acabaram por compensar os encargos financeiros.**

116. Note-se, igualmente, que, apesar desta empresa **não gerar receitas**, o que significa que não tem autonomia financeira, a sua **dívida bancária não foi reflectida nas contas públicas, à semelhança do que se verifica em outras empresas públicas.**

## 2.8. Análise à matriz de gestão do empreendimento

### 2.8.1. Dono da obra

#### 2.8.1.1. Capacidade técnica

117. **O dono da obra do aeroporto de Beja caracterizou-se por ter uma estrutura incipiente, tendo a necessidade de recorrer a contratação externa** para entre outros serviços: (a) controlo e coordenação de estudos e projectos e apoio à gestão do empreendimento; (b) elaboração dos projectos necessários, nomeadamente infra-estruturas, edifícios e áreas operacionais; (c) estudo de impacto ambiental, Plano Director, estudo geológico e sísmico, e determinação da classificação de pavimentos das pistas do aeroporto; (d) estudos e análises económicas, financeiras, e de mercado; (e) gestão, coordenação e fiscalização das várias empreitadas.

118. Para além disso, como a **EDAB, S.A. não possui equipa técnica, não dispõe de manual de procedimentos internos nem processo interno de avaliação de funções.**

#### 2.8.1.2. Definição do programa preliminar do projecto

119. Verificou-se que o **programa preliminar apresentado cumpriu em boas condições os requisitos a que devia obedecer**, embora com a omissão dos condicionalismos económicos do empreendimento.

120. No que se refere ao concurso de concepção/construção da ETAR, foi contratada a empresa AMBIENTAR para preparar o programa preliminar e caderno de encargos, sendo responsabilidade do proponente apresentar o anteprojecto a concurso.

<sup>13</sup> A EDAB, S.A. acrescenta em contraditório, que “ainda existem candidaturas em execução financeira e, portanto, esta parcela será superior ao aqui indicado por contrapartida da diminuição da parcela suportada pela EDAB, S.A., em grande parte obtida com recurso ao mercado financeiro e amortizada na proporção do recebimento do subsídio do FEDER.”



## 2.8.1.3. Gestor do empreendimento

**121. O dono da obra não nomeou o gestor do empreendimento.** Em alternativa foi nomeado um engenheiro, que liderou e conduziu todos os processos de contratação e acompanhamento das diferentes assessorias, elaboração de projectos, fiscalização e coordenação das várias empreitadas, preparação e lançamento de concurso, análise das propostas e adjudicação, etc. Em alternativa, a EDAB, S.A. contratou o Consórcio Fase / Gestécnica que assegurou a gestão / fiscalização do empreendimento.

## 2.8.2. Projectos e assessorias

### 2.8.2.1. Contratação dos projectistas

**122. O dono da obra, a EDAB, S.A, recorreu à contratação externa de todos os projectistas, na medida em que estava dotado de uma estrutura incipiente.**

### 2.8.2.2. Cumprimento das diversas etapas do projecto

**123. Constatou-se que o dono da obra deu cumprimento às diversas etapas do projecto:** programa preliminar, estudo prévio, anteprojecto e projecto de execução. Verificou-se que a EDAB, S.A. cumpriu a responsabilidade do dono de obra de preparação do programa preliminar dos projectos postos a concurso.

### 2.8.2.3. Cumprimento e adequação dos prazos

**124. De destacar que nas três empreitadas principais os prazos fixados revelaram-se desadequados.** Sublinhe-se ainda que na empreitada de concepção/construção da ETAR, o prazo de 30 dias para a elaboração do projecto de execução revelou-se reduzido, tendo ainda o adjudicatário precisado de mais três meses para concluir o projecto em condições aceitáveis.

### 2.8.2.4. Revisão das diversas fases dos projectos

**125. Nesta vertente, constatou-se que os projectos contratados pelo dono da obra não foram revistos e validados tecnicamente antes do lançamento dos concursos das empreitadas de construções.**

**126. Com efeito, estes projectos deveriam de ter sido apreciados e revistos por técnicos independentes do autor do projecto com qualificação e experiência igual ou superior à dos projectistas.**

### 2.8.2.5. Seguro do projecto

**127. Constatou-se que apenas o contrato dos projectos de execução dos edifícios, celebrado com o consórcio Consulgar/Proengel, tinha prevista uma cláusula sobre “seguros do projecto”.** Contudo esta cláusula não foi accionada pela EDAB, S.A., apesar de o projecto ter vários erros que causaram encargos adicionais para o dono da obra.

## 2.8.3. Concurso

### 2.8.3.1. Definição clara das peças concursadas

**128. Os processos de consulta das empreitadas do aeroporto de Beja mostraram-se bem constituídos e completos.**

### 2.8.3.2. Critérios de adjudicação

**129. Verificou-se que os critérios de adjudicação e respectivos sub-critérios foram estabelecidos nos anúncios de concurso.**



#### 2.8.3.3. Sistemas de segurança e saúde

130. O dono da obra acautelou, em todos os concursos, os Sistemas de Gestão Ambiental das Empreitadas. Para o efeito, **foram nomeados os respectivos Coordenadores de Segurança em obra**, de acordo, aliás, com o Decreto-Lei n.º 273/2003, de 29 de Outubro.

#### 2.8.3.4. Avaliação da capacidade dos concorrentes

131. A avaliação da capacidade financeira, económica e técnica dos concorrentes foi efectuada de acordo com o Decreto-Lei n.º 59/99. Com efeito, a Comissão de Abertura do Concurso considerou **aptos, em termos económicos, financeiros e técnicos, os concorrentes que apresentaram todos os documentos exigidos no Processo do Concurso** e que respondem adequadamente às exigências do concurso.

#### 2.8.3.5. Regimes das empreitadas

132. As três empreitadas analisadas foram contratadas por preço global e definiram com precisão as características da obra e as condições técnicas da sua execução.

#### 2.8.3.6. Revisão de preços

133. A este respeito, observa-se que nos cadernos de encargos das três principais empreitadas foram fixadas fórmulas de revisão de preços, nos termos do Decreto-Lei n.º 6/2004, de 6 de Junho, e foram estabelecidas fórmulas de revisão de preços para cada empreitada.

### 2.8.4. Fiscalização

134. O dono da obra recorreu à contratação externa para a fiscalização de todas as empreitadas que executaram o aeroporto de Beja. A equipa responsável revelou-se com adequada capacidade técnica e administrativa para exercer a assessoria à gestão, coordenação e fiscalização das empreitadas, relevando o controlo de planeamento, controlo de qualidade, controlo de quantidade e custos, controlo dos sistemas de segurança, saúde e ambientais.

### 2.8.5. Obra

135. Todas as empreitadas foram consignadas sem reservas, tendo, previamente, o dono da obra assegurado a disponibilidade dos terrenos a consignar.

### 2.8.6. Desvios financeiros

136. **As empreitadas E1 e E2 foram as únicas que apresentaram encargos adicionais**, cujas causas que estiveram na origem de execução de trabalhos de alteração derivaram de trabalhos a mais, erros e omissões do projecto, revisões de preços, indemnizações de estaleiro e indemnizações de encargos indirectos. As demais empreitadas não tiveram sobrecustos.

137. Tais encargos situaram-se entre 9% e 14% acima dos valores contratualizados.

### 2.8.7. Desvios de prazos

138. As três principais empreitadas apresentaram derrapagens de prazos, cujas causas se situaram, entre outras, em erros e indefinições do projecto de execução, chuvas intensas no ano de 2008, entrada na Base Aérea bloqueada e decisão de concluir a zona da cozinha no projecto dos edifícios, que inicialmente estava prevista ficar em tosco, pelo que foi objecto de projecto adicional.

139. Tais desvios oscilaram entre 176% e 322% acima dos prazos definidos nos respectivos contratos.

## 2.9. Recomendações

140. À luz do constante do presente Relatório e ouvidos os auditados, o Tribunal formula as seguintes Recomendações:
141. Por questões de rigor, transparência e controlo, o Estado deverá evitar a criação sistemática de sociedades sob a forma comercial, cujos projectos e actividades a desenvolver não assumam um carácter mercantil, sendo questionável a respectiva viabilidade económica e financeira.
142. O Estado deverá, no âmbito do desenvolvimento de Projectos Públicos, elaborar adequados Planos de Negócios, que fundamentem a criação de empresas sob a forma mercantil, bem como apresentar com clareza a viabilidade económica e financeira das mesmas.



## II CORPO DO RELATÓRIO

## 3. ENQUADRAMENTO GERAL DA OBRA

### 3.1. Caracterização da obra

O aeroporto de Beja situa-se a SW da Base Aérea n.º 11 da Força Aérea Portuguesa, assumindo-se como uma **infra-estrutura de dupla função: civil e militar**.

143. O projecto do Terminal Civil compreende as suas Áreas Operacionais (**Lado do Ar**) e as Infra-estruturas Urbanísticas (**Lado de Terra**) correspondentes.
144. O projecto do **Lado do Ar** incluiu uma placa de estacionamento de aviões de grande dimensão e um caminho de circulação, que estabeleceu a ligação entre esta placa e a pista principal da Base Aérea. Este projecto envolveu não só os trabalhos de construção civil (terraplenagens, pavimentação e drenagem), mas também o projecto da sinalização luminosa e o seu controlo a partir da Base Aérea.
145. O projecto do **Lado de Terra** compreendeu as terraplenagens gerais e arruamentos, a integração paisagística, a distribuição de energia a postos de transformação, a iluminação exterior, as infra-estruturas para telecomunicações e a rede de gás. As infra-estruturas do Lado de Terra, são formadas basicamente por toda a rede de arruamentos e parques de estacionamento, para servir os diferentes edifícios.

### 3.2. Localização do aeroporto

146. O aeroporto localiza-se na **Base Aérea n.º 11, próximo da cidade de Beja, a 170 Km a Sul de Lisboa e a 100 Km a Norte do Algarve**.
147. Num raio de 60 a 80 Km da cidade de Beja, localizam-se, a **Oeste**, o complexo industrial de Sines com o Porto e ainda as praias da Costa Alentejana e de Tróia.

ILUSTRAÇÃO 2 - LOCALIZAÇÃO DO AEROPORTO DE BEJA  
Fonte: [www.edqb.pt](http://www.edqb.pt)



148. Para **Este**, situam-se a fronteira com Espanha e a barragem do Alqueva, que, com os seus 250 Km<sup>2</sup>, constitui o maior lago artificial da Europa.
149. O **Terminal Civil do aeroporto** situa-se a **SW da Base Aérea n.º 11**. As aeronaves destinadas ou provenientes deste terminal utilizam a pista da Base Aérea.

### 3.3. Características da infra-estrutura

As principais características do aeroporto de Beja repartem-se entre: as **dimensões das pistas**: pista principal 3450 m x 60 m, pista secundária 2951 m x 30 m; o **Terminal de passageiros** com uma área útil de 2095 m<sup>2</sup>, e, uma área bruta de 2500 m<sup>2</sup>; e, por último, o **Terminal de carga**, a construir em módulos, sendo o primeiro com uma capacidade de 30 000 toneladas.



ILUSTRAÇÃO 3 - VISTA AÉREA DO AEROPORTO DE BEJA E RESPECTIVA PISTA, AO FUNDO A BA 11  
Fonte: [www.edab.pt](http://www.edab.pt)

#### Lado Ar

150. Com efeito, no **Lado Ar (Novas Áreas Operacionais)** da componente civil do aeroporto desenvolveu-se uma nova placa de estacionamento dos aviões passando no intervalo entre as duas lagoas e envolvendo a lagoa mais próxima da pista.
151. O projecto inclui a implantação de todo o Lado Ar da componente civil do aeroporto a norte da Estrada Municipal EM 528-2, com a placa de estacionamento dos aviões a desenvolver-se em arco em torno da lagoa mais próxima da pista e deixando um espaço suficiente em relação à segunda lagoa para implantação das infra-estruturas do Lado Terra correspondentes à área de manutenção (construção de hangares). A configuração da nova placa de estacionamento é análoga à configuração que apresenta a placa de estacionamento n.º 1 da BA 11, situada no topo NE da área de movimento.

#### Lado Terra

152. No **Lado Terra**, o **acesso rodoviário à componente civil do aeroporto** é assegurado pela Estrada Municipal EM-528-2, que foi melhorada, a partir da Estrada Nacional E121 e que futuramente irá dar lugar ao Itinerário Principal n.º 8.

O **aeroporto de Beja não dispõe de acesso ferroviário**, que, eventualmente, só se concretizará caso o tráfego de carga, no futuro, o justifique.

153. Quanto às **Estradas de Circulação Interna**, verifica-se que a sua espinha dorsal é o eixo viário principal, que se sobrepõe à Estrada Municipal 528-2, numa extensão de 1 km, tendo uma rotunda, que permite o retorno em direcção à actual EN 121 (futuro IP8) do tráfego gerado pelo terminal de passageiros.

154. Do eixo viário principal sai para Norte uma via de sentido único e com largura adequada para três faixas que dá acesso ao edifício do terminal de passageiros, seguindo até à rotunda. Esta via permite uma circulação do tipo “carrocel”, possibilitando a passagem pelo *curbside* (passadiço) do terminal de passageiros e a entrada e saída do parque de estacionamento respectivo.
155. Está prevista a construção de novas acessibilidades no futuro.
156. Já está construído o **Parque de Estacionamento do Terminal de Passageiros**, prevendo-se ainda a construção de outros parques de estacionamento.
157. O **Edifício Terminal de Passageiros** está situado próximo da placa de estacionamento do Lado do Ar, para possibilitar o acesso aos aviões a pé. Existe a possibilidade de constituição de um *curbside*, prevendo-se também a eventual extensão do edifício.
158. Existe ainda um *curbside* que articula o acesso das diferentes categorias de veículos de transporte de passageiros na partida e na chegada ao Edifício do Lado de Terra.
159. A construção do **Terminal de Carga** foi planeada **faseadamente por módulos**, possibilitando responder aos diferentes requisitos de eventuais operadores que se pretendam instalar na Área Terminal de Carga. Assim, pode a EDAB, S.A. alugar a diferentes operadores, ocupando um número de células variável, tendo-se, actualmente, construído um terminal de carga com a área de implantação de 5000 m<sup>2</sup>.

### 3.4. Cronologia do empreendimento

#### 3.4.1. Antecedentes

Remonta à **década de 90**, a **possibilidade de aumentar a utilização dupla da Base Aérea n.º 11** de Beja, ou seja, para **fins civis e militares**, evitando-se custos de operacionalização mais elevados e perdas temporais, relativamente a uma construção *ex novo*.

160. Com efeito, a Base Aérea n.º 11 – BA11 foi criada em **1964**, pela **Portaria nº 20856, de 21 de Outubro**, ocupando uma área com cerca de 900 hectares nas redondezas da capital do Baixo Alentejo.
161. Esta infra-estrutura militar foi construída com a finalidade de corresponder aos acordos bilaterais entre Portugal e a então República Federal da Alemanha, no sentido de proporcionar facilidades de treino operacional à Força Aérea daquele país, que se instalou com grande monta em 1970, implicando com isso relevantes alterações no quotidiano social e económico da cidade de Beja.
162. Desde sempre, a unidade alentejana funcionou como aeródromo de apoio a aviões militares, quer da Força Aérea Portuguesa quer da Força Aérea Alemã. E também acolheu aviões comerciais para a realização de voos de treino das companhias TAP e Lufthansa.
163. Em **1987**, a Esquadra 103, da Base Aérea de Monte Real, foi transferida para Beja, dando início a uma nova fase da vida desta unidade, com aeronaves nacionais estacionadas em permanência. Este processo continuou em 1993 com a instalação de mais três unidades aéreas. Com a **partida dos alemães**, em **1993**, a Base começou a operar apenas com unidades portuguesas.

#### 3.4.2. Decisão de investimento

164. No que concerne ao aproveitamento civil da Base Aérea de Beja, houve de imediato o apoio dos agentes económicos da Região. Nesta conformidade, pelo **Despacho Conjunto n.º 375/98, de 2 de Junho, foi criado o primeiro Grupo de Trabalho Intersectorial<sup>14</sup>**, com o objectivo de “*assegurar o desenvolvimento dos trabalhos preparatórios relacionados com o aproveitamento civil das infra-*

<sup>14</sup> Constituído por representantes do Ministério da Defesa Nacional, do Ministério das Finanças, do Ministério do Equipamento, Planeamento e Administração do Território, da ANA, do programa Pró-Alentejo, do Ministério da Economia e do Núcleo Empresarial da Região de Beja.



*estruturas aeroportuárias de Beja ao nível do transporte de mercadorias e de passageiros, bem como ao apoio ao desenvolvimento industrial e agro-industrial”.*

165. Do trabalho desenvolvido por este Grupo resultou o seguinte: 1) o turismo e a exportação de produtos agro-alimentares assegurariam a viabilidade do uso civil da BA 11; 2) do ponto de vista técnico, seria possível a abertura ao tráfego civil da área de manobra e serviços de apoio às operações, desde que a movimentação de passageiros e carga se fizesse numa nova área, a sudeste do aeródromo, e que o enquadramento de toda a operação se regesse pelo *Military AIP – Aeronautical Information Publication*.
166. Por último, foi ainda decidido dado o interesse prioritário do projecto, **criar um novo grupo de trabalho interministerial que identificasse potenciais operadores e fundamentasse a decisão final.**
167. Assim, através do **Despacho Conjunto n.º 508/99, de 25 de Junho**, foi nomeado um segundo Grupo de Trabalho Intersectorial<sup>15</sup>, com o objectivo de fundamentar a decisão de utilização civil da BA 11.
168. Os **resultados** mais patentes traduziram-se nas **seguintes conclusões e recomendações finais**:
- Entre as diversas manifestações de interesse por parte de operadores, as três actividades mais promissoras seriam: **o processamento de carga, o transporte charter e/ou low cost de passageiros e a manutenção de aeronaves**;
  - O respectivo mandato deveria ser prorrogado até à constituição da sociedade anónima de capitais maioritariamente públicos, a fim de continuarem as diligências necessárias ao desenvolvimento do empreendimento;
  - Que fosse criada uma empresa de desenvolvimento do aeroporto Civil de Beja cujo capital inicial recorreria a **verbas do PIDDAC inscritas no Pró-Alentejo**.

