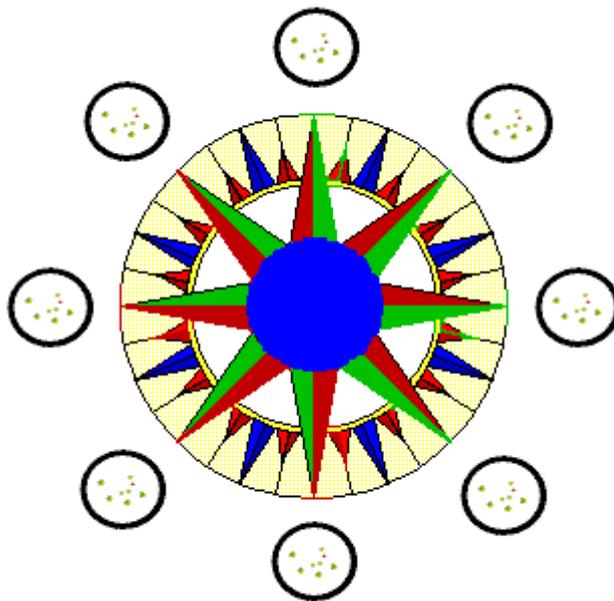


Tribunal de Contas

# Auditoria às Intervenções da Componente 1 do Programa Polis

(Operações integradas de requalificação urbana  
e valorização ambiental)



Relatório de Auditoria n.º 44/2004-2.ª Secção  
Dezembro de 2004





**PROCESSO N.º 20/04-AUDIT**

**RELATÓRIO DE AUDITORIA  
N.º 44/2004-2.ª Secção**

**Auditoria às Intervenções da Componente 1  
do Programa Polis  
(Operações integradas de requalificação urbana  
e valorização ambiental).**





## ÍNDICE

ÍNDICE DE QUADROS.....	6
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	6
ÍNDICE DE FIGURAS.....	6
GLOSSÁRIO E SIGLAS UTILIZADAS.....	7
FICHA TÉCNICA .....	8
<b>1 – SUMÁRIO .....</b>	<b>9</b>
1.1 – SÍNTESE DAS OBSERVAÇÕES / CONCLUSÕES .....	9
1.2 – RECOMENDAÇÕES .....	11
<b>2 – INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
2.1 – ÂMBITO E OBJECTIVOS .....	12
2.2 – SÍNTESE METODOLÓGICA .....	12
2.2.1 – <i>Intervenções seleccionadas</i> .....	12
2.2.2 – <i>Execução do programa de auditoria</i> .....	13
2.3 – CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES.....	14
2.4 – AUDIÇÃO DAS ENTIDADES EM CUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO .....	14
<b>3 – ENQUADRAMENTO DO POLIS.....</b>	<b>16</b>
3.1 – ESTRUTURA DAS INTERVENÇÕES.....	16
3.2 – OBJECTIVOS E LINHAS ESTRATÉGICAS .....	16
<b>4 – DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA .....</b>	<b>18</b>
4.1 – SITUAÇÃO FINANCEIRA DAS INTERVENÇÕES .....	18
4.1.1 – <i>Fontes de financiamento</i> .....	18
4.1.1.1 – Reprogramação das fontes de financiamento.....	18
4.1.1.2 – Financiamento previsto e realizado .....	19
4.1.2 – <i>Investimento</i> .....	22
4.1.2.1 – Reprogramação.....	22
4.1.2.2 – Despesa comprometida e realizada.....	22
4.1.3 – <i>Disponibilidade financeira</i> .....	23
4.2 – RECURSO AO CRÉDITO .....	24
4.3 – FINANCIAMENTO COMUNITÁRIO.....	24
4.3.1 – <i>Ponto de situação sobre o financiamento comunitário</i> .....	24
4.3.2 – <i>Pedidos de pagamento</i> .....	25
4.4 – LEGALIDADE E REGULARIDADE DAS DESPESAS .....	26
4.4.1 – <i>A protecção de eventuais direitos de autor</i> .....	26
4.4.2 – <i>Obras públicas com Intervenção arqueológica</i> .....	27
4.4.3 – <i>A fiscalização da empreitada pelo dono da obra no caso de obras subsidiadas por terceiros</i> ..	28
4.4.4 – <i>Trabalhos a mais</i> .....	28
4.4.5 – <i>Contabilização das despesas</i> .....	29
4.5 – REALIZAÇÃO FÍSICA .....	29
4.5.1 – <i>Verificação física</i> .....	29
4.5.2 – <i>Análise da realização física</i> .....	33
4.6 – PATRIMÓNIO.....	36
<b>5 – EMOLUMENTOS .....</b>	<b>37</b>
<b>6 – DETERMINAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>37</b>

<b>ANEXO A – QUADROS .....</b>	<b>41</b>
<b>ANEXO B – PEDIDOS DE PAGAMENTO .....</b>	<b>43</b>
<b>ANEXO C – NOTA DE EMOLUMENTOS .....</b>	<b>45</b>
<b>ANEXO D – RESPOSTAS DAS ENTIDADES AUDITADAS .....</b>	<b>47</b>

## **ÍNDICE DE QUADROS**

QUADRO 1 – REPROGRAMAÇÃO DAS FONTES DE FINANCIAMENTO PREVISTAS – DIFERENÇAS FACE AO PLANO ESTRATÉGICO .....	18
QUADRO 2 – TAXA DE REALIZAÇÃO DO FINANCIAMENTO TOTAL .....	20
QUADRO 3 – REALIZAÇÃO DO FINANCIAMENTO ATÉ 30 DE JUNHO DE 2004 .....	20
QUADRO 4 – REPRESENTATIVIDADE DE CADA FONTE NO TOTAL DO FINANCIAMENTO PREVISTO PARA CADA INTERVENÇÃO ATÉ 30 DE JUNHO DE 2004 .....	21
QUADRO 5 – REPROGRAMAÇÃO DO INVESTIMENTO.....	22
QUADRO 6 – COMPROMISSO E REALIZAÇÃO DA DESPESA .....	23
QUADRO 7 – DISPONIBILIDADE FINANCEIRA EM 30 DE JUNHO DE 2004 .....	23
QUADRO 8 – PONTO DE SITUAÇÃO SOBRE O FINANCIAMENTO COMUNITÁRIO.....	25

## **ÍNDICE DE GRÁFICOS**

GRÁFICO 1 – PERCENTAGEM DE EXECUÇÃO FÍSICA DAS EMPREITADAS, PROJECTOS/CONCURSOS E INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL.....	35
GRÁFICO 2 – PERCENTAGEM DE EXECUÇÃO FÍSICA, POR INTERVENÇÃO .....	35

## **ÍNDICE DE FIGURAS**

FIGURA 1 – ALBUFEIRA: VALE DE MANGUDE A REQUALIFICAR.....	30
FIGURA 2 – ALBUFEIRA: CENTRO ANTIGO ANTES DA INTERVENÇÃO.....	30
FIGURA 3 – AVEIRO: MERCADO DO PEIXE JÁ REQUALIFICADO .....	30
FIGURA 4 – AVEIRO: ZONA DA ANTIGA LOTA A REQUALIFICAR .....	30
FIGURA 5 – CACÉM – PREVISÃO DA ZONA DA RIBEIRA DAS JARDAS .....	31
FIGURA 6 – CACÉM – DEMOLIÇÕES JUNTO À RIBEIRA DAS JARDAS .....	31
FIGURA 7 – COSTA DE CAPARICA – IMPLANTAÇÃO DOS FUTUROS PARQUES DE CAMPISMO .....	31
FIGURA 8 – COSTA DE CAPARICA – ZONA DO CAMPO DA BOLA A REQUALIFICAR .....	31
FIGURA 9 – SETÚBAL: PARQUE JOSÉ AFONSO – ASPECTO ACTUAL .....	32
FIGURA 10 – SETÚBAL: ZONA POENTE DA INTERVENÇÃO A REQUALIFICAR.....	32
FIGURA 11 – SILVES: CASTELO – ZONA DO PALÁCIO ÁRABE.....	32
FIGURA 12 – SILVES: CASTELO – ÁREA DE IMPLANTAÇÃO DO ESPELHO DE ÁGUA .....	32
FIGURA 13 – VIANA DO CASTELO: ÁREA DO MERCADO – PRÉDIO JARDIM, CUJA DEMOLIÇÃO DARÁ LUGAR À REIMPLANTAÇÃO DO MERCADO.....	33
FIGURA 14 – VIANA DO CASTELO: DIVULGAÇÃO POLIS – INSERIDA NA REQUALIFICAÇÃO DE UM IMÓVEL EMBLEMÁTICO.....	33
FIGURA 15 – VISEU: NOVO TÚNEL SOB A ROTUNDA DO VIRIATO .....	33
FIGURA 16 – VISEU: CONJUNTO ESCULTÓRICO QUE FOI COMPLETAMENTE REMOVIDO E REPOSTO APÓS A CONCLUSÃO DA OBRA.....	33



## GLOSSÁRIO E SIGLAS UTILIZADAS

<b>CCDR</b>	Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional
<b>Componente Comunitária</b>	Parte do apoio concedido com origem em fundos comunitários (em geral 75% do apoio)
<b>Componente Nacional</b>	Parte do apoio concedido com origem em fundos públicos nacionais (em geral 25% do apoio)
<b>Contrato de Mandato</b>	Instrumento jurídico que regula as relações entre as Sociedades Polis e as empresas gestoras
<b>Coordenador Nacional</b>	Coordenador Nacional do Programa Polis
<b>DA III</b>	Terceiro Departamento de Auditoria da Direcção-Geral do Tribunal de Contas
<b>DGDR</b>	Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional
<b>DGOTDU</b>	Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
<b>DGT</b>	Direcção-Geral do Tesouro
<b>Empresas gestoras</b>	Empresas prestadoras de serviços de gestão que asseguram a área operativa do funcionamento das Intervenções
<b>Ex-DRAOT</b>	Ex-Direcção Regional do Ambiente e do Ordenamento do Território
<b>Ex-MAOT</b>	Ex-Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território
<b>Ex-MCOTA</b>	Ex-Ministério das Cidades, do Ordenamento do Território e do Ambiente
<b>FRDP</b>	Fundo de Regularização da Dívida Pública
<b>Gabinete Coordenador</b>	Gabinete Coordenador Nacional do Programa Polis
<b>Gabinete do Ministro</b>	Gabinete do Ministro das Cidades, do Ordenamento do Território e do Ambiente
<b>Gestor do PO</b>	Gestor de Programa Operacional do QCAIII
<b>IPA</b>	Instituto Português de Arqueologia
<b>IRD</b>	Intervenções da Administração Central regionalmente desconcentradas – Eixo 3 dos POR
<b>IVA</b>	Imposto sobre o Valor Acrescentado
<b>MCALHDR</b>	Ministério das Cidades, Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional
<b>OE</b>	Orçamento do Estado
<b>Parque Expo</b>	Sociedade Parque Expo 98, S.A.
<b>PDR</b>	Plano de Desenvolvimento Regional
<b>PIDDAC</b>	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
<b>Plano estratégico</b>	Documento de base de cada Intervenção, que inclui uma estimativa dos custos das várias acções
<b>PO</b>	Programa Operacional
<b>POA</b>	Programa Operacional do Ambiente
<b>POR</b>	Programas Operacionais Regionais
<b>PP</b>	Pedido de Pagamento
<b>Projecto</b>	Unidade documental que suporta cada candidatura ao apoio
<b>QCA III</b>	Terceiro quadro comunitário de apoio (2000/2006)
<b>Sociedades Polis</b>	Sociedades constituídas para a gestão de 22 das Intervenções previstas, com capital social do Estado e do Município onde decorre a Intervenção

## FICHA TÉCNICA

<b>Auditoria a Intervenções da Componente 1 do Programa Polis (Operações integradas de requalificação urbana e valorização ambiental).</b>			
<b>EQUIPA DE AUDITORIA</b>			
	<b>TÉCNICOS</b>	<b>CATEGORIA</b>	<b>QUALIFICAÇÃO</b>
<b>CHEFIAS DA III</b>	Abílio de Matos	Auditor-Coordenador	Licenciado em Economia
	João Caracol Miguel	Auditor-Chefe	Licenciado em Finanças
<b>AUDITORES</b>	Ana Maria Conceição Silva	Auditora	Licenciada em Gestão de Empresas
	Júlio Gomes Ferreira	Auditor	Licenciado em Direito
<b>APOIO INFORMÁTICO</b>	Kátia Nobre	Assistente Administrativo	



## 1 – SUMÁRIO

De acordo com o Programa de Fiscalização da 2.<sup>a</sup> Secção do Tribunal de Contas para 2004, foi realizada a presente auditoria que visou a verificação, nas vertentes jurídica, de gestão financeira e patrimonial, de regularidade dos fluxos comunitários e de verificação física das empreitadas às Intervenções da Componente 1 do Programa Polis.

A auditoria foi realizada junto de 8 das 28 Intervenções da Componente 1 do Programa Polis, com um horizonte temporal de Maio de 2000 (Aprovação do Programa Polis) a 30 de Junho de 2004 (data de referência da acção).

### 1.1 – Síntese das Observações / Conclusões

1 - As reprogramações financeiras relativas a Aveiro, Costa de Caparica, Viseu e Setúbal ainda não se encontram aprovadas pela Assembleia-geral de Accionistas, encontrando-se, assim, por estabilizar os respectivos planos de investimento.

Na maioria das Intervenções, as reprogramações apresentam reduções no financiamento total, registando um aumento significativo apenas em Silves (**cf. ponto 4.1.1.1**).

2 - As taxas de realização do financiamento total apuradas apresentam-se ainda muito baixas, face às previsões efectuadas para o total das Intervenções (**cf. ponto 4.1.1.2**).

3 - A realização da receita ficou aquém das previsões efectuadas, até 30 de Junho de 2004. O Capital Social e os Fundos Comunitários constituíam as principais fontes de financiamento, pelo que a baixa taxa de realização destes últimos estava a agravar as dificuldades financeiras nas Intervenções de Viana do Castelo, Cacém e Viseu (**cf. ponto 4.1.1.2**).

4 - Também as reprogramações do investimento previsto no Plano Estratégico foram determinadas por uma redução da receita na maior parte das Intervenções, à excepção de Silves (**cf. ponto 4.1.2.1**).

5 - A despesa comprometida, em algumas Intervenções, apresenta um peso significativo face ao investimento total previsto. A realização da despesa, tendo em conta as previsões de investimento até final das Intervenções, apresenta ainda taxas consideravelmente baixas.

Se considerarmos as previsões de despesa, até 30 de Junho de 2004, verifica-se igualmente que todas as Intervenções apresentam valores realizados muito aquém dos previstos (**cf. ponto 4.1.2.2**).

6 - A Intervenção de Viseu e, em especial, as do Cacém e de Viana do Castelo apresentam falta de disponibilidade financeira, agravada pelo facto de terem realizado despesas muito superiores às receitas obtidas e mesmo às previstas. Esta situação, já prevista, foi ultrapassada, através do recurso ao crédito, nas Intervenções do Cacém e Viana do Castelo (**cf. ponto 4.1.3**).

7 - As Intervenções de Setúbal e Silves ainda não tinham candidaturas aprovadas e pedidos de pagamento efectuados. As restantes efectuaram pedidos de pagamento, que, porém, apenas tinham sido totalmente reembolsados em Aveiro (**cf. ponto 4.3.1**).

8 - A análise da tramitação dos Pedidos de Pagamento permitiu verificar que:

Os pedidos de pagamento (PP) apresentados aos PO contemplam despesas efectuadas durante períodos que, em muitos casos, ultrapassam 1 ano, o que se considera excessivo e retarda o processo de reembolso das despesas;

O período que decorre entre a apresentação de um pedido de pagamento ao PO e a sua validação é bastante dilatado, atingindo, em muitos casos, períodos que ultrapassam 6 meses, contribuindo, assim, para o atraso no financiamento das Intervenções;

Entre o pagamento das despesas constantes da lista anexa ao PP e a apresentação do mesmo ao PO, decorrem prazos que se consideram excessivos;

Após a validação dos pedidos de pagamento por parte dos PO, o reembolso da despesa é feito num prazo relativamente curto, geralmente inferior a 1 mês.

A dilação das diversas operações efectuadas no âmbito dos PP contribui para o atraso no reembolso das despesas por parte dos PO. Constituindo os Fundos Comunitários uma das principais fontes de financiamento, importa, para o bom desenvolvimento dos investimentos, reduzir os períodos de tempo, nas várias fases (**cf. ponto 4.3.2**).

9 - A protecção de direitos de autor, em instrumentos de gestão territorial, ou a prioridade científica, na realização de trabalhos arqueológicos, conduziram, em algumas situações, a interpretações excessivamente latas dos direitos a proteger, em conflito com as regras da contratação pública (**cf. pontos 4.4.1 e 4.4.2**).

10 - Verificaram-se algumas situações de fiscalização de empreitadas, quer pelo dono da obra quer pela entidade prestadora de serviços de gestão à Sociedade Polis, num contexto de investimentos a candidatar a co-financiamento comunitário, em que os respectivos actos não foram registados em informações/relatórios pormenorizados, mesmo quando as actas das reuniões eram omissas ou pouco detalhadas nesta matéria (**cf. ponto 4.4.3**).

11 - As Intervenções da Componente 1 do Programa Polis possuem, cada uma, uma dinâmica própria podendo coexistir Intervenções em fase de conclusão com Intervenções ainda no início. Assim, a 30 de Junho de 2004, das oito Intervenções da amostra, três ainda não haviam iniciado qualquer empreitada e só quatro Intervenções possuíam todos os instrumentos de gestão territorial aprovados, o que, em todas as situações, se revelou uma condicionante decisiva no desenrolar das Intervenções (**cf. ponto 4.5**).

12 - Verifica-se que, em algumas Intervenções, existiram no respectivo projecto acções com precedência sobre outras para as quais não foi prevista alternativa ou não foi considerada a possibilidade de não se realizarem, tendo como consequência o bloqueio do desenvolvimento da Intervenção (**cf. ponto 4.5**).

13 - Verifica-se que, a manter-se o quadro legal actual, será problemática a liquidação das Sociedades Polis devido à falta de regulamentação específica sobre o destino a dar à generalidade do património activo e passivo de cada sociedade.



## **1.2 – Recomendações**

Face às observações/conclusões expostas, formulam-se as seguintes recomendações:

1 - A aprovação dos instrumentos de gestão territorial necessários à realização de programas de investimentos públicos deve ser objecto de particular cuidado pelas várias entidades públicas intervenientes, de modo a não atrasar desnecessariamente os investimentos deles dependentes;

2 - A protecção em matéria de direitos de autor, em instrumentos de gestão territorial, ou da prioridade científica, na realização de trabalhos de arqueologia, deve ser objecto de rigorosa delimitação dos respectivos contornos, na preparação do processo de contratação, para não permitir interpretações abusivas e que conflituem com as regras da contratação pública;

3 - Deverão ser tomadas as medidas tendentes ao encurtamento dos períodos de aglomeração da despesa de modo a poderem efectuar-se pedidos de pagamento relativos a períodos mais curtos;

4 - Deverão ainda ser efectuadas diligências no sentido do encurtamento dos períodos que decorrem entre as várias fases, que vão desde a realização da despesa e apresentação de um pedido de pagamento até à sua validação.

5 - Num projecto público em que haja acções cuja realização seja condição de início das seguintes, deve ser ponderada, sempre que possível, a inclusão de acções alternativas às primeiras, para obviar a bloqueios no desenvolvimento do projecto.

6 – Num contexto de investimentos a candidatar a co-financiamento comunitário, a fiscalização das empreitadas deve poder ser evidenciada por relatórios detalhados sobretudo se as actas das reuniões de obra forem omissas ou pouco detalhadas na matéria.

7 - Os responsáveis pelas Intervenções do Programa Polis deverão envidar todos os esforços para que sejam levadas a cabo as acções previstas na reprogramação do investimento, de modo a evitar o desperdício dos recursos neles previstos.

8 - Deverá ser objecto de regulamentação específica o destino a dar ao património activo e passivo das Sociedades Polis, no momento da respectiva liquidação.

## 2 – INTRODUÇÃO

No Programa de Fiscalização da 2.ª Secção para 2004, aprovado pela Resolução n.º 5/03 – 2.ª Secção, de 11 de Dezembro, encontrava-se prevista uma auditoria a Intervenções do Programa Polis – Componente 1 (Acção 11/DAIII/PF2004).

