

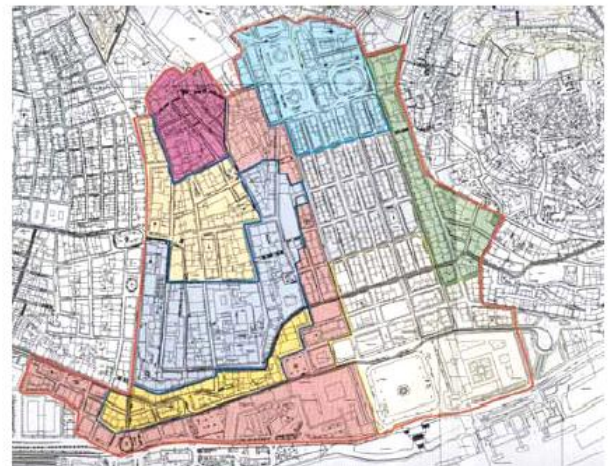


TRIBUNAL DE CONTAS

**Relatório de Auditoria à
Baixa Pombalina, SRU –
Sociedade de Reabilitação
Urbana, E.M.**

Exercício de 2006

**Relatório de Auditoria
N.º 19/09 – 2.ª Secção**



Proc. N.º 53/07

**ÍNDICE GERAL**

	<u>Fls.</u>
FICHA TÉCNICA	2
LISTA DE SIGLAS	3
1. CONCLUSÕES	5
2. RECOMENDAÇÕES	7
3. INTRODUÇÃO	9
3.1 NATUREZA, ÂMBITO E OBJECTIVOS	9
3.2 METODOLOGIA.....	9
3.3 CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES	10
3.4 IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	10
3.5 CONTRADITÓRIO	10
4. GÉNESE E EVOLUÇÃO DA BP SRU	11
4.1 ENQUADRAMENTO JURÍDICO	11
4.2 A CRIAÇÃO DA BP SRU	13
4.3 A PARTICIPAÇÃO DA EPUL NO CAPITAL SOCIAL.....	13
4.4 ESTUDOS TÉCNICOS E ECONÓMICO-FINANCEIROS	15
5. ACTIVIDADE DESENVOLVIDA	16
6. FISCALIZAÇÃO E CONTROLO	18
7. APRECIÇÃO DA ESTRUTURA ECONÓMICO-FINANCEIRA DA EMPRESA, DE 2004 A 2007	19
8. EMOLUMENTOS	23
9. DECISÃO	25

ANEXOS**ÍNDICE DE QUADROS**

QUADRO 1- BALANÇO COMPARATIVO DOS EXERCÍCIOS DE 2004 A 2007	19
QUADRO 2 -MAPA COMPARATIVO DAS DEMONSTRAÇÕES DE RESULTADO POR NATUREZA DE 2004 A 2007	20
QUADRO 3 - DECOMPOSIÇÃO DA CONTA CUSTOS COM PESSOAL DE 2004 A 2007	21

FICHA TÉCNICA

	Nome	Categoria/Cargo	Habilitações
--	-------------	------------------------	---------------------

Coordenação Geral	António de Sousa e Menezes a)	Auditor-Coordenador	Licenciado em Organização e Gestão de Empresas
	Ana Maria Bento b)	Auditora- Coordenadora	Licenciada em Direito

Coordenação da Equipa	Maria João Paula Lourenço c)	Auditora-Chefe	Licenciada em Economia
	Telmo Marques Mendes d)	Técnico Verificador Superior de 1ª Classe	Mestrado em Gestão

Equipa Técnica	Arlette Maria Costa e)	Técnica Verificadora Superior Principal	Licenciada em Economia
	Marina Camacho Grosso	Técnica Verificadora Superior Principal	Licenciada em Organização e Gestão de Empresas
	João P. de Miranda Pontes Pereira	Técnico Verificador Superior de 1ª Classe	Licenciado em Direito

- a) Até Abril de 2008
b) A partir de Abril de 2008
c) Até Julho de 2008
d) A partir de Janeiro de 2009
e) Até Fevereiro de 2009