**Neste contexto foi criada a EDAB, Empresa de Desenvolvimento do aeroporto de Beja, S.A., através do Decreto-Lei n.º 155/2000, de 22 de Julho<sup>16</sup>, doravante designada como dono de obra.**

169. Em **2001**, a EDAB, S.A. adjudicou uma análise de custo benefício, executada por Augusto Mateus & Associados, Lda,<sup>17</sup> que concluiu pela viabilidade económico financeira do empreendimento e que poderia atingir índices de eficácia/eficiência e de rentabilidade macro e micro económica notáveis. Em **2006**, foi efectuada outra análise que opinou no mesmo sentido, acrescentado, porém, **que a viabilidade económica financeira do projecto seria atingida em 2017<sup>18</sup>**.
170. Inicialmente, **o orçamento de investimento ascendia a 20.500.000,00€**, incluindo a aquisição de terrenos. Posteriormente, aquele valor elevou-se para **34.170.000,00€** (33.070.000,00 € + 1.100.000,00 € - valor da Aquisição dos Terrenos) **devido às seguintes circunstâncias**:
- Uma alteração no *Scope* do Empreendimento que se reflectiu logo na área 3100 e, posteriormente, nas áreas 4100 e 4200;
  - A colaboração que acabou por ser garantida pelo EMFA, no interior da BA 11, no âmbito da área 2100, o que aconselhou a logo prever a execução dos trabalhos necessários de restauro e alargamento em 4 caminhos, em vez de em 3, como inicialmente projectado;
  - A consideração de várias solicitações de entidades exteriores que não tinham sido encaradas até então e que depois também não chegaram a ser consideradas na elaboração do Estudo Prévio dos Edifícios;
  - A decisão tomada sobre a aquisição do terreno apenas pelo accionista Estado, portanto contribuindo para o património do Empreendimento, mas não se inserindo nas acções correntes de Gestão de Projectos e Obras, inerentes à implementação do mesmo.

<sup>15</sup> Constituído por representantes do Ministério da Defesa Nacional, do Ministério das Finanças, do Ministério do Equipamento, Planeamento e Administração do Território, do Ministério da Economia, da Câmara Municipal de Beja e pelo NERBE – Núcleo Empresarial da Região de Beja.

<sup>16</sup> Posteriormente alterado pelo Decreto-Lei n.º 64/2003, de 3 de Abril, e, pelo Decreto-Lei n.º 52/2004, de 16 de Março.

<sup>17</sup> Segundo a EDAB, S.A. o estudo de viabilidade económico-financeira, enviado aos auditores do TC é da autoria de Augusto Mateus & Associados, Lda..

<sup>18</sup> Plano de Marketing, elaborado pela EDAB, S.A..



171. Globalmente, o custo do projecto, foi estimado em 34.170.000,00€, que inclui os terrenos expropriados, os projectos de execução, as empreitadas, as aquisições de bens e serviços, com um prazo de realização até final de 2008. Em Maio de 2010, prevê-se a sua disponibilidade aos utentes no Verão de 2011.

### 3.4.3. Projectos

172. Em 19 de Dezembro de 2003, foi celebrado um **Protocolo entre o Ministério da Defesa Nacional e o Ministério das Obras Públicas, Transporte e Habitação** para a utilização da infra-estrutura aeronáutica da BA 11, em Beja, por aeronaves civis.
173. Assim, em **Março de 2004**, foram adjudicados, através de consulta prévia, à COBA, S.A. – Consultores para Obras, Barragens e Planeamento, S.A., os **projectos de execução** das Especialidades do Lado Terra, das Áreas Operacionais, Terraplenagens Gerais, Arruamentos e Estacionamentos da futura componente civil.
174. Em **Setembro de 2006**, o dono da obra adjudicou ao consórcio CONSULGAL – Consultores de Engenharia e Gestão, S.A./ PROENGEL – Projectos de Engenharia e Arquitectura, Lda, por concurso público com publicitação internacional, a elaboração dos **projectos de execução dos edifícios da 1.ª fase do Plano de Desenvolvimento do aeroporto de Beja**. Neste contrato estão compreendidos os edifícios do Terminal de Passageiros, do Terminal de Carga, o edifício de Serviços – Lote F1, o edifício dos Bombeiros, o edifício de Material de Carga e o edifício da Portaria.



ILUSTRAÇÃO 4 - OBRAS DE CONSTRUÇÃO DO AEROPORTO DE BEJA

Fonte: [www.edab.pt](http://www.edab.pt)



ILUSTRAÇÃO 5 - EMPREITADA DA CONSTRUÇÃO DOS EDIFÍCIOS DA 1ª FASE

Fonte: [www.opway.pt](http://www.opway.pt)

175. O quadro que se segue apresenta a sequência evolutiva das principais etapas do empreendimento:

#### QUADRO 8 – CRONOLOGIA DO EMPREENDIMENTO

Cronologia do Empreendimento do aeroporto de Beja	
<b>Década de 90</b>	Os Governos Português e Alemão acordaram em aproveitar a BA 11 para fins civis
Despacho Conjunto n.º 375/98, de 2 de Junho	Nomeou o primeiro Grupo de Trabalho Intersectorial
Despacho Conjunto n.º 508/99, de 25 de Junho	Nomeou o segundo Grupo de Trabalho Intersectorial
Decreto-Lei n.º 155/2000, de 22 de Julho	Criou a <b>EDAB, S.A., dono da obra</b>
<b>Em 2001</b>	Foram adjudicados os primeiros estudos prévios
Decreto-Lei n.º 64/2003, de 3 de Abril	Definiu uma nova estrutura societária da EDAB, S.A.
Em 19 de Dezembro de 2003	Foi celebrado um Protocolo entre o MDN e o MOPTH para utilização da infra-estrutura BA 11
Em 8 de Março de 2004	Foram adjudicados os projectos de execução das Especialidades do Lado Terra, das Áreas Operacionais, Terraplenagens Gerais, Arruamentos e Estacionamentos da futura componente civil.
Em 4 de Setembro de 2006	Foi adjudicado o projecto de execução dos edifícios da 1.ª fase do Plano de Desenvolvimento do aeroporto de Beja
Em 27 de Janeiro de 2007	Assinatura do contrato para a execução da empreitada de construção da 1.ª fase do aeroporto de Beja (Áreas Operacionais, Terraplenagens, Arruamentos e Estacionamentos)
Em 5 de Setembro de 2008	Assinatura do contrato entre o dono de obra e o consórcio vencedor para a construção dos Edifícios da 1.ª fase do Plano de Desenvolvimento do aeroporto de Beja
Em 30 de Outubro de 2008	Assinatura do contrato para a construção da ETAR do aeroporto de Beja
Em 15 de Setembro de 2008	Auto de consignação da empreitada de construção dos edifícios
<b>Verão de 2011</b>	Data prevista para a inauguração da infra-estrutura

Fonte: EDAB, S.A.

### 3.5. Estudos prévios

Não obstante as conclusões inseridas nos estudos concluírem positivamente pela operacionalidade do novo aeroporto de Beja, a realidade é diferente já que em Maio de 2010 as potencialidades do empreendimento podem ser postas em causa.

176. Nos termos das conclusões inseridas nalguns estudos, a existência deste aeroporto na região do Alentejo traz uma oportunidade de aumento da sua economia, na medida em que pode dar a conhecer todas as potencialidades do Sul de Portugal, em especial o **turismo, facto que, internacionalmente, ainda goza de algum desconhecimento.**
177. Acrescenta ainda o impacto no desenvolvimento empresarial do Baixo Alentejo, já que vai criar a **dinâmica empresarial no âmbito da expansão da nova agricultura** centrada na produção e exportação de produtos hortícolas. Permite ainda tornar o **Alentejo como uma plataforma de apoio logístico e comercial para Portugal**, pois torna-se numa das pontas do triângulo formado com a **barragem do Alqueva e o Porto de Sines**. Com efeito, este Porto pode tirar proveito do aeroporto para uma distribuição aérea de produtos destinados à Europa.
178. Na área circundante ao aeroporto, existe a possibilidade de instalar **unidades industriais** de produtos semi-acabados, como uma fábrica de montagem de material proveniente da China para comercialização no mercado europeu. Existe ainda a perspectiva de instalar unidades de fabrico de componentes aeronáuticos ou de manutenção de aeronaves.
179. A fim de rentabilizar o aeroporto de Beja, foi adjudicado o **troço da A26, também designada por IP8** para que este fique unido ao Porto de Sines, e crie uma intermodalidade de serviços e de transportes. Este novo troço vai ainda unir o aeroporto a Lisboa e a região de turismo do Algarve.
180. Dadas as taxas aeroportuárias<sup>19</sup> que irão ser mais atractivas relativamente aos aeroportos congéneres, o Governo pretende que o aeroporto de Beja opere com as companhias de baixo custo (*low cost*).

<sup>19</sup> Note-se que estas apenas constituem uma das variáveis ponderadas pelas companhias aéreas na selecção dos destinos que servem.



181. Com efeito, em 2004, foi efectuada **uma análise SWOT<sup>20</sup>, que concluiu pelas potencialidades de desenvolvimento do aeroporto, complementando os aeroportos de Lisboa e Faro. Porém, acrescenta que as acessibilidades / oferta de transporte constituem a par da oferta / promoção turística os factores determinantes da capacidade de concretização do projecto aeroporto de Beja.**

182. O quadro seguinte condensa as forças da análise SWOT realizada ao aeroporto de Beja:

**QUADRO 9 – EXTRACTO DA ANÁLISE SWOT DO AEROPORTO DE BEJA**

Forças	Significado	Orientações
Localização geográfica privilegiada	A distância aos principais mercados emissores de turismo europeus e a sua localização geográfica entre Lisboa e Algarve, são potenciadores da oferta turística.	Promoção do Aeroporto com base na região e na sua localização
Disponibilidade de terrenos a baixo custo	Potencial para desenvolvimento de empreendimentos	Promoção de mercado de segunda habitação
Proximidade aos portos de Setúbal e Sines	O triângulo criado propicia instalação de indústrias e promove carga aérea	Perspectivar a possibilidade de plataforma logística
Custo baixo da infra-estrutura	Estrutura de custos adequados ao tráfego <i>Low Cost</i>	Promoção junto de <i>Low Cost Carriers</i>
Comprimento de pista	Possibilidade de alcançar mercados não europeus	Promover tráfego de longo curso
Localização não afectando centros urbanos	Há capacidade para crescimento do tráfego sem limitações ou constrangimentos de ruído.	Promoção de cargueiros inter-continentais.
Área disponível com acesso ao lado ar	Possibilidade de desenvolver negócio de estacionamento de viaturas e <i>rent a car</i>	Envolver parceiros
Importância estratégica para o Algarve	Acesso a mercados inter-continentais	Promoção de tráfego turístico de longo curso
Importância estratégica para o aeroporto de Faro	Complemento da capacidade deste aeroporto no longo prazo	Coordenar com plano Directo do AFR
Importância estratégica para a carga aérea	Aeroporto com espaço disponível para o desenvolvimento de plataforma logística (além do aeroporto do Porto)	Desenvolver potencial

Fonte: [www.edab.pt](http://www.edab.pt)

183. O próprio preâmbulo do Decreto-Lei n.º 155/2000, diploma que criou a EDAB, S.A., informa que a utilização civil da Base Aérea de Beja foi considerada, por estudos e relatórios efectuados, como **“um projecto viável, fundamental para o desenvolvimento da região”** (sublinhado nosso).

184. Todavia, em 2006, o Plano de Marketing realizado pela EDAB, S.A., veio concluir que o **equilíbrio económico financeiro seria atingível apenas no médio / longo prazo, perto do ano de 2020.**

### 3.6. A inoperacionalidade do empreendimento

Actualmente, o aeroporto de Beja apresenta um conjunto de indefinições que se traduzem essencialmente na escassez de acessibilidades e na ausência de qualquer negócio aeroportuário.

185. O aeroporto de Beja apresenta um potencial reduzido, em resultado, não só do conhecimento internacional limitado do Alentejo como destino turístico, mas também da falta de acessibilidades rodoviárias e ferroviárias, reconhecidas pela própria EDAB, S.A.. No entanto, espera-se que a médio e a longo prazo, eventualmente, se tente inverter esta situação, tornando o aeroporto de Beja como a solução para os destinos turísticos da Costa Vicentina e do Alqueva, privilegiando os voos de baixo custo (*low cost*).

186. A curto prazo, esta infra-estrutura apresenta, como principais oportunidades, o desenvolvimento de negócios complementares, tais como: a manutenção de aeronaves; escola de treino de pilotos profissionais; a criação de pólo de fabricação aeronáutica; e o transporte de carga especial e/ou produtos frescos da região do Alentejo.

187. O dono da obra, a EDAB, S.A., destacou ainda como impactos previsíveis, a criação de emprego e a fixação da população jovem e qualificada, bem como o desenvolvimento de actividades ligadas à indústria de manutenção, aeronáutica e logística.

<sup>20</sup> Realizada pela SMI – Serviços de Marketing e Inovação, Lda, chamado “Plano Estratégico do Aeroporto de Beja”, que espelha os resultados de uma análise SWOT.



ILUSTRAÇÃO 6 - CATCHMENT ÁREA DO AEROPORTO DE BEJA PARA 30, 60, 90 E 120 MINUTOS DE ACESSO RODOVIÁRIO

Fonte: [www.edab.pt](http://www.edab.pt)

188. De acordo com a figura supra, verifica-se que **o afastamento de Lisboa, equivalente ao afastamento ao Algarve, torna a questão das acessibilidades um factor crítico.**
189. Torna-se **necessário o desenvolvimento do acesso rodoviário**, nomeadamente do IP8, e garantir, a partir do próprio aeroporto, acessibilidade fácil aos diversos destinos turísticos. Importa, pois, dotar o aeroporto com boa oferta de estacionamento rodoviário e de serviços de aluguer de viaturas, potenciadoras do tráfego *outbound* e *inbound* (entradas e saídas de passageiros). **Encontram-se ainda por definir as acessibilidades ferroviárias, fundamentais para as ligações não só com Faro e Lisboa mas também com Espanha.**
190. Por outro lado, os **próprios estudos** que estiveram na base do aeroporto de Beja e admitindo que serão desenvolvidas as acessibilidades, e ainda o incremento das ligações do aeroporto aos principais destinos turísticos, consideraram as seguintes **Linhas de Desenvolvimento Estratégico**:

- “1) O principal factor de **desenvolvimento do aeroporto é o turismo**, assentando fundamentalmente na oferta turística do Alentejo (nomeadamente no litoral e Alqueva) e nos mercados emissores tradicionais;
- 2) O aeroporto de Beja será basicamente um **Low Cost Airport**, onde terá uma estrutura de custos adequada a este tipo de tráfego, nomeadamente: custos operacionais reduzidos; custos de amortização mínimos e infra-estruturas simples;
- 3) Como aeroporto **complementar ao aeroporto de Faro**: permitindo acesso a mercados fora do alcance deste aeroporto em virtude de limitações do seu comprimento de pistas; oferecendo acréscimo de capacidade;
- 4) Como aeroporto **complementar ao aeroporto da Portela**: tendo em conta as suas limitações de capacidade; no segmento de tráfego LCC, dada a estrutura de custos de um aeroporto servindo preferencialmente companhias aéreas tradicionais; na carga aérea, dado oferecer espaço para uma plataforma logística sem limitações de operação de carga nocturna;
- 5) O aeroporto de Beja **poderá complementar o aeroporto da OTA**: por alargar a sua área de influência a Sul do Tejo (incluindo parte da Estremadura espanhola) na carga aérea e no segmento LCC. No limite da vida útil do aeroporto da OTA, oferecendo-lhe acréscimo de capacidade;
- 6) A actividade de **carga aérea** poderá constituir-se como actividade igualmente importante no médio prazo;
- 7) **Desenvolvimento a médio prazo de um Pólo de Aeronáutica**, integrando actividades como a aviação governamental, a manutenção de aeronaves e o treino de tripulações”.

191. Daqui se infere o comprometimento das **condições mínimas para a operação comercial, estando as mesmas ainda dependentes de alguns indicadores**, sobretudo, **o desenvolvimento das acessibilidades, associadas a elevados custos** com a construção das mesmas, e o **desenvolvimento do turismo.**
192. Em Fevereiro de 2010, encontrava-se em curso o processo de transferência dos activos e passivos da EDAB, S.A. para a ANA, S.A., pelo que se verificava a situação da inexistência de uma entidade que tivesse competência para gerir o aeroporto de Beja.

193. Em Abril de 2010, foi atribuído à ANA, S.A.,<sup>21</sup> a exploração do Terminal Civil de Beja. No entanto, de acordo com o diploma, **a exploração terá lugar após a certificação do terminal e das infra-estruturas aeronáuticas da Base Aérea nº 11**, necessárias para o efeito.
194. Sublinha-se que até Fevereiro de 2010, a EDAB, S.A. não dispunha de um Plano de Negócios<sup>22</sup> tendo em vista a rentabilização do empreendimento, acentuando, neste contexto, a indefinição do respectivo modelo de negócio.
195. Para além do já exposto, verificaram-se alguns **factores que contribuem para a falta de operacionalidade do aeroporto de Beja**. O quadro seguinte sintetiza esses factores:

**QUADRO 10 – FACTORES DA INOPERACIONALIDADE DO AEROPORTO DE BEJA**

Falta de certificação do INAC	Está a decorrer o processo
Falta de definição das taxas aeroportuárias e critérios de fixação do preço final	Aguarda-se pelo desenvolvimento do processo
Falta de concretização de alguns investimentos	São necessários alguns investimentos a realizar na área do aeródromo da BA11, em resultado do processo de certificação do INAC

Fonte: EDAB, S.A.

196. O dono da obra apontou, ainda, **três tipos de consequências** para justificar a actual inoperacionalidade do empreendimento: a Financeira, a Económica e a Social, tal como evidencia o quadro seguinte.

**QUADRO 11 – CONSEQUÊNCIAS DA INOPERACIONALIDADE**

Financeira	Nos primeiros anos de actividade espera-se um resultado negativo da exploração na fase de arranque
Económica	Espera-se um impacto negativo nas actividades correlacionadas situadas a montante e a jusante do empreendimento, com possível perda de clientes
Social	Espera-se também um impacto negativo ao nível da criação de emprego e de dinamização da estrutura social local e regional

Fonte: EDAB, S.A.

### 3.7. Os intervenientes no empreendimento

197. A realização do empreendimento do aeroporto de Beja, para além do Dono da Obra, implicou a intervenção conjunta de diversas **entidades públicas e privadas**, que actuaram de acordo com o âmbito das suas competências em todo o projecto:

Privados	Empreiteiros
	Projectista
	Consultores
	Fiscalização
Públicas	INAC
	MDN
	MOPH
	INCI
	IGOPTC

Fonte: Equipa de auditoria

**Dono da Obra:**

Esta obra apresenta a particularidade de ter dois donos de obra que actuam em fases distintas no empreendimento. Na fase de **estudos e projectos, bem como em toda a execução da obra** de construção do aeroporto de Beja, **o dono da obra foi a EDAB, S.A.** Posteriormente, e após terminar o **processo de transferência de activos e passivos, que em Fevereiro de 2010 se encontrava a decorrer, será a ANA, S.A. que irá assegurar a gestão e exploração do Terminal Civil de Beja**<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Pelo Decreto-Lei nº 33/2010, de 14 de Abril.

<sup>22</sup> Note-se que a EDAB, S.A. refere que foi dado a conhecer o Plano de Negócios inicial. No entanto, apenas foi disponibilizado pela empresa, aos auditores do T.C. um Plano de Marketing.

<sup>23</sup> Despacho conjunto do Ministro das Finanças, da Defesa Nacional, da Administração Interna e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, de 1 de Junho de 2009.