### 2.1 – Âmbito e objectivos

A presente acção teve como objectivo estratégico a verificação, nas vertentes da legalidade, gestão financeira e patrimonial, regularidade dos fluxos comunitários e verificação física das empreitadas, das Intervenções da Componente 1 do Programa Polis, tendo em vista a utilização dos Fundos Comunitários que asseguram grande parte do financiamento do programa.

Esta auditoria foi realizada no seguimento da acção 11/PF2003, está dirigida à gestão global do Programa Polis. A informação então recolhida junto do Coordenador Nacional do Programa Polis – Relatórios de actividades 2002 – revelou que não existiam, na altura, condições para a verificação física, e mesmo financeira, dado que a maioria dos projectos se encontram significativamente atrasados (na maior parte dos casos estariam apenas em curso fases de estudos e planos e, pontualmente, lançamento de concursos).

Foi, assim, determinado que à auditoria à gestão global do Programa Polis se seguiria a presente acção, vocacionada exclusivamente para a análise da execução física e financeira das Intervenções.

### 2.2 – Síntese metodológica

#### 2.2.1 – Intervenções seleccionadas

Do universo das 28 Intervenções da Componente 1 do Programa Polis foram seleccionadas as Intervenções discriminadas no quadro seguinte, de acordo com os critérios definidos no Plano Global de Auditoria, nomeadamente a dispersão geográfica, o volume significativo de despesa e as diferentes modalidades de gestão.

INTERVENÇÕES SELECIONADAS	Representatividade do investimento (%)
Albufeira	4
Aveiro	5
Cacém	9
Costa de Caparica	15
Setúbal	4
Silves	2
Viana do Castelo	9
Viseu	5
<b>TOTAL</b>	<b>53</b>

Estas 8 Intervenções, representativas de 53% do investimento previsto, foram responsáveis por cerca de 37 % da despesa realizada até 30 de Setembro de 2003<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Data de referência da Auditoria à gestão global do Programa Polis.



Cada Sociedade Polis actua com total autonomia na sua Intervenção, utilizando empresas prestadoras de serviços de gestão, numa lógica de “out-sourcing” da generalidade das tarefas de gestão e operativas. São as seguintes as estruturas de gestão das Intervensões seleccionadas:

<b>Intervenção</b>	<b>Sociedade POLIS / Município gestor</b>	<b>Empresa prestadora de serviços de gestão</b>
<b>ALBUFEIRA</b>	PolisAlbufeira, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Albufeira, SA	<b>PARQUExPO</b>
<b>COSTA DA CAPARICA</b>	CostaPolis, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis na Costa de Caparica, SA	<b>PARQUExPO</b>
<b>CACÉM</b>	CacémPolis, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis no Cacém, SA	<b>PARQUExPO</b>
<b>VIANA DO CASTELO</b>	VianaPolis, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Viana do Castelo, SA	<b>PARQUExPO</b>
<b>UISEU</b>	ViseuPolis, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Viseu, SA	<b>PARQUExPO</b>
<b>AVEIRO</b>	AveiroPolis, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Aveiro, SA	<b>TECNOPLANO/OUTROS</b>
<b>SETÚBAL</b>	SetúbalPolis, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Setúbal, SA	<b>WS ATKINS PORTUGAL</b>
<b>SILVES</b>	SilvesPolis, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Silves, SA	<b>PROMAN</b>

Assim, as 8 Intervensões seleccionadas asseguram uma larga dispersão geográfica – incluindo o Norte e o Sul, o litoral e o interior –, uma significativa representatividade do volume de despesa prevista – mais de 50% – e a existência dos vários modelos de gestão adoptados – Criação de Sociedade Polis, Contrato-Programa entre a DGOTDU e o Município e prestação de serviços de gestão pela Parque Expo ou por entidade determinada por concurso público.

Todavia, cada Intervenção tem especificidades únicas que não permitem que sejam generalizadas algumas das conclusões obtidas no âmbito da amostra.

## 2.2.2 – Execução do programa de auditoria

A presente auditoria foi executada por áreas correspondentes a cinco vertentes essenciais da realização das Intervensões:

Legalidade e regularidade das despesas;

Financiamento comunitário;

Realização física;

Situação financeira e recurso a crédito;

Património.

Estas áreas correspondem aos Objectivos Operacionais da presente auditoria a seguir indicados:

- a) Verificar a legalidade e a regularidade das contratações;
- b) Verificar a execução física das Intervenções;
- c) Verificar a regularidade dos reembolsos de pedidos de pagamento aos Programas Operacionais do QCA;
- d) Analisar a gestão financeira e patrimonial das Intervenções.

Estabelecendo a correspondência entre as áreas do programa de auditoria e os objectivos operacionais, podemos apresentar o seguinte quadro:

	ÁREA	Objectivo operacional correspondente
A	Legalidade e regularidade das despesas	a), d)
B	Financiamento comunitário	c), d)
C	Realização física	b)
D	Situação financeira e recurso a crédito	d)
E	Património	d)

O programa foi delineado com base nos elementos reunidos na fase preliminar. Com base na lista de acções a desenvolver em cada Intervenção e tendo em conta a relevância de despesas já realizadas, foi seleccionado, por cada Intervenção, um processo de contratação representativo, tendo em conta a despesa já efectuada. Sobre esses processos incidiram as tarefas de auditoria das áreas A e B.

Os restantes elementos foram obtidos das Sociedades Polis ou das respectivas empresas prestadoras de serviços de gestão e ainda dos Programas Operacionais envolvidos, quanto à área B.

### **2.3 – Condicionantes e limitações**

A acção decorreu regularmente, tendo a equipa de auditoria sido dotada dos meios necessários ao seu desenvolvimento. Regista-se a boa colaboração dos técnicos e responsáveis envolvidos e também a colaboração prestada pelas entidades a quem foram solicitados esclarecimentos de carácter técnico, como foi o caso do Instituto Português de Arqueologia, quanto à realização de empreitadas em zonas de trabalhos arqueológicos, e também aos gestores dos Programas Operacionais, quanto ao apuramento das dilacões na tramitação dos pedidos de pagamento.

A auditoria decorreu em 8 locais, ao longo do país, registando-se diferenças de procedimentos, Intervenção-a-Intervenção, motivadas pela diversidade de prestadores de serviços de gestão e também pelo facto de se encontrarem no âmbito de Programas Operacionais Regionais diferentes.

### **2.4 – Audição das entidades em cumprimento do princípio do contraditório**

Tendo em vista o exercício do direito de resposta, em cumprimento do princípio do contraditório, nos termos dos art.ºs 13º e 87º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o relato de auditoria foi enviado às seguintes entidades:

Coordenador Nacional do Programa Polis;



Presidente do Conselho de Administração da PolisAlbufeira, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Albufeira, SA;

Presidente do Conselho de Administração da AveiroPolis, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Aveiro, SA;

Presidente do Conselho de Administração da CacémPolis, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis no Cacém, SA;

Presidente do Conselho de Administração da CostaPolis, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis na Costa de Caparica, SA;

Presidente do Conselho de Administração da SetúbalPolis, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Setúbal, SA;

Presidente do Conselho de Administração da SilvesPolis, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Silves, SA;

Presidente do Conselho de Administração da VianaPolis, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Viana do Castelo, SA;

Presidente do Conselho de Administração da ViseuPolis, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Viseu, SA.

Os auditados responderam dentro do prazo concedido pelo Tribunal, apresentando as suas alegações, com a exceção da Sociedade SetúbalPolis. Na generalidade, não contestaram as conclusões obtidas na presente auditoria, sendo as razões específicas, invocadas nas respostas, bem como as alterações sugeridas relativamente ao Plano Estratégico e às Reprogramações consideradas, neste relatório, sempre que consideradas relevantes.

A fim de dar expressão plena ao exercício do contraditório, as respostas dos auditados são apresentadas no Anexo D do presente relatório, nos termos dos art.ºs 13º, n.º 4, da Lei n.º 98/97 e art. 60º, n.º 3, do Regulamento da 2ª Secção, aprovado pela Resolução n.º 3/98-2ª S, de 19 de Junho, na redacção dada pela Resolução n.º 2/02-2ª S, de 17 de Janeiro e pela Resolução n.º 3/02-2ª S, de 23 de Maio.

### 3 – ENQUADRAMENTO DO POLIS<sup>2</sup>

O Programa Polis surge como uma experiência inovadora de gestão desconcentrada de iniciativas locais simultâneas de requalificação ambiental de áreas urbanas, com um propósito nacional de aumentar a atractividade dos vários centros urbanos dispersos pelo país e de contribuir para o respectivo desenvolvimento.

Trata-se de um programa de investimentos plurianual, basicamente com incidência no período 2000-2006, que congrega financiamentos do Estado, dos Municípios e, sobretudo, de Fundos Comunitários, a par de uma parcela de auto financiamento, e visa a executar as acções previstas nos planos estratégicos definidos para cada Intervenção.

A Componente 1 do Programa Polis abrange 28 Intervenções, com um montante global previsto de investimentos de €1 155 milhões, no período 2000-2006. As 8 Intervenções seleccionadas na presente auditoria envolvem um investimento previsto de €613 milhões, ou seja, 53 % do total.

#### 3.1 – Estrutura das Intervenções

A estrutura adoptada para as Intervenções seleccionadas inclui :

**A Sociedade Polis** – Dotada de uma estrutura interna mínima que se limita ao poder decisório (Órgãos Sociais) e respectivo apoio. O modelo adoptado prevê o “out-sourcing” da gestão e operação da sociedade.

**Prestação de Serviços de Gestão** – O “out-sourcing” traduziu-se na contratação de várias empresas de gestão de projectos, bem como na entrega da gestão de dez das Intervenções à Parque Expo, nos termos dos diplomas que criaram as respectivas Sociedades Polis. A generalidade das funções técnicas ficaram entregues a estas empresas.

**Tutela** – Nos termos da Lei Orgânica do XVI Governo, as Sociedades Polis estão sob tutela do Ministério das Cidades, Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional, com a participação do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território e sem prejuízo dos poderes conferidos por lei (no caso, nos decretos-leis que instituem as várias Sociedades Polis) ao Ministro das Finanças e da Administração Pública, nomeadamente o de, conjuntamente com o Ministro das Cidades, nomear o representante do Estado nas Sociedades Polis.

#### 3.2 – Objectivos e Linhas Estratégicas

Segundo a Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2000, de 15 de Maio, “...o principal objectivo do Programa Polis consiste em melhorar a qualidade de vida nas cidades, através de Intervenções nas vertentes urbanística e ambiental, melhorando a atractividade e competitividade de pólos urbanos que têm um papel relevante na estruturação do sistema urbano nacional. O Programa Polis pretende desenvolver um conjunto de Intervenções consideradas exemplares, com base em parcerias, especialmente entre o Governo e as câmaras municipais, que possam servir de referência para outras acções a desenvolver pelas autarquias locais. (...)

---

<sup>2</sup> Os aspectos globais do Programa Polis foram objecto do Relatório de Auditoria n.º 21/2004, do Tribunal de Contas, onde foram mais exaustivamente abordados, pelo que o presente enquadramento será sucinto.



*Os principais objectivos específicos do Programa Polis são:*

*Desenvolver grandes operações integradas de requalificação urbana com uma forte componente de valorização ambiental;*

*Desenvolver acções que contribuam para a requalificação e revitalização de centros urbanos, que promovam a multifuncionalidade desses centros e que reforcem o seu papel na região em que se inserem;*

*Apoiar outras acções de requalificação que permitam melhorar a qualidade do ambiente urbano e valorizar a presença de elementos ambientais estruturantes, tais como frentes de rio ou de costa;*

*Apoiar iniciativas que visem aumentar as zonas verdes, promover áreas pedonais e condicionar o trânsito automóvel em centros urbanos.”*

## 4 – DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA

### 4.1 – Situação financeira das Intervenções

#### 4.1.1 – Fontes de financiamento

##### 4.1.1.1 – Reprogramação das fontes de financiamento

O Plano de Investimentos das Intervenções Polis e o respectivo financiamento, que integram os Planos Estratégicos (PE), têm sido objecto de reprogramações, as quais, em algumas Intervenções, nomeadamente Aveiro, Costa de Caparica, Viseu e Setúbal, não se encontram aprovadas em Assembleia-geral de Accionistas. Continua, assim, por estabilizar o plano de investimentos destas Intervenções com as consequentes implicações, nomeadamente, quanto à celeridade dos investimentos.

O Coordenador Nacional do Programa Polis esclarece, nas suas alegações, que as reprogramações de Aveiro, da Costa de Caparica, de Viseu e de Setúbal “(...) foram rejeitadas porque não se adaptam aos recursos comunitários mobilizáveis para cada uma destas operações (...)”.

Atendendo, porém, a que estas eram, à data de referência da presente auditoria, as previsões das Intervenções e não foram, entretanto, aprovadas novas reprogramações, foram as mesmas consideradas nas análises seguintes, com a salvaguarda de que são valores sujeitos a reajustamentos, e, como tal, constituem simples previsões, à data de 30 de Junho de 2004.

O financiamento previsto na última reprogramação das Intervenções revela alterações significativas relativamente ao Plano Estratégico (PE), conforme pode observar-se no quadro 1 do anexo A e no quadro seguinte.

**Quadro 1 – Reprogramação das fontes de financiamento previstas – diferenças face ao Plano Estratégico**

Intervenções	Aprovação	Capital Social (%)	Financ. Comunit. (%)	Receitas Geradas / Auto financ. (%)	PIDDAC (Contrato Programa) (%)	Outras Fontes (%)	Total (%)
Albufeira	Aprovada	-7,0	-14,8	58,6		-55,8	0,2
Aveiro	Não Aprov.	0,0	0,0	7,2		-83,4	-6,0
Cacém	Aprovada	-4,2	-25,7	-1,2	a)	-48,5	-6,5
Costa de Caparica	Não Aprov.	-40,9	12,2	-7,7		-98,8	-16,9
Setúbal	Não Aprov.	25,0	1,7	-51,5	a)	15,4	-17,7
Silves	Aprovada	19,3	93,1	-100,0	0,0	1117,9	44,4
Viana do Castelo	Aprovada	-0,1	-25,3	-30,7			-12,6
Viseu	Não Aprov.	0,9	-17,8	-61,0		-62,9	-8,2

a) Fonte não prevista no Plano estratégico e prevista na reprogramação.

Fonte: Dados fornecidos pela Gestão das Intervenções.

As reprogramações apresentam reduções no financiamento total da maioria das Intervenções, sendo a mais significativa em Setúbal (-17,7%). Ao contrário desta, Silves viu aprovado um aumento substancial do seu financiamento (44,4%), justificado pelo Coordenador do Programa Polis, nas suas alegações, pelo facto de o respectivo Plano Estratégico se encontrar subavaliado. Está ainda previsto um ligeiro aumento no financiamento de Albufeira (0,2%).

Uma análise do financiamento previsto para cada uma das Intervenções permite concluir o seguinte:



Albufeira aprovou uma redução no Capital Social (-7%), no Financiamento Comunitário (-14,8%) e nas Outras Fontes (-55,8%), a qual será compensada por um aumento considerável das Receitas Geradas/Autofinanciamento (58,6%) e pelo Reforço do Capital Social para Contrato de Mandato, não previstos no Plano Estratégico. No total, o financiamento da Intervenção sofreu um aumento pouco significativo (0,2%).

Aveiro prevê manter o mesmo Capital Social e o mesmo Financiamento Comunitário, um pequeno aumento nas receitas Geradas/Autofinanciamento e uma redução considerável das Outras Fontes (-83,4%), o que levou a uma redução do financiamento total (-6%).

O Cacém aprovou reduções do Capital Social (-4,2%), do Financiamento Comunitário (-25,7%) do Autofinanciamento (-1,2%) e de Outras Fontes (-48,5%). Estas reduções foram compensadas com um financiamento pelo PIDDAC, no âmbito de um Contrato Programa, e um ajustamento e Reforço do Capital Social para Contrato de Mandato, não previstos no Plano Estratégico, que, no entanto, se manifestaram insuficientes para manter o financiamento total, pelo que o mesmo sofreu uma redução (-6,5%).

A Costa de Caparica prevê grandes reduções no Capital Social (-40,9%) e no financiamento de Outras fontes (-98,8%). O aumento previsto para o financiamento comunitário (12,2%) e o Reforço do Capital Social para Contrato de Mandato (não previsto no Plano Estratégico) são, assim, insuficientes para manter o financiamento constante do PE, pelo que o financiamento total deverá sofrer uma redução (-16,9%).

Setúbal prevê aumentos do Capital Social (25%), do Financiamento Comunitário (1,7%) e de Outras Fontes (15,4%) e ainda um financiamento pelo PIDDAC, no âmbito de um Contrato Programa, não previsto no PE, mesmo assim insuficientes para cobrir a redução no Autofinanciamento (-51,5%). Daqui resultou uma redução (-17,7%) no financiamento total da Intervenção.

Silves aprovou aumentos no Capital Social (19,3), no Financiamento Comunitário (93,1%) e nas receitas de Outras Fontes (1117,9%) resultante, nomeadamente de um esforço adicional da Câmara Municipal de Silves, pelo que, apesar da supressão do financiamento com origem em Receitas Geradas/Autofinanciamento, resultou num aumento considerável do financiamento total (44,4%).

Viana do Castelo aprovou uma redução em todas as suas fontes, com especial incidência nas Receitas Geradas/Autofinanciamento (-30,7%) e no Financiamento Comunitário (-25,3%), o que, apesar do financiamento por Outras Fontes, não previsto no Plano estratégico, se traduziu numa redução no financiamento total (-12,6%).

Viseu prevê uma redução considerável das Outras Fontes (-62,9%), das Receitas Geradas/Autofinanciamento (-61%) e do Financiamento Comunitário (-17,8%), o que se traduziu numa redução do financiamento total (-8,2%)

#### 4.1.1.2 – Financiamento previsto e realizado

##### Financiamento Previsto até Final das Intervenções

O quadro seguinte apresenta a taxa de realização, até 30 de Junho de 2004, do financiamento total previsto nas reprogramações das Intervenções analisadas, tal como resulta dos valores apurados no quadro 2 constante do anexo A.

**Quadro 2 – Taxa de Realização do Financiamento Total**

Intervenções	C. S. Estado (%)	C. S. Autarquias (%)	Ajustam. e Reforços C. S. (%)	Fundos Comunitários (%)	PIDDAC (Contrato Programa) (%)	Receitas Geradas / Auto financ. (%)	Outras Fontes (%)	Total (%)
Albufeira	85,0	100,0	0,0	3,8		0,0	0,0	17,4
Aveiro	85,0	17,5		8,3		0,0	0,0	13,4
Cacém	85,0	85,0	0,0	4,5	0,0	0,0	0,0	12,9
Costa de Caparica	70,0	85,0	0,0	1,6		0,0	0,0	9,5
Setúbal	70,0	70,0		0,0	0,0	0,2	2,0	13,5
Silves	46,2	46,2		0,0	20,9		1,1	8,6
Viana do Castelo	100,0	73,8	0,0	8,0		0,0	8,2	16,9
Viseu	100,0	100,0	0,0	12,1		0,0	10,9	32,9

Fonte: Dados fornecidos pela Gestão das Intervenções.

A análise das taxas apuradas no quadro anterior permite referir que, no total, o financiamento realizado se apresenta ainda bastante baixo, com Viseu a registar a taxa mais elevada (32,9%).

O financiamento será realizado por diferentes fontes, das quais o Capital Social apenas se encontra integralmente realizado pelo Estado nas Intervenções de Viana do Castelo e Viseu e pelas Autarquias nas Intervenções de Albufeira e Viseu. Refira-se ainda que, de acordo com as alegações da Sociedade CacémPolis, “os accionistas já procederam à realização integral do Capital Social previsto no Dec-Lei nº 43/2001, de 9 de Fevereiro”.

As restantes fontes apresentam, em geral, taxas de realização bastante baixas e mesmo nulas, em muitas Intervenções, sendo de referir que as Receitas Geradas/Autofinanciamento, na maior parte das Intervenções, apenas estão previstas para os últimos anos das Intervenções.

### Financiamento Previsto até 30 de Junho de 2004

O quadro seguinte permite avaliar as taxas realização das diferentes fontes, relativamente à previsão de financiamento, até 30 de Junho de 2004, apuradas com base nos valores de previsão e realização constantes do quadro 3 constante do anexo A.

**Quadro 3 – Realização do Financiamento até 30 de Junho de 2004**

Intervenções	C. Social – Estado	C. Social – Autarquias	Ajustam. e Reforços C. S.	Fundos Comunitários	PIDDAC (Contrato Programa)	Receitas da Intervenção	Outras	Total
Albufeira	85,0	100,0	0,0	51,1		0,0	0,0	54,2
Aveiro	85,0	17,5		27,0		0,0	0,0	37,3
Cacem	85,0	85,0	0,0	32,7	0,0		0,0	55,9
Costa de Caparica	82,4	100,0		37,8				83,4
Setúbal <sup>a)</sup>								
Silves	55,0	55,0		0,0	20,9	100,0	4,9	24,0
Viana	97,3	100,0		28,5		0,0	100,0	55,9
Viseu	100,0	100,0	0,0	61,7			29,2	80,3

a) Elementos não disponíveis.

Fonte: Dados fornecidos pela Gestão das Intervenções.

Observa-se, assim, que a taxa de realização da receita, face à receita prevista, até 30 de Junho de 2004, era a seguinte:



Albufeira apenas realizou receitas provenientes de Capital Social (Estado (85%) e Autarquia (100%)) e de Fundos Comunitários (51,1%). No total das receitas previstas, apenas 54,2% foram realizadas;

Aveiro realizou receitas provenientes de Capital Social (Estado (85%) e Autarquia (17,5%)) e ainda de Fundos Comunitários (27%), tendo obtido apenas 37,3% do financiamento previsto;

O Cacém realizou receitas provenientes de Capital Social (Estado e Autarquia (85%)) e de Fundos Comunitários (32,7%), não tendo obtido financiamento nas restantes fontes, muito embora previsto. No total, o financiamento obtido ficou reduzido a 55,9% do previsto;

A Costa de Caparica realizou receitas provenientes de Capital Social (Estado (82,4%) e Autarquia (100%)) e de Fundos Comunitários (37,8%). No total, a realização da receita aproxima-se da previsão (83,4%);

Setúbal não tinha efectuado previsões plurianuais, pelo que não se encontram disponíveis os valores previstos até 30 de Junho de 2004.

Silves realizou receitas provenientes de Capital Social (Estado e Autarquia (55%)), PIDDAC (20,9%), receitas da Intervenção (100%) e de Outras Fontes (4,9%). No total realizou apenas 24% das receitas previstas;

Viana do Castelo realizou receitas provenientes de Capital Social (Estado (97,3%) e Autarquia (100%)), de Fundos Comunitários (28,5%) e de Outras Fontes (100%), cifrando-se a realização total em 55,5% da previsão.

Viseu viu realizado na totalidade o Capital Social (Estado e Autarquias (100%)) e apenas parcialmente o Financiamento Comunitário (61,7%) e Outras Fontes (29,2%).

Em termos gerais podemos concluir que a realização do financiamento ficou muito aquém das previsões, apresentando valores mais próximos apenas na Costa de Caparica e em Viseu.

**Quadro 4 – Representatividade de cada fonte no total do financiamento previsto para cada Intervenção até 30 de Junho de 2004**

Intervenções	C. S. Estado	C. S. Autarquias	Ajustam. e Reforços C. S.	Fundos Comunitários	PIDDAC (Contrato Programa)	Receitas da Intervenção	Outras Fontes
Albufeira	32,3	21,5	12,0	10,1	0,0	0,5	23,6
Aveiro	28,2	18,8	0,0	37,2	0,0	15,7	0,0
Cacém	35,3	23,5	2,5	18,0	1,1	0,0	19,6
Costa de Caparica	53,0	35,3	0,0	11,7	0,0	0,0	0,0
Setúbal <sup>a)</sup>							
Silves	10,0	6,7	0,0	10,2	66,5	0,7	6,0
Viana do Castelo	27,0	18,0	0,0	38,7	0,0	15,7	0,5
Viseu	37,1	24,7	6,6	28,5	0,0	0,0	3,0

a) Elementos não disponíveis.

Fonte: Dados fornecidos pelas Intervenções, constantes do Quadro 3 do Anexo A.

As previsões efectuadas, constantes do quadro 3 do anexo A, permitem observar que o Capital Social, os Fundos Comunitários e o PIDDAC, no caso de Silves, são as principais fontes de financiamento das Intervenções neste período. Por outro lado, as baixas taxas de realização dos Fundos Comunitários, muito aquém das previsões, estão a agravar as dificuldades financeiras em algumas Intervenções, com especial destaque para Viana do Castelo, Viseu e Cacém, nas quais a receita é insuficiente para satisfazer a despesa realizada, conforme pode constatar-se no quadro 7 adiante apresentado.

## 4.1.2 – Investimento

### 4.1.2.1 – Reprogramação

As previsões de Investimento contidas no Plano Estratégico (PE) sofreram algumas alterações substanciais, não só devido à não inclusão do IVA no PE mas também devido a adaptações dos planos de investimento ao financiamento disponível.

Porém, nem todas as Intervenções aprovaram até ao momento a respectiva reprogramação, encontrando-se por estabilizar os planos de investimento relativos a Aveiro, Costa de Caparica, Setúbal e Viseu.

O quadro seguinte mostra as reprogramações do investimento previsto para as Intervenções seleccionadas.

**Quadro 5 – Reprogramação do Investimento**

(em euros)

Intervenções	Reprogramação	Investimento Previsto		Alterações ao Investimento	
		Plano Estratégico	Reprogramação	Valor	%
Albufeira	Aprovada	48 892 000	48 784 615	- 107 385	-0,2
Aveiro	Não Aprovada	59 701 820	56 119 040	-3 582 780	-6,0
Cacém	Aprovada	123 130 192	115 116 293	-8 013 899	-6,5
Costa de Caparica	Não Aprov.	214 532 023	177 520 454	-37 011 569	-17,3
Setúbal	Não Aprov.	45 922 400	33 873 843	-12 048 557	-26,2
Silves	Aprovada	14 441 960	20 860 345	6 418 385	44,4
Viana	Aprovada	114 738 000	98 453 947	-16 284 053	-14,2
Viseu	Não Aprov.	68 690 685	62 818 180	-5 872 505	-8,5

Fonte: Dados fornecidos pela Gestão das Intervenções.

Pode observar-se que as reprogramações do Plano Estratégico apontam no sentido de uma redução do investimento, mais significativa nas Intervenções de Setúbal (-26,2%), Costa de Caparica (-17,3%) e Viana do Castelo (-14,2%), e de um aumento significativo em Silves (44,4%), conseguido com um aumento do Capital Social, do Financiamento Comunitário e de Outras fontes, com especial destaque para o reforço da participação da Câmara Municipal.

### 4.1.2.2 – Despesa comprometida e realizada

Durante o período em análise, foram assumidos compromissos relativamente a investimentos plurianuais a realizar. O quadro seguinte mostra as taxas de compromisso e de realização da despesa.



Quadro 6 – Compromisso e Realização da Despesa

(em euros)

Intervenções	Despesa Prevista Reprogramação		Despesa realizada até 30/06/04	Despesa Comprometida (contratos celebrados) até 30/06/04	Taxa de Compromisso (%)	Taxa de Realização da Despesa Prevista até 30/06/04 (%)	Taxa de Realização da Despesa Total Prevista (%)	Despesa Realizada / Comprometida (%)
	Total	Até 30/06/04						
	(1)	(2)						
	(3)	(4)	(5)=(4)/(1)	(6)=(3)/(2)	(7)=(3)/(1)	(8)=(3)/(4)		
Albufeira	48 784 615	11 333 038	7 248 249	9 457 202	19,4	64,0	14,9	76,6
Aveiro	56 119 040	14 993 907	7 194 616	13 733 000	24,5	48,0	12,8	52,4
Cacém	115 116 293	34 522 103	23 476 483	67 686 231	58,8	68,0	20,4	34,7
Costa de Caparica	177 520 454	17 843 027	14 100 926	26 270 805	14,8	79,0	7,9	53,7
Setúbal	33 873 843	a)	1 312 556	2 149 932	6,3		3,9	61,1
Silves	20 860 345	7 500 599	1 156 800	2 343 831	11,2	15,4	5,5	49,4
Viana do Castelo	98 453 947	59 705 094	39 119 978	46 075 425	46,8	65,5	39,7	84,9
Viseu	62 818 180	22 523 303	21 343 344	31 342 576	49,9	94,8	34,0	68,1

Fonte: Dados fornecidos pela Gestão das Intervenções.

A despesa comprometida em algumas Intervenções apresenta um peso significativo face ao investimento total previsto. Refira-se, em concreto, as taxas de compromisso do Cacém (58,8%), de Viana do Castelo (46,8%) e de Viseu (49,9%), as quais indiciam alguma dinâmica nos investimentos, que se traduz, nestes dois últimos casos, nos melhores níveis de realização física relativamente à execução de empreitadas. As Intervenções da Costa de Caparica, Silves e Setúbal apresentam baixas taxas de compromisso (14,8%, 11,2% e 6,3% respectivamente), revelando que os investimentos se encontram numa fase embrionária, em especial, na Costa de Caparica e em Setúbal, ainda com instrumentos de gestão territorial por aprovar e sem a maioria dos projectos de execução concluídos.

A realização da despesa, face ao total previsto, apresenta ainda taxas consideravelmente baixas, reveladoras da evolução dos investimentos.

Se considerarmos as previsões de despesa apenas até 30 de Junho de 2004, verifica-se igualmente que todas as Intervenções apresentam despesas realizadas muito aquém do previsto, merecendo especial referência a taxa apresentada por Silves (15,4%).

#### 4.1.3 – Disponibilidade financeira

A disponibilidade financeira das Intervenções é indispensável ao pagamento da despesa e determina a dinâmica na realização dos investimentos programados. O quadro seguinte permite apurar, relativamente a cada uma das Intervenções, qual a sua capacidade para fazer face à despesa realizada.

Quadro 7 – Disponibilidade financeira em 30 de Junho de 2004

(em euros)

Intervenções	Receita Realizada	Despesa Realizada	Receita – Despesa	Despesa / Receita (%)
Albufeira	8 547 903	7 248 249	1 299 654	84,80
Aveiro	7 535 564	7 194 616	340 948	95,48
Cacém	14 840 937	23 476 483	-8 635 546	158,19
Costa de Caparica	16 851 639	14 100 926	2 750 713	83,68
Setúbal	4 561 191	1 312 556	3 248 635	28,78
Silves	1 802 852	1 156 800	646 052	64,17
Viana do Castelo	16 961 104	39 119 978	-22 158 874	230,65
Viseu	20 784 401	21 343 344	- 558 943	102,69

Fonte: Dados fornecidos pela Gestão das Intervenções.

As Intervenções de Viseu, do Cacém e de Viana do Castelo, com especial ênfase nas duas últimas, apresentam falta de disponibilidade financeira resultante do facto de terem sido realizadas despesas muito superiores às receitas obtidas.

As dificuldades financeiras foram, no entanto, ultrapassadas, no Cacém e em Viana do Castelo, através do recurso ao crédito (cfr. ponto 4.2).

As Intervenções da Costa de Caparica e Setúbal apresentam elevadas disponibilidades financeiras, mas estas resultam do baixo nível de realização da despesa.

## **4.2 – Recurso ao crédito**

A situação deficitária das Intervenções de Viana do Castelo e do Cacém, agravada com o facto do financiamento obtido estar abaixo das previsões, levou à necessidade, já prevista, de serem contraídos empréstimos.

A Sociedade VianaPolis, S.A., cuja despesa realizada é superior ao dobro das disponibilidades financeiras, prevê que uma boa parte do financiamento, com origem em Receitas Geradas pela Intervenção, seja obtido apenas depois de 2005. Para superar as dificuldades de financiamento, a sociedade recorreu a 3 empréstimos de curto prazo, dos quais ainda se encontram activos os seguintes:

Caixa de Crédito Agrícola Mútuo do Alto Minho – empréstimo em conta corrente caucionada, no montante de €1,5 milhões, pelo prazo de 3 meses prorrogáveis, destinado a cobrir necessidades de tesouraria;

Millenium BCP – empréstimo efectuado em 18 de Maio de 2004, destinado a antecipação de receitas, no montante de €16,5 milhões, a utilizar em função dos autos de medição da obra, no prazo de 561 dias (com a última prestação a vencer em 30 de Novembro de 2005).

A Sociedade CacémPolis, S.A. contraiu um empréstimo – crédito em conta corrente, pelo prazo de 12 meses, no Banco Português de Investimentos – BPI, no montante de €8 milhões, a utilizar em indemnizações e expropriações<sup>3</sup>.

Esta Sociedade prevê que o financiamento, com origem em Receitas Geradas pela Intervenção, seja obtido apenas em 2005 e 2006, pelo que recorreu ao crédito como única forma de ultrapassar os défices de tesouraria.

## **4.3 – Financiamento comunitário**

### **4.3.1 – Ponto de situação sobre o financiamento comunitário**

Das Intervenções que constituem a amostra, apenas Setúbal e Silves não tinham, à data, candidaturas aprovadas e pedidos de pagamento efectuados e, conseqüentemente, até 30 de Junho de 2004, não tinham obtido qualquer receita proveniente de Fundos Comunitários, muito embora estivesse previsto.

---

<sup>3</sup> Este empréstimo encontra-se amortizado, tendo sido contraído, em 13 de Setembro de 2004, um novo empréstimo, no montante de €21 milhões, pelo período de 2 anos renováveis.



As restantes Intervenções efectuaram pedidos de pagamento, alguns dos quais ainda não foram satisfeitos.

O quadro seguinte é demonstrativo da situação a 30 de Junho de 2004.

**Quadro 8 – Ponto de Situação sobre o Financiamento Comunitário**

(em euros)

Intervenções	Pedidos de Pagamento			Recebimentos	Recebimentos / Pedidos de Pagamento (%)
	Efectuados ao POA	Efectuados aos PO Regionais	Total		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)/(3)
Albufeira	73 096	903 426	976 522	812 903	83,2
Aveiro	574 564	1 451 000	2 025 564	2 025 564	100,0
Cacém	411 154	2 405 189	2 816 343	1 559 687	55,4
Costa de Caparica		1 191 020	1 191 020	891 639	74,9
Setúbal			0	0	
Silves			0	0	
Viana do Castelo	1 531 265	3 956 001	5 487 266	3 379 722	61,6
Viseu	246 514	5 353 483	5 599 997	4 559 084	81,4

Fonte: Dados fornecidos pela Gestão das Intervenções.

A análise dos valores recebidos, relativamente aos pedidos de pagamento efectuados, mostra que apenas em Aveiro foi recebido o total dos pedidos de pagamento. As restantes Intervenções apresentam valores de reembolso próximos do solicitado, excepcionando-se os casos de Viana do Castelo (61,6%) e Cacém (55,4%), nas quais se encontram por receber valores bastante elevados, o que contribui para algumas dificuldades financeiras nestas Intervenções.

### 4.3.2 – Pedidos de pagamento

As Intervenções são financiadas pelos Programas Operacionais do Ambiente (POA) (medida 2.1) e Regionais do Norte, do Centro, de Lisboa e Vale do Tejo (LVT), do Alentejo e do Algarve (Eixos 2 e 3).

Os pedidos de pagamento (PP) apresentados aos Programas Operacionais (PO) são constituídos, em geral, por despesas pagas, sendo poucas as situações em que a despesa incluída nos mesmos não se encontrava quitada.

A análise das listagens de despesa anexas aos pedidos de pagamento permitiu concluir que:

- a) Contemplam despesas efectuadas durante períodos que, em muitos casos, ultrapassam 1 ano.

A acumulação de documentos por períodos tão prolongados considera-se excessiva e retarda o processo de reembolso das despesas.

- b) O período que decorre entre a apresentação do PP ao PO e a validação do mesmo é bastante elevado, atingindo em muitos casos períodos que ultrapassam 6 meses.

Estes períodos, que se consideram demasiado dilatados, contribuem para o atraso no financiamento das Intervenções.

- c) Entre o pagamento das despesas constantes da lista anexa ao PP e a apresentação do mesmo ao PO, decorrem igualmente períodos que se consideram excessivos.

- d) Após a validação dos PP por parte dos PO, o reembolso da despesa é efectuado num prazo relativamente curto, geralmente inferior a 1 mês.

Os casos concretos, exemplificativos do atrás constatado, fazem parte do Anexo B.

A dilação nas diversas operações efectuadas no âmbito dos PP contribui para o atraso no reembolso das despesas por parte dos PO. Sendo esta uma das principais fontes de financiamento, importa, para o bom desenvolvimento dos investimentos, reduzir os períodos de tempo, nas várias fases.

Nas suas alegações, relativamente a esta matéria, as Sociedades Polis de Albufeira, de Viseu, de Viana do Castelo e do Cacém esclarecem que “ (...) as situações onde se verificaram afastamentos mais substanciais entre as datas de realização da despesa e as dos correspondentes pedidos de pagamento se referem, normalmente, a pedidos de pagamento que foram objecto de repetição, por solicitação da entidade gestora, após a aprovação da candidatura ou a questões pontuais que se colocaram relativamente à validação/aprovação de algumas facturas, que, tendo ficado, num dado momento, circunstancialmente “pendentes”, só mais tarde integram um outro pedido de pagamento posterior (...)”.

A presente justificação não contraria as conclusões do presente relatório, nem invalida as recomendações efectuadas.

#### **4.4 – Legalidade e regularidade das despesas**

Foram seleccionadas e analisados, no tocante à legalidade dos procedimentos adoptados, à competência para a prática dos actos, ao fundamento dos pagamentos, à existência de adicionais ao contrato com “trabalhos a mais” e à regularidade da contabilização dos documentos de despesa, 8 processos de contratação, 1 por cada Intervenção.

De uma forma geral, não foram encontradas ilegalidades ou irregularidades, sendo apenas de relatar as seguintes situações:

##### **4.4.1 – A protecção de eventuais direitos de autor**

Na intervenção da Costa de Caparica, estando em elaboração o Plano de Pormenor da zona dos novos parques de campismo, a entidade responsável deliberou adjudicar, por ajuste directo, o projecto de infra-estruturas às mesmas empresas com o argumento de que estariam em causa direitos de autor sobre o Plano de Pormenor e respectivos estudos e projectos.

É duvidosa a invocação de direitos de autor relativamente a instrumentos de gestão territorial, já que são alvo de inúmeras condicionantes e participações de terceiros e a sua aprovação e eventual alteração não dependem da vontade de um determinado autor.

Acresce que o seu carácter regulador e vinculativo lhes dá um carácter que os aproxima das situações excluídas dos direitos de autor na alínea c) do n.º 1 do artigo 7.º do Código do Direito de Autor e dos Direitos Conexos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 63/85, de 14 de Março, e alterado pelas Leis n.ºs 45/85, de 17 de Setembro, 114/91, de 3 de Setembro, e Decretos-Leis n.ºs 332/97, 333/97 e 334/97, de 27 de Novembro.



Finalmente, o referido Plano de Pormenor ainda não se encontrava concluído, pelo que não se revela possível sequer determinar o que deve ou não ser protegido.

A razão invocada pelo auditado foi a de que o Plano de Pormenor em causa tem características especiais que o afastam dos planos de pormenor normais: Em vez de ser um verdadeiro instrumento de gestão territorial, que define o que pode ser feito nas várias áreas que vem disciplinar, este plano aponta já o que vai ser feito e em que local, com um detalhe ao nível de projecto. Daí a necessidade da avaliação de impacte ambiental, que só é exigida ao nível do projecto e não ao nível do plano. Deste nível de detalhe também teria surgido a necessidade desta nova contratação pois o contrato inicial não previa a necessidade de incluir no trabalho os detalhes de um verdadeiro projecto, cuja elaboração acarreta custos muito mais elevados do que os custos de um plano.

Apesar desta argumentação, continua a entender-se que não é de acolher a ideia de haver direitos de autor a proteger nesta situação, tendo em conta as razões atrás invocadas. Por outro lado, a celebração de um adicional ao contrato inicial significaria a existência de um adicional de valor mais de sete vezes superior ao contrato inicial, o que afronta o previsto no artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho. A presente situação só deveria ter sido resolvida por um novo processo de contratação e com o procedimento adequado, nos termos da lei.