198. Seguidamente proceder-se-á a um breve resumo das funções de cada dono de obra.



199. A **EDAB - Empresa de Desenvolvimento do aeroporto de Beja, S.A.**, constituída pelo Decreto-Lei n.º 155/2000, de 22 de Julho, e pelo Decreto –Lei n.º 64/2003, de 3 de Abril, que definiu uma nova estrutura societária.

200. A EDAB, S.A. está sob tutela do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e tem por objecto a promoção da utilização da Base Aérea de Beja para fins civis, ao nível do transporte aéreo e de outras actividades relacionados com a aviação civil, e a criação das infra-estruturas necessárias para essa utilização.

201. Com efeito, as principais linhas de orientação estratégica definidas pelo Governo, para o dono da obra, a EDAB, S.A., foram as seguintes:

- Concretizar o início da operação dentro dos prazos previstos e orçamentais;
- Desenvolver um *marketing* aeroportuário pró-activo do aeroporto no curto prazo como *Low Cost Airport*, e no médio / longo prazo como aeroporto turístico;
- Promover a instalação de empresas no perímetro do aeroporto;
- Procurar soluções intermodais que incluam e potenciem o transporte aéreo de carga em conjunto com as plataformas logísticas previstas;
- Assegurar uma exploração comercial rentável da infra-estrutura aeroportuária.

202. Ao dono da obra, **EDAB, S.A.**, coube, pois, a **responsabilidade pela aquisição do terreno, a elaboração de um quadro de requisitos, a construção e certificação de infra-estruturas necessárias ao novo aeroporto e as negociações das sub-concessões.**



203. Os estatutos da **ANA, S.A.** mostram-se constituídos pelo Decreto-Lei n.º 404/98, de 18 de Dezembro, e pela Deliberação Social Unânime de 16/11/07.

204. A ANA, S.A., tem como missão gerir de forma eficiente as infra-estruturas aeroportuárias a seu cargo, ligando Portugal ao mundo, e contribuir para o desenvolvimento económico, social e cultural das regiões em que se insere.

205. Ao dono da obra **ANA, S.A.** caberá pois toda a **gestão do aeroporto de Beja**, após a integração do mesmo na rede nacional de aeroportos, bem como celebrar **contratos de negócio aeroportuários com as companhias de aviação que se mostrem interessadas para o efeito.**

## Empreiteiros

206. As empreitadas que executaram o aeroporto de Beja foram realizadas pelos seguintes adjudicatários:

- ❖ Força Aérea / GEFA – Grupo de Engenharia de aeródromos da Força Aérea
- ❖ SOPOL, S.A. / Teodoro Gomes Alho & Filhos, Lda.
- ❖ OPWAY, S.A. / Teodoro Gomes Alho & Filhos, Lda.
- ❖ Edivisa / HLC
- ❖ Eduardo Espada, Lda
- ❖ Siemens, SA

## Projectista

207. Os projectistas responsáveis pelo projecto de execução do aeroporto foram a **CONSULGAL** – Consultores de Engenharia e Gestão, S.A. e **Proengel** – Projectos de Engenharia e Arquitectura, Lda, e a **COBA, S.A.** - Consultores de Desenvolvimento do aeroporto de Beja.





### Consultores

208. Este projecto foi objecto de alguns estudos e análises realizados, entre outros, por Augusto Mateus & Associados, Lda; Famidar – Sociedade Comercial de Representação, S.A. e SMI – Serviços de Marketing e Inovação, Lda.

### Fiscalização

209. O Consórcio **Fase / Gestécnica** – Consultores e Projectistas assegurou os serviços de assessoria à Gestão, Coordenação e Fiscalização das empreitadas, bem como realizou a ligação com a FA / INAC / NAV Portugal, E.P.E. e ainda o respectivo licenciamento aeronáutico.

### INAC – Instituto Nacional de Aviação Civil

210. Trata-se da Autoridade Regulamentadora Nacional com poderes de supervisionar e fiscalizar a actividade da entidade e/ou entidades a quem vier a ser atribuído o direito de gestão e exploração do aeroporto de Beja, e **responsável pela qualificação e licenciamento** do aeródromo (BA11) para uso pela aviação civil, nos termos do Decreto-Lei n.º 133/98, de 15 de Maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 145/2002, de 21 de Maio.

### MDN /MOPHT

211. Em 19 de Dezembro de 2003, foi celebrado um Protocolo entre o Ministério da Defesa Nacional e o Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação para a utilização da infra-estrutura aeronáutica da Base Aérea n.º 11, em Beja, por aeronaves civis.

### INCI

212. O INCI - Instituto da Construção e do Imobiliário, pautou a sua intervenção pela certificação dos alvarás necessários à execução dos trabalhos.

### IGOPTC

213. A IGOPTC desenvolveu junto da EDAB, S.A. uma auditoria cujo resultado foi o seguinte: a EDAB, S.A. “respeita o essencial dos preceitos relacionados com o cumprimento dos princípios do bom governo, as obrigações de informação decorrentes do regime jurídico do Sector Empresarial do Estado e as normas do Estatuto do Gestor Público...”<sup>24</sup>

## 4. ANÁLISE DOS PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO

### 4.1. Empreitadas – procedimentos adoptados

214. A análise dos processos de empreitada incidiu sobre a sua caracterização e o tipo de procedimento utilizado pela EDAB, S.A.
215. No total encontram-se **12** contratos de empreitadas.
216. O quadro infra espelha todas as empreitadas que foram adjudicadas pelo dono da obra para a execução da infra-estrutura do aeroporto de Beja, cujos valores totais ascenderam a **24.234.877,65€**:

<sup>24</sup> Relatório da IGOPTC (Proc.º n.º 636/09-AT).



**QUADRO 12 – EMPREITADAS ADJUDICADAS**

Unidade: Euro

Designação da empreitada	Objecto do contrato	Valor base	Valor de adjudicação	% do montante global adjudicado
1ª Aeroporto de Beja Terminal Civil 1.ª fase – Áreas Operacionais, Terraplenagens, Arruamentos e Estacionamento E1	Execução da plataforma da área de manobra e estacionamento de aeronaves e sistemas de apoio à operação aérea, bem como um conjunto de infra-estruturas de apoio em terra, tais como, arruamentos e parques de estacionamento, rede de abastecimento de água e de ataque a incêndio, redes de drenagem de águas pluviais e de esgotos residuais, redes de iluminação pública, telecomunicações, infra-estruturas para a passagem de redes de energia e rede de gás.	17 000 000,00	9 946 998,14	41%
2ª Construção dos Edifícios da 1.ª fase do Plano de Desenvolvimento do aeroporto de Beja – E2	Terminal de passageiros; terminal de carga; Edifício de Serviços; Edifícios de Bombeiros; Edifício de material de placa Edifício para inactivação de explosivos; Construção de depósito elevado associado ao edifício dos bombeiros	10 100 000,00	9 547 836,51	39,5%
3ª Empreitada de Concepção e Construção da ETAR do aeroporto de Beja – Terminal Civil – 1.ª Fase-E3	Elaboração do projecto de execução da ETAR e sua construção de acordo com o projecto aprovado.	850 000,00	899.579,47	3,7%
4ª Empreitada de Construção do Pátio de Cargas e Descargas (1ª Fase) do aeroporto de Beja	Empreitada de Construção do Pátio de Cargas e Descargas	61 500,00	61.445,24	0,2%
5ª Empreitada de Construção dos Arranjos exteriores dos edifícios da 1ª fase do aeroporto de Beja	Construção dos arranjos exteriores dos edifícios da 1ª fase do aeroporto de Beja	150 000,00	149.504,42	0,6%
6ª Alargamentos descontinuos da EM 528-2	Alargamentos descontinuos da EM – 528-2"	18 318,19	70.881,92	0,3%
7.ª Empreitada de Construção da Junta de Ligação entre o caminho de circulação para Aeronaves e a Laje da Pista Principal da BA11	Construção da junta de ligação do caminho de circulação para aeronaves entre a pista principal da BA 11	25 000;00	24.192,68	0,1%
8.ª Empreitada de Construção da Linha Subterrânea a 30KVA para o aeroporto de Beja	Construção da linha subterrânea a 30 KV para o aeroporto de Beja	153 607,00	134.679,89	0,6%
9.ª Aeroporto de Beja – Edifício do Terminal de passageiros – Sistema de Tratamento de Bagagens	Sistema de Tratamento de Bagagens – Edifício do terminal de passageiros	648 500,00	645.641,13	2,6%
10.ª Aeroporto de Beja – Alargamento dos Caminhos de Ligação Entre as Pistas	Alargamento dos caminhos de ligação entre as pistas	2.650.000,00	2.649.908,25	11%
11.ª Empreitada de Construção da Sala Técnica de Telecomunicações da PT Comunicações	Construção da sala Técnica de Telecomunicações da PT	32 500,00	32.450,00	0,1%
12.ª Aeroporto de Beja – Edifício do Terminal de Passageiros – Mobiliário de Fabrico Especial, Frentes de Loja e Sinalização da Aerogare	Mobiliário de fabrico especial - frentes de loja e sinalização de aerogare	78.000,00	71.760,00	0,3%
<b>TOTAL</b>		<b>31.767.425,19</b>	<b>24.234.877,65</b>	<b>-</b>

Fonte: EDAB, S.A.

**217. Da leitura do quadro, verifica-se que a empreitada do aeroporto de Beja Terminal Civil 1.ª fase – Áreas Operacionais, Terraplenagens, Arruamentos e Estacionamento E1, foi posta a concurso pelo valor de 17 000 000,00€, acabando por ser adjudicada por um montante inferior, ou seja, por 9 946 998,14€, cerca de 41,5% inferior àquele montante.**

218. De destacar que as empreitadas que **têm maior expressão financeira no montante global** adjudicado são a empreitada para as Áreas Operacionais, Terraplenagens, Arruamentos e Estacionamentos, adjudicada ao Consórcio SOPOL, S.A./Teodoro Gomes Alho & Filhos, Lda. por 9 946 998,14€, e a empreitada de Construção dos Edifícios da 1.ª fase do Plano de Desenvolvimento do aeroporto de Beja, adjudicada ao Consórcio OPWAY, S.A./Teodoro Gomes Alho & Filhos, Lda., por 9 547 836,51€, o que **representando cerca de 41%, e 39,5%**, respectivamente, **do custo total com as empreitadas**.
219. Na empreitada que foi adjudicada ao GEFA - Grupo de Engenharia de Aeródromos da Força Aérea para Alargamento dos Caminhos de Ligação Entre as Pistas, cujo valor de adjudicação ascendeu a 2.649.908,25€, verificou-se a ausência de informação quanto aos elementos pré-contrauais, por inexistência de procedimento concursal.
220. De registar que o objecto desta empreitada **não é considerado património da EDAB, S.A., visto que os trabalhos foram realizados em terrenos da Força Aérea Portuguesa**.
221. **De facto, em relação àquele financiamento, a EDAB, S.A., apenas foi considerada intermediária, pelo que aquela quantia não se encontra reflectida nas contas da empresa**.
222. **De registar ainda que só aquela empreitada representa cerca de 11% do montante total** adjudicado para a execução das empreitadas necessárias à concretização do empreendimento.
223. No que concerne à empreitada de **construção da linha subterrânea a 30KV para o aeroporto de Beja, verificou-se que foi orçada por valores que excederam o valor de adjudicação**.
224. Com efeito, verificou-se que aquela empreitada foi adjudicada por menos 18 927,11€ o que corresponde a **12,3% do valor concursado**.
225. Por outro lado, a empreitada de concepção e construção da ETAR foi adjudicada por 899.579,47€, ou seja, mais 49.579,47€ do que o seu valor base. No mesmo sentido, a empreitada de alargamentos descontinuos da EM 528-2 foi adjudicada por mais 52.563,73€, a que corresponde mais 286% do valor concursado.

#### 4.1.1. Modalidades e regimes

226. Atente-se no quadro infra que sintetiza por empreitada as modalidades, regimes e critérios de adjudicação adoptados que foram estabelecidos nos Anúncios e Concursos:

**QUADRO 13 – MODALIDADE, REGIME E CRITÉRIOS DE ADJUDICAÇÃO DAS EMPREITADAS**

Unidade: Euros

Designação empreitada	N.º entidades consultadas	Entidade adjudicatária	Tipo procedimento	Tipo de empreitada	Elementos habilitantes apresentados <sup>25</sup>	Critério adjudicação <sup>26</sup>	Garantias apresentadas pelo empreiteiro <sup>27</sup>	Valor base concurso
Empreitada de Construção do aeroporto de Beja - Terminal Civil /1ª Fase (Áreas Operacionais, Terraplenagens, Arruamentos e Estacionamentos-E1)	19	Consórcio SOPOL, S.A./Teodoro Gomes Alho & Filhos, Lda.	Concurso público internacional	Preço global	Alvará e declaração de compromisso	Proposta economicamente mais vantajosa: preço 55%; valia técnica da proposta 45%.	Seguros caução	17.000.000
Aeroporto de Beja – Alargamento dos Caminhos de Ligação Entre as Pistas	1	FA/GEFA			Não existem elementos			2.650.000

<sup>25</sup> Elementos habilitantes relativos à capacidade técnica e financeira (Exemplo: Alvará e declaração de compromisso)

<sup>26</sup> Factores e respectiva ponderação (Exemplo: preço 60%, qualidade 30%, prazo 10%, etc.)

<sup>27</sup> Tais como garantias bancárias, ou ainda, através de outros modos de prestação de caução previstos na lei.



Designação empreitada	N.º entidades consultadas	Entidade adjudicatária	Tipo procedimento	Tipo de empreitada	Elementos habilitantes apresentados <sup>25</sup>	Critério adjudicação <sup>26</sup>	Garantias apresentadas pelo empreiteiro <sup>27</sup>	Valor base concurso
Empreitada de Construção dos Edifícios da 1ª Fase do Plano de Desenvolvimento do aeroporto de Beja – E2	11	Consórcio OPWAY, S.A./Teodoro Gomes Alho & Filhos, Lda.	Concurso por negociação sem publicação de anúncio	Preço global	Alvará e Declaração de compromisso	Proposta economicamente mais vantajosa: preço 40%; prazo 25%; valia técnica 35%.	Garantias bancárias	10.100.000
Empreitada de Concepção/ Construção da ETAR do aeroporto de Beja Terminal Civil/1ª Fase – E3	10	Consórcio Edivisa/HLC	Concurso público internacional	Preço global	Alvará e declaração de compromisso	Proposta economicamente mais vantajosa: valia técnica da proposta 60%; preço global da empreitada 40%.	Garantias bancárias e seguros caução	850.000
Empreitada de Construção do Pátio de Cargas e Descargas (1ª Fase) do aeroporto de Beja	1	Consórcio OPWAY, S.A./Teodoro Gomes Alho & Filhos, Lda.	Ajuste directo	Preço global	Declaração de aceitação do conteúdo do Caderno de encargos e Alvará		Nos termos do n.º 2 do art.º 88º do CCP não se aplica. Aplica-se o n.º 3 do art.º 88º	61.500
Empreitada de Construção dos Arranjos exteriores da 1ª fase do aeroporto de Beja	1	Consórcio OPWAY, S.A./Teodoro Gomes Alho & Filhos, Lda.	Ajuste directo	Preço global	Declaração de aceitação do conteúdo do Caderno de encargos e Alvará		Idem.	150.000
Alargamentos descontinuos da EM 528-2	6	Consórcio SOPOL, S.A./Teodoro Gomes Alho & Filhos, Lda.	Concurso limitado sem publicação de anúncio	Série de preços	Alvará e Declaração de compromisso	Preço mínimo	Garantia bancária	18.318,19
Empreitada de Construção da Junta de Ligação entre o caminho de circulação para Aeronaves e a Laje da Pista Principal da BA11	1	Consórcio OPWAY, S.A./Teodoro Gomes Alho & Filhos, Lda.	Ajuste directo	Preço global	Declaração de aceitação do conteúdo do Caderno de encargos e Alvará		Nos termos do n.º 2 do art.º 88º do CCP não se aplica. Aplica-se o n.º 3 do art.º 88.º.	25.000
Empreitada de Construção da Linha Subterrânea a 30KVA para o aeroporto de Beja	5	Eduardo Espada, Lda	Concurso limitado sem publicação de anúncio	Preço global	Alvará e declaração de compromisso	Preço mínimo	Garantia bancária	153.607
Aeroporto de Beja – Edifício do Terminal de passageiros – Sistema de Tratamento de Bagagens	2	Siemens, SA	Concurso público internacional	Preço global	Declaração de aceitação do conteúdo do Caderno de Encargos e Alvará	Proposta economicamente mais vantajosa: Preço 60%; valia técnica dos equipamentos 20%; demonstração da cláusula de integração 20%.	Garantia bancária	648.500
Aeroporto de Beja – Edifício do Terminal de Passageiros – Mobiliário de Fabrico Especial, Frontes de Loja e Sinalização da Aerogare	10	Siemens, SA	Ajuste directo	Preço global	Declaração de aceitação do conteúdo do Caderno de Encargos e Alvará	Proposta economicamente mais vantajosa: Preço 70%; valia técnica e qualidade 30%.	Garantia bancária	78.000
Empreitada de Construção da Sala Técnica de Telecomunicações da PT Comunicações	1	Consórcio OPWAY, S.A. / Teodoro Gomes Alho & Filhos, Lda.	Ajuste directo	Preço global			Nos termos do n.º 2 do art.º 88º do CCC não se aplica. Aplica-se o n.º 3 do art.º 88º.	32.500

Fonte: EDAB, S.A.

Dos 12 contratos de empreitada que integram a construção da obra do aeroporto de Beja, constatou-se que em matéria de procedimento **predominou o recurso ao ajuste directo**.

**227. Ou seja, cerca de 50% dos contratos adjudicados (cinco) para a realização dos trabalhos, revelaram ausência de procedimentos competitivos.**

228. Por outro lado, registam-se três contratos, cerca de 27,3%, que foram precedidos de concurso público com publicitação internacional, pelo que demonstraram o respeito pelos princípios da transparência, da igualdade e da concorrência. Daqui se infere que na execução dos demais contratos os mencionados princípios contratuais ficaram seriamente comprometidos.
229. Apenas dois contratos foram precedidos de concurso limitado sem publicação de anúncio. Trata-se da empreitada de Alargamentos descontínuos da EM 528-2, e da empreitada de Construção da Linha Subterrânea a 30KVA para o aeroporto de Beja.
230. No que respeita à modalidade e regime, todos os concursos foram lançados no regime de preço global, com excepção da empreitada que teve por objecto os Alargamentos descontínuos da EM – 528-2, adjudicada ao consórcio SOPOL, S.A./Teodoro Gomes Alho & Filhos, Lda., com o valor base de 18.318,19€, a qual foi lançada no regime de série de preços.
231. Os três contratos lançados por concurso público com publicitação internacional, apresentaram os valores base de 17.000.000 €, 850.000 € e de 648.500€.
232. Quanto ao número de entidades consultadas, verificou-se que, em cinco adjudicações realizadas por ajuste directo<sup>28</sup>, o dono da obra, a EDAB, S.A., apenas consultou a entidade adjudicatária.