#### 4.4.2 – Obras públicas com Intervenção arqueológica

Na intervenção de Silves, na empreitada relativa à preparação do terreno e levantamento arqueológico no recinto do Castelo, foi adjudicada uma obra a um empreiteiro, por ajuste directo, invocando-se a elevada especificidade técnica da obra, a larga experiência do empreiteiro em trabalhos idênticos, a eventual necessidade de alterações ao projecto de acordo com possíveis achados arqueológicos, o objectivo imperioso do cumprimento dos prazos do cronograma físico da Intervenção Polis e ainda a recomendação expressa do arquitecto, autor do projecto, de adjudicação ao empreiteiro em causa, dado que este teria o “know-how” necessário, já comprovado em anteriores trabalhos.

Foi posteriormente subcontratado pelo referido empreiteiro um arqueólogo com fundamento em que este teria precedência científica por ter já feito inúmeros trabalhos de arqueologia no local da acção.

O regulamento de trabalhos arqueológicos (cfr. artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 270/99, de 15 de Julho) prevê, de facto, a reserva/prioridade científica de um arqueólogo em relação a uma determinada exploração arqueológica, mas num horizonte limitado e sem o alcance que lhe foi atribuído. Essa precedência cessa após a publicação dos relatórios sobre os achados, o que deverá ocorrer no final do último ano de vigência da autorização de trabalhos concedida pelo IPA, ou, no caso de trabalhos plurianuais, até ao prazo limite de 3 anos a contar do fim do trabalho de campo, prazos que já haviam decorrido à data da contratação (cfr. artigos 12.º e 15.º).

Sendo certo que a subcontratação referida, realizada entre o empreiteiro e um particular, não está sujeita ao regime das empreitadas de obras públicas, compete ao dono da obra zelar para que sejam seguidos os princípios da contratação pública aplicáveis ao conjunto da empreitada, como é o caso do princípio da concorrência previsto no artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, que o legislador não limitou aos contratos públicos, certamente por se tratar de um princípio de boa gestão.

#### 4.4.3 – A fiscalização da empreitada pelo dono da obra no caso de obras subsidiadas por terceiros

Nas Intervenções Polis de Aveiro e de Silves, a fiscalização de uma determinada obra foi assegurada pela Sociedade Polis ou pela empresa prestadora de serviços de gestão<sup>4</sup>. Ao contrário, a situação mais corrente foi a da realização de um concurso para adjudicar a fiscalização das diversas obras a uma empresa da especialidade.

A fiscalização representa o dono da obra e este, se possuir a necessária competência técnica, pode exercê-la. Deve, porém, existir é um mandato claro relativamente ao técnico ou aos técnicos que a devem exercer, que inclua os poderes de representação necessários para os actos previstos nas tarefas de fiscalização (cfr. artigo 180.º – Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março).

Os regulamentos das Medidas pelas quais as obras em causa seriam elegíveis para co-financiamento comunitário não exigem requisitos específicos no tocante à fiscalização da obra, limitando-se às exigências legais – no caso, as do citado Decreto-Lei n.º 59/99.

Assim, não se considera irregular a prática seguida. Porém, estando em causa investimentos a co-financiar por terceiros, nomeadamente com recurso a fundos comunitários, revela-se determinante que a fiscalização realizada fique consubstanciada em informações/relatórios escritos, sobretudo se as actas das reuniões de obra forem omissas ou pouco detalhadas neste aspecto.

Na sua resposta (ponto 4.4.3), a Directora Executiva da Intervenção de Silves referiu que “ (...) *este foi um caso singular e de reduzida expressão na Intervenção Polis de Silves, tendo sido posteriormente realizado um concurso público internacional para adjudicação de todas as várias obras programadas a uma empresa da especialidade*”.

#### 4.4.4 – Trabalhos a mais

Na empreitada relativa ao Mercado José Estêvão, da Intervenção de Aveiro, os trabalhos a mais excederam o montante inicial contratado em 57,1%. Porém, parte significativa desta diferença foi atenuada por redução dos trabalhos contratuais, cifrando-se a ponderação trabalhos a mais/trabalhos a menos num acréscimo de 42,6%.

Segundo os responsáveis, tal situação ficou a dever-se a deficiências de projecto, nomeadamente, no que se refere às fundações do imóvel em causa.

Os sucessivos adicionais importaram num acréscimo de custo superior ao limite de 25%, previsto para os trabalhos a mais – cfr. artigo 45.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

Uma outra situação ocorreu na Intervenção de Setúbal, onde estava em curso, no momento de criação da Sociedade Polis, a elaboração de um Plano de Pormenor que coincidia, com poucas excepções, com a zona da Intervenção Polis. Este Plano de Pormenor fora adjudicado pela Câmara Municipal a uma empresa e encontrava-se pago em 45%, o que correspondia, nos termos contratuais, à conclusão do Estudo Prévio.

---

<sup>4</sup> Respectivamente, na empreitada relativa ao Mercado José Estêvão e na empreitada relativa à preparação do terreno e levantamento arqueológico no recinto do Castelo.



Nos termos do Decreto-Lei n.º 314/2000, de 2 de Dezembro, os planos de pormenor são elaborados pelas sociedades gestoras, pelo que foi deliberado em Assembleia-geral que a Sociedade Polis assumiria a posição da Câmara Municipal no processo. Não houve, porém, cessão da posição contratual, mas sim a rescisão por mútuo acordo do contrato entre a Câmara Municipal e a empresa e a nova contratação entre a Sociedade Polis e a referida empresa.

A justificação para este procedimento, segundo os responsáveis, teria sido o alargamento do âmbito contratado, para abarcar uma pequena zona não incluída no plano inicial. Verifica-se, porém, que, de um valor inicial de €159.430,77, dos quais já tinham sido pagos €71.743,85 (45%), se passou a um valor de €216.208,69, tendo sido acordado que desse valor seriam descontados os €71.743,85 (pagos à luz do anterior contrato). O valor do novo contrato foi, assim, fixado em €144.564,84, cifrando-se em 36% o aumento do custo global do contrato, apesar da pequena expressão relativa da nova zona a incluir no plano.

#### **4.4.5 – Contabilização das despesas**

Não foram produzidas normas orientadoras com vista à uniformização dos critérios de contabilização da despesa, pelo que os procedimentos contabilísticos adoptados não são iguais em todas as Sociedades Polis.

Assim, Albufeira, Cacém, Costa de Caparica, Viana do Castelo e Viseu, cuja gestão é da responsabilidade da Parque Expo, e Silves apenas procederão à imputação de custos de Estrutura e de Gestão aos respectivos projectos no final das Intervenções, enquanto que Aveiro já está a proceder à sua imputação. A Intervenção de Setúbal referiu que não irá proceder à referida imputação, o que não se considera muito adequado, dado que aqueles custos são inerentes à realização dos investimentos.

A contabilização dos investimentos está a ser efectuada, por todas as Sociedades, na rubrica “Imobilizações em curso”, situação que se irá manter até ao encerramento das Sociedades, altura em que serão registados em imobilizações corpóreas e incorpóreas.

#### **4.5 – Realização física**

##### **4.5.1 – Verificação física**

A verificação física foi realizada em todos os locais das oito Intervenções objecto da amostra, dando lugar à exposição, pelos responsáveis por cada Intervenção, dos problemas concretos de cada projecto. Procedeu-se ainda à recolha de imagens, de modo a obter-se um registo dos aspectos verificados na acção, tendo sido seleccionadas as seguintes

## Albufeira



**Figura 1 – Albufeira: Vale de Mangude a requalificar.**



**Figura 2 – Albufeira: Centro antigo antes da intervenção.**

## Aveiro



**Figura 3 – Aveiro: Mercado do Peixe já requalificado**



**Figura 4 – Aveiro: Zona da antiga lota a requalificar**



### Cacém



Figura 5 – Cacém – Previsão da zona da Ribeira das Jaldas



Figura 6 – Cacém – Demolições junto à Ribeira das Jaldas

### Costa de Caparica



Figura 7 – Costa de Caparica – Implantação dos futuros parques de campismo

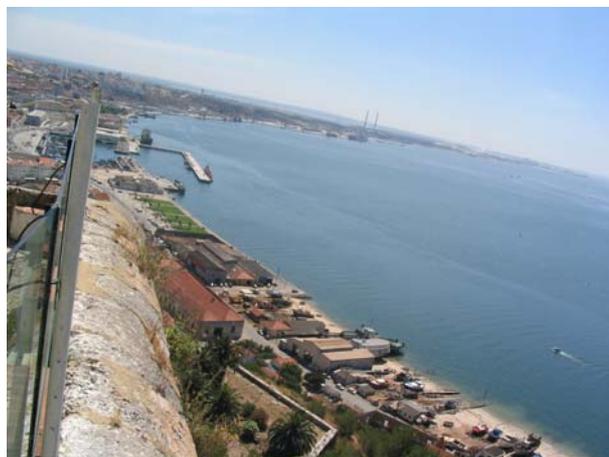


Figura 8 – Costa de Caparica – Zona do Campo da Bola a requalificar

## Setúbal



**Figura 9 – Setúbal: Parque José Afonso – aspecto actual**



**Figura 10 – Setúbal: Zona Poente da intervenção a requalificar**

## Silves



**Figura 11 – Silves: Castelo – Zona do palácio árabe**



**Figura 12 – Silves: Castelo – Área de implantação do espelho de água.**

### Viana do Castelo



**Figura 13 – Viana do Castelo: Área do Mercado – Prédio Jardim, cuja demolição dará lugar à reimplantação do mercado.**



**Figura 14 – Viana do Castelo: Divulgação POLIS – inserida na requalificação de um imóvel emblemático.**

### Viseu



**Figura 15 – Viseu: Novo túnel sob a rotunda do Viriato**



**Figura 16 – Viseu: Conjunto escultórico que foi completamente removido e repostado após a conclusão da obra**

## 4.5.2 – Análise da realização física

A análise da realização física das Intervenções do Programa Polis foi decomposta em três fases distintas:

Fixação dos instrumentos de gestão do território (Planos de Urbanização, Planos de Pormenor, alterações a instrumentos pré-existentes);

Projectos/Concursos;

Empreitadas.

Sendo certo que o progresso de cada uma destas fases releva para a execução física da Intervenção, a última fase representa o grosso da despesa e do volume das candidaturas a fundos comunitários e também a grande visibilidade pública da Intervenção.

Verifica-se, no entanto, que apenas entraram na fase das empreitadas cinco das oito Intervenções analisadas – Aveiro, Cacém, Silves, Viana do Castelo e Viseu.

Só foram iniciadas empreitadas nas Intervenções com os instrumentos de gestão do território fixados ou com o instrumento de gestão do território pertinente concluído (no caso de Intervenções com vários planos de pormenor independentes).

Todavia, foram iniciadas empreitadas sem que algumas componentes da fase de Projectos/Concursos tivessem sido dadas por terminadas.

Com efeito, existem, em regra, vários projectos de execução em cada área/zona da Intervenção, sendo estes normalmente independentes, o que faculta o início de algumas obras antes das restantes.

Por outro lado, há situações de recursos ou outros contenciosos que não permitem que a fase possa ser dada por concluída, mas que não obstam ao arranque de trabalhos de empreitada.

Assim, verifica-se que, ao contrário do que acontece com os instrumentos de gestão territorial, a não conclusão da fase de projectos/concursos não tem impedido o início da fase das empreitadas.

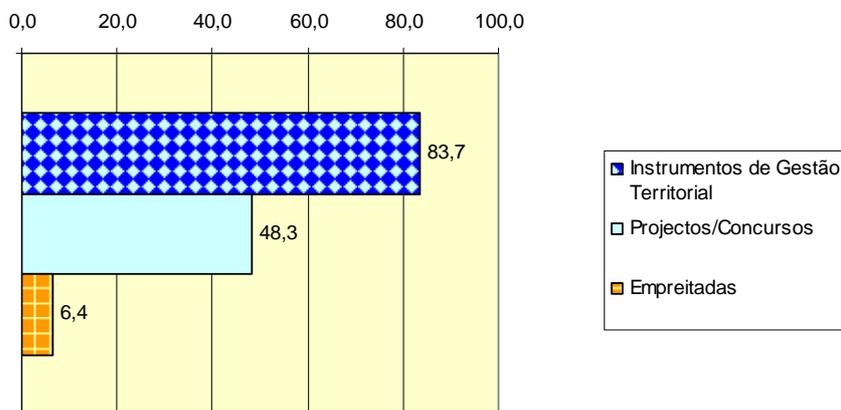
Um aspecto que tem uma influência real no progresso das Intervenções é a disponibilização de espaços. Ora, se uma parte das acções previstas nas diversas Intervenções decorre em áreas do domínio público, em geral livres para o início das empreitadas, outra parte das acções envolve processos complexos de aquisição dos terrenos ou ainda processos de libertação de áreas com recortes sociais complexos.

Outra situação complexa verifica-se quando existe um encadear de acções numa Intervenção, ou seja, quando a realização de uma primeira acção é condição prévia para o início da segunda acção, podendo mesmo esta segunda acção ser condição prévia para uma terceira acção. Neste caso, a realização da primeira ou das primeiras acções encontra-se no caminho crítico do projecto da Intervenção, bloqueando o desenrolar das restantes acções em caso de paragem.

Uma análise global às oito Intervenções permitiu apurar as seguintes percentagens quanto à situação existente a 30 de Junho de 2004:



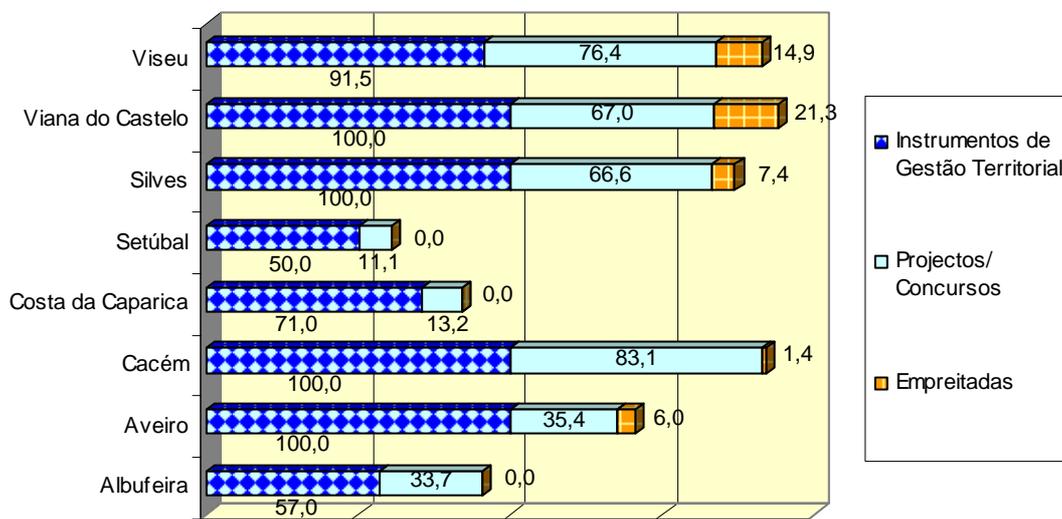
**Gráfico 1 – Percentagem de execução física das Empreitadas, Projectos/Concursos e Instrumentos de Gestão Territorial**



Verifica-se, assim, a congruência da relação existente entre os três aspectos analisados, dada a precedência normal dos instrumentos de gestão territorial sobre os projectos e concursos e destes sobre as empreitadas.

A percentagem de execução física, por fase e por Intervenção, era a seguinte:

**Gráfico 2 – Percentagem de execução física, por intervenção**



As Intervenções dividem-se entre um grupo que conseguiu assegurar um nível superior a 60 % de conclusão da fase de projectos de execução/ concursos onde, sintomaticamente, se encontram as Intervenções com mais obra executada, e um grupo em que a referida fase está abaixo dos 40 %, onde encontramos as três Intervenções que ainda não conseguiram iniciar empreitadas.

Quanto à dependência de terceiros, no que respeita à realização física, é particularmente notória a situação em que uma ou várias acções de uma Intervenção estão condicionadas por uma grande obra pública da responsabilidade de terceiros. Sistemáticamente tais situações não foram objecto de

compromissos formais entre os departamentos envolvidos, tendo redundado em atrasos significativos nas Intervenções.

#### **4.6 – Património**

A constituição das Sociedades Polis, numa relação de 60% / 40% entre o Estado e as Autarquias Locais, implica que, no momento da liquidação das Sociedades, o património das Sociedades Polis seja dividido entre os accionistas, na medida da sua participação na sociedade.

Desta constatação resultam várias questões:

Em primeiro lugar, o património contabilizado pelas Sociedades Polis tem uma expressão local, ou seja, é constituído, em regra, por benfeitorias em bens locais – mercados, equipamentos, parqueamentos, zonas verdes.

Ora, estes bens encontram-se na esfera patrimonial das autarquias locais, não fazendo muitas vezes sentido a titularidade do Estado nestes casos.

Depois, esse património pode ser activo ou passivo, podendo traduzir-se num encargo para quem o receber. Encontram-se neste momento em atraso vários pagamentos, nomeadamente à Parque Expo, enquanto entidade prestadora de serviços de gestão, o que atingirá um volume considerável no fim das Intervenções, a menos que alguma correcção seja feita à situação actual. Existem também contenciosos que só terão conclusão, previsivelmente, muito para lá da vida útil das sociedades.

Finalmente, esse património – imobilizado em termos contabilísticos – não equivale ao produto da sociedade, que é muitas vezes uma realidade intangível, como, por exemplo, a melhoria do ambiente urbano ou a devolução de espaços públicos à utilização dos cidadãos.

Ora, em termos legais só o destino do património pertencente aos domínios públicos hídrico e marítimo, afecto às Sociedades Polis, foi definido pelo Decreto-Lei n.º 330/2000, de 27 de Dezembro. O restante património não foi objecto de norma específica.

É, assim, previsível que a liquidação das Sociedades Polis venha a revelar-se problemática, tendo em conta a necessidade, que no actual quadro legal se impõe, de ressarcir o Estado pelos investimentos realizados em parceria com as autarquias locais, em aparente benefício exclusivo destas últimas.



## 5 – EMOLUMENTOS

Nos termos dos artigos 1.º, 2.º, 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de Agosto, e 3-B/00, de 4 de Abril, e em conformidade com a nota de emolumentos constante do Anexo C, são devidos emolumentos no montante de €15.516,50, a suportar pelas Sociedades Polis auditadas.