**233. Recorde-se que o Tribunal de Contas tem vindo a recomendar reiteradamente que os donos de obra procedam à consulta de pelo menos três entidades para as adjudicações precedidas de ajuste directo.**

234. Acresce que o concurso limitado sem publicação de anúncio, que apresentou o preço base de 153.607,00€ para a empreitada de “construção da Linha Subterrânea a 30KVA” adjudicada a Eduardo Espada, Lda. por 134.679,89€, **excedeu o montante máximo previsto no regime jurídico de empreitadas de obras públicas, no seu art.º 48º**, para aquelas adjudicações. De facto, o diploma à data dos factos<sup>29</sup> estabelecia o limite de 124.699,47€ para se realizarem adjudicações por concurso limitado sem publicação de anúncio. **O que manifestamente não foi o caso, pelo que o dono da obra deveria ter lançado o procedimento de concurso público para aqueles trabalhos de modo a não fragilizar o processo concursal.**
235. De destacar que **três das empreitadas lançadas por ajuste directo**, já ao abrigo do Código dos Contratos Públicos, **foram todas adjudicadas ao consórcio OPWAY, S.A./ Teodoro Gomes Alho & Filhos, Lda, aliás, a única entidade consultada pelo dono da obra.**
236. **Constata-se ainda que todas as empreitadas têm definidos os seus preços base. Por outro lado, todas apresentaram critérios de adjudicação, excepto em cinco que foram adjudicadas por ajuste directo, desconhecendo-se quais foram os factores ponderados.**

#### 4.1.2. *Sobrecustos dos contratos de empreitada*

**Os trabalhos adicionais** que foram realizados ao abrigo das empreitadas que executaram o aeroporto **não foram formalizados por escrito** nos termos da legislação em vigor

237. Verificou-se que a empreitada do aeroporto de Beja Terminal Civil 1.ª fase – Áreas Operacionais, Terraplenagens, Arruamentos e Estacionamentos foi objecto de trabalhos complementares que ascenderam a 433.211,70€.
238. Porém, constatou-se que **aqueles trabalhos complementares não foram formalizados por escrito, não sendo pois objecto de qualquer contrato adicional, de acordo com a previsão do n.º 7 do art.º 26º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.**

<sup>28</sup> Inclui-se neste conjunto a empreitada realizada pela FAP, na qual o dono da obra apenas desempenhou a função de intermediário.

<sup>29</sup> Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, revogado pelo CCP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro

## 4.2. Organização dos processos das empreitadas

**A análise dos processos de empreitada possibilitou concluir pela existência de algumas fragilidades da informação dos processos, devido à falta de preparação e a falhas de gestão das empreitadas.**

239. O dono da obra apresentou uma estrutura reduzida onde se constatou a **ausência de uma estrutura de obra adequada que permitisse responder a todas as valências dos processos de empreitada: administrativa, financeira, técnica e jurídica.**
240. Acresce ainda que o dono da obra **em nenhuma fase do projecto procedeu à nomeação da figura do gestor do empreendimento**, nem precisou as suas funções, as suas responsabilidades e as suas qualificações profissionais. No entanto, nomeou um engenheiro que liderou e conduziu os processos de contratação. O dono da obra procedeu à contratação do Consórcio Fase / Gestécnica que assegurou a gestão / fiscalização do empreendimento.
241. O dono da obra **não diligenciou no sentido de existir no projecto uma figura que *ab initio* respondesse pelo controlo físico e financeiro da obra**, o que demonstra a desarticulação entre a gestão técnica e a gestão administrativa – financeira das empreitadas.
242. De registar, ainda, a **dispersão da documentação de suporte que se encontrava repartida pelos diversos departamentos da EDAB, S.A., com a consequente deficiente organização daqueles processos de investimento.**

## 4.3. Publicitação das adjudicações de obras públicas

243. **Impunha o art.º 275.º<sup>30</sup> do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, a todas as entidades públicas, a obrigação de publicarem, na 2.ª Série do Diário da República, no 1.º trimestre de cada ano, as listagens de adjudicação de todas as obras públicas efectuadas no ano anterior**, independentemente do seu valor, elemento essencial para promover a transparência do mercado de obras públicas e nele garantir o funcionamento do princípio da concorrência.
244. No caso das empreitadas associadas ao empreendimento do aeroporto de Beja, a EDAB, S.A. informou o **TC que não deu cumprimento à aplicação daquele normativo por desconhecimento da lei.**

## 4.4. Processo de contratação das aquisições de bens e prestação de serviços

245. No que respeita às aquisições de bens e serviços, o dono da obra adoptou o Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho<sup>31</sup>, sempre que efectuou aquisições de valor elevado. Já para as aquisições de baixo valor, o dono da obra informou que optou pelo melhor preço, dentro dos fornecedores locais, como forma de dinamizar a economia regional.
246. O dono da obra, a EDAB, S.A., procedeu à adjudicação **de 34 contratos de aquisições de bens e prestação de serviços**, adicionais inclusos, no montante global de **3.612.589,72€**, para fazer face a actividades como assessoria técnica, estudos e projectos, fiscalização e **equipamento/trabalhos complementares**, onde **predominou o recurso ao ajuste directo**:

<sup>30</sup> Actual art.ºs 78.º, 127.º e 465º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro.

<sup>31</sup> Revogado pelo Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro.





## QUADRO 14 – PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO DE AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

Unidade: Euro

Designação do contrato de fornecimento de bens e serviços	N.º Entidades consultadas	Entidade adjudicatária	Tipo de procedimento	Critério de adjudicação	Valor adjudicação	Status (a)	Tipo (b)
Estudos, Projectos e Pareceres							
Análise custo/benefício	1	Augusto Mateus & Associados, Lda.	Sem elementos (c)		9.975,96	C	P
Parecer análise custo/benefício	1	FAMIDAR			7.481,97	C	P
Levantamento topográfico	4	José Bagulho	Consulta prévia	Melhor preço e menor tempo de execução.	7.480	C	P
Plano Director	11	COBA, SA	Consulta prévia	Menor preço e menor prazo	63.500	C	P
Estudo de Impacte Ambiental	7	COBA, SA	Consulta prévia	Menor preço e menor prazo	39.600	C	P
Projecto de execução dos edifícios	7	Consórcio Consulgal/Proengel	Concurso público internacional	Preço 40%; prazo 35%; dimensionamento da equipa técnica 25%.	193.204,72	C	P
Adicional					88.848		
Estudo Prévio das Áreas Operacionais	3	COBA, S.A.	Consulta Prévia	Preço 70%; prazo 30%	42.900	C	P
Projecto de Execução das Áreas Operacionais	5	COBA, S.A.	Consulta Prévia	Preço 70%; prazo 30%	73.800	C	P
Adicional					11.500,00		
Projecto de Execução Terraplenagens Gerais, Arruamentos e Parques de Estacionamento do Lado Terra	5	COBA, S.A.	Consulta Prévia	Preço 70%; prazo 30%	60.350	C	P
Adicional					1.725,00		
Projecto de Execução das Especialidades Diversas do Lado Terra	5	COBA, S.A.	Consulta Prévia	Preço 70%; prazo 30%	46.500	C	P
Plano Estratégico do aeroporto de Beja	5	SMI, Lda.	Concurso limitado sem apresentação de candidatura	Apresentação de soluções estruturantes que auxiliem na definição de objectivos, estruturação de planos, projectos e orçamentos de realização 50%; Prazo 30%; Preço 20%.	49.500	C	P
Sem elementos	4	LNEC	Sem elementos	Unicamente o do preço mais baixo	60.000,00	C	E
Prestação de serviços para a execução do sistema de Monitorização dos Recursos Hídricos Subterrâneos (Piezómetros) no Local do aeroporto de Beja	5	Francisco Charneca Pinto e Filhos, Lda.	Consulta prévia	Proposta economicamente mais vantajosa: Preço 60%; Aptidão técnica 40%.	24.033	C	E
Projecto de licenciamento e execução da alimentação em media tensão	1	EDP	Ajuste directo		27.331	C	P
Fiscalização							
Assessoria à Gestão, Coordenação e Fiscalização da Construção do Terminal Civil	16	Consórcio Fase/Gestécnica	Concurso público internacional	Equipa de fiscalização 25%; metodologia de trabalho 35%; Preço 40%.	895.745	EC	F
1ª Adenda		Consórcio Fase/Gestécnica		"	118.615	EC	F
2ª Adenda		Consórcio Fase/Gestécnica		"	486.245	EC	F
Montantes assumidos pelo dono da obra não formalizados por escrito		Consórcio Fase/Gestécnica			330.000	EC	F



Designação do contrato de fornecimento de bens e serviços	N.º Entidades consultadas	Entidade adjudicatária	Tipo de procedimento	Critério de adjudicação	Valor adjudicação	Status (a)	Tipo (b)
<b>Assessoria técnica</b>							
Assessoria Técnica à EDAB na revisão da componente de Instalação Eléctrica do Projecto dos Edifícios	3	NEOBRA	Consulta prévia	Unicamente o do preço mais baixo	15.000	C	AT
Assessoria Técnica ao CFG no Concurso para a ETAR	4	Ambientar	Consulta prévia	Unicamente o do preço mais baixo	5.950	C	AT
Consultoria especializada na execução da ETAR		Ambientar	Ajuste directo		11.800	C	AT
Assistência Técnica para as áreas 3100 e 4100		COBA, S.A.	Consulta prévia		41.638	C	AT
Monitorização arqueológica das escavações		COBA, S.A.	Ajuste directo		16.200	C	AT
Acompanhamento ambiental à obra		COBA, S.A.	Consulta prévia		36.000	C	AT
<b>Equipamento e trabalhos complementares</b>							
Fornecimento e Instalação de equipamentos Pit para o aeroporto Internacional de Beja	3	Sótecnica	Ajuste directo	Proposta economicamente mais vantajosa: preço 60%; adequação do equipamento à sua finalidade 40%.	324.249,23	EC	F
Campanha complementar de sondagens na área dos Edifícios	1	Geocontrolo	Ajuste directo		4.962,50	C	E
Controlo e coordenação de estudos e projectos	4	ASEP	Consulta prévia	Menor preço e menor prazo	91.195	C	E
Vistorias técnicas às Instalações eléctricas		Anselmo José Oleiro Correia	Ajuste directo		6.500	C	AT
Aeroporto de Beja - Mobiliário de série e sinalização de portas	5	Equações Variáveis, Lda	Ajuste directo	Preço mais baixo	72.356,34	C	F
Aeroporto de Beja - Edifício do Terminal de Passageiros Equipamentos de restauração	6	Disotel, SA	Ajuste directo	Proposta economicamente mais vantajosa: preço 70%; valia técnica e qualidade 30%.	49.512	EC	F
Aeroporto de Beja - Pórticos e SIVV	5	Microsegur	Ajuste directo	Preço mais baixo	298.892	C	F
Aeroporto de Beja - Vedação Exterior	Concurso ainda não lançado					EA	E

Fonte: EDAB, S.A

Notas (a): Legenda "status": EA - Em Aprovação; EC - Em Curso; C - Concluído.

(b) Legenda "tipo": E - Estudos e Pareceres; F - Fiscalização; Sinalização e AT - Assessoria Técnica.

(c) Procedimento realizado em 2001. De acordo com informações do dono de obra, foi utilizado o ajuste directo sem consulta.

247. Da leitura do quadro, verifica-se que foram celebrados contratos de quatro tipos: fiscalização, estudos e projectos, assessoria técnica e equipamento/trabalhos complementares.

248. Em termos percentuais, constatou-se que as actividades em causa estavam repartidas da seguinte forma:

## QUADRO 15 – TIPOS DE CONTRATOS DE AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

Unidade: Euro

Contratos de Aquisição de Bens e Serviço	Montante	%
Estudos, Projectos e Pareceres	807.729,65	22%
Assessoria técnica	126.588,00	4%
Fiscalização	1.830.605,00	51%
Equipamento e Trabalhos Complementares	847.667,07	23%
<b>Total</b>	<b>3.612.589,72</b>	

Fonte EDAB, S.A.

249. Verificou-se pois que a actividade de **fiscalização** foi a mais dispendiosa para o dono da obra, tendo atingido o montante de **1.830.605,00€**, ou seja, cerca de **51%** do total dos custos com a contratação da aquisição de bens e prestação de serviços.
250. Com as actividades de **estudos, projectos e pareceres e equipamento/trabalhos complementares**, o dono da obra despendeu, respectivamente **807.729,65€ (22 %)** e **847.667,07€ (23%)**, de acordo, aliás, com a leitura do quadro.
251. De resto, registam-se os custos residuais com a **assessoria técnica** que se cifraram em **126.588,00€ (4%)**
252. Quanto ao **status**, verificou-se que o grau de execução dos contratos de aquisição de bens e serviços estava repartido da seguinte forma: **as actividades de estudos e projectos, bem como a assessoria técnica, encontravam-se plenamente concluídas**. Pelo contrário, a actividade de fiscalização encontra-se ainda em curso, tal como o **equipamento e trabalhos complementares que apresentam três contratos concluídos, encontrando-se o restante em aprovação**.

## 4.4.1. Modalidades e critérios de adjudicação

253. O dono da obra, a EDAB, S.A., efectuou as adjudicações de aquisições de bens e serviços, predominantemente através do procedimento de ajuste directo (17 adjudicações incluindo os adicionais), e do procedimento de consulta prévia (13 adjudicações).

Sublinhe-se que nos contratos adjudicados por consulta prévia, **as entidades consultadas oscilaram ora entre três, ora entre onze, o que demonstra que o dono da obra não tem critérios fixados sobre esta matéria.**

254. De registar ainda dois contratos adjudicados através de concurso público com publicitação internacional, a saber, o contrato adjudicado ao Consórcio Consulgal / Proengel, que executou o projecto de execução dos edifícios, e o contrato adjudicado ao Consórcio Fase / Gestécnica para as actividades de assessoria à gestão, fiscalização e coordenação das empreitadas associadas à construção do Terminal Civil do aeroporto de Beja, onde se apresentaram a concurso, respectivamente, sete e dezasseis entidades.
255. Por último, tem-se o caso único de um contrato adjudicado por concurso limitado sem apresentação de candidatura, à SMI, Lda., para a execução do Plano Estratégico do aeroporto de Beja.
256. Em dois procedimentos realizados por ajuste directo, apenas foi consultada a entidade adjudicatária de cada contrato celebrado. Também não foram definidos os critérios de adjudicação aplicados na selecção dos contraentes. Consequentemente não ficou demonstrado que outros fornecedores ou prestadores pudessem desempenhar as mesmas funções de uma forma mais económica.
257. Por outro lado, tem-se o **caso único do contrato adjudicado através de consulta prévia à COBA, S.A., por 42.900,00€, onde apenas foram consultadas três entidades**, quando na realidade, face aos montantes envolvidos, deveriam de ter sido consultadas cinco entidades.

258. De destacar neste último caso que nos **critérios de adjudicação predominou o preço mais baixo** como factor de escolha do prestador do serviço.
259. De realçar ainda que nos adjudicatários predominou *inter alia* a COBA, S.A..

## 5. EXECUÇÃO FÍSICA DO EMPREENDIMENTO

### 5.1. O desvio físico dos contratos de empreitada

260. Da análise do quadro infra, verifica-se que apenas as **três principais empreitadas sofreram prorrogações de prazo, o que acabou por se reflectir nos montantes pagos pelo dono da obra em revisões de preços e trabalhos a mais.**
- Com efeito, a “empreitada de construção do aeroporto de Beja (Áreas Operacionais, Terraplenagens, Arruamentos e Estacionamentos)”, adjudicada ao Consórcio SOPOL, S.A. / Teodoro Gomes Alho & Filhos, Lda., teve uma prorrogação de prazo de 132 dias mas, na prática, a data da recepção provisória da obra<sup>32</sup>, indica um desvio do prazo de 643 dias, ou seja, os trabalhos não foram finalizados no prazo contratualizado.
  - A empreitada de Construção dos Edifícios da 1.ª fase do Plano de Desenvolvimento do aeroporto de Beja, adjudicada ao Consórcio OPWAY, S.A./ Teodoro Gomes Alho & Filhos, Lda., foi objecto de prorrogação de prazo de 346 dias, ou seja, quase o dobro do prazo estabelecido inicialmente. Porém, considerando a data<sup>33</sup> do auto de recepção provisória da obra, configura um desvio de 625 dias.
  - Por último, temos a empreitada de Concepção/Construção da ETAR do aeroporto de Beja / 1.ª Fase, adjudicada ao consórcio Edivisa / HLC, que teve uma prorrogação de prazo de 251 dias. Porém, o dono da obra informou que a data do auto de recepção provisória aponta para Julho de 2010 (após fases de pré-arranque e arranque que estão à responsabilidade do empreiteiro como contratualmente definido), pelo que o desvio deverá ser de 427 dias.
261. No quadro seguinte, sintetiza-se, por cada contrato de empreitada, os desvios físicos que ocorreram na obra de construção do aeroporto de Beja:

<sup>32</sup> Considerando o dia de 31 de Dezembro de 2009.

<sup>33</sup> Considerando o dia de 31 de Dezembro de 2009.





## QUADRO 16 – DESVIOS FÍSICOS DOS CONTRATOS DE EMPREITADAS

Designação empreitada	Entidade adjudicatária	Data de lançamento do concurso	Data adjudicação	Data assinatura contrato	Data do auto consignação (*)	Prazo execução contrato (dias)	Data conclusão contratual	Prorrogação prazo concedidas (dias)	Data conclusão efectiva prevista	Data recepção provisória.
Empreitada de Construção do aeroporto de Beja - Terminal Civil /1º Fase (Áreas Operacionais, Terraplenagens, Arruamentos e Estacionamentos)	Consórcio SOPOL, S.A./Teodoro Gomes Alho & Filhos, Lda.	17/05/06	22/01/07	27/01/07	05/03/07	365	03/03/08	Legal: 99 (6/3/08 a 12/6/08); Graciosa: 33 (13/06/08 a 15/07/08)	Dezembro 2009	Dezembro 2009
Aeroporto de Beja – Alargamento dos Caminhos de Ligação Entre as Pistas	FA/GEAFA	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)
Alargamentos descontínuos da EM 528-2	Consórcio SOPOL, S.A./Teodoro Gomes Alho & Filhos, Lda.	14/03/07	04/07/07	31/10/07	15/11/07	30	15/12/07			15/12/07
Empreitada de Construção dos Edifícios da 1ª Fase do Plano de Desenvolvimento do aeroporto de Beja	Consórcio OPWAY, S.A./Teodoro Gomes Alho & Filhos, Lda.	17/07/07	21/07/08	05/09/08	15/09/08	194	27/03/09	Legal: 124(89legal+35 graciosa) (28/03/09 a 29/07/09); Legal: 92 (30/07/09 a 29/10/09) 130 (30/10/2009 a 8/03/2010)	Dezembro 2009	Dezembro 2009
Empreitada de Conceção/ Construção da ETAR do aeroporto de Beja Terminal Civil/1ª Fase	Consórcio Edivisa/HLC	13/12/07	22/09/08	30/10/08	05/11/08	210	02/06/09	Graciosa: 46 (03/06/09 a 18/07/09), 44 (19/07/09 a 31/08/09), 59 (01/09/09 a 29/10/09); 46 (30/10/09 a 14/12/09), e 56 (15/12/09 a 9/02/10)	11/12/09	Julho 2010 (após fases de pré-arranque e arranque que estão à responsabilidade do empreiteiro como contratualmente estabelecido)
Empreitada de Construção da Linha Subterrânea a 30KVA para o aeroporto de Beja	Eduardo Espada, Lda	16/05/08	29/05/08	16/06/08	16/06/08	35	21/07/08			21/07/08
Empreitada de Construção da Junta de Ligação entre o caminho de circulação para Aeronaves e a Laje da Pista Principal da BA11	Consórcio OPWAY, S.A./Teodoro Gomes Alho & Filhos, Lda.	18/06/09	08/07/09	10/07/09	13/07/09	19	31/07/09			31/07/09
Empreitada de Construção do Pátio de Cargas e Descargas (1ª Fase) do aeroporto de Beja	Consórcio OPWAY, S.A./Teodoro Gomes Alho & Filhos, Lda.	02/06/09	26/06/09	06/07/09	17/08/09	15	31/08/09			07/09/09
Empreitada de Construção dos Arranjos Exteriores da 1ª fase do aeroporto de Beja	Consórcio OPWAY, S.A./Teodoro Gomes Alho & Filhos, Lda.	14/07/09	27/07/09	18/08/09	14/09/09	30	14/10/09	Pedido de prorrogação em análise	Novembro 2009	Novembro 2009
Aeroporto de Beja – Edifício do Terminal de passageiros – Sistema de Tratamento de Bagagens	Siemens, SA	29/07/08	24/11/08	03/12/08	06/01/09	180	(a)	(a)	(a)	(a)
Aeroporto de Beja – Edifício do Terminal de Passageiros – Mobiliário de Fabrico Especial, Frontes de Loja e Sinalização da Aerogare	Siemens, SA	04/03/09	06/07/09	03/07/09	03/08/09	90	(a)	(a)	(a)	(a)
Empreitada de Construção da Sala Técnica de Telecomunicações da PT Comunicações		Está a decorrer o concurso								

a) Dados desconhecidos.

Fonte: EDAB, S.A.



262. Constaram-se ainda **três empreitadas**, a saber: a empreitada de Alargamentos dos Caminhos de Ligação Entre as Pistas, adjudicada à Força Área /GEAFA, a empreitada de Construção do Edifício do Terminal de Passageiros – Sistema de Tratamento de Bagagens e a empreitada do Edifício do Terminal de Passageiros - Mobiliário de Fabrico Especial, Frentes de Loja e Sinalização da Aerogare, estas duas últimas adjudicadas à Siemens, S.A., cujos **dados quanto a prazos contratuais, prorrogações de prazo, e datas de recepção provisória, são desconhecidos pelo dono da obra, facto que merece reservas dado que a EDAB, S.A. foi desde o início do empreendimento a sua entidade executora.**
263. Por outro lado, verificou-se ainda **a existência de duas empreitadas que, embora formalmente não tenham sido sujeitas a pedidos de prorrogação de prazo, os autos de recepção provisória confirmam a existência de desvios.** Assim, na empreitada de Construção do Pátio de Cargas e Descargas (1.ª fase) do aeroporto de Beja, os trabalhos foram concluídos em 31 de Agosto de 2009 e o auto de recepção é datado de 7 de Setembro de 2009, o que indica um desvio de sete dias. Já na empreitada de Construção dos Arranjos Exteriores da 1.ª fase do aeroporto de Beja, os trabalhos mostraram-se conclusos em 14 de Outubro de 2009, mas o auto de recepção provisória da obra<sup>34</sup> evidencia um **desvio de 46 dias.**

#### 5.1.1. *Empreitada de Construção do aeroporto de Beja – Áreas Operacionais, Terraplenagens, Arruamentos e Estacionamentos*

264. A empreitada de Construção do aeroporto de Beja – Áreas Operacionais, Terraplenagens, Arruamentos e Estacionamentos, **foi consignada em 5 de Março de 2007, tendo definido a data inicial de conclusão para 29 de Fevereiro de 2008, ou seja, um prazo de execução de 365 dias.**
265. Esta obra foi objecto de uma prorrogação de prazo legal que durou 99 dias, de 6 de Março de 2008 a 12 de Junho de 2008, e, uma prorrogação de prazo graciosa pelo período de 33 dias, de 13 de Junho de 2008 a 15 de Julho de 2008. O total da prorrogação de prazo perfaz 132 dias.
266. **Contudo, constatou-se que o auto de recepção desta empreitada é datado de 31 de Dezembro de 2009<sup>35</sup>, o que na prática configura um desvio de 643 dias.**
267. Os motivos que estiveram na origem do desvio do prazo prenderam-se com as seguintes situações: o Programa de Trabalhos Inicial estava desadequado, não só pelo balanço dos trabalhos a mais e a menos e pela influência que alguns destes trabalhos tiveram na sequência inicialmente prevista, mas também pelo **atraso registado na possibilidade de iniciar trabalhos dentro da BA11**, e ainda pelo modo de intervenção do Empreiteiro.

#### 5.1.2. *Empreitada de Construção dos Edifícios da 1.ª Fase do Plano de Desenvolvimento do aeroporto de Beja*

268. A empreitada de construção dos edifícios da 1.ª Fase do Plano de Desenvolvimento do aeroporto de Beja, adjudicada ao consórcio OPWAY, S.A. / Teodoro Gomes Alho & Filhos, Lda., **foi consignada em 15 de Setembro de 2008 com um prazo de execução de 194 dias.**
269. Entre 28 de Março de 2009 e 29 de Julho de 2009, esta empreitada foi objecto de uma prorrogação de **prazo, que durou 124 dias (89 legais + 35 gratuitos).** Seguidamente foi objecto de uma prorrogação legal, que totalizou 92 dias, ou seja de 30 de Julho de 2009 a 29 de Outubro de 2009. Por último, foi ainda objecto de uma prorrogação de prazo que perfaz 130 dias, de 30 de Outubro de 2009 a 8 de Março de 2010.
270. No total a prorrogação de prazo perfaz 346 dias, mas o desvio físico da empreitada oscilou em 625 dias, de acordo com a data indicada pelo dono de obra para o auto de recepção provisória.

<sup>34</sup> Considerando a data de 30 de Novembro.

<sup>35</sup> Nos termos da informação fornecida pelo dono da obra.



271. Os motivos que estiveram na origem das prorrogações de prazo, prenderam-se com erros e omissões do projecto de execução, nomeadamente no que concerne à área de cozinha no Terminal de Passageiros, que inicialmente considerava-se ficar em tosco, mas que foi decidido concluir em simultâneo com o projecto aprovado, pelo que foi elaborado um adicional ao contrato que celebrou o projecto de execução.

### 5.1.3. *Empreitada de Concepção / Construção da ETAR do aeroporto de Beja*

272. A opção do dono da obra de proceder ao lançamento da empreitada de construção da ETAR, na modalidade de concepção / construção, revelou-se uma decisão pouco consentânea com as boas práticas em matéria de obras públicas.

De facto, o Tribunal de Contas no seu Relatório n.º 17/2009 AUDIT, recomendou que se evitasse o “lançamento de concursos para a contratação de empreitadas sob a modalidade de concepção / construção”, devendo optar-se pelo lançamento de concurso com Projecto de Execução”, de acordo aliás com o previsto na Portaria n.º 701-H/2008, de 29 de Julho.

273. A empreitada de concepção / construção da ETAR do aeroporto de Beja foi consignada em 5 de Novembro de 2008, e os trabalhos foram concluídos em Abril de 2010. No entanto, a empreitada será recepcionada em Dezembro de 2010, após as fases de pré-arranque e arranque que estão à responsabilidade do empreiteiro.

274. O consórcio empreiteiro apresentou um pedido de prorrogação de prazo ao dono da obra, que foi inicialmente deferido por um período de 46 dias (de 3 de Junho de 2009 a 18 de Julho de 2009). Este pedido foi objecto de quatro renovações do prazo, a primeira de 44 dias (de 19 de Julho de 2009 a 31 de Agosto de 2009), a segunda de 59 dias (de 1 de Setembro de 2009 a 29 de Outubro de 2009), a terceira de 46 dias de 30 de Outubro de 2009 a 11 de Dezembro de 2009 e a quarta de 56 dias de 15 de Dezembro de 2009 a 9 de Fevereiro de 2010.

275. Verificou-se que as razões que estiveram na origem dos atrasos físicos que a obra sofreu prenderam-se com demoras na regularização do Projecto de Execução, por tentativas de alteração de equipamentos, realocação da ETAR por razões alheias à EDAB, e por falta de coordenação entre especialidades, o que levou a que os trabalhos de construção tivessem início mais tarde do que inicialmente previsto no Programa.

## 6. EXECUÇÃO FINANCEIRA DOS CONTRATOS

276. Atente-se no quadro seguinte, onde são indicados os valores despendidos, até Março de 2010, e os valores ainda por executar:

QUADRO 17 – EXECUÇÃO FINANCEIRA DOS CONTRATOS DA OBRA

Unidade: Euro		
Contratos de empreitada e aquisição de bens e serviços	Valor	Grau de execução
Montante global de compromissos contratuais	30.174.407,77	–
Pagamentos acumulados realizados	24.390.183,78	81%
Montantes que faltam pagar	5.784.223,99	19%

Fonte: EDAB, S.A.

- O montante global dos compromissos contratuais com **empreitadas e aquisições de bens e serviços** ascendeu a **30.174.407,77€ + IVA, o que representa cerca de 96% do custo global da obra.**
- Com efeito, verificou-se que o **custo global** estimado da obra de construção do aeroporto de Beja, totalizou **31.365.998,85€ + IVA.** Nesta quantia encontra-se, ainda, o custo que o dono da obra teve com as **expropriações dos terrenos** que foram necessários para a execução do empreendimento, e que ascendeu a **1.191.591,08€.**

- Actualmente, em Março de 2010, encontra-se **financeiramente executado cerca de 82%** dos contratos tanto de empreitada como de aquisição de bens e serviços.
- Encontra-se por pagar **18% do custo total da obra**, que na sua maioria corresponde ao **pagamento de sete contratos de empreitada** conforme se irá dar conta.

## 6.1. A execução financeira dos contratos de empreitada

277. Relativamente à execução financeira dos contratos de empreitada os resultados foram os seguintes:

### QUADRO 18 – EXECUÇÃO FINANCEIRA DOS CONTRATOS DE EMPREITADAS

Unidade: Euro

Empreitadas	Valor	Grau de execução	Nº total contratos
Montante global de compromissos contratuais	26.561.818,05	100%	12
Pagamentos acumulados realizados	21.231.037,65	80%	7
Montantes que faltam pagar	<b>5.330.780,40</b>	20%	7

Fonte: EDAB, S.A.

- Os custos totais com a construção do aeroporto de Beja ascenderam a **26.561.818,05€ + IVA, só com os contratos de empreitada e respectivos encargos adicionais, verificando-se que a sua realização totalizava 21.231.037,65€ a que corresponde um grau de realização de 80%**.
- Encontra-se por pagar 20% do custo com os contratos, a que corresponde a 5.330.780,40€.
- Verificou-se que dos doze contratos de empreitada que foram celebrados pelo dono da obra, **sete encontram-se por liquidar à data de Maio de 2010**. Os demais apresentam uma execução financeira de 100%.
- Constatou-se que dos sete contratos de empreitada por liquidar, dois correspondem às duas principais empreitadas, a saber, a **empreitada de Construção dos Edifícios da 1.ª Fase**, e a **empreitada de Concepção / Construção da ETAR do aeroporto de Beja**.
- Com efeito, a execução financeira destes dois contratos é a seguinte:

### QUADRO 19 – EXECUÇÃO FINANCEIRA DOS CONTRATOS DE EMPREITADAS PRINCIPAIS

Unidade: Euro

Designação da empreitada	Valor de adjudicação	Montante global de compromissos contratuais	Pagamentos acumulados realizados	Montantes que faltam pagar	% Pagamento em falta
Empreitada de Construção dos Edifícios	9.547.836,51	10.906.132,72	6.385.036,95	4.521.095,77	41%
Empreitada de Concepção / Construção da ETAR	899.579,47	899.579,47	429.247,18	470.332,29	52%
<b>Total</b>	<b>10.447.415,98</b>	<b>11.718.269,77</b>	<b>6.814.284,13</b>	<b>4.991.428,06</b>	-

Fonte: EDAB, S.A.

- De facto estes **dois contratos de empreitada** são responsáveis financeiramente pela maioria dos montantes que faltam pagar, a que corresponde a quantia de **4.991.428,06€**. Só a empreitada de construção dos edifícios tem por pagar 4.521.095,77€, ou seja cerca de 41% do total a despender com este contrato.
- Segundo o dono da obra, esta situação acontece porque o empreiteiro ainda não apresentou os respectivos documentos de despesa.
- No âmbito desta empreitada, foram aprovados pela fiscalização **trabalhos a mais**, e realizadas revisões de preços, o que **justifica a diferença que existe entre o valor de adjudicação e o montante de compromissos contratuais com aquele contrato**.
- A **empreitada de Concepção/Construção da ETAR apresenta como valor realizado 429.247,18€, a que corresponde um grau de execução de 48%**, estando facturados os trabalhos até Março de 2010. O montante que falta pagar, 470.332,29€, é devido ao facto de ainda se encontrar em execução.
- Os restantes cinco contratos de empreitada, representam apenas 6% do montante total dos contratos que faltam liquidar, cujos motivos se prende com a falta de apresentação dos documentos de despesa à EDAB, S.A..



## 6.2. A execução financeira dos contratos de aquisição de bens e serviços

278. Atente-se no quadro seguinte que indica a execução financeira dos contratos de aquisição de bens e serviços:

**QUADRO 20 – EXECUÇÃO FINANCEIRA DOS CONTRATOS DE AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS**

Unidade: Euro

Aquisição de bens e serviços	Valor	Grau de execução	Nº total contratos
Montante global de compromissos contratuais	3.612.589,72	–	34
Pagamentos acumulados realizados	3.159.146,13	87%	31
Montantes que faltam pagar	453.443,59	13%	3

Fonte: EDAB, S.A.

- Os encargos globais assumidos pela EDAB, S.A. com estudos e projecto, fiscalização, equipamento/trabalhos complementares e serviços de assessoria técnica com a construção do aeroporto de Beja, totalizaram 3.612.589,72€ + IVA
- Em Março de 2010, encontram-se pagos 3.159.146,13€, a que corresponde um nível de execução de 87% dos encargos totais contratualizados e aprovados pela EDAB, S.A., com os contratos de aquisição de bens e serviços.
- As quantias ainda não executadas, no total de 453.443,59€ traduzem-se nas seguintes situações:
  - ✓ Contrato de **assessoria à gestão, coordenação e fiscalização** da construção do Terminal Civil, adjudicado ao consórcio Fase/Gestécnica, contrato de **fornecimento e instalação PIT** para o aeroporto de Beja, adjudicado à Sótécnica, e o contrato do edifício do Terminal de passageiros, **equipamentos de restauração**, adjudicado à Disotel, S.A.
  - ✓ Com efeito, no contrato de fiscalização adjudicado ao consórcio Fase/Gestécnica verificou-se uma situação ímpar:

**QUADRO 21 – EXECUÇÃO FINANCEIRA DO CONTRATO DE FISCALIZAÇÃO**

Unidade: Euro

Contrato de “Assessoria à gestão, coordenação e fiscalização da construção do terminal civil”	
Montante global de compromissos contratuais	1.500.605,00
Encargos acumulados assumidos	1.830.605,00
Extensão do contrato sem formalização de adenda	330.000,00
Montantes que faltam pagar	84.633,56

Fonte: EDAB, S.A.

- Da leitura do quadro resulta de **forma inequívoca que o dono da obra assumiu e realizou pagamentos superiores ao montante de compromissos** que assumiu com o consórcio fiscalizador relativamente a trabalhos suplementares que este realizou.
- Assim, o montante global de compromissos contratuais ascendeu a 1.500.605,00€, contrariamente aos pagamentos que foram assumidos pelo dono da obra e que atingiram 1.830.605,00€.
- Note-se que está em causa um **agravamento de cerca de 21% em relação ao contratualizado e que corresponde a 330.000,00€, que não foram previstos em contrato adicional nem formalizados por escrito pelo dono da obra**, mas que este assumiu.
- A EDAB, S.A. justificou este agravamento pela necessidade identificada de proceder a outra extensão do contrato, respectivamente na sequência das prorrogações aprovadas relativas às empreitadas que se encontravam, e se encontram, a decorrer.
- Daquela quantia ainda se encontra por liquidar 84.633,56€.
- No contrato adjudicado à Sotécnica pelo montante de 324.249,23€, ainda não foram efectuados pagamentos, porque, segundo a EDAB, S.A., o contrato ainda não foi assinado.
- Por último, o contrato adjudicado à Disotel, pela quantia de 49.512,00€, apenas foi liquidado 10% do montante contratual com a adjudicação. Segundo a EDAB, S.A. esta aguarda, ainda, a apresentação do respectivo documento de despesa remanescente para a liquidação.

## 7. O CUSTO DA OBRA

### 7.1. Custo directo da obra

O custo global estimado da obra, até Maio de 2010, cifra-se em **31.365.998,85€ (sem IVA)**.

279. Para a construção do aeroporto de Beja foi necessário proceder à adjudicação de **12 contratos de empreitada** de obras públicas, que atingiram o montante global de **24.234.877,65€ + IVA**.
280. Já o **custo total das empreitadas ascendeu a 26.561.818,05€, com exclusão de IVA e equivale ao custo dos trabalhos que foram contratualizados acrescido de revisões de preços, trabalhos a mais e erros e omissões do projecto e indemnizações de estaleiro**.
281. Verificou-se, assim, um **agravamento do custo total das empreitadas de 2.340.131,53€ + IVA, a que corresponde uma percentagem de 10%**.
282. O custo total dos contratos de **aquisição de bens e serviços totalizou 3.612.589,72€, + IVA e corresponde a custos com assessoria técnica, projectos, estudos e pareceres, equipamento / trabalhos complementares e fiscalização, representando esta última a maior parcela daquele montante (1.830.605,00€)**.
283. A estrutura dos custos totais desta obra encontra-se representada pelo gráfico seguinte:

GRÁFICO 3 – CUSTO GLOBAL DA OBRA



Fonte: EDAB, S.A.