De acordo com o estabelecido no n.º 3 do artigo 11.º do mesmo diploma, os encargos derivados da obrigação emolumentar são repartidos pelas várias entidades auditadas. Tendo em conta que a equipa de auditoria dedicou o mesmo número de unidades de tempo a cada Sociedade Polis, o montante a pagar por cada uma é o quociente da divisão do montante devido pelas entidades auditadas, procedendo-se ao ajustamento do arredondamento na Sociedade Polis de Albufeira, S.A, de acordo com o quadro seguinte:

Entidade auditada	Encargo emolumentar
PolisAlbufeira, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Albufeira, SA	1 939,58
AveiroPolis, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Aveiro, SA	1 939,56
CacémPolis, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis no Cacém, SA	1 939,56
CostaPolis, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis na Costa de Caparica, SA	1 939,56
SetúbalPolis, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Setúbal, SA	1 939,56
SilvesPolis, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Silves, SA	1 939,56
VianaPolis, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Viana do Castelo, SA	1 939,56
ViseuPolis, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Viseu, SA	1 939,56

## 6 – DETERMINAÇÕES FINAIS

6.1. O presente relatório deverá ser remetido:

- a) À Assembleia da República, mais concretamente, ao seu Presidente e às Comissões Parlamentares de Economia e Finanças e de Execução Orçamental;
- b) Ao Governo, mais concretamente, aos Ministros das Cidades, Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional e das Finanças e da Administração Pública;
- c) Ao Coordenador Nacional do Programa Polis;
- d) Ao Presidente do Conselho de Administração da PolisAlbufeira, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Albufeira, SA;
- e) Ao Presidente do Conselho de Administração da AveiroPolis, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Aveiro, SA;

- f) Ao Presidente do Conselho de Administração da CacémPolis, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis no Cacém, SA;
  - g) Ao Presidente do Conselho de Administração da CostaPolis, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis na Costa de Caparica, SA;
  - h) Ao Presidente do Conselho de Administração da SetúbalPolis, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Setúbal, SA;
  - i) Ao Presidente do Conselho de Administração da SilvesPolis, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Silves, SA;
  - j) Ao Presidente do Conselho de Administração da VianaPolis, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Viana do Castelo, SA;
  - k) Ao Presidente do Conselho de Administração da ViseuPolis, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Viseu, SA.
- 6.2.** Após a entrega do relatório às entidades referidas, poderá o mesmo ser divulgado pelos meios de Comunicação Social e no *site* do Tribunal.
- 6.3.** Uma síntese deste relatório deverá ser integrada no projecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003.
- 6.4.** Expressa-se aos Presidentes dos Conselhos de Administração das Sociedades Polis envolvidas, ao Coordenador Nacional do Programa Polis e às demais entidades onde também decorreu a auditoria, bem como aos seus responsáveis e funcionários, o apreço do Tribunal pela disponibilidade revelada e pela colaboração prestada ao longo do desenvolvimento desta acção.
- 6.5.** Um exemplar do presente relatório deverá ser remetido ao competente Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos do disposto nos art.<sup>os</sup> 29º, n.º 4, e 54º, n.º 4, este último aplicável por força do art. 55º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

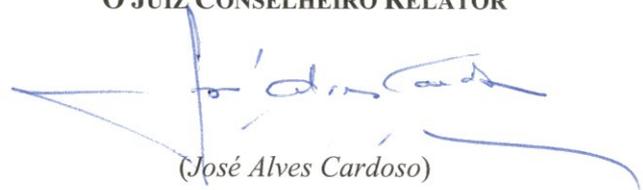


## Tribunal de Contas

---

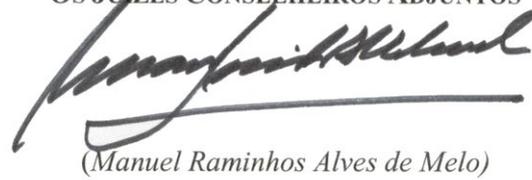
Aprovado em Subsecção da 2.<sup>a</sup> Secção do Tribunal de Contas, em 16 de Dezembro de 2004

**O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR**

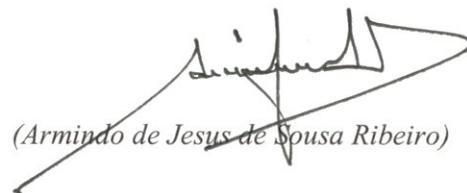


(José Alves Cardoso)

**OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS**



(Manuel Raminhos Alves de Melo)



(Armindo de Jesus de Sousa Ribeiro)





# Tribunal de Contas

## ANEXO A – QUADROS

**Quadro 1 – Alterações ao Financiamento – Reprogramações**

(em euros)

Intervenções	Plano Estratégico					Total	Reprogramação							Total
	Cap. Social	Financ. Comunit.	Recetas Geradas / Auto financ.	PIDDAC (Contrato Programa)	Outros		Aprovação	Cap. Social	Ajustam. / Ref. C. S.	Financ. Comunit.	Recetas Geradas / Auto financ.	PIDDAC (Contrato Programa)	Outras Fontes	
Albufeira	9 140 980	25 253 165	6 066 380		8 431 181	48 891 706	Aprovada	8 500 000	5 638 496	21 504 972	9 618 607		3 725 023	48 987 098
Aveiro	9 500 000	24 502 098	19 700 307		5 999 415	59 701 820	Não Aprov.	9 500 000		24 502 097	21 120 345		996 598	56 119 040
Cacém	16 303 210	46 290 939	39 438 897		21 097 146	123 130 191	Aprovada	15 625 000	11 055 401	34 399 907	38 981 072	4 186 141	10 868 772	115 116 293
Costa de Caparica	35 519 047	48 270 842	92 228 798		38 513 336	214 532 023	Não Aprov.	21 000 000	17 526 897	54 174 400	85 101 861		469 914	178 273 072
Setúbal	5 105 580	12 429 458	20 423 461		3 195 931	41 154 430	Não Aprov.	6 381 694	0	12 634 936	9 909 644	1 260 048	3 687 521	33 873 843
Silves	1 243 503	3 907 723	3 740 984	4 987 979	561 771	14 441 960	Aprovada	1 483 267		7 547 368		4 987 979	6 841 731	20 860 345
Viana do Castelo	15 013 353	56 276 050	43 449 063		0	114 738 466	Aprovada	15 000 000	11 250 000	42 015 739	30 117 924		1 903 989	100 287 652
Viseu	15 850 855	45 682 072	1 596 153		5 561 596	68 690 676	Não Aprov.	16 000 000	6 860 745	37 537 934	622 500	0	2 061 596	63 082 775

Fonte: Dados fornecidos pela Gestão das Intervenções.

**Quadro 2 – Realização das receitas totais previstas e realizadas a 30/06/04**

(em euros)

Intervenções	C. S. Estado		C. S. Autarquias		Ajustam. e Reforços C. S.		Fundos Comunitários		PIDDAC (Contrato Programa)		Recetas Geradas / Autofinanc.		Outras Fontes		Total	
	Previsto	Realizado	Previsto	Realizado	Previsto	Realizado	Previsto	Realizado	Previsto	Realizado	Previsto	Realizado	Previsto	Realizado	Previsto	Realizado
Albufeira	5 100 000	4 335 000	3 400 000	3 400 000	5 638 496	0	21 504 972	812 903			9 618 607	0	3 725 023	0	48 987 098	8 547 903
Aveiro	5 700 000	4 845 000	3 800 000	665 000		0	24 502 097	2 025 564			21 120 345	0	996 598	0	56 119 040	7 535 564
Cacém	9 375 000	7 968 750	6 250 000	5 312 500	11 055 401	0	34 399 908	1 559 687	4 186 141	0	38 981 072	0	10 868 772	0	115 116 293	14 840 937
Costa de Caparica	12 600 000	8 820 000	8 400 000	7 140 000	17 526 897	0	54 174 400	891 639			85 101 861	0	469 914	0	178 273 072	16 851 639
Setúbal	3 829 016	2 680 860	2 552 678	1 787 240	0		12 634 936		1 260 048	0	9 909 644	19 554	3 687 521	73 538	33 873 843	4 561 192
Silves	889 960	411 510	593 307	274 340			7 547 368	0	4 987 979	1 042 488			6 841 731	74 514	20 860 345	1 802 852
Viana do Castelo	9 000 000	9 000 000	6 000 000	4 425 000	11 250 000	0	42 015 739	3 379 722			30 117 924	0	1 903 989	156 382	100 287 652	16 961 104
Viseu	9 600 000	9 600 000	6 400 000	6 400 000	6 860 745	0	37 537 934	4 559 084	0		622 500	0	2 061 596	225 317	63 082 775	20 784 401

Fonte: Dados fornecidos pela Gestão das Intervenções.



**Quadro 3 – Financiamento previsto e realizado até 30/06/04**

(em euros)

Intervenções	Reprogramação	Capital Social – Estado		Capital Social – Autarquias		Ajustam. e Reforços C. S.		Fundos Comunitários		PIDDAC (Contrato Programa)		Receitas Geradas / Autofinanc.		Outras Fontes		Total	
		Previsto até 30/06/04	Realizado	Previsto até 30/06/04	Realizado	Previsto até 30/06/04	Realizado	Previsto até 30/06/04	Realizado	Previsto até 30/06/04	Realizado	Previsto até 30/06/04	Realizado	Previsto até 30/06/04	Realizado	Previsto até 30/06/04	Realizado
Albufeira	Aprovada	5 100 000	4 335 000	3 400 000	3 400 000	1 893 374		1 589 535	812 903			73 003		3 725 023		15 780 935	8 547 903
Aveiro	Não Aprov.	5 700 000	4 845 000	3 800 000	665 000		0	7 513 954	2 025 564		0	3 161 523	0	7 856	0	20 183 333	7 535 564
Cacém	Aprovada	9 375 000	7 968 750	6 250 000	5 312 500	675 000		4 775 703	1 559 687	280 799	0		0	5 209 906	0	26 566 408	14 840 937
Costa de Caparica	Não Aprov.	10 710 000	8 820 000	7 140 000	7 140 000	0		2 361 036	891 639		0		0		0	20 211 036	16 851 639
Setúbal	Não Aprov.	a)	2 680 860	a)	1 787 240	a)		a)		a)		a)	19 554	a)	73 538	a)	4 561 192
Silves	Aprovada	748 200	411 510	498 800	274 340			763 784	0	4 987 979	1 042 488	52 295		449 541	22 218	7 500 599	1 802 852
Viana do Castelo	Aprovada	8 280 000	8 055 000	5 520 000	5 520 000			11 849 628	3 379 722			4 812 924		156 382	156 382	30 618 934	17 111 104
Viseu	Não Aprov.	9 600 000	9 600 000	6 400 000	6 400 000	1 715 186	0	7 383 268	4 559 084			0		770 903	225 317	25 869 357	20 784 401

a) Elementos não disponíveis.

Fonte: Dados fornecidos pela Gestão das Intervenções.



## ANEXO B – PEDIDOS DE PAGAMENTO

### Ponto 4.3.2 do Relato

#### Alínea a)

- POA – Cacém – Candidatura 2.1/00005 – PP n.º 5
- POA – Viana do Castelo – Candidatura 2.1/00023 – PP n.º 1
- POA – Viseu – Candidatura 2.1/00002 – PP n.º 5
- PO Norte – Viana do Castelo – Candidatura 01-02-06-00002 – PP n.º 7
- PO Norte – Viana do Castelo – Candidatura 01-02-06-FDR00010 – PP n.º 1
- PO Centro – Aveiro – Candidatura 02.01.012 – PP n.º 1
- PO Centro – Aveiro – Candidatura 00.01.008 – PP n.º 1
- PO Centro – Aveiro – Candidatura 3.13-0104 – PP n.º 1
- PO Centro – Viseu – Candidatura 3-13-0019 – PP n.º 8
- POLVT – Cacém – Candidatura 2.1/012 – PP n.º 1
- POLVT – Cacém – Candidatura 3.18/008 – PP n.º 11 e 12
- PO Algarve – Albufeira – Candidatura n.º 03.16.0015 – PP n.º 12

#### Alínea b)

- POA – Cacém – Candidatura 2.1/00005 – PP n.º 5
- POA – Viana do Castelo – Candidatura 2.1/00001 – PP n.º 1,2,3,6 e 7
- POA – Viana do Castelo – Candidatura 2.1/00023 – PP n.º 1
- PO Norte – Viana do Castelo – Candidatura 01-03-16-00020 – PP n.º 4, 8 e 11
- POLVT – Cacém – Candidatura 2.1/014 – PP n.º 1
- POLVT – Cacém – Candidatura 3.18/008 – PP n.º 4, 6,7 e 8
- POLVT – Costa de Caparica – Candidatura 3.18/013 – PP n.º 4, 8, 9 e 10

#### Alínea c)

- POA – Albufeira – Candidatura 2.1/00012 – PP n.º 3
- POA – Aveiro – Candidatura 2.1/00013 – PP n.º 3 e 4
- POA – Cacém – Candidatura 2.1/00005 – PP n.º 2 e 3
- POA – Viana do Castelo – Candidatura 2.1/00001 – PP n.º 6
- POA – Viana do Castelo – Candidatura 2.1/00023 – PP n.º 2
- POA – Viseu – Candidatura 2.1/00002 – PP n.º 5
- POLVT – Cacém – Candidatura 3.18/008 – PP n.º 9 e 10
- PROA – Albufeira – Candidatura 02.02.00001 – PP n.º 2 e 3
- PROA – Albufeira – Candidatura 03.16.00015 – PP n.º 11





## ANEXO C – NOTA DE EMOLUMENTOS

(Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas [RJETC], aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de Agosto, e 3-B/00, de 4 de Abril).

Departamento de Auditoria III

Proc.º n.º 20/04-Audit  
Relatório n.º 44/04-2.ª Secção

**Entidades fiscalizadas e devedoras:** PolisAlbufeira, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Albufeira, SA; AveiroPolis, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Aveiro, SA; CacémPolis, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis no Cacém, SA; CostaPolis, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis na Costa de Caparica, SA; SetúbalPolis, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Setúbal, SA; SilvesPolis, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Silves, SA; VianaPolis, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Viana do Castelo, SA; ViseuPolis, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Viseu, SA

Regime jurídico: AA

AAF

Unid: euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	Custo Standard <sup>a)</sup>	Unidade Tempo	Receita Própria/ Lucros	
Acções fora da área da residência oficial .....	119,98	100		11 998,00
Acções na área da residência oficial .....	88,29	290		25 604,10
- 1% s/ Receitas Próprias .....				
- 1% s/ Lucros .....				
<b>Emolumentos calculados</b>				37 602,10
<b>Emolumentos:</b>				
Limite mínimo (VR) <sup>b)</sup> .....				1 439,76
Limite máximo (VR) <sup>c)</sup> .....				15 516,50
<b>Emolumentos a pagar <sup>d)</sup> .....</b>				15 516,50

a) Cfr. Resolução n.º 4/98-2.ª S e Resolução n.º 3/2001-2.ª S.

b) Artigo 10.º, n.º 1 do RJETC.

c) Artigo 10.º, n.º 2 do RJETC.

d) A repartir por cada uma das Sociedades supra referenciadas (cfr. ponto 5 do relatório) sendo:

PolisAlbufeira: .....€1 939,58 (ajustamento do arredondamento)

AveiroPolis: .....€1 939,56

CacémPolis: .....€1 939,56

CostaPolis: .....€1 939,56

SetúbalPolis: .....€1 939,56

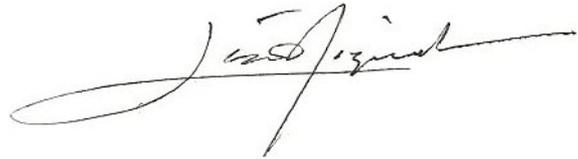
SilvesPolis: .....€1 939,56

VianaPolis: .....€1 939,56

ViseuPolis: .....~~€1 939,56~~

TOTAL .....€15 516,50

**O Coordenador da Equipa de Auditoria,**

A handwritten signature in black ink, appearing to read "José Joaquim". The signature is written in a cursive style with a long horizontal stroke extending to the right.



**ANEXO D – RESPOSTAS DAS ENTIDADES AUDITADAS**



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

V/ Ref <sup>a</sup> :	V/ Data	N/ Ref <sup>a</sup> :	N/ Data
		C423/04	04.11.29

**ASSUNTO:** Auditoria a Intervenções da Componente 1 do Programa Polis –  
Operações integradas de requalificação urbana e valorização ambiental  
Vosso ofício com a ref<sup>a</sup>: *Proc. N.º 20/04 – Audit DA III.1*

Exmos. Senhores,

Acusámos a recepção do vosso ofício referenciado em epígrafe no passado dia 18 de Novembro p.p., o qual mereceu a nossa melhor atenção.

Na sequência de leitura e análise atentas do Relato de Auditoria a Intervenções da Componente 1 do Programa Polis - Operações integradas de requalificação urbana e valorização ambiental junto ao vosso ofício, vimos por este meio apresentar, nos termos e para os efeitos do disposto nos art.ºs 13º e 87º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e art. 73º, n.º 3, da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, com a redacção e numeração dada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, as alegações que entendemos por convenientes, no que respeita à Intervenção do Programa Polis de Silves, que se passam a enunciar:

#### **4.1.1.1 – Reprogramação das fontes de financiamento**

Quanto a este ponto do relato de auditoria do Tribunal de Contas, cabe-nos observar o seguinte:





O aumento do financiamento apresentado na Reprogramação Financeira da Intervenção Polis de Silves face à previsão inicial do Plano Estratégico, de 44% tem que ser analisado num contexto específico desta Intervenção e não de um modo genérico.

Assim, para a Intervenção de Silves, verificou-se que a engenharia financeira constante do Plano Estratégico apresentava custos estimados das empreitadas substancialmente sub-avaliados, particularmente as obras incluídas no Contrato-Programa, e ainda que, a previsão de receitas geradas na Intervenção (Auto Financiamento) eram na realidade inexistentes.

Estes dois factores obrigaram a uma reformulação da engenharia financeira com o consequente aumento das fontes de financiamento para as obras do Contrato-Programa, que se conseguiu através de fundos de Programas Regionais, não previstos para as Intervenções Polis mas sim para os Municípios, designadamente o PIPITAL (900.255 € - 6,2%) e o Eixo 1 (2.280.305 € - 15,8%), onde a Câmara Municipal de Silves prescindiu da sua utilização directa e os transferiu para a gestão do Programa Polis de Silves, no âmbito das obras do Contrato-Programa.

Não se tratam, portanto, de Financiamentos Comunitários comparáveis com os dos outros Programas Polis, como expresso no ponto em referência do relato de auditoria.

Além disso, para fazer face à inexistência do Auto Financiamento, foi necessário a Câmara Municipal comprometer-se com um esforço adicional financeiro reflectido em Outras Fontes (3.211.630 €).

Por outro lado, deve também ser mencionada a incorporação do IVA (1.351.483€ - 9,4%) feita na Reprogramação Financeira que não estava incluída no Plano Estratégico, o que equivale a dizer que foi feita uma comparação entre duas programações financeiras, uma com valores sem IVA e a segunda com verbas com IVA.



Com base no critério constante do Plano Estratégico relativo à contabilização das verbas afectas ao Contrato-Programa, o qual foi seguido pelo grupo auditor na sua análise (vide Quadro 1 (Plano Estratégico) do Anexo A), que inclui nesta rubrica outros financiamentos aprovados àquela data, nomeadamente o PITER, teremos de considerar por uma questão de coerência, o mesmo critério para a Reprogramação, ou seja, teremos de afectar ao Contrato-Programa os financiamentos entretanto assegurados para as mesmas obras, designadamente, o PIPITAL e o Eixo 1 como atrás citado.

Assim, o total do aumento no Contrato-Programa é reflectido pela soma dos vários fundos: Contrato-Programa e PITER previstos logo no Plano Estratégico mais PIPITAL e Eixo 1 aprovados na reprogramação.

Assim, passamos a reformular os Quadros do Anexo A com base neste critério – separar os financiamentos comunitários dos Investimentos Polis dos outros financiamentos afectos às obras do Contrato-Programa que são promovidas pelo Município de Silves mas integradas na gestão da Intervenção de Silves.

Essa reformulação apresentada em anexo, obrigou à correcção do Quadro 1 – Reprogramação das fontes de financiamento previstas – diferenças face ao Plano Estratégico que se passa a apresentar:

**Quadro 1 - Reprogramação das fontes de financiamento previstas - diferenças face ao Plano Estratégico**

Intervenção	Aprovação	Capital Social (%)	Financ. Comunit. (%)	Receitas Geradas / Auto financ. (%)	(Contrato-Programa) (%)	Outras Fontes (%)	Total (%)
Silves	Aprovada	19,3	93,1	-100,0	55,3	a)	44,4

a) Fonte não prevista no Plano Estratégico e prevista na reprogramação.

Fonte: Dados fornecidos pela Gestão das Intervenções.



#### 4.1.1.2 – Financiamento previsto e realizado

Com base na reformulação do Quadro 2 do Anexo A já referida, igualmente se verifica uma correcção nos seguintes quadros:

**Quadro 2 - Taxa de Realização do Financiamento Total**

Intervenção	C.S. Estado (%)	C. S. Autarquia (%)	Ajustam. e Reforços C.S. (%)	Fundos Comunitários (%)	(Contrato-Programa) (%)	Receitas Geradas / Auto financ. (%)	Outras Fontes (%)	Total (%)
Silves	46,2	46,2		0,0	12,4		1,6	8,6

**Quadro 3 - Realização do Financiamento até 30 de Junho de 2004**

Intervenção	C.Social-Estado	C. Social - Autarquia	Ajustam. e Reforços C.S.	Fundos Comunitários	(Contrato-Programa)	Receitas da Intervenção	Outras	Total
Silves	55,0	55,0		0,0	19,6	100,0	0	24,0

Constatando-se que Silves realizou receitas provenientes dos fundos afectos ao Contrato-Programa de 19,6% e de Receitas da Intervenção de 100%.

Relativamente a:

**Quadro 4 - Representatividade de cada fonte no total do financiamento previsto para cada Intervenção até 30 de Junho de 2004**

Intervenção	C.Social-Estado	C. Social - Autarquia	Ajustam. e Reforços C.S.	Fundos Comunitários	(Contrato-Programa)	Receitas da Intervenção	Outras
Silves	10,0	6,7	0,0	10,2	72,5	0,7	0,0

É possível observar que as verbas afectas às obras do Contrato-Programa são a principal fonte de financiamento das acções neste período, uma vez que a Intervenção



de Silves tinha desde logo previsto iniciar as actividades, precisamente com os projectos / obras do Contrato-Programa.