284. Apresenta-se de seguida o registo do conjunto total dos encargos globais que foram pagos pela EDAB, S.A., com a obra de construção do aeroporto de Beja, repartidos pelas suas diversas componentes:

QUADRO 22 – INDICADORES DO CUSTO GLOBAL DA OBRA

Unidade: Euro

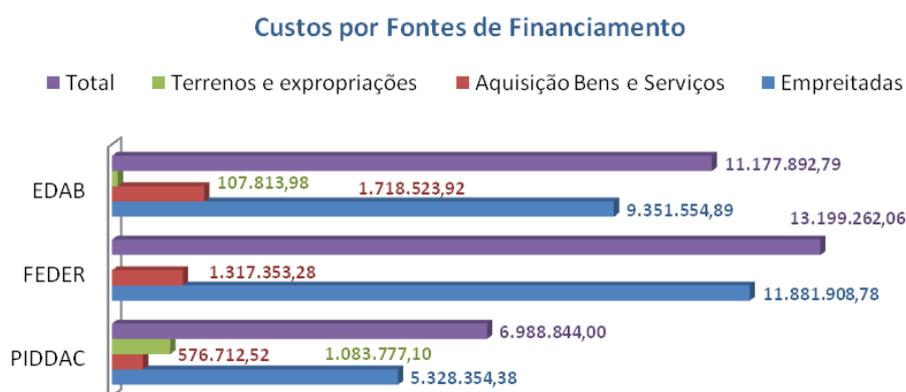
Custo global da obra	Total	%
<b>Valores de adjudicação</b>	<b>24.234.877,65</b>	<b>77</b>
Encargos adicionais ou sobrecustos	2.340.131,04	7
Trabalhos mais/menos	433.211,70	1
Erros e omissões	538.129,52	2
Indemnizações Estaleiro	130.970,00	0
Indemnizações Encargos Indirectos	177.050,23	1
Revisões Preços	1.060.769,59	3
<b>Sub Total</b>	<b>26.561.818,05</b>	<b>85</b>
<b>Outros custos associados:</b>	<b>4.804.180,80</b>	<b>15</b>
Estudos e Projectos	680.771,72	2
Estudos prévios realizados e pareceres	126.957,93	0
Trabalhos complementares	102.657,50	0
Assessoria técnica	126.588,00	0
Fiscalização	1.830.605,00	6
Equipamentos	745.009,57	2
Terrenos e expropriações	1.191.591,08	4
<b>Total</b>	<b>31.365.998,85</b>	<b>100</b>

Fonte: EDAB, S.A.

285. De salientar que, contribuiu para o **agravamento do custo total da obra**, em primeiro lugar, os montantes pagos, a título de revisões de preços, seguidamente, os erros e omissões e os trabalhos a mais, e, por último, as indemnizações de encargos indirectos e as indemnizações de estaleiro.
286. Uma parcela bastante representativa do custo global da obra prende-se com os outros custos associados, que incluem os contratos de aquisição de bens e serviços e ainda os custos com as expropriações dos terrenos necessários para a execução da infra-estrutura.
287. No que concerne às fontes de financiamento, que suportaram o custo total da obra, destaca-se o **FEDER que suportou significativamente as adjudicações dos contratos de empreitada**. Segue-se a EDAB, S.A. que suportou a segunda maior parcela do financiamento e por último o PIDDAC.
288. O gráfico que se segue regista os custos da obra por fontes de financiamento, de acordo com as três grandes componentes que o integram:

GRÁFICO 4 – CUSTOS POR FONTES DE FINANCIAMENTO

Unidade: Euro



Fonte: EDAB, S.A.

## 7.2. Empreitadas

### 7.2.1. Empreitada das Áreas Operacionais, Terraplenagens, Arruamentos e Estacionamento

289. Seguidamente procede-se à análise das duas empreitadas com maior expressão financeira.
290. Os elementos registados no quadro infra permitem avaliar todos os encargos adicionais desta empreitada, desagregados por todas as suas componentes:

QUADRO 23 – CUSTOS DA EMPREITADA DE CONSTRUÇÃO DO AEROPORTO DE BEJA - TERMINAL CIVIL /1ª FASE (ÁREAS OPERACIONAIS, TERRAPLENAGENS, ARRUAMENTOS E ESTACIONAMENTOS)

Unidade: Euro

Empreitada de construção do aeroporto de Beja - Terminal Civil /1ª Fase (Áreas Operacionais, Terraplenagens, Arruamentos e Estacionamento)	
Entidade adjudicatária	Consórcio SOPOL, S.A./Teodoro Gomes Alho & Filhos, Lda.
Valor de adjudicação	9.946.998,14
Encargos adicionais ou sobrecustos:	981.835,32
Trabalhos a mais/menos	433.211,70
Erros e omissões	53.549,48
Indemnizações estaleiro	61.859,97
Indemnizações encargos indirectos	Em discussão
Revisões de preços	433.214,17
Prémios e outros	Multa por estabelecer
<b>Total</b>	<b>10.928.833,46</b>

Fonte: EDAB, S.A.

291. A empreitada das Áreas, Operacionais, Terraplenagens, Arruamentos e Estacionamentos, foi adjudicada ao consórcio SOPOL, S.A. / Teodoro Gomes Alho & Filhos, Lda., através de concurso público internacional por 9.946.998,14€ + IVA

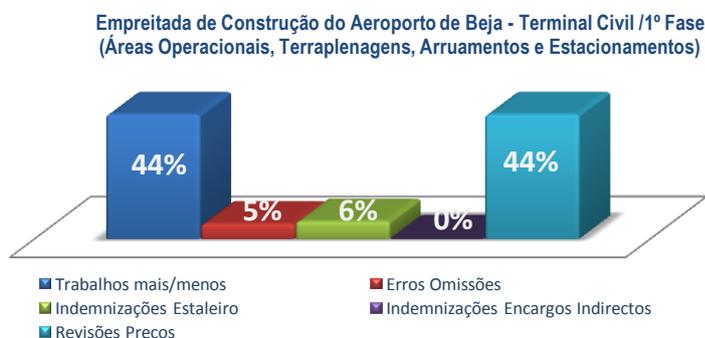
292. Da leitura do quadro resulta que esta empreitada teve **sobrecustos no montante de 981.835,32€ + IVA**

293. No total o dono da obra suportou **10.928.833,46€ + IVA** com esta empreitada.

294. Sublinhe-se que aqueles **sobrecustos** tiveram origem em trabalhos a mais e a menos, erros e omissões, indemnizações de estaleiro e revisões de preços, os quais agravaram os custos com a celebração deste contrato de empreitada em **9%**.

295. O gráfico seguinte indica a expressão percentual das componentes que integram os sobrecustos:

**GRÁFICO 5 – PERCENTAGEM DOS ENCARGOS ADICIONAIS DA EMPREITADA DE CONSTRUÇÃO DO AEROPORTO DE BEJA – TERMINAL CIVIL/1ª FASE**



Fonte: EDAB, S.A.

#### 7.2.2. Empreitada de Construção dos Edifícios

296. O quadro seguinte indica todos os elementos que integram os encargos adicionais da empreitada de construção dos edifícios da 1.ª fase do Plano de Desenvolvimento do aeroporto de Beja:

**QUADRO 24 – CUSTOS DA EMPREITADA DE CONSTRUÇÃO DOS EDIFÍCIOS DA 1ª FASE DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DO AEROPORTO DE BEJA**

Unidade: Euro

Empreitada de Construção dos Edifícios da 1ª Fase do Plano de Desenvolvimento do aeroporto de Beja	
Entidade adjudicatária	Consórcio OPWAY, S.A./Teodoro Gomes Alho & Filhos, Lda.
Valor de adjudicação	9.547.836,51
Encargos adicionais ou sobrecustos:	1.358.295,72
Erros e omissões	484.580,04
Indemnizações de estaleiro	69.110,03
Indemnizações encargos indirectos	177.050,23
Revisões de preços	627.555,42
<b>Total</b>	<b>10.906.132,23</b>

Fonte: EDAB, S.A.

297. A empreitada de Construção dos Edifícios do aeroporto de Beja foi adjudicada ao consórcio OPWAY, S.A. / Teodoro Gomes Alho & Filhos, Lda., através de concurso por negociação sem publicação de anúncio, por 9.547.836,51€ + IVA

298. Os **sobrecustos** com esta empreitada ascenderam a **1.358.295,72€ + IVA** e traduziram-se em erros e omissões, indemnizações de estaleiro, indemnizações de encargos indirectos e revisões de preços, representando cerca de **14%** do custo total com esta empreitada.

299. O gráfico que se segue indica a percentagem de cada componente dos sobrecustos.

**GRÁFICO 6 – PERCENTAGEM DOS ENCARGOS ADICIONAIS DA EMPREITADA DE CONSTRUÇÃO DOS EDIFÍCIOS DA 1ª FASE DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DO AEROPORTO DE BEJA**



Fonte: EDAB, S.A.

### 7.2.3. *Trabalhos de alteração*

**Em termos globais, os encargos com trabalhos a mais e a menos, incluindo erros e omissões do projecto, cifraram-se em 971.341,22€ + IVA**

300. **Estes trabalhos** reportam-se à empreitada das Áreas Operacionais, Terraplenagens, Arruamentos e Estacionamentos, adjudicada ao Consórcio SOPOL, S.A. / Teodoro Gomes Alho & Filhos, Lda. por preço global, e à empreitada de Construção dos Edifícios do aeroporto de Beja adjudicada ao consórcio OPWAY, S.A. / Teodoro Gomes Alho & Filhos, Lda. também por preço global.

301. **De facto, na empreitada das Áreas Operacionais, Terraplenagens, Arruamentos e Estacionamentos registaram-se trabalhos a mais no valor de 433.211,70€ e erros e omissões no valor de 53.549,48€. Já na empreitada de construção dos edifícios, registaram-se erros e omissões do projecto no montante de 484.580,04€.**

302. Nos termos da evidência documental, feita pelo dono da obra sobre estes trabalhos, verificou-se que os mesmos dizem respeito a rectificação das quantidades de trabalhos que não podiam ser previstos nos projectos postos a concurso.

303. De acordo com o âmbito destes trabalhos, pode-se subsumi-los no conceito do art.º 26.º do **Decreto-Lei n.º 59/99**. De referir ainda que estes trabalhos apresentaram como uma **fragilidade o facto de não ter sido celebrado o indispensável contrato adicional para proceder à formalização dos novos trabalhos executados.**

304. Quanto ao controlo de custos, previstos no art.º 45.º do Decreto-Lei n.º 59/99, constatou-se que os trabalhos a mais totalizaram 433.211,70€ + IVA, o que corresponde a 4,4% do valor de adjudicação da empreitada das Áreas Operacionais, Terraplenagens, Arruamentos e Estacionamentos.

### 7.2.4. *Revisão de preços*

**Na revisão de preços, apenas duas empreitadas apresentaram custos.** Trata-se da empreitada das Áreas Operacionais, Terraplenagens, Arruamentos e Estacionamentos e da empreitada de Construção dos Edifícios do aeroporto de Beja.

305. Assim, das doze empreitadas que foram adjudicadas para a construção do aeroporto de Beja, apenas duas foram objecto de correcção de preços.

306. Nos termos da informação fornecida pelo dono da obra, o valor agregado das revisões de preços decompõe-se da seguinte maneira:

#### QUADRO 25 – REVISÃO DE PREÇOS DAS EMPREITADAS

Unidade: Euro

Designação da empreitada	Montante adjudicado	Revisão de preços	Desvio
Empreitada das Áreas Operacionais, Terraplenagens, Arruamentos e Estacionamento	9.946.998,14	433.214,17	4,4%
Empreitada de Construção dos Edifícios	9.547.836,51	627.555,42	6,6%

Fonte EDAB, S.A.

307. Constata-se, pois, que estas empreitadas apresentaram montantes de revisões de preços que se situaram entre 4,4% e 6,6% do valor inicial de adjudicação, no custo global de 1.060.769,59€.

308. A revisão de preços corresponde ao volume de trabalhos efectuados em cada mês, afectados do coeficiente de actualização, nos termos da fórmula indicada no caderno de encargos fixada ao abrigo do Decreto-Lei nº 6/2004, de 6 de Junho.

309. Os índices de revisão de preços a aplicar correspondiam aos do mês em que, de acordo com o Programa de Trabalhos e o Cronograma Financeiro, os trabalhos foram executados.

### 7.3. Custo das aquisições de bens e serviços

310. Trata-se de uma grande componente do custo global da obra.

No total o dono da obra pagou **3.612.589,72€ + IVA** com os custos respeitantes aos encargos com os contratos de aquisição de bens e serviços, bem como os respectivos encargos adicionais.

311. O custo total com estes contratos repartiu-se entre **estudos, projectos e pareceres 807.729,65€ (22%)**, **assessoria técnica 126.588,00€ (4%)**, **fiscalização 1.830.605,00€ (51%)** e **equipamentos e trabalhos complementares 847.667,07€ (23%)**.



## QUADRO 26 – CUSTO TOTAL DOS CONTRATOS DE AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

Unidade: Euro						
	Designação dos contratos de aquisição de bens e serviços	Entidade adjudicatária	Valor adjudicação	Sobrecusto	Custo total (CT)	CT
Estudos, projectos e pareceres	Levantamento topográfico	José Bagulho, Lda.	7.480,00	-	7.480,00	0%
	Plano director	COBA, SA	63.500,00	-	63.500,00	2%
	Estudo de impacte ambiental	COBA, SA	39.600,00	-	39.600,00	1%
	Estudo prévio das áreas operacionais	COBA, SA	42.900,00	-	42.900,00	1%
	Projecto de execução das áreas operacionais	COBA, SA	73.800,00	11.500,00	85.300,00	2%
	Projecto de execução das terraplenagens gerais, arruamentos e parques de estacionamento do lado terra	COBA, SA	60.350,00	1.725,00	62.075,00	2%
	Projecto de execução das especialidades diversas do lado terra	COBA, SA	46.500,00	-	46.500,00	1%
	Projecto de execução dos edifícios	Consórcio Consulgal, S.A. / Proengel, Lda.	193.204,72	88.848,00	282.052,72	8%
	Prestação de serviços para a execução do sistema de monitorização dos recursos hídricos subterrâneos (Piezómetros) no local do aeroporto de Beja	Francisco Charneca Pinto e Filhos, Lda	24.033,00	-	24.033,00	1%
	Projecto de licenciamento e execução da alimentação em média tensão	EDP	27.331,00	-	27.331,00	1%
	Análise custo/benefício	Augusto Mateus & Associados, Lda.	9.975,96	-	9.975,96	0%
	Parecer análise custo/benefício	FAMIDAR	7.481,97	-	7.481,97	0%
	Plano estratégico do aeroporto de Beja	SMI, Lda	49.500,00	-	49.500,00	1%
	Estudo da avaliação da capacidade de carga das pistas do aeródromo de Beja	LNEC	60.000,00	-	60.000,00	2%
				<b>705.656,65</b>	<b>102.073,00</b>	<b>807.729,65</b>
Assessoria técnica	Assessoria técnica à EDAB, S.A. na revisão da componente de instalação eléctrica do projecto dos edifícios	Neobra	15.000,00	-	15.000,00	0%
	Assessoria técnica ao CFG no concurso para a ETAR	Ambientar, Lda.	5.950,00	-	5.950,00	0%
	Consultoria especializada na execução da ETAR	Ambientar, Lda.	11.800,00	-	11.800,00	0%
	Assistência técnica do projectista para as áreas 3100 e 4100	COBA, SA	41.638,00	-	41.638,00	1%
	Monitorização arqueológica das escavações	COBA, SA	16.200,00	-	16.200,00	0%
	Acompanhamento ambiental da obra	COBA, SA	36.000,00	-	36.000,00	1%
			<b>126.588,00</b>	<b>-</b>	<b>126.588,00</b>	<b>4%</b>
Fiscalização	Assessoria à gestão, coordenação e fiscalização da construção do terminal civil	Consórcio Fase, S.A. / Gestécnica	895.745,00	934.860,00	1.830.605,00	51%
			<b>895.745,00</b>	<b>934.860,00</b>	<b>1.830.605,00</b>	<b>51%</b>
Equipamentos e trabalhos complementares	Controlo e coordenação de estudos e projectos	ASEP, Lda.	91.195,00	-	91.195,00	3%
	Campanha complementar de sondagens na área dos Edifícios	Geocontrolo	4.962,50	-	4.962,50	0%
	Contrato prestação serviço de técnico responsável pela exploração de instalações eléctricas (nível 1)	Anselmo José Oleiro Correia	6.500,00	-	6.500,00	0%
	Aeroporto de Beja - Pórticos e SIVV	Microsegur, Lda.	298.892,00	-	298.892,00	8%
	Aeroporto de Beja - Mobiliário de série e sinalização de portas	Equações Variáveis, Lda	72.356,34	-	72.356,34	2%
	Aeroporto de Beja - Edifício do terminal de passageiros equipamentos de restauração	Disotel, SA	49.512,00	-	49.512,00	1%
	Fornecimento e instalação de equipamentos Pit para o aeroporto internacional de Beja	Sótecnica, S.A.	324.249,23	-	324.249,23	9%
			<b>847.667,07</b>	<b>-</b>	<b>847.667,07</b>	<b>23%</b>
	<b>Total</b>		<b>2.575.656,72</b>	<b>1.036.933,00</b>	<b>3.612.589,72</b>	<b>100%</b>

Fonte: EDAB, S.A.

312. O custo total final com os contratos de aquisição de bens e serviços cifrou-se em 3.612.589,72€, dos quais 2.575.656,72€ (82,4%) respeitam ao valor de adjudicação, e 1.036.933,00€ (17,6%) respeitam aos sobrecustos dos contratos de aquisição de bens e serviços.

313. **Sublinhe-se pela negativa o contrato adjudicado ao consórcio Fase / Gestécnica, contratado por concurso público com publicitação internacional, que teve encargos adicionais no montante de 330.000,00€, ou seja, 37% do valor de adjudicação, e que nunca foi sujeito a um contrato adicional para formalização daquele custo.**

314. **De resto, tratou-se do adjudicatário com maior representatividade dos custos, já que atingiu 1.830.605,00€, ou seja 50,7%.**



315. Seguiu-se a COBA, S.A. com maior representativa dos custos, que atingiu 522.561,00€, ou seja 14,5%.

## 7.4. Expropriações

Globalmente, o dono da obra despendeu a quantia de **1.191.591,08€ com o processo de expropriações dos terrenos** necessários para a execução do aeroporto de Beja.

316. No final de Dezembro de 2005, a EDAB, S.A. adquiriu os terrenos para implantação do Terminal Civil do aeroporto de Beja.

317. Os custos das expropriações do processo judicial e extra judicial encontram-se registados no quadro seguinte:

### QUADRO 27 – PROCESSO DE EXPROPRIAÇÕES DOS TERRENOS PARA EXECUÇÃO DO AEROPORTO DE BEJA

Unidade: Euro

	Custos das expropriações por processo judicial e extra judicial	Montante
PIDDAC	Terrenos da Família Santana Carlos	400.000,00
	Herdade do Álamo	109.941,53
	Herdade da Torre de S. Briosso (Parcela 1)	509.856,37
	Herdade da Torre de S. Briosso (Parcela 2)	34.585,65
	Peritos/Árbitros do Tribunal de Évora	7.361,55
	Processo de expropriação	22.032,00
EDAB, S.A.	Montantes gastos com escrituras, IMT e custos judiciais (por aumento do valor da indemnização)	107.813,98
<b>Total</b>		<b>1.191.591,08</b>

Fonte: EDAB, S.A.