#### 4.2.2 – Obras Públicas com Intervenção Arqueológica

Atento o exposto no ponto supra mencionado do relato de auditoria, cumpre-nos esclarecer que:

- Contrariamente ao afirmado no primeiro parágrafo daquele, o arqueólogo responsável pelos trabalhos arqueológicos na empreitada relativa à preparação do terreno e escavações arqueológicas no interior do Castelo **não foi contratado pelo Dono da Obra**, mas sim pelo adjudicatário da referida empreitada, no âmbito da contratação privada, em cumprimento das condições do Caderno de Encargos. Nem sequer foi dada qualquer indicação ao empreiteiro sobre o arqueólogo a escolher, **não havendo portanto qualquer responsabilidade da SilvesPolis nessa matéria.**

A condição relativa aos trabalhos de arqueologia prevista no Caderno de Encargos desta empreitada era a de que a sua execução obrigava a um cuidado especial na conservação do património existente, que poderia vir a ser descoberto espólio, que teria de ser tratado convenientemente, pelo que, neste contexto o Empreiteiro obrigava-se à constituição de uma equipa de Arqueologia para realizar o acompanhamento e a direcção dos trabalhos arqueológicos.

Deste modo, **não foi escolha da SilvesPolis o arqueólogo.**

Assim sendo, **não tem aplicabilidade** o afirmado no parágrafo supra mencionado de que na Intervenção de Silves, a contratação teve como fundamento a precedência científica do arqueólogo na realização de inúmeros trabalhos de arqueologia no local da acção.

Concluindo o esclarecimento da questão da contratação do arqueólogo, e em referência ao ponto 9 do ponto 1.1 – Síntese das Observações / Conclusões e



ao ponto 2 do ponto 1.2 – Recomendações, pelo exposto atrás consideramos não restar qualquer dúvida de que **na Intervenção de Silves, não foi preparado nem produzido qualquer processo de contratação pública, não tendo existido por isso qualquer interpretação excessivamente lata ou abusiva dos direitos a proteger em matéria da prioridade científica.**

Como já referido atrás, o procedimento de contratação do arqueólogo foi tomado pelo empreiteiro, no âmbito da contratação privada, e em cumprimento da obrigação contratual para com o Dono da Obra no âmbito da execução da empreitada.

Contudo, entende-se como atitude razoável a escolha feita pelo empreiteiro do responsável pelos trabalhos de arqueologia, no âmbito da contratação privada, que recaiu sobre a arqueóloga que desenvolveu as intervenções antecedentes no Castelo, conhecedora profunda do contexto arqueológico daquele local, com livros e estudos publicados sobre o assunto, e cujo pedido de autorização para a realização dos trabalhos arqueológicos foi apresentado ao IPA, nos termos do disposto no Art.º 5º do Decreto-Lei n.º 270/99, de 15 de Julho, tendo sido de imediato concedida essa autorização por aquele Instituto.

- Quanto à afirmação aduzida no segundo parágrafo do mesmo ponto, temos a registar que, de acordo com a realidade dos factos, **a obra não foi adjudicada por indicação do arqueólogo responsável.** A equipa de arqueologia foi subcontratada pelo empreiteiro adjudicatário da obra, conforme já esclarecido.

De facto, a empreitada relativa à preparação do terreno e escavações arqueológicas no interior do Castelo de Silves, programada como 1ª fase da empreitada prevista no Plano Estratégico “Musealização das Torres e Arranjo Interior do Castelo de Silves”, no âmbito do contrato-programa, foi adjudicada por ajuste directo, pela Câmara Municipal de Silves, por despacho da Sr.ª Presidente de 03.05.30, o qual foi ratificado por deliberação em reunião de Câmara de 03.07.16, e tendo por base uma informação da SilvesPolis de 03.05.12.



As razões fundamentais que levaram a SilvesPolis a propor, na informação acima referida, a adopção do procedimento por ajuste directo, ao abrigo do disposto nas alíneas b) e c) do n.º 1 do Art.º 136º, para a adjudicação da referida empreitada, foram:

- a elevada especificidade técnica e sensibilidade da obra em causa por se desenvolver em Património Classificado – Monumento Nacional;
- a recomendação do autor do projecto de adjudicar a execução da obra a uma entidade determinada, com reconhecidos conhecimentos técnicos e experiência em trabalhos de natureza idêntica;
- e ainda atendendo à larga experiência da empresa convidada na execução de obras com trabalhos de natureza idêntica, constatada no seu “curriculum”;
- a necessidade de realização de alterações ao projecto, de acordo com a informação do Arquitecto autor do projecto, caso se verificasse a existência de estruturas / ruínas arqueológicas, situação esta até àquela data imprevisível pela SilvesPolis;
- o objectivo imperioso do cumprimento dos prazos estipulados no Cronograma Físico da Intervenção Polis relativos à conclusão do projecto e da obra da “Musealização das Torres e Arranjo Interior do Castelo”.

Tendo-se concluído que era urgente efectuar numa 1ª fase os trabalhos necessários de preparação do terreno e escavações arqueológicas para verificação da existência ou não de estruturas arqueológicas na área do futuro Jardim Histórico e do Lago / Casa de Chá preconizadas no projecto de execução para a obra, uma vez que tomando esta opção, podia-se desenvolver o processo de concurso público para adjudicação da 2ª fase da empreitada (a principal), ao mesmo tempo que o projectista efectuar as alterações necessárias ao projecto, sem provocar atrasos ou mesmo suspensões da obra principal, situação que poderia acontecer caso não se procedesse à contratação destes trabalhos numa 1ª fase de obra.



Por outro lado, outro factor relevante para a escolha do empreiteiro por ajuste directo, foi a constatação das experiências de empreitadas com intervenção arqueológica realizadas na cidade de Silves, promovidas pela Câmara Municipal, que tiveram durações muito prolongadas, incompatíveis com o horizonte temporal do Programa Polis, levando a SilvesPolis a reforçar a intenção da escolha do ajuste directo no sentido de encurtar ao máximo os prazos do processo de contratação desta fase da obra, com vista a garantir os prazos necessários para a execução das fases seguintes (execução da obra – 1ª fase, alterações ao projecto, elaboração do processo de concurso público, adjudicação e execução da 2ª fase da empreitada).

No entendimento da SilvesPolis todo este conjunto de factores e circunstâncias fundamentaram a escolha de uma empresa determinada e a urgência imperiosa para adjudicação desta 1ª fase da empreitada, dando desta forma garantia à SilvesPolis da possibilidade da realização da empreitada num prazo aceitável para o Programa Polis, compatível com as acções seguintes relativas ao processo de concurso público para a contratação da 2ª fase da empreitada em cumprimento do Planeamento Físico definido no Plano Estratégico da Intervenção em Silves.

Neste sentido, observa-se que o contrato da empreitada foi celebrado no dia 3 de Julho de 2003, sendo neste mesmo dia assinado o auto de consignação. Decorreu assim um período de cerca de 1,5 meses entre o início do procedimento e a consignação dos trabalhos, que corresponde a menos de um terço do prazo normal necessário para o processo de contratação por concurso público.

Veio-se a verificar, devido à experiência e boa gestão da empresa adjudicada conjugada com a experiência continuada da arqueóloga em trabalhos similares no mesmo local e ao reforço de pessoal vocacionado para trabalhos de arqueologia, a execução da referida empreitada num prazo de dois meses,



demonstrando um rendimento de trabalho nunca antes conseguido na cidade de Silves para trabalhos similares.

Face ao exposto, pensamos ter esclarecido e justificado **poder ser considerado admissível a escolha do empreiteiro por ajuste directo**, ao abrigo do disposto nas alíneas b) e c) do n.º 1 do Art.º 136º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, em alegação ao afirmado no último parágrafo do ponto em referência.

#### **4.4.3 – A Fiscalização da empreitada pelo dono da obra no caso de obras subsidiadas por terceiros**

- No que respeita a este ponto do relatório de auditoria e em conjugação com o ponto 10 da Síntese das Observações/Conclusões e o ponto 6 das Recomendações, apenas temos a referir que a obra em que a fiscalização foi assegurada pela empresa prestadora de serviços de gestão (empreitada relativa à preparação do terreno e escavações arqueológicas no interior do Castelo) é exclusivamente financiada pelo contrato-programa celebrado entre o Estado e o Município de Silves, não se encontrando, portanto, este caso abrangido no contexto de investimento com recurso a fundos comunitários.

Acrescenta-se ainda que este foi um caso singular e de reduzida expressão na Intervenção Polis de Silves, tendo sido posteriormente realizado um concurso público internacional para adjudicação de todas as várias obras programadas a uma empresa da especialidade.

#### **4.4.5 – Contabilização das despesas**

- Relativamente ao constante do ponto acima referenciado do mesmo relatório, temos a informar que a imputação dos custos de Estrutura e de Gestão da Intervenção Polis de Silves aos respectivos projectos, será efectuada no final da Intervenção.



No caso da Intervenção Polis de Silves foi feita uma candidatura para financiamento global da "Gestão – 1ª Fase", sem uma afectação directa aos projectos em curso, o que poderá ter induzido ao entendimento de que nunca se viria a proceder à referida afectação, mas não será o caso como acima foi afirmado.

Sem outro assunto de momento, os melhores cumprimentos,

A DIRECTORA EXECUTIVA

  
\_\_\_\_\_  
Maria Teresa de Jesus, Eng.<sup>a</sup>

MTJ/FC

**SilvesPolis**  
Sociedade para o Desenvolvimento  
do Programa Polis em Silves, S.A.

DGTC 30 11'04 32847

**ANEXO A**

**Quadro 1 - Alterações ao Financiamento - Reprogramações**

Intervenção	Reprogramação						Total
	Aprovação	Cap. Social	Ajustam. / Ref. C. S.	Financ. Comunit.	Receitas Geradas / Auto Financ.	(Contrato Programa)	
Silves	Aprovada	1.483.267		POA - 1.873.267 Eixo 2 - 1.849.850 Eixo 3 - 3.824.251		C. P. - 4.987.979 PITER - 449.541 PIPITAL - 900.255 Eixo 1 - 2.280.305	3.211.630
<b>Total</b>				<b>7.547.368</b>		<b>8.618.080</b>	<b>20.860.345</b>

**Quadro 2 - Realização das receitas totais previstas e realizadas a 30/06/04**

Intervenção	Reprogramação												Total			
	C. S. Estado		C.S. Autarquia		Ajustam. / Ref. C. S.		Fundos Comunitários		PIDDAC (Contrato Programa)		Receitas Geradas / Auto Financ.		Outras Fontes (C.M. Silves)		Previsto	Realizado
	Previsto	Realizado	Previsto	Realizado	Previsto	Realizado	Previsto	Realizado	Previsto	Realizado	Previsto	Realizado	Previsto	Realizado		
Silves	889.960	411.510	593.307	274.340			7.547.368	0	8.618.080	1.042.488 PITER - 22.218	52.295	3.211.630	0	20.860.345	1.802.852	
<b>Total</b>	<b>889.960</b>	<b>411.510</b>	<b>593.307</b>	<b>274.340</b>			<b>7.547.368</b>	<b>0</b>	<b>8.618.080</b>	<b>1.064.706</b>	<b>52.295</b>	<b>3.211.630</b>	<b>0</b>	<b>20.860.345</b>	<b>1.802.852</b>	

Quadro 3 - Financiamento previsto e realizadas até 30/06/04

(em euros)

Intervenção	Reprogramação	Reprogramação												Total			
		C. S. Estado		C. S. Autarquia		Ajustam. / Ref. C. S.		Fundos Comunitários		PIDDAC (Contrato Programa)		Receitas Geradas / Auto Financ.		Outras Fontes (C.M. Silves)		Previsto até 30/06/05	Realizado
Silves	Aprovada	Previsto até 30/06/05	Realizado	Previsto até 30/06/05	Realizado	Previsto até 30/06/05	Realizado	Previsto até 30/06/05	Realizado	Previsto até 30/06/05	Realizado	Previsto até 30/06/05	Realizado	Previsto até 30/06/05	Realizado	Previsto até 30/06/05	Realizado
		748.200	411.510	498.800	274.340			763.784	0	5.437.520	C.P - 1.042.488 PITER - 22.218	52.295	52.295	0	0	7.500.599	1.802.852
<b>Total</b>		<b>748.200</b>	<b>411.510</b>	<b>498.800</b>	<b>274.340</b>			<b>763.784</b>		<b>5.437.520</b>	<b>1.064.706</b>	<b>52.295</b>	<b>52.295</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>7.500.599</b>	<b>1.802.852</b>



**Viver Aveiro** ····  
Programa Polis

**Tribunal de Contas**  
Departamento de Auditoria 3  
A/c: Dr. Júlio Gomes Ferreira  
Av. Barbosa do Bocage, n.º 61  
1069-045 Lisboa

**CC/ Gabinete Coordenador Programa Polis**

Vossa referência	De	Nossa Referência	Data
		1319-AR-AP-04	26 NOV 04

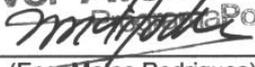
**ASSUNTO:** Auditoria às Intervenções da Componente 1 do Programa Polis

Exmo. Senhor;

No seguimento do envio do relato de auditoria, e após análise do mesmo, detectou-se existir um erro no quadro 3 do Anexo A respeitante ao valor de Fundos Comunitários previstos até 30/06/04, atribuído para Aveiro.

Assim o valor de 2.641.117 euros deverá ser 7.513.954 euros, conforme mapa que se envia em Anexo.

Com os melhores cumprimentos,

**Viver Aveiro** ····  
Programa Polis  
  
(Eng. Matos Rodrigues)  
Aveiro Polis - Soc. para o Desenv. do Programa Polis em Aveiro, S.A.  
Director Executivo

**Anexo:** Quadro justificativo dos valores do financiamento previsto e realizado até 30 de Junho de 2004.

**Nota:** O mesmo quadro foi enviado em formato digital para o e-mail: [anamariasilva@tcontas.pt](mailto:anamariasilva@tcontas.pt)



Financiamento do Investimento Previsto

em Euros

DESCRIÇÃO	Plano estratégico (valores s/IVA)	Reprogramação actual (valores c/ IVA)	Realizado a 30 JUN 04 (valores c/ IVA)	Previsto 30 JUN 04 (valores c/ IVA)
<b>I-DESPESAS DE INVESTIMENTO POLIS</b>	<b>59.701.820 a)</b>	<b>56.119.040 a)</b>	<b>7.194.616 a)</b>	<b>14.993.907 a)</b>
<b>II-FINANCIAMENTO DE INVESTIMENTOS POLIS</b>	<b>59.701.820</b>	<b>56.119.040</b>	<b>7.535.564</b>	<b>20.183.333</b>
Capital Social	9.500.000	9.500.000	5.510.000	9.500.000
- Estado	5.700.000	5.700.000	4.845.000	5.700.000
- Autarquia	3.800.000	3.800.000	665.000	3.800.000
Aumento do C.Social	0	0		
- Estado	0	0		
- Autarquia	0	0		
Compensação do IVA (14/19 do IVA não cofinanciado)	0	0		
Financiamento Comunitário	24.502.097	24.502.097	2.025.564	7.513.954
- POA	10.453.124	10.453.124	574.564	1.438.671
- Eixo 2 do POR...	11.812.738	11.812.738	675.734	4.920.070
- Eixo 3 do POR....	2.236.235	2.236.235	775.266	1.155.212
Câmara Municipal de Aveiro - Participação Adicional	5.999.415	996.598		7.856
Outras Entidades				
Receitas a Gerar pela Intervenção	19.021.318	21.120.345	0	3.161.523
- De Concessão .....				
- De Alienação de.....	19.021.318	21.120.345	0	3.161.523
- Outras				
Auto-financiamento da intervenção				
Outros Fundos	678.989	0		
<b>III - ENCARGOS FINANCEIROS</b>				
<b>IV - NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO ADICIONAL (I-II+III)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-340.948</b>	<b>-5.189.426</b>

a) Estes valores não contemplam os investimentos das rubricas 4 e 5 do Plano Estratégico da AveiroPolis





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

<i>VI ref.</i>	22777	<i>VI data</i>	17-11-2004	<i>NI ref.</i>	100.4.CT470/JCC.ap	<i>Data</i>	30-11-2004
<i>Your ref.</i>		<i>Your date</i>		<i>Our ref.</i>		<i>Date</i>	

**ASSUNTO:** PolisAlbufeira, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Albufeira, SA  
**Auditoria a Intervenções da Componente I do Programa Polis – Operações  
Integradas de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental  
Relato de Novembro de 2004  
VI Processo 20/04-Audit – DA III.1**

Ex.mos Senhores,

O Presidente do Conselho de Administração da PolisAlbufeira, tendo tomado conhecimento do VI Relato de Auditoria referenciado em epígrafe, remetido através da VI carta, ref. 22777, recebida em 18 de Novembro p.p., incumbe-me de transmitir a V. Ex.a que, da análise efectuada ao seu conteúdo, concluiu não haver lugar à apresentação de qualquer alegação e/ou contraditório relativamente ao aí salientado, bem como às respectivas conclusões e recomendações constantes do Relato em apreço, que aceita e agradece.

Não obstante, e sem contradizer, entende o Conselho de Administração que, contudo, no que concerne às observações constantes no ponto 4.3.2. do Relato, relativas aos pedidos de pagamento do co-financiamento comunitário, merecerá apenas referir que, as situações onde se verificam afastamentos mais substanciais entre as datas de realização da despesa e as dos correspondentes pedidos de pagamento se referem normalmente a pedidos de pagamento que foram objecto de repetição, por solicitação da entidade gestora, após a aprovação da candidatura ou a questões pontuais que se colocaram relativamente à validação/aprovação de algumas facturas, que, tendo ficado, num dado momento, circunstancialmente “pendentes”, só mais tarde integram um outro pedido de pagamento posterior, o que tem como principais consequências, positiva, o facto de não atrasar a apresentação de um dado pedido de pagamento nem dos demais pedidos subsequentes, e, negativa, precisamente o



facto, objecto de reparo no Relato, de assim se prolongar em demasia o tempo de apresentação de alguns pedidos de pagamento o que, em nossa opinião, apenas resulta aparentemente (uma vez que outros pedidos de pagamento foram, entretanto, apresentados).

As recomendações de V.Ex.as, tratando-se de procedimentos de manifesta relevância para o pleno funcionamento da PolisAlbufeira, SA., que importa sempre otimizar, foram muito bem acolhidas e irão, seguramente, e da melhor forma possível, ser levadas à prática.

Com os nossos melhores cumprimentos,

  
João Carlos Cercas  
(Director Executivo)

# Programa Polis

Gabinete Coordenador

Rua do Seculo, 51 - 39  
1200-433 LISBOA  
Telef.: 21 323 15 91  
Fax: 21 323 15 97  
programa.polis@polis.maat.gov.pt

Ex.mo Senhor  
Director Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa do Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

Sua referência      Sua comunicação      Nossa referência  
(canto sup. Direito)

**ASSUNTO:** Auditoria a Intervenções da Componente 1 do Programa Polis -  
Operações Integradas de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental  
- Proc° 20/04 - Audit. DA III.1

Ex.mos Senhores

Em cumprimento do despacho do Excelentíssimo Senhor Conselheiro da Área e da notificação que me foi enviada referentes ao Relatório de Auditoria às Intervenções da Componente 1 do Programa Polis - Operações Integradas de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental - Processo 20/04 - Audit., datado de Novembro de 2004, apresentam-se as considerações e alegações tidas por convenientes.

## 1. Em geral

A auditoria realizada refere-se a oito Intervenções da Componente 1 do Programa Polis, abrangendo de Maio de 2000, mês da aprovação do Programa, a 30 de Junho de 2004.

Inclui as seguintes Sociedades: Albufeira, Aveiro, Cacém, Costa da Caparica, Setúbal, Silves, Viana do Castelo e Viseu.

A realização de auditorias desta natureza pelo Tribunal de Contas é sempre bem vinda e benéfica, para o Gabinete Coordenador do Programa Polis, porque



representam uma análise da actividade desenvolvida e a desenvolver por cada uma das oito Sociedades Polis e porque desta análise podem decorrer conclusões importantes para o exercício da actividade deste G.C.P.P.

Na prática o próprio G.C.P.P. solicitou recentemente a intervenção aleatória de algumas instituições do Estado, junto das Sociedades Polis, no domínio das respectivas atribuições e competências, designadamente no domínio da realização das obras, dos fundos comunitários e das finanças.

Nesta postura o G.C.P.P. procurou que as Sociedades Polis prestassem toda a colaboração e dotação dos meios necessários ao desenvolvimento do trabalho, o que se julga ter sido conseguido, conforme aliás consta do relato de auditoria.

As oito Sociedades Polis analisadas tiveram o seu início de actividade em anos diferentes: Viana do Castelo e Viseu iniciaram actividade a meio do ano 2000, respectivamente em Junho e Julho; Albufeira e Cacém iniciaram actividade no final de 2000, respectivamente em Novembro e Dezembro; Aveiro, Costa da Caparica e Setúbal iniciaram actividade no ano 2001, respectivamente em Março, Julho e Outubro e Silves em Fevereiro de 2002; o que motiva os estados de desenvolvimento diferentes das operações.

Como é do conhecimento geral, os fundos comunitários disponíveis para o financiamento das Sociedades Polis não atingem os valores consignados nos planos estratégicos, verificando-se graves carências principalmente nas Sociedades Polis da área de intervenção da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro e do Norte. Nas áreas de intervenção das outras três Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional as carências financeiras dos fundos comunitários puderam ser resolvidas no primeiro semestre de 2004, o que permitiu a aprovação da reprogramação física e financeira e do plano de actividades de 2004 em todas as operações do Alentejo, do Algarve e de Lisboa e Vale do Tejo, à excepção da Costa da Caparica, cuja complexidade e atraso, conduziram a que o Estado e a Câmara Municipal tenham acordado em alterar a respectiva programação e de Setúbal, cuja reprogramação foi apresentada aos accionistas em Novembro de 2004, devido a alterações ao plano estratégico, que não se verificou exequível em alguns aspectos.

Desta forma, com uma reprogramação física e financeira aprovada e com o financiamento necessário disponível estas Sociedades Polis têm condições para cumprir os respectivos objectivos. É o caso, nomeadamente, de Albufeira, Cacém, Silves e Viana do Castelo.

Nas Sociedades Polis com carências graves de financiamento comunitário, no Centro e no Norte, procurou-se colmatar parte destas carências através da





reprogramação do Programa Operacional do Ambiente - POA - com uma dotação adicional de 20 M€, vinte milhões de Euros, e através da reserva de eficiência dos eixos II dos Programas Operacionais, num total de 33,1 M€, incidindo sobretudo na Região Norte (21,7 M€) e na Região Centro (9 M€). Estas alterações de financiamento estão aguardando aprovação definitiva dos serviços competentes da administração comunitária.

Entretanto, foi comunicado a cada uma das Sociedades Polis em causa a disponibilidade de fundos comunitários até ao final de cada uma das operações, em sede de Assembleia Geral. Mesmo após a aprovação da reservas de eficiência e do P.O.A. as carências financeiras de fundos comunitários montam a 95 M€, noventa e cinco milhões de Euros.

Como se verifica pelo exposto, para além das especificidades de cada operação, com montantes de financiamento e áreas de intervenção muito diferentes, há operações que tiveram início mais cedo e outras muito mais tarde e há operações que têm aprovada em Assembleia Geral uma reprogramação física e financeira e há outras cujas carências financeiras ainda não conduziram a uma reprogramação, porque os serviços comunitários respectivos ainda não decidiram aprovar na totalidade a reprogramação da reserva de eficiência e do Programa Operacional do Ambiente.

A presente auditoria foi realizada, enquanto decorre a reestruturação do Programa Polis, que ainda não terminou, e conseqüentemente já hoje se verificam alterações significativas, por exemplo no financiamento, como é o caso dos contratos-programa do Cacém e de Setúbal.

A reprogramação não aprovada das Sociedades Polis de Aveiro, Costa da Caparica, Setúbal e Viseu, refere-se a reprogramação realizada pelas respectivas Sociedades, que não foram aprovadas, nem o serão, tendo sido rejeitadas, porque não se adaptam aos recursos comunitários mobilizáveis para cada uma destas operações, como se constata pelas Actas das respectivas Assembleias Gerais, que tiveram lugar em 2004.

Pelos motivos expostos julga-se que, na generalidade, a comparação de indicadores entre as diferentes Sociedades não pode dar origem a conclusões plausíveis.

A análise e ponderação detalhada do relatório de Auditoria dará origem a ajustamentos de procedimentos e a recomendações a transmitir às Sociedades Polis.

Cada uma das Sociedades Polis pronunciar-se-á sobre o Relatório de Auditoria, conforme solicitado pela Direcção Geral do Tribunal de Contas.





## 2. Síntese das Observações / Conclusões

- 1) As reprogramações financeiras relativas a Aveiro e Viseu só podem ser realizadas após aprovação da reprogramação da reserva de eficiência e do Programa Operacional do Ambiente, pendentes actualmente de aprovação comunitária. As reprogramações apresentadas em 2003 por estas Sociedades Polis não foram aprovadas, porque previam fundos comunitários não disponíveis, conforme anteriormente referido.

A reprogramação financeira relativa à Costa da Caparica está em curso de realização pela Sociedade Polis, havendo orientações do Estado que presidem à mesma.

A reprogramação financeira relativa a Setúbal foi concluída pela Sociedade Polis em Novembro de 2004 e está em apreciação pelos accionistas, tendo em vista a deliberação em Assembleia Geral, que coincidirá com a apreciação da proposta do Plano de Actividades e Orçamento para 2005. A necessidade desta reprogramação decorre essencialmente da verificação de que não poderá ser possível relocar o terminal "rol on - rol off", conforme proposta do plano estratégico e que o auto-financiamento previsto neste plano era excepcionalmente optimista.

O G.C.P.P. solicitou em Março de 2004, uma reprogramação física e financeira às Sociedades Polis que não apresentam carências de fundos comunitários, ou cujos problemas eram de fácil resolução. Esta solicitação abrangeu nomeadamente as operações de Albufeira, Cacém, Silves e Viana do Castelo. Estas reprogramações, realizadas vários anos após a realização do plano estratégico respectivo, inserem algumas alterações que decorrem: da experiência entretanto verificada na aplicação do plano estratégico à prática de gestão e das alterações de factos que afectam as Sociedades Polis, de entre as quais destacamos:

- a não contabilização do IVA nos planos estratégicos;
- a contabilização deficiente da taxa de comparticipação de alguns fundos comunitários, nos planos estratégicos;
- a inclusão de obras e de outras realizações, por entidades oficiais, que na prática se verifica que não se realizam;
- a inclusão nos planos estratégicos de prazos de realização que, na prática, se verifica não podem ser cumpridos;
- atrasos na realização do capital social;





- a não consideração de trabalhos de arqueologia, que se verificaram essenciais, demorados e agravando os custos de várias operações;
- a consideração de receitas geradas em várias intervenções, em vários planos estratégicos, que posteriormente se verificou não corresponderem à realidade.

A natureza e a importância destes factores, em cada reprogramação física e financeira conduzem a alterações mais ou menos importantes, quando se realiza a comparação com o respectivo plano estratégico. No entanto, todas as reprogramações aprovadas acompanham as realizações expressas nestes planos, muito embora por vezes, e quando se verificou esta necessidade, se tenham actualizado os custos unitários respectivos, na definição das obras a realizar. Os planos estratégicos, realizados em épocas diferentes, apresentavam-se em alguns casos subavaliados, como é o caso de Silves.

Por outro lado, o empenhamento financeiro das Câmaras Municipais em sede de reprogramação física e financeira foi substancialmente diferente. Algumas Câmaras Municipais aumentaram significativamente o seu financiamento, como é o caso de Sintra e de Silves. Silves, para além do aumento do financiamento, integrou no Programa Polis, em sede de reprogramação, outros programas comunitários.

- 2) As previsões efectuadas para o total das intervenções têm por base os planos estratégicos ou as reprogramações físicas e financeiras aprovadas na Assembleia Geral realizada em 2004.

As reprogramações físicas e financeiras aprovadas na Assembleia Geral em 2004 dizem respeito às Sociedades Polis de Albufeira, Cacém, Silves e Viana do Castelo.

Não fará sentido tirar conclusões relativamente a previsões de reprogramações não aprovadas e que conseqüentemente não se encontram em vigor. Como atrás ficou referido, em Aveiro e Viseu está-se na eminência da realização de uma reprogramação física e financeira, na Costa da Caparica está em conclusão de realização e em Setúbal já foi proposta, estando em apreciação.

- 3) É de salientar que Aveiro, Costa da Caparica, Setúbal e Viseu não possuem reprogramação física e financeira da operação em vigor, pelo que as conclusões relativas a estas operações inscritas no Relatório de Auditoria deveriam ter tido o mesmo tratamento que teve Setúbal ou em



alternativa deveria ter sido considerado o investimento comunitário disponível até ao final da operação, conforme consta das Actas da Assembleia Geral de Aveiro e de Viseu, iniciadas em Março de 2004 e concluídas em Junho de 2004, em segunda parte.

- 4) A comparação entre reprogramações aprovadas e não aprovadas não permite qualquer conclusão, na medida em que as reprogramações aprovadas o foram nas Assembleias Gerais de 2004 e as outras foram realizadas em anos anteriores, com orientações obviamente diferentes, que conduziram à sua não aprovação.

Logo que esteja totalmente aprovada a reserva de eficiência e a alteração de financiamento do POA, serão divulgados a cada Sociedade Polis os montantes disponíveis dos diferentes fundos comunitários e será solicitada a respectiva reprogramação física e financeira até ao final da operação. Será o caso de Aveiro e Viseu. A reprogramação física e financeira da operação de Setúbal, ficou concluída em Novembro, estando em análise pelos accionistas. A sua conclusão esteve dependente de operações atribuídas a terceiros cuja exequibilidade está em causa e cuja realização foi abandonada. Foi igualmente reanalisada a componente imobiliária da operação.

Está em conclusão a proposta de reprogramação física e financeira da operação da Costa da Caparica.

Os aumentos considerados no Relato da Auditoria como significativos de Silves justificam-se pelos motivos já apontados anteriormente, que são complementados pela intervenção da Sociedade SilvesPolis. No caso do Cacém, motivos de natureza idêntica e já anteriormente explanados, assim como a intervenção enviada ao Tribunal de Contas pela Sociedade CacémPolis, conduzirão, certamente à revisão do quadro e correspondentes comentários.

- 5) Algumas das intervenções analisadas apresentam uma dinâmica de investimentos, visível através da despesa comprometida relativamente ao investimento total previsto. É o caso do Cacém, de Viana do Castelo e de Viseu, operações iniciadas mais cedo.

A Costa da Caparica, Silves e Setúbal são operações que se iniciaram mais tarde e conseqüentemente têm os investimentos de maior vulto em fase inicial.

Das considerações anteriormente formuladas constam as causas das percentagens constantes da coluna 6 do quadro 6, nomeadamente as





referentes à reprogramação. Assinala-se que somente duas são inferiores a 63%.

6) O recurso ao crédito nas operações do Cacém e de Viana do Castelo decorre da natureza das mesmas, que prevê em período final da operação o autofinanciamento, através do recurso ao imobiliário gerado na operação. Há que recorrer ao crédito para financiar estas operações imobiliárias, designadamente. A contratação destes empréstimos foi autorizada para estas operações, no âmbito da reprogramação física e financeira aprovada na Assembleia Geral realizada em 2004.

7) A intervenção de Silves iniciou as obras ao abrigo do contrato programa, cujas obras estão em curso.

A intervenção de Setúbal, como já foi anteriormente referido, será objecto de alterações em conformidade com a reprogramação física e financeira apresentada pela Sociedade SetúbalPolis, que representa uma alteração ao plano estratégico, cujo cumprimento se verificou impossível em algumas componentes.

8) De acordo com a informação das Sociedades Polis em causa as situações assinaladas são situações pontuais, no entanto o GCPP vai estar atento à observação formulada realizando as consequentes recomendações às Sociedades Polis.

9) A preocupação apresentada no relato, referente a 4.4.1 – a protecção de eventuais direitos de autor – vai ser tida em conta pelo GCPP, difundido-se junto de todas as Sociedades Polis. O conteúdo do relato referente a 4.4.2 – Obras Públicas com Intervenção Arqueológica – é objecto de contestação da Sociedade SilvesPolis, pelo que o GCPP aguarda pela ponderação dos argumentos apresentados por esta Sociedade, estando presente a preocupação do relato.

10) O Relato da Auditoria refere que não considera irregular a prática seguida.

No entanto, o GCPP vai ter em conta a preocupação apresentada no relato e vai difundir esta preocupação junto de todas as Sociedades Polis.

11) Logo após o início de funções do actual Coordenador Nacional do Gabinete Polis, foi detectada a situação descrita, tendo sido iniciado um sistema de acompanhamento da evolução dos instrumentos de gestão territorial. Este acompanhamento baseia-se na solicitação à Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano –



DGOTDU – de um relatório, inicialmente quinzenal e actualmente mensal, contendo o ponto de situação de todos os instrumentos de ordenamento do território em curso. Imediatamente após a recepção deste relatório o GCPP tem oficiado a todas as entidades envolvidas: Sociedades Polis, DGOTDU, entidades emissoras de pareceres, etc, no sentido de marcarem reuniões com urgência, emitirem pareceres com urgência ou designarem os seus representantes urgentemente. Quando da verificação de problemas ou da emissão de pareceres desfavoráveis o próprio Coordenador Nacional tem promovido reuniões com todas as entidades envolvidas.

Este processo têm-se mostrado operacional e com resultados positivos.

- 12) Verifica-se que alguns planos estratégicos foram concebidos com acções com precedência sobre outras, sem qualquer alternativa prevista para o atraso da acção inicial ou para a sua não ocorrência.

Os planos estratégicos também consignaram realizações de obras e outras acções da responsabilidade de terceiros, sem se ter obtido compromisso formal quanto à sua realização e respectivos prazos. Perante a necessidade de concretização da obra ou da acção estes terceiros não a realizaram ou pretendem realizá-los noutros prazos. Estes problemas tem vindo a ser resolvidos em sede de reprogramação física e financeira, com o envolvimento deste GCPP junto das entidades respectivas. Quando se verifica a completa indisponibilidade das entidades terceiras para a respectiva realização tem-se mobilizado a sua realização pela Sociedade Polis, ou tem-se abandonado a respectiva realização, quando esta opção é possível.

- 13) Estando prevista a curto prazo a liquidação de três Sociedades Polis, neste momento, está em preparação um Despacho Conjunto dos Ministros das Finanças e Administração Pública e das Cidades, Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional sobre a liquidação das Sociedades Polis, abrangendo a partição e destino do património activo e passivo de cada Sociedade.

### 3. RECOMENDAÇÕES

Na sequência do que anteriormente foi referido em 1. e em 2., julga-se desnecessário comentar as recomendações constantes do Relatório de Auditoria, até porque seguem de perto a "Síntese de Observação/Conclusão"





comentadas anteriormente, mas antes providenciar ajustamentos de procedimentos existentes e divulgar as recomendações realizadas em reforço de práticas e orientações existentes.

Com os melhores cumprimentos

O Coordenador Nacional



João Pereira Teixeira  
(Engenheiro, Urbanista)

JPT/cf  
Of. 1074/2004

DGTC 03 12\*04 33023

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

VI ref.	22774	VI data	17.11.04	NI ref.	120.04.CT 1226/AFF.cl	Data	30.11.04
Your ref.	STDAP.III/2004	Your date		Our ref.		Date	

**ASSUNTO:** COSTAPOLIS, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis na Costa da Caparica, SA  
**Auditoria a Intervenções da Componente 1 do Programa Polis – Operações Integradas de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental**  
**Relato de Novembro de 2004**  
**VI Processo 20/04-Audit – DA III.1**

Exmos. Senhores,

O Conselho de Administração da CostaPolis, tendo tomado conhecimento do VI Relato de Auditoria referenciado em epígrafe, remetido ao Presidente do Conselho de Administração através da VI carta, refª 22774, recebida em 19 de Novembro p.p., tem a transmitir a V. Exa. que, da análise efectuada ao seu conteúdo, concluiu não haver lugar à apresentação de qualquer alegação e/ou contraditório relativamente ao aí salientado, bem como às respectivas conclusões e recomendações constantes do Relato em apreço, que aceita e agradece.

Tratando-se de procedimentos de manifesta relevância para o pleno funcionamento da CostaPolis, que importa sempre otimizar, as recomendações de V. Exas. foram muito bem acolhidas e irão, seguramente, e da melhor forma possível, ser levadas à prática.

Com os nossos melhores cumprimentos,



António Fonseca Ferreira  
(Presidente do Conselho de Administração da CostaPolis, S.A.)

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

Registada VI ref. Your ref.	VI data Your date	NI ref. Our ref.	ADMVS.04CT685/MC/JAN	Data Date	2004.12.02
-----------------------------------	----------------------	---------------------	----------------------	--------------	------------

**ASSUNTO:** VISEUPOLIS, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Viseu, SA  
**Auditoria a Intervenções da Componente 1 do Programa Polis – Operações Integradas de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental**  
**Relato de Novembro de 2004**  
**VI Processo 20/04-Audit – DA III.1**

Exmos. Senhores,

O Conselho de Administração da VISEUPOLIS, tendo tomado conhecimento do VI Relato de Auditoria referenciado em epígrafe, remetido ao Presidente do Conselho de Administração através da VI carta, refª 22779, recebida em 18 de Novembro p.p., tem a transmitir a V. Excia que, da análise efectuada ao seu conteúdo, concluiu não haver lugar à apresentação de qualquer alegação e/ou contraditório relativamente ao aí salientado, bem como às respectivas conclusões e recomendações constantes do Relato em apreço, que aceita e agradece.

Não obstante, e sem contradizer, entende o Conselho de Administração que, contudo, no que concerne às observações constantes do Relato relativas aos pedidos de pagamento do co-financiamento comunitário, merecerá apenas referir que, as situações onde se verificam afastamentos mais substanciais entre as datas de realização da despesa e as dos correspondentes pedidos de pagamento se referem normalmente a questões pontuais que se colocaram relativamente à validação/aprovação de algumas facturas, que, tendo ficado, num dado momento, circunstancialmente "pendentes", só mais tarde integram um outro pedido de pagamento posterior, o que tem como principais consequências, positiva, o facto de não atrasar a apresentação de um dado pedido de pagamento nem dos demais pedidos subsequentes, e, negativa, precisamente o facto objecto de reparo no Relato, de, assim (mas, em nossa opinião, apenas aparentemente, uma vez que outros pedidos de pagamento foram, entretanto, apresentados), se prolongar em demasia o tempo médio que decorre entre as datas de realização da despesa e a apresentação de alguns pedidos de pagamento.

**ViseuPolis**  
Sociedade para o Desenvolvimento  
do Programa Polis em Viseu, S.A.



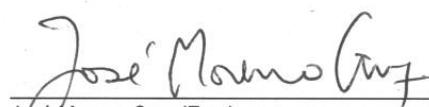
Sede: Solar dos Condes de Prime, Rua dos Andrades, 3500-076 Viseu, Tel.: 232 488 307, Fax: 232 431 286  
Contribuinte n° 505 078 015, Conserv. do Reg. Comercial de Viseu N° 4164, Capital Social 16 000 000 Euros



Tratando-se de procedimentos de manifesta relevância para o pleno funcionamento da VISEUPOLIS, que importa sempre otimizar, as recomendações de V.Excias foram muito bem acolhidas e irão, prontamente, e da melhor forma possível, ser levadas à prática.

Com os nossos melhores cumprimentos,

  
Joaquim Américo Nunes (Dr.)  
(Vogal do Conselho de Administração da VISEUPOLIS)

  
José Moreno Cruz (Eng.)  
(Vogal do Conselho de Administração da VISEUPOLIS)

Ao  
TRIBUNAL DE CONTAS  
Direcção-Geral  
Av. Barbosa do Bocage, 61  
1069-045 LISBOA

V/ ref. Your ref.	V/ data Your date	N/ ref. Our ref.	RA04CT1963/PCN.ac	Data Date	2004-11-29
----------------------	-------------------------	---------------------	-------------------	--------------	------------

ASSUNTO: **AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS**

V/Processo ref<sup>a</sup> 20/04 DAIII.1

Por Carta recebida em 19.Nov.2003

Exmos. Senhores,

Na sequência do relatório de Auditoria por V. Exas. elaborado, o qual nos mereceu a melhor atenção e acolhimento, vimos por este meio apresentar algumas observações ou propostas de alteração, as quais submetemos à apreciação de V. Exas.