318. Sublinhe-se que o encargo com as expropriações foi liquidado por duas vias, através do PIDDAC e pelos fundos próprios da EDAB, S.A.. O montante pago pela EDAB, S.A. correspondeu a gastos com escrituras, IMT e custos judiciais (por aumento do valor da indemnização a pagar):

### QUADRO 28 – EXPROPRIAÇÕES FONTES DE FINANCIAMENTO

Unidade: Euro

PIDDAC	EDAB, S.A.
1.083.777,10	107.813,98
91%	9%
<b>Total:</b>	
	<b>1.191.591,08</b>

Fonte EDAB, S.A.

319. Da leitura do quadro resulta que o PIDDAC foi responsável financeiramente pelo pagamento da maioria do processo de expropriações, já que ascendeu a 91% perfazendo o valor de 1.083.777,10€. Para a EDAB, S.A., ficou a quantia residual de 107.813,98€, ou seja, 9%.

320. Salienta-se a disponibilização do montante de 1.083.777€ a título de adiantamento, pela Direcção-Geral do Tesouro, que, segundo a EDAB, S.A., foi determinante no processo de aquisição dos terrenos, possibilitando, assim, a continuação do projecto.



## 7.5. Custos indirectos

321. No quadro infra, apresentam-se os principais rendimentos e encargos da empresa que contribuiram para o seu desempenho financeiro, desde que esta iniciou a sua actividade em 2001:

## QUADRO 29 – DESEMPENHO FINANCEIRO DA EMPRESA

Unidade: Euro

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
<b>Principais rendimentos/receitas</b>										
Volume de negócios	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Proveitos suplementares	-	-	-	-	-	77.000	93.750	32.214	10.374	213.338
Juros de aplicações financeiras	3.652	24.621	20.844	8.094	6.357	39.781	135.940	281.310		520.600
Subsídios à exploração	2.807	1.150	-	-	-	5.558	8.629	16.450	-	34.594
<b>Total</b>	<b>3.652</b>	<b>24.621</b>	<b>20.844</b>	<b>8.094</b>	<b>6.357</b>	<b>116.781</b>	<b>229.690</b>	<b>313.524</b>	<b>10.374</b>	<b>733.938</b>
<b>Principais encargos</b>										
Trabalhos para a própria empresa	273.809	328.317	273.967	449.131	430.570	251.117	367.075	453.513	1.061.104	3.888.603
Custos financeiros	542	1.654	678	3.273	16.790	15.273	117.304	376.345		531.859
<b>Total</b>	<b>274.351</b>	<b>329.971</b>	<b>274.645</b>	<b>452.404</b>	<b>447.360</b>	<b>266.390</b>	<b>484.379</b>	<b>829.858</b>	<b>1.061.104</b>	<b>4.420.462</b>
<b>Défice exploração</b>	<b>- 270.699</b>	<b>- 305.350</b>	<b>- 253.801</b>	<b>- 444.310</b>	<b>- 441.002</b>	<b>- 149.609</b>	<b>- 254.689</b>	<b>- 516.334</b>	<b>- 1.050.730</b>	<b>- 3.686.524</b>

Fonte: EDAB, S.A.

322. Constatou-se que passados 10 anos, desde a constituição da EDAB, S.A., **o volume de negócios desta empresa é nulo**, na medida em que se têm verificado atrasos na entrada em exploração do Aeroporto de Beja.<sup>36</sup> De salientar que as únicas receitas obtidas, até Maio de 2010, pela empresa, circunscrevem-se à venda de cadernos de encargos/programas de concurso e ao encaixe de subsídios do Estado e da União Europeia.

323. O montante global das receitas arrecadadas pela EDAB, S.A., entre 2001 e 2009, totalizou, assim, cerca de 734 mil euros.

## 7.5.1. Custos de funcionamento / estrutura

324. No essencial, os encargos desta empresa referem-se aos trabalhos desenvolvidos para a própria empresa, os quais, embora do ponto de vista contabilístico constituam um proveito, na prática, não são mais do que a tradução dos próprios custos de funcionamento e de estrutura com a empresa.

Note-se que os **encargos de estrutura e de funcionamento da EDAB, S.A. ascendem a quase quatro milhões de euros**, em resultado dos sucessivos adiamentos da exploração.

325. O montante dos trabalhos para a própria empresa foram registando um acréscimo mais significativo nos últimos anos, o que se justifica na medida da evolução do projecto.

326. Contudo, sobressai esta situação pelo facto da empresa ainda se encontrar a criar as infra-estruturas necessárias para promover a utilização da Base Aérea de Beja para fins civis.

327. Deste modo, os custos e proveitos de funcionamento, no fim de cada exercício, foram imputados ao imobilizado em curso através de trabalhos para a própria empresa.

<sup>36</sup> Note-se que a ANA,S.A. será a futura gestora do Aeroporto de Beja, após a sua integração na rede dos demais aeroportos nacionais, quando se verificar a respectiva certificação do Terminal e das infra-estruturas aeronáuticas da Base Aérea nº 11 necessárias para o efeitos - Decreto-Lei nº 33/2010, de 14 de Abril.



328. O quadro seguinte indica que os principais custos de funcionamento da empresa são essencialmente os fornecimentos e serviços externos e os custos com pessoal:

#### QUADRO 30 – CUSTOS DE FUNCIONAMENTO

Unidade: Euro

	2001		2002		2003	CT	2004	CT	2005	CT	2006	CT	2007	CT	2008	CT
Fornecimentos e serviços externos	41.469	15%	65.291	19%	65.456	22%	93.645	20%	80.205	19%	103.002	29%	204.055	42%	127.843	32%
Custos com o pessoal	232.726	83%	250.938	72%	212.420	72%	294.301	62%	301.396	70%	202.563	56%	243.273	50%	263.509	65%
Amortizações, ajustamentos e provisões	5.527	2%	29.222	8%	16.948	6%	75.822	16%	49.681	11%	42.615	12%	35.426	7%	10.294	3%
Impostos	5	0%	151	0%	30	0%	14.102	3%	1.207	0%	9.729	3%	344	0%	252	0%
Outros custos e perdas operacionais		0%	604	0%	916	0%	616	0%	631	0%	647	0%	647	0%	647	0%
<b>Total</b>	<b>279.727</b>	<b>100%</b>	<b>346.205</b>	<b>100%</b>	<b>295.770</b>	<b>100%</b>	<b>478.487</b>	<b>100%</b>	<b>433.120</b>	<b>100%</b>	<b>358.556</b>	<b>100%</b>	<b>483.745</b>	<b>100%</b>	<b>402.545</b>	<b>100%</b>

Fonte: EDAB, S.A.

329. Quanto aos montantes com **os fornecimentos e serviços externos**, verificou-se que dizem respeito, em grande parte, a gastos com rendas e alugueres, rendas prediais, trabalhos especializados (serviços de contabilidade, de revisão oficial de contas e de assistência jurídica).

330. De destacar o facto de **os custos com pessoal representarem mais de 50% dos custos de funcionamento ao longo destes nove anos de actividade** da empresa.

331. Estes montantes referem-se às remunerações pagas aos trabalhadores e órgãos sociais da empresa, aos encargos sociais da empresa com os trabalhadores e com os membros do conselho de administração, tal como se observa no seguinte quadro:

#### QUADRO 31 – CUSTOS COM O PESSOAL

Unidade: Euro

Custos com pessoal	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Remunerações	191.075,00	204.224,00	179.464,00	262.950,00	258.099,00	172.694,00	206.063,00	217.957,00	219.774,00
Encargos sociais	41.651,00	46.713,00	32.956,00	31.351,00	43.297,00	29.869,00	37.210,00	45.552,00	51.675,00
<b>Total</b>	<b>232.726</b>	<b>250.938</b>	<b>212.420</b>	<b>294.301</b>	<b>301.396</b>	<b>202.563</b>	<b>243.273</b>	<b>263.509</b>	<b>271.448</b>
N.º funcionários (efectivo médio)	1	2	3	3	8	9	9	9	9

Fonte: EDAB, S.A.

### 7.5.2. Encargos financeiros – dívida remunerada

#### Os rendimentos financeiros da empresa acabaram por compensar os encargos financeiros.

332. Em 2007 e 2008, verificou-se um aumento substancial dos encargos financeiros resultante dos empréstimos contraídos para fazer face ao volume de investimento.

333. Todavia, para o mesmo período, constatou-se igualmente um aumento significativo dos proveitos financeiros.

334. Na prática, durante o período de 10 anos, os encargos financeiros da empresa, com a utilização do crédito contraído, para fazer face ao volume de despesa efectuada em investimento para o aeroporto de Beja, foram basicamente **compensados com os juros obtidos e o resultado de aplicações financeiras**.





### 7.5.3. Custos ainda necessários incorrer para operacionalização do aeroporto

335. O quadro abaixo, apresenta as estimativas efectuadas pela EDAB, S.A, em Dezembro de 2008.
336. A versão elaborada pela empresa teve como pressuposto a expansão máxima da capacidade operacional da infra-estrutura, sem quaisquer constrangimentos.
337. A sua aplicação dependendo de vários factores, tais como: da estratégia de mercado a ser seguida pela entidade exploradora; da resposta da procura e o próprio crescimento e desenvolvimento económico do país e da região. Este Plano poderá sempre, de acordo com a necessidade, ser executado com desfasamento temporal, dependente das condicionantes referidas.

#### QUADRO 32 – PLANO DE INVESTIMENTO ADICIONAL PARA O AEROPORTO DE BEJA (2011 A 2015)

	Unidade:Euro
<b>Conclusão da segunda fase do Plano Director</b>	<b>10.000.000,00</b>
Plataforma de estacionamento de aeronaves, táxi Way de ligação ao taxi Way eco, rede de Hydrants, vias de circulação de serviço	
<b>Reforço da pista e pavimentos (PCN 55)</b>	<b>7.950.000,00</b>
Pista principal	
Taxy Way paralelo (pista secundária)	
<b>Caminho de acesso de viaturas de socorros e viaturas de serviço ao terminal civil (paralelo ao taxi way I)</b>	<b>500.000,00</b>
<b>Sistema de combustíveis</b>	<b>2.000.000,00</b>
Depósito e pipeline de ligação ao sistema hydrant da plataforma de estacionamento de aeronaves	
<b>Terraplenagens de desgaste e regularização da colina que perfura superfície de transição situada a poente da Pista principal</b>	<b>1.500.000,00</b>
<b>Reforço da sinalização luminosa e dos grupos de emergência de alimentação da BA11</b>	<b>1.000.000,00</b>
<b>Modificação do sistema de retenção de aeronaves</b>	<b>1.500.000,00</b>
Maciços escamoteáveis (4)	
Trabalhos de instalação	
<b>Cobertura dos deficits de exploração de 2011 a 2015</b>	<b>14.500.000,00</b>
<b>TOTAL</b>	<b>38.950.000,00</b>

Fonte: EDAB, S.A.

338. Com efeito, em 2008, foi feita pela EDAB, S.A. uma previsão de eventuais necessidades de novos investimentos, sem que ainda houvesse uma análise e levantamento técnico das condições de operação efectuadas pelo INAC, ANA, S.A. e FAP.
339. As estimativas feitas pela empresa não envolveram a responsabilização de qualquer entidade, nem sequer a própria EDAB, S.A., constituindo uma base de partida para aferição, do ponto de vista pessoal, da hipótese de resolução de algumas necessidades e constrangimentos que se poderiam colocar no futuro próximo.
340. Entretanto, após publicação do Despacho Conjunto<sup>37</sup>, os trabalhos desenvolvidos pela ANA, S.A./ INAC/ FAP conduzem a necessidades diferentes das estimadas pela EDAB, S.A., sendo que os dados finais não são do conhecimento da empresa.
341. Porém, segundo a EDAB, S.A, os valores apresentados no quadro acima são os mais próximos da realidade que resultou do trabalho que tem vindo a ser efectuado pelas três entidades, a quem está atribuída a responsabilidade de operacionalização da infra-estrutura.

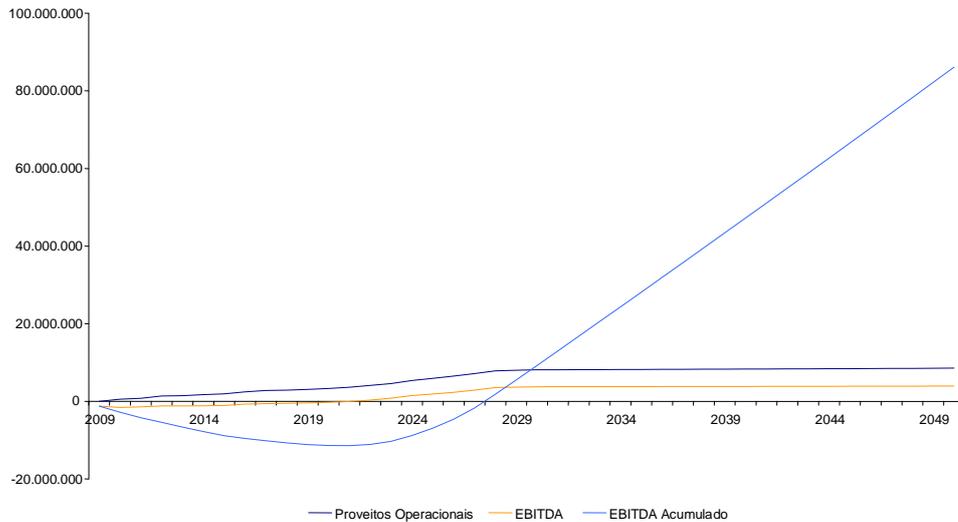
**Denota-se, contudo, que os encargos públicos com este empreendimento já ultrapassam os 30 milhões de euros e, segundo o Plano de Investimento Adicional do aeroporto de Beja, para o período de 2011 a 2015, a empresa prevê gastar, mais 39 milhões de euros, não só para obras de remodelação da pista para operacionalizar o aeroporto, como também para dar cobertura a défices de exploração.**

342. Mais, segundo um estudo efectuado pela própria EDAB, S.A, esta empresa só atingirá o seu ponto de equilíbrio próximo do ano 2020, como se verifica no seguinte gráfico:

<sup>37</sup> De 1 de Junho de 2009, proferido pelos Ministros das Finanças, da Defesa Nacional, da Administração Interna e das Obras Públicas Transportes e Comunicações.



**GRÁFICO 7 – EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS OPERACIONAIS**



Fonte: EDAB, S.A.

**7.6. A Estrutura de financiamento do empreendimento**

O aeroporto de Beja foi objecto de financiamento **comunitário** e de financiamento **público**, quer através do **PIDDAC** quer pelo recurso da EDAB, S.A. ao **mercado financeiro**.

- 343. O empreendimento de construção do aeroporto de Beja beneficiou de co-financiamento proveniente do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional – FEDER da União Europeia.
- 344. Em consequência, o dono da obra recebeu um financiamento a fundo perdido, no âmbito do FEDER – União Europeia, no montante global de 13.199.262,06€, destinado à execução deste empreendimento.<sup>38</sup>
- 345. Para além de financiamento comunitário, o empreendimento do aeroporto de Beja foi suportado através de **financiamento público (participação nacional), repartido entre a Administração Central – PIDDAC que transferiu 6.988.844,00€**, e, por via dos capitais próprios da empresa e o restante pelo **recurso ao mercado financeiro pelo dono da obra**, para obtenção do restante financiamento necessário para o investimento realizado.
- 346. O dono da obra suportou, pois, 11.177.892,79€, isto é, cerca de 36% do montante total do empreendimento no valor de 31.365.998,85€.
- 347. Conforme já referido, o **financiamento aprovado atingiu cerca de 31 milhões de euros**, e proveio de três fontes:

**QUADRO 33 – FONTES DE FINANCIAMENTO APROVADAS**

Unidade: Euro

União Europeia		Administração Central		SEE	
FEDER	%	PIDDAC	%	Dono da obra	%
União Europeia FEDER	42%	PIDDAC	22%	EDAB, S.A.	36
13.199.262,06		6.988.844,00		11.177.892,79	

Fonte: EDAB, S.A.

<sup>38</sup> Em Julho de 2010, ainda existem candidaturas em execução financeira, logo esta parcela será superior ao indicado, por contrapartida da diminuição da parcela suportada pela EDAB, S.A.



348. O dono da obra, a EDAB, S.A., recorreu ainda a financiamento bancário, para sub-rogação de fundos provenientes do FEDER, através da contratação de um acordo de financiamento com o Millenium BCP - Conta Corrente Caucionada com um *plafond* de 8.250.000,00€.
349. **Até 31 de Agosto de 2009, a totalidade dos encargos financeiros ascendia a 531.859 €.**
350. Salienta-se que este montante incluiu todas as despesas bancárias resultantes dos empréstimos contraídos.
351. No entanto, a EDAB, S.A., aplicou os saldos disponíveis na Conta Corrente Caucionada, tendo recebido juros dessas aplicações no montante de **301.515,57€, o que reduziu o encargo financeiro líquido para 243.017,77€.**
352. **Os empréstimos bancários contraídos pela EDAB, S.A., e garantidos pelo Estado Português, ascenderam a 36% e representaram a segunda parcela mais elevada nesta estrutura de financiamento, com o conseqüente impacto negativo em termos de encargos financeiros para a EDAB.**
353. O único valor deste investimento público com reflexo no OE foi a contribuição de 6.988.844,00€ do capítulo 50º – PIDDAC.

### III VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO, DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

#### 8. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

354. Do projecto de Relatório foi dada vista ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da LOPTC, que emitiu o respectivo parecer.

#### 9. DESTINATÁRIOS

355. Do presente relatório serão remetidos exemplares:

- À Assembleia da República, com a seguinte distribuição:
  - Presidente da Assembleia da República;
  - Comissão de Obras Públicas, Transportes e Comunicação;
  - Líderes dos Grupos Parlamentares.
- Ao Governo e, especificamente, aos:
  - Primeiro-Ministro;
  - Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
  - Ministro da Defesa Nacional.
- Ao Conselho de Administração da EDAB, S.A.
- Ao Conselho de Administração da ANA, S.A.
- Ao Inspector-Geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.



- Ao Procurador Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do disposto pelo n.º 4, do art.º 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

## 10. PUBLICIDADE

356. Este relatório e o seu anexo, contendo as respostas enviadas em sede de contraditório, será inserido no Sítio do TC na Internet e divulgado pelos diversos meios de Comunicação Social, após a sua entrega às entidades acima enumeradas.