Contudo, e antes de procedermos à respectiva apresentação, importa referir alguns dados base sobre o modelo de financiamento da Intervenção.

**A) Modelo de Financiamento da Intervenção:**

Em 17 de Junho de 2004, foi aprovada em Assembleia-geral a Reprogramação Financeira da Intervenção do programa Polis no Cacém.

Esta Reprogramação foi o corolário de um conjunto de exercícios de reorçamentação dos montantes de investimento e seu financiamento, em face da alteração de um conjunto de pressupostos de base à elaboração do modelo de financiamento do Plano Estratégico.

Ao nível da Despesa:

- Sujeição das Sociedades Polis ao Regime Geral do IVA, associada à não disponibilização por parte dos Accionistas, do respectivo reforço dos meios financeiros da Sociedade, situação que, actualmente, se concretiza em 19% para Prestações de Serviços e 5% para Empreitadas;
- Morosidade no processo de aprovação dos Planos de Pormenor;
- Encargos Financeiros por via da necessidade de contratação de empréstimos bancários intercalares, em função do desfasamento entre despesa e receita;
- Encargos Financeiros pelo não reforço dos meios financeiros da Sociedade para fazer face às despesas com a Gestão Global;



Ao nível do Financiamento:

- Redução da Taxa de Co – Financiamento no Eixo 2, do PORLVT, de 75% para 55%;
- Indisponibilidade quase total de Fundos ao nível do Programa Operacional do Ambiente;
- Impossibilidade de garantir financiamentos de Entidades Terceiras (IEP e INAG), para realização das acções de construção dos Novos Acessos ao IC19 e Requalificação da Ribeira das Jardas respectivamente.
- Não Elegibilidade das Despesas com a Gestão Global.

O Modelo de Financiamento do Plano Estratégico

Em termos de cobertura financeira para a intervenção do Programa Polis em Aqualva - Cacém, foram definidos em sede do Plano Estratégico as seguintes Fontes de Financiamento e seus montantes:

<b>FINANCIAMENTO DA INTERVENÇÃO PREVISTO NO PLANO ESTRATÉGICO</b>			
Designação	Plano Estratégico (s/IVA)		Observações
	Montante (Euros)	%	
<b>Financiamento Investimentos Polis</b>			
<b>Financiamento Nacional</b>	<b>16.303.209,27</b>	<b>15%</b>	
Capital Social ( Autarquia)	6.521.283,71	6%	Página 58 do P.E
Capital Social ( Estado)	9.781.925,56	9%	Página 58 do P.E
<b>Financiamento Comunitário</b>	<b>46.290.938,84</b>	<b>42%</b>	
POA medida 2.1	5.398.898,65	5%	Página 58 do P.E
PORLVT Eixo 2	38.392.379,37	35%	Página 58 do P.E
PORLVT Eixo 3	2.499.660,82	2%	Página 58 do P.E
<b>Receitas Geradas</b>	<b>27.285.342,32</b>	<b>25%</b>	
Venda de Lotes	4.558.893,07	4%	ponto 3 do P.E
Concessões	3.910.575,51	32%	ponto 2.1.5+2.1.6+2.4.4 do P.E
Contrapartidas das Expropriações e Venda de Terrenos	18.815.873,74	17%	ponto 2.4.5 do PE
<b>Outros Financiamentos Nacionais</b>	<b>12.258.676,59</b>	<b>11%</b>	
IEP	1.176.539,54	1%	ponto 2.1.1 do P.E
INAG	1.769.615,23	2%	ponto 2.3.3 do Financiamento do P.E
Autarquia	9.312.521,82	8%	2.3.1+2.3.2+2.3.4+2.3.6+2.3.7+2.3.9 do Financiamento do P.E
Estado (Reforço Contrato Mandato)	0,00	0%	
Correcção do Capital Social Inicial	0,00	0%	
Contrato Programa	0,00	0%	
Outras Entidades	0,00	0%	
<b>Outros Financiamentos Comunitários</b>	<b>8.838.469,29</b>	<b>8%</b>	
POA medida 1.2 ( via INAG)	5.308.850,67	5%	ponto 2.1.1 do P.E.
POAT (via IEP)	3.529.618,62	3%	ponto 2.3.3 do P.E.
<b>TOTAL</b>	<b>110.976.636,31</b>	<b>100%</b>	
<b>Financiamento - Investimentos Complementares</b>			
Concessões	0,00	0%	
Venda de Lotes	12.153.554,93	100%	ponto 3 do P.E
<b>TOTAL</b>	<b>12.153.554,93</b>	<b>100%</b>	



Deste modo, o Financiamento Total previsto no Plano Estratégico corresponde ao somatório dos Financiamentos, aos Investimentos Polis e Investimentos Complementares, o qual totaliza **123.130.191,24 Euros**.

Quanto à Reprogramação Financeira aprovada apresenta-se o respectivo Quadro síntese:

<b>FINANCIAMENTO DA INTERVENÇÃO PREVISTO NA REPROGRAMAÇÃO</b>			
Designação	Reprogramação		Observações
	Montante (Euros)	%	
<b>Financiamento Investimentos Polis</b>			
<b>Financiamento Nacional</b>	<b>15.625.000,00</b>	<b>17%</b>	
Capital Social ( Autarquia)	6.250.000,00	7%	
Capital Social ( Estado)	9.375.000,00	10%	
<b>Financiamento Comunitário</b>	<b>34.399.907,00</b>	<b>37%</b>	
POA medida 2.1	430.133,00	0%	
PORLVT Eixo 2	31.041.722,00	33%	
PORLVT Eixo 3	2.928.052,00	3%	
<b>Receitas Geradas</b>	<b>17.485.256,54</b>	<b>19%</b>	
Venda de Lotes	4.643.301,54	5%	
Concessões	0,00	0%	
Contrapartidas das Exprop.	12.841.955,00	14%	
<b>Outros Financia. Nacionais</b>	<b>26.110.313,69</b>	<b>28%</b>	
IEP	0,00	0%	
INAG	0,00	0%	
Autarquia	10.419.775,82	11%	
Estado (Reforço Contrato Mandato)	10.380.401,00	11%	
Correcção do Capital Social Inicial	675.000,00	1%	
Contrato Programa	4.186.140,87	4%	
Outras Entidades	448.996,00	0%	
<b>Outros Financia. Comunitários</b>	<b>0,00</b>	<b>0%</b>	
POA medida 1.2 ( via INAG)	0,00	0%	
POAT (via IEP)	0,00	0%	
<b>TOTAL</b>	<b>93.620.477,23</b>	<b>100%</b>	
<b>Financiamento - Investimentos Complementares</b>			
Concessões	11.886.942,00	55%	
Venda de Lotes	9.608.873,46	45%	
<b>TOTAL</b>	<b>21.495.815,46</b>	<b>100%</b>	

Resulta que o Financiamento Total previsto na Reprogramação Financeira, aprovada em 17 de Junho de 2004, corresponde ao somatório dos Financiamentos, aos Investimentos Polis e Investimentos Complementares, o qual totaliza **115.116.292,69 Euros**.

Para uma comparação em maior detalhe de cada uma das componentes de financiamento, previstas no Plano Estratégico e na Reprogramação, aprovada em 17 de Junho de 2004, apresentamos o Quadro seguinte:



<b>COMPARAÇÃO DO FINANCIAMENTO PREVISTO ENTRE PLANO ESTRATÉGICO E REPROGRAMAÇÃO ACTUAL ( valores em euros)</b>						
Designação	Plano Estratégico		Reprogramação		Variação	
	Montante	%	Montante	%	Valor	
<b>Financiamento Investimentos Polís</b>						
<b>Financiamento Nacional</b>	<b>16.303.209,27</b>	<b>15%</b>	<b>15.625.000,00</b>	<b>17%</b>	<b>-678.209,27</b>	<b>-4,2%</b>
C.Social (Autarquia)	6.521.283,71	6%	6.250.000,00	7%	-271.283,71	-4,2%
Capital Social ( Estado)	9.781.925,56	9%	9.375.000,00	10%	-406.925,56	-4,2%
<b>Financiamento Comunitário</b>	<b>46.290.938,84</b>	<b>42%</b>	<b>34.399.907,00</b>	<b>37%</b>	<b>-11.891.031,84</b>	<b>-25,7%</b>
POA medida 2.1	5.398.898,65	5%	430.133,00	0%	-4.968.765,65	-92,0%
PORLVT Eixo 2	38.392.379,37	35%	31.041.722,00	33%	-7.350.657,37	-19,1%
PORLVT Eixo 3	2.499.660,82	2%	2.928.052,00	3%	428.391,18	17,1%
<b>Receitas Geradas</b>	<b>27.285.342,32</b>	<b>25%</b>	<b>17.485.256,54</b>	<b>19%</b>	<b>-9.800.085,79</b>	<b>-35,9%</b>
Venda de Lotes	4.558.893,07	4%	4.643.301,54	5%	84.408,47	1,9%
Concessões	3.910.575,51	4%	0,00	0%	-3.910.575,51	-100,0%
Contrapartidas das Expropriações	18.815.873,74	17%	12.841.955,00	14%	-5.973.918,74	-31,7%
<b>Outros Financia. Nacionais</b>	<b>12.258.676,59</b>	<b>11%</b>	<b>26.110.313,69</b>	<b>28%</b>	<b>13.851.637,10</b>	<b>113,0%</b>
IEP	1.176.539,54	1%	0,00	0%	-1.176.539,54	-100,0%
INAG	1.769.615,23	2%	0,00	0%	-1.769.615,23	-100,0%
Autarquia	9.312.521,82	8%	10.419.775,82	11%	1.107.254,00	11,9%
Estado (Reforço Contrato Mandato)	0,00	0%	10.380.401,00	11%	10.380.401,00	100,0%
Correcção do Capital Social Inicial	0,00	0%	675.000,00	1%	675.000,00	100,0%
Contrato Programa	0,00	0%	4.186.140,87	4%	4.186.140,87	100,0%
Outras Entidades	0,00	0%	448.996,00	0%	448.996,00	100,0%
<b>Outros Financ. Comunitários</b>	<b>8.838.469,29</b>	<b>8%</b>	<b>0,00</b>	<b>0%</b>	<b>-8.838.469,29</b>	<b>-100,0%</b>
POA medida 1.2 ( via INAG)	5.308.850,67	5%	0,00	0%	-5.308.850,67	-100,0%
POAT (via IEP)	3.529.618,62	3%	0,00	0%	-3.529.618,62	-100,0%
<b>TOTAL</b>	<b>110.976.636,31</b>	<b>100%</b>	<b>93.620.477,23</b>	<b>100%</b>	<b>-17.356.159,08</b>	<b>-15,6%</b>
<b>Financiamento Investimentos Complementares</b>						
Concessões	0,00	0%	11.886.942,00	11%	11.886.942,00	100,0%
Venda de Lotes	12.153.554,93	11%	9.608.873,46	10%	-2.544.681,47	-20,9%
<b>TOTAL</b>	<b>12.153.554,93</b>	<b>11%</b>	<b>21.495.815,46</b>	<b>19%</b>	<b>9.342.260,53</b>	<b>76,9%</b>

Por último, resta apurar o montante de redução global do financiamento para a Intervenção, o qual se traduz em - 8.013.898,55 Euros ,ou seja menos 6,5 %.

#### **B) Propostas de alteração/observações aos Trabalhos de Auditoria efectuados pelo Tribunal de Contas - capítulo 4**

Na sequência dos valores relativos à Reprogramação Financeira e sua comparação com o Plano Estratégico, resultam alterações de valores, implicando com o sentido de algumas conclusões retiradas por V. Exas., nomeadamente aquelas que apontam para um aumento do financiamento da Intervenção em sede de reprogramação, quando na realidade houve uma redução substancial, cerca de 8 milhões de Euros, ao financiamento inicial, conforme se demonstrou anteriormente.



Dado que a Síntese das Observações Conclusões se baseia no trabalho desenvolvido por V. Exas. no **Capítulo 4 – Desenvolvimento da Auditoria**, passamos a observar e propor:

#### Sub- Capítulo 4.1.1.1 – Reprogramação das Fontes de Financiamento :

Partindo do pressuposto que o valor do Financiamento Total contempla o somatório dos Financiamentos aos Investimentos Polis e Investimentos Complementares propomos a seguinte **Revisão ao Quadro I**:

Intervenção	Aprovação da Reprogramação	Capital Social (%)	Financ. Comunit. (%)	Receitas Geradas (%)	PIDDAC (Contrato Programa) (%)	Outras Fontes (%)	TOTAL (%)
CACÉM	APROVADA	0,0	- 37,6	- 23,7		+105,07	- 6,51
		a)	b)	c)	d)	e)	

- Foi solicitada e aprovada a correcção do Capital Social prevista no Dec.Lei 43/2001 (15.625.000 €), a qual não condizia com o capital Social previsto no plano estratégico (16.303.209 €).
- Considerou-se também os 8,84 M€ que se obteriam via IEP e INAG.
- Considerou-se os capítulos de Venda de Lotes e Contrapartida de Expropriações.
- No valor de 4,19 M€, para compensação da quebra de taxa relativa ao PORLVT Eixo 2 e redução significativa de Financiamento via Programa Operacional do Ambiente.
- Valor incluindo concessões e reforço ao C.S pela CMS, previsto no P.E. Esta diferença deve-se, também, ao reforço pelo Accionista Estado para pagamento dos custos com a gestão, bem como com a Concessão a terceiros da Construção dos Parques de Estacionamento Subterrâneos.

Em função destes valores, solicita-se, também, a alteração às observações efectuadas à intervenção do Cacém, no que concerne à efectiva redução do seu financiamento.

#### Sub- Capítulo 4.1.1.2 – Financiamento previsto e realizado:

Dado que as análises efectuadas fazem referência ao Quadro 2, do Anexo A, propomos que seja o mesmo rectificado da seguinte forma:

PLANO ESTRATÉGICO						
Intervenção	Capital Social	Financ. Comunit.	Receitas Geradas	PIDDAC (Contrato Programa)	Outras Fontes	TOTAL
CACÉM	16.303.209	55.129.408	35.528.322	0	16.169.253	123.130.192

REPROGRAMAÇÃO							
Intervenção	Capital Social	Ajustament/ Reforços C.S	Financ. Comunit.	Receitas Geradas	PIDDAC (Contrato Programa)	Outras Fontes	TOTAL
CACÉM	15.625.000	12.162.655	34.399.907	27.094.131	4.186.141	21.648.460	115.116.293

Relativamente ao Quadro 3, do mesmo Anexo, os valores estão correctos.

Para os Quadro 2 e 3, do sub-capítulo 4.1.1.2, relativo à Taxa de Realização do Financiamento, os valores apresentados estão, igualmente, correctos.

Acrescenta-se, somente, que ambos os Accionistas já procederam à realização integral do Capital Social previsto no Dec.Lei 43/2001, de 9 de Fevereiro.

Por ultimo e ainda relativamente ao presente sub-capitulo, acrescenta-se que a principal empreitada responsável pela execução de grande parte do financiamento comunitário, prevista ter o seu início no 1º



Trimestre de 2004, só se iniciou no 3º trimestre de 2004, em virtude da aprovação em 17 de Junho de 2004 da reprogramação financeira da Intervenção.

#### **Sub- Capítulo 4.1.2.1 – Reprogramação:**

Pelas razões atrás mencionadas, propomos a alteração do Quadro 5 no presente Sub-Capitulo, com os seguintes valores:

Intervenção	Reprogramação	Investimento Previsto		Alterações ao Investimento	
		Plano Estratégico	Reprogramação	Valor	%
CACÉM	Aprovada	123.130.192	115.116.293	- 8.013.898	- 6,5

Em face dos valores apresentados, solicitamos a alteração da conclusão relativa ao Cacém, no sentido da redução do seu financiamento face ao previsto inicialmente.

#### **Sub- Capítulo 4.1.2.2 – Despesa comprometida e realizada:**

Solicitamos relativamente ao Quadro 6, que o valor de referência para a Reprogramação seja alterado para 115.116.293 Euros.

#### **Sub- Capítulo 4.3 – Financiamento Comunitário**

Das observações relativas aos pedidos de pagamento do co-financiamento comunitário, apenas acrescentamos que, as situações onde se verificam afastamentos mais substanciais entre as datas de realização da despesa e as dos correspondentes pedidos de pagamento se referem, normalmente, a pedidos de pagamento que foram objecto de repetição, por solicitação da entidade gestora, após a aprovação da candidatura ou a questões pontuais que se colocaram relativamente à validação/aprovação de algumas facturas, que, tendo ficado, num dado momento, circunstancialmente "pendentes", só mais tarde integram um outro pedido de pagamento posterior, o que tem como principais consequências, positiva, o facto de não atrasar a apresentação de um dado pedido de pagamento, nem dos demais pedidos subsequentes, e, negativa, precisamente o facto, objecto de reparo no Relato, de, assim, apenas aparentemente (uma vez que outros pedidos de pagamento foram, entretanto, apresentados), se prolongar em demasia o tempo de apresentação de alguns pedidos de pagamento.

#### **C) Observações ao Sumário do Relatório da Auditoria**

Na sequência do exposto anteriormente, existem algumas alterações propostas para os valores previstos no plano Estratégico e Reprogramação Financeira. Tal facto deveu-se, em nosso entender, nomeadamente ao nível do Plano estratégico, pela não contabilização das contrapartidas por expropriação como Financiamento à construção das soluções de realojamento.

Caso V. Exas. entendam por pertinente a alteração proposta, existe um conjunto de conclusões ao longo do relatório que terão de ser revistas, tais como aquelas que são transcritas para o Sub-capitulo 1.1 – Síntese das Observações / Conclusões, nomeadamente nos pontos 1,4 do referido sub-capitulo.

Relativamente aos pontos 3 e 6, apenas acrescentamos que o desfasamento entre despesa e receita foi previsto na Reprogramação Financeira efectuada, tendo sido aprovado o recurso ao financiamento bancário para suprir eventuais défices de Tesouraria. Contudo, o desfasamento previsto entre despesa e receita, apenas considerou o efeito da alienação de terrenos no final da intervenção.

Com os nossos melhores cumprimentos,

António Fonseca Ferreira  
(Presidente do Conselho de Administração)



# Viver Viana do Castelo

Programa Polis

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

VI ref. Your ref.	VI data Your date	NI ref. Our ref.	Data Date
		420.4.CT719/LC.cgf	2004-12-02

**ASSUNTO:** VIANAPOLIS, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Viana do Castelo, S. A.  
Auditoria a Intervenções da Componente 1 do Programa Polis – Operações Integradas de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental  
Relato de Novembro de 2004  
VI Processo 20/04-Audit – DA III.1

Exmos. Senhores,

O Conselho de Administração da VianaPolis, tendo tomado conhecimento do VI Relato de Auditoria referenciado em epígrafe, remetido ao Presidente do Conselho de Administração através da VI carta, recebida em 23 de Novembro p.p., tem a transmitir a V. Exas. que, da análise efectuada ao seu conteúdo, concluiu não haver lugar à apresentação de qualquer alegação e/ou contraditório relativamente ao aí salientado, bem como às respectivas conclusões e recomendações constantes do Relato em apreço.

Não obstante, e sem contradizer, entende o Conselho de Administração que, no que concerne às observações constantes no ponto 4.3.2. do Relato, relativas aos pedidos de pagamento do co-financiamento comunitário, merecerá referir que, as situações onde se verificam afastamentos mais substanciais entre as datas de realização da despesa e as dos correspondentes pedidos de pagamento se referem, normalmente, a pedidos de pagamento que foram objecto de repetição, por meras razões formais e por solicitação da entidade gestora, após a aprovação das candidaturas, ou a questões pontuais que se colocaram relativamente à validação/aprovação de algumas facturas, que, tendo ficado, num dado momento, circunstancialmente "pendentes", só mais tarde integraram um pedido de pagamento. Tratando-se de procedimentos de manifesta relevância para o pleno funcionamento da VianaPolis, que importa sempre otimizar, as recomendações de V. Exas. foram muito bem acolhidas e irão, seguramente, e da melhor forma possível, ser levadas à prática.

Com os nossos melhores cumprimentos,

Luís Cachada  
(Vogal do Conselho de Administração da VianaPolis, S.A.)

**VianaPolis**  
Sociedade para o Desenvolvimento  
do Programa Polis em Viana do Castelo, S.A.

0712'04 33338