## 11. EMOLUMENTOS

357. Nos termos do DL 66/96, de 31 de Maio, e de acordo com os cálculos feitos pelos Serviços de Apoio Técnico do Tribunal de Contas, são devidos emolumentos, pela EDAB, S.A., no montante de 17.164,00€ (dezassete mil cento e sessenta e quatro euros).
358. Estes emolumentos são fixados pelo Tribunal tendo em atenção o apuramento feito no processo, nos termos dos n.ºs 1,2 e 3 do artigo 10º daquele diploma, sendo igualmente, o TC a determinar, ao abrigo do art.º 11.º do diploma emolumentar, o respectivo sujeito passivo.
359. São ainda devidos pela EDAB, S.A. nos termos do art. 56.º, n.º 4, da Lei 98/97<sup>39</sup>, de 26 de Agosto, encargos no montante de 10.632€ (dez mil seiscientos e trinta e dois euros) com o consultor externo que apoiou a presente auditoria.

Tribunal de Contas, em 5 de Novembro de 2010

O Conselheiro Relator



(José Manuel Monteiro da Silva)

Os Conselheiros Adjuntos



(António José Avérous Mira Crespo)



(António Manuel Fonseca da Silva)

Fui presente  
O Procurador-Geral Adjunto



<sup>39</sup> Com as alterações introduzidas pela Lei n.º 87-B/98, de 31.12, Lei n.º 1/2001, de 4 de Janeiro, Lei n.º 55-B/2004, de 30.12, Lei n.º 48/2006, de 29.08 e Lei n.º 35/2007, de 13.08.



## IV ANEXOS

1. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Presidente do CA da EDAB, SA
2. Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Presidente do CA da ANA, SA







1. *Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Presidente do CA da EDAB, SA*







empresa de desenvolvimento do  
aeroporto de beja, s.a

A *Asses TC*, equipa do  
projecto de auditoria sobre o  
Aeroporto de Beja, faz  
anexar e rubricar o  
relatório.

*Beja, 22 de julho, 2010*

Exmo. Senhor  
Prof. Doutor José Manuel Monteiro da Silva  
Juiz do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 - Lisboa

N/Referência: C\_182 /Julho 2010

V/Referência: Proc. N.º 36/09 – Audit. de 29 de Junho de 2010

**Assunto:** Auditoria ao Aeroporto de Beja

Beja, 21 de Julho de 2010

*Exmo Senhor Professor*

A EDAB, S.A. analisou o Relatório Preliminar com a referência supra citada e apresenta seguidamente os comentários julgados pertinentes suscitados pelo ponto 2. OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES GERAIS, do referido Relatório:

#### 2.1. OBJECTIVOS DO EMPREENDIMENTO

Como foi explicado à equipa do TC os aeroportos não atraem operadores antes do início da sua actividade. Seria inédito que um aeroporto em construção, não se tratando da substituição de outra infra-estrutura idêntica e já em funcionamento, tenha operadores antes da sua certificação.

Quanto às vias de acesso (IP8 e completamento do IP2) este assunto foi tratado exaustivamente em anos anteriores nas reuniões promovidas pela CCDRA no âmbito do PROTA, sendo reconhecida a urgência da sua execução. A concessão do Baixo Alentejo, anunciada pelo Sr. Primeiro Ministro há mais de um ano, esteve suspensa pelo TC e, pelas notícias tornadas públicas recentemente, o próprio TC terá agora dado a respectiva aprovação.

É de salientar que esta matéria não é da competência da EDAB, mas do Governo da República.

Não se entende como se pretende demonstrar a não validade de um projecto pelo facto de não ter, até agora, "evidência da contribuição do aeroporto para a promoção do desenvolvimento da região",

Avº Salgueiro Maia – Edº Expobeja 2º Andar 7800-552 – Beja. PORTUGAL  
Tel. 351 284 327 411 | Fax 351 284 327 413  
Website: <http://www.edab.pt> | e-mail: [geral@edab.pt](mailto:geral@edab.pt)  
NIPC 505 292 343 | Cons. Reg. Com. Beja nº 1476 | Cap. Social € 4.000.000



quando a infra-estrutura não iniciou a operação. Saliente-se que este empreendimento criou, em permanência, cerca de duas centenas de postos de trabalho durante a fase de construção.

Para o projecto do terminal civil de Beja foi definida uma estratégia de marketing alicerçada em 5 pilares de desenvolvimento e com os quais se pretende garantir a sustentabilidade e rentabilidade do mesmo, operacionalizando-se, dessa forma, o posicionamento estratégico pensado para o aeroporto, ou seja, **“o aeroporto ao serviço do desenvolvimento económico da Região do Alentejo”**.

Assim, os pilares de desenvolvimento são os seguintes:

- Tráfego de Passageiros em operações charter, explorando-se as potencialidades do produto turístico integrado da região;
- Tráfego de Carga Aérea focalizado nas exportações da região, eminentemente alicerçadas em perecíveis, alguns deles de alto valor monetário por unidade;
- Manutenção de Aeronaves/Cluster Aeronáutico sendo objectivo a captação de operadores de manutenção aeronaves nacionais e internacionais e eventuais empresas associadas, permitindo-se a constituição de um cluster aeronáutico em torno do Aeroporto de Beja;
- Estacionamento de longa duração, garantido negócio adicional para o aeroporto e libertando-se capacidade de estacionamento que escasseia em outras infra-estruturas da rede aeroportuária nacional;
- Desenvolvimento dos negócios complementares do vector não aviação, com a instalação de actividades de hotelaria, restauração, rent-a-car, publicidade, retalho e centro logístico de frio.

A prossecução desta estratégia foi **protelada pela crise económica e financeira cujos efeitos ainda se fazem sentir**. No entanto, a esperada recuperação económica trará certamente o estímulo para a consolidação dos pilares de desenvolvimento e para a transformação do projecto “Terminal Civil de Beja” num instrumento potenciador do desenvolvimento económico e social do Alentejo.

A concretização, em curso, da contratualização de três hangares de manutenção de aeronaves por três operadores portugueses vai garantir cerca de 250 postos de trabalho, de elevada qualificação, com a conseqüente fixação de população.

O início de operações de transporte aéreo comercial prevê-se que aconteça no Verão de 2011, uma vez que as Companhias aéreas planeiam as suas operações com um ano de antecedência (por períodos IATA).

Acresce, ainda, informar que alguns empresários agrícolas se mostraram interessados no papel do aeroporto na exportação de produtos para a Europa por via aérea, questão a que tem vindo a ser dada atenção no contacto com operadores.



## 2.2. A EDAB, S.A.

A EDAB foi constituída com o objectivo de desenvolver o projecto e, como consequência, não tendo proveitos até ao seu início operacional. Todos os parceiros sabiam e sabem disso, incluindo os accionistas, quer públicos quer privados.

Se não se constituísse a EDAB sob a forma jurídica de sociedade anónima, como seria possível a candidatura aos fundos europeus (QCAIII e QREN)? Para além disso, a empresa pelo seu número reduzido de colaboradores e pelos reduzidos custos de funcionamento, tem apresentado diversas vantagens em relação a qualquer outro tipo de organização.

Salienta-se, também, que os referidos custos de funcionamento têm vindo a ser incorporados no valor do investimento, através da imobilização dos "Trabalhos para a Própria Empresa".

Foi dado a conhecer ao TC o Plano de Negócios inicial. Os Estatutos da EDAB, como é sabido, não davam legitimidade para assumir o Plano de Negócios e contratualizar oportunidades de negócios. Ficou também claro que essa matéria foi atribuída à ANA, S.A.

## 2.3. A INOPERACIONALIDADE DO EMPREENDIMENTO

*Com todo o respeito, nunca constou dos planos publicados equacionar uma plataforma logística de carga para o escoamento de produtos para a China, América do Sul e África!*

Assim, convém esclarecer que, na presente data, todo o projecto "1ª fase do Terminal Civil do Aeroporto de Beja" está concluído e espera-se ter assinados os autos de recepção provisória até final do corrente mês de Julho.

O que se tem atrasado, por mais alguns dias, têm sido aspectos relacionados com a aplicação da legislação, que impõe a verificação de condições prévias ao início da actividade e que não podem ser entrecortadas ou ultrapassadas no todo ou em parte da sua concretização e que são:

- A certificação – na realidade, face à publicação da recente legislação sobre esta matéria o "Terminal Civil de Beja" irá ser o exemplo da primeira infra-estrutura aeroportuária a ser certificada nestes novos termos;
- O Protocolo INAC/FAP – resultante da aplicação da mesma legislação, está em vias de conclusão, segundo a informação mais recente recebida na EDAB, S.A. das entidades envolvidas;
- Acordos Técnicos ANA/FAP - Verifica-se a situação semelhante ao referido no ponto anterior;

Conclusão de todas as etapas e trabalhos resultantes das orientações e determinações do **"Despacho Conjunto do Ministério das Finanças e da Administração Pública, da Defesa**

**Nacional, da Administração Interna e o das Obras Públicas, Transportes e Comunicações – de 1 de Junho de 2009, com efeitos a 1 de Setembro de 2009’.**

No entanto, logo que verificadas as condições anteriormente indicadas, face ao conhecimento que a EDAB, S.A. possui do andamento de todo o processo, é possível, desde já, ter a seguinte visão do calendário das actividades operacionais:

- Agosto de 2010 – Início dos estacionamento de aeronaves em longa duração;
- Outubro de 2010 – Atribuição de três licenças para a construção/exploração de hangares de manutenção de aeronaves;
- Verão de 2011 – início da operação comercial de aeronaves de passageiros/carga;
- No decurso de 2011 prevê-se a atribuição das licenças das actividades não - aviação, tais como, cafetaria/restaurante, publicidade, rent-a-car e entreposto de frio.

A EDAB não se revê na descrição construtiva da pista. A pista não foi “*totalmente construída em lajes de betão e, posteriormente, reforçadas com placas pré-esforçadas*” como é afirmado no relatório, mas sim **construída em betão pré-esforçado**. A qualidade da pista tem sido demonstrada empiricamente pela operação continuada de aeronaves de pesos superiores às aeronaves civis comerciais que se prevê virem a utilizar esta infra-estrutura.

Quanto à sustentabilidade do empreendimento referimos, também, como fundamental, as conclusões dos estudos, quer os efectuados em datas anteriores à criação da EDAB, S.A. e ao lançamento do projecto, quer os efectuados mais recentemente, em 2006 e em 2008, levados a cabo pela própria EDAB, S.A. com os apoios da ANA, S.A. e do Turismo (ERTA), os quais são demonstrativos da sustentabilidade no médio/longo prazos. Aliás, num projecto desta natureza, em que o seu crescimento se encontra totalmente dependente da evolução das variáveis económicas regionais e nacionais, não se poderia esperar o “milagre” da sua imediata transformação num projecto rentável no curto prazo.

Acentua-se ainda mais a sustentabilidade do projecto ao ter-mos presente a publicação de legislação recente integrando a exploração do Terminal Civil de Beja no objecto da concessão de exploração do serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil a atribuir à ANA, S.A., entidade que pelas suas capacidades técnicas, operacionais e financeiras, contribuirá inquestionavelmente de forma bastante significativa para o sucesso da exploração do empreendimento

#### 2.4. CONTRATAÇÃO DAS EMPREITADAS

As adjudicações por Ajuste Directo, com consulta apenas à respectiva entidade adjudicatária, foram realizadas ao abrigo do Decreto – Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, que prevê o procedimento por Ajuste Directo com convite a uma única entidade. A EDAB, S.A. procedeu às adjudicações referidas,



apenas com consulta à respectiva entidade adjudicatária, para minimizar custos e tempo, uma vez que a entidade adjudicatária, em todas as adjudicações referidas, se tratava do empreiteiro detentor do conhecimento da execução das 3 grandes empreitadas, com estaleiro montado e equipamentos no terreno.

A EDAB, S.A. pretendendo cumprir o objectivo de contenção dos custos de funcionamento, decidiu, ao invés de "nomear um gestor do empreendimento, com funções específicas na obra" criando uma estrutura orgânica interna fixa e dispendiosa, contratar, mediante concurso público, para a **Assessoria à Gestão, Fiscalização/Construção**, uma entidade constituída pelo consórcio de duas empresas Fase e Gestécnica, que disponibilizou "in loco" os recursos, as valências técnico profissionais e a organização necessárias ao exercício da correcta gestão/ fiscalização de todo o empreendimento. A própria Administração da EDAB, S.A. exerceu as funções de gestão do empreendimento utilizando o Consórcio referido, as capacidades técnico profissionais de cada um dos seus membros, nas respectivas especialidades, bem como os recursos humanos e quadros técnicos da EDAB, S.A.

## 2.5. DERRAPAGENS DE PRAZO DAS EMPREITADAS

Houve atraso na conclusão do projecto de execução dos edifícios pelo facto de ter havido baixas na equipa do projectista por **razões graves de saúde inesperadas**. Isto motivou o adiamento do lançamento do concurso para a construção;

Verificou-se, também, um desfasamento de 6 meses devido ao concurso público, iniciado em 2007, ter sido alvo de **recomendação de não adjudicação a qualquer das propostas** por parte da comissão de avaliação, por não cumprirem o exigido no Processo de Concurso, o que levou à efectiva **não adjudicação, nos termos legais**. Neste contexto, foi necessário preparar um novo procedimento, adequado às circunstâncias e na estrita observância do regime legal aplicável, recorrendo-se ao envio de carta convite para concurso por negociação sem publicação de anúncio para adjudicação da "Empreitada de Construção dos Edifícios da 1ª Fase do Plano de Desenvolvimento do Aeroporto de Beja", de acordo com o Decreto-lei nº 59/99 de 2 de Março, art.º 134 alínea a) do n.º 1 e na alínea a) do n.º 2;

A ETAR que resultou da exigência da DIA, emitida na sequência da elaboração do EIA, e que é imprescindível para que possa ter início a actividade de aviação civil, foi alvo de realocação, por **razões alheias à EDAB**, trazendo-a para terrenos adquiridos pela mesma., o que implicou nova revisão do Caderno de Encargos, no tocante a aspectos de desinfecção, desodorização e tratamento de lamas. Tal originou um desfasamento tendo-se, em Setembro de 2008, dado início à concepção/construção da ETAR.

Resulta, assim, que as vicissitudes que originaram atraso na execução do projecto ocorreram **por razões não imputáveis à EDAB, S.A.**, tendo origem em factos impostos, ou em causas naturais, como a doença grave de um elemento fundamental da equipa projectista, ou, ainda, em causas técnicas ou legais, que a EDAB, S. A. não podia controlar.

Trata-se de razões imprevistas, o que acontece em qualquer projecto, não atribuíveis à EDAB, S.A.

## 2.6. ENCARGO PÚBLICO DO EMPREENDIMENTO

A quantia indicada não se refere à operação imediata da infra-estrutura, mas àquilo que num horizonte futuro seria interessante ter, contando com um aumento da placa de estacionamento, pressupondo-se o que seria necessário para se desenvolver o empreendimento até à sua capacidade máxima, incluindo a 2ª fase do Plano Director, sem qualquer constrangimento físico ou operacional.

Nada tem que ver com os pequenos ajustamentos a fazer, entre a ANA, S.A. e a BA11, como melhoramentos interessantes a implementar.

## 2.7. FONTES DE FINANCIAMENTO DA OBRA

Relativamente à parcela de financiamento que foi, e continua a ser, suportada pelo FEDER há a acrescentar que, e de acordo com o respondido no inquérito no ponto 6.4. – Quadro 13, ainda existem candidaturas em execução financeira e, portanto, esta parcela será superior ao aqui indicado por contrapartida da diminuição da parcela suportada pela EDAB, S.A., em grande parte obtida com recurso ao mercado financeiro e amortizada na proporção do recebimento do subsídio do FEDER.

A parcela de financiamento suportada pela EDAB, S.A., que ascendeu a 11 milhões de euros, foi obtida com recurso ao mercado financeiro e aos capitais próprios da empresa.

Salienta-se que os encargos financeiros, à data de resposta ao inquérito e de acordo com o respondido no ponto 2.5, foram apenas de 544.533,34€ e compensados através de rendimentos das aplicações financeiras.

Com os melhores cumprimentos,

José Queiroz  
PCA

DGTC 22 07'10 13600



2. *Resposta remetida, em sede de contraditório, pelo Presidente do CA da ANA, SA*







CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

www.ana.pt

Sede: Rua D. Edifício 120  
Aeroporto de Lisboa\_1700-008 Lisboa  
Portugal

Exmo. Senhor  
Presidente do Tribunal de Contas

Rua Barbosa do Bocage, 61

1069-045 Lisboa

Registada c/ Aviso de Recepção

Sua Referência\_ Proc. Nº 36/09 - Audit  
Nossa Referência\_  
Nº\_ 360572

Data\_16.07.2010

ASSUNTO\_  
SUBJECT\_

Auditoria ao Aeroporto de Beja.



Acusamos a recepção do relatório de Auditoria realizada pelo v/ serviços ao empreendimento aeroporto de Beja, que nos mereceu a melhor atenção, e esclarece-se, desde logo, que a ANA SA não dispõe de legitimidade para o exercício do contraditório do referido relatório.

Mesmo assim, e uma vez que a ANA SA não dispõe de informação adequada e necessária para se pronunciar com rigor e objectividade sobre outros assuntos afluídos neste relatório, deixamos, em observância de princípios de participação e colaboração, o nosso esclarecimento técnico e factual das questões abaixo indicadas, que, em nosso entender, suscitam aperfeiçoamento:

1 - A afirmação de que as pistas «*continuam a não ter a solidez necessária para serem utilizadas por aviões comerciais*» (pg. 8 do relatório) não é correcta, porquanto a pista actualmente existente e em operação tem um PCN de 45 e encontra-se apta para acolher regularmente aeronaves comerciais civis com um ACN compatível com aquele valor.

MOD-000037-01 CUPC-SIA-700-814 Reg. RUP Conservatório Registo Comercial de Lisboa (17) Capital Social 200.000.000 Euros

MOD-000037-01

ANA Aerportos de Portugal, S.A.





Pág. 002/2  
Data. 16.07.2010  
Referência\_  
N.º 360572

2 - Não podemos deixar de sublinhar a imprecisão da correlação entre taxas aeroportuárias e os destinos das companhias de aviação afirmada no 3º parágrafo da pg. 9, visto que as taxas aeroportuárias constituem apenas uma das (muitas) variáveis ponderadas pelas companhias aéreas na selecção dos destinos que servem, e ainda porque a política tarifária aplicada numa rede aeroportuária é forçosamente menos dependente do ciclo de investimento ou da procura específica de cada infra-estrutura que integra essa rede.

3 - Esclarece-se, por fim, que as "*intenções sérias*" da TAP e Ryanair, assinaladas na pg. 10 do relatório, constituíram meros contactos exploratórios, que não se confundem com intenções firmes, e menos ainda com apresentação de propostas interessadas ou interessantes, sendo este o motivo da inexistência de qualquer relação negocial da ANA SA com estas entidades, e não a "*indefinição da arquitectura contratual*" indicada no relatório.

Com os melhores cumprimentos,

O CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

MOD 000037 01  
MOD 000037 01

DGTC 21 07'10 13399

FIM