LISTA DE SIGLAS

AML	Assembleia Municipal de Lisboa
BP SRU	Baixa Pombalina, SRU – Sociedade de Reabilitação Urbana, EM
CA	Conselho de Administração
CML	Câmara Municipal de Lisboa
CSC	Código das Sociedades Comerciais
EPUL	Empresa Pública de Urbanização de Lisboa
FRRC	Fundo Remanescente de Reconstrução do Chiado
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LFL	Lei das Finanças Locais
LOPTC	Lei de Organização e do Processo do Tribunal de Contas
PDM	Plano Director Municipal
RJSEL	Regime Jurídico do Sector Empresarial Local
ROC	Revisor Oficial de Contas
SEL	Sector Empresarial Local
SROC	Sociedade de Revisores Oficiais de Contas
SRU	Sociedade de Reabilitação Urbana



1. CONCLUSÕES

- A. A BP SRU foi constituída por escritura pública celebrada em 23/08/2004, nos termos do regime estabelecido no Decreto-Lei nº 104/2004, de 7 de Maio, com o capital social de cinco milhões de euros, participando a Autarquia de Lisboa com 51%, realizado em numerário, e a empresa EPUL, com 49%, por via da entrega de quatro edifícios situados na área de intervenção da empresa e que se encontravam a necessitar de obras de reabilitação (vd. pontos 4.1 e 4.2).
- B. A participação da EPUL no capital da sociedade não se enquadra nas previsões do artigo 2º, do Decreto-Lei nº 104/2004, de 7 de Maio (vd. ponto 4.3).
- C. O estudo prévio à criação da empresa e o seu “Plano de Trabalhos para 2005/2006” anteviam a impossibilidade de recurso ao crédito, dado o esgotamento da capacidade de endividamento líquido por parte da CML, e a necessidade da empresa custear o seu funcionamento com recurso aos capitais próprios durante os primeiros anos da sua actividade – em que não teria possibilidade de captar receitas – devendo os accionistas proceder oportunamente ao seu aumento. Ou seja, como se dizia nesses estudos, tratar-se-ia de um “... *exercício de descapitalização acelerada, sem perspectivas de recuperação futura.*”, pelo que a criação da BP SRU teve lugar num quadro de viabilidade económica e operacional com significativos constrangimentos (vd. ponto 4.4).
- D. A BP SRU nunca chegou a elaborar os “documentos estratégicos” previstos no Decreto-Lei nº 104/2004, que constituiriam o suporte essencial à prossecução da reabilitação urbana, não podendo, conseqüentemente, proceder aos eventuais licenciamentos que pudessem vir a ser requeridos e cobrar as respectivas taxas, ficando assim sem meios de captar qualquer receita significativa, não obstante o referido diploma dotar as SRU dos mecanismos necessários para aquele efeito (vd. pontos 4.1 e 5).
- E. Apesar de não dispor de capacidade financeira para solver os compromissos prementes, a BP SRU avançou para a realização da empreitada de reabilitação do edifício sito na Rua Nova do Carvalho (vd. ponto 5).
- F. Ao contrário da solução preconizada num dos estudos prévios à sua criação, a BP SRU foi dotada com um órgão de gestão constituído por três administradores remunerados a tempo inteiro, apesar da reduzida dimensão do seu quadro de pessoal e da debilidade da sua situação financeira. As remunerações e pagamento de despesas de representação (não contabilizando outros benefícios remuneratórios como utilização de automóveis, telefones celulares e seguros) ascenderam ao total de € 510.603, no conjunto dos exercícios de 2005 a 2007, valor que por si só representa cerca de 14,5% do passivo acumulado da empresa no mesmo período, € 3.529.224 (vd. ponto 7).

-
- G. A BP SRU recorreu aos capitais próprios para custear a estrutura implementada e as actividades prosseguidas, os quais, em consequência, diminuíram de forma acentuada, representando no ano de 2006 cerca de 48% e no ano de 2007 cerca de 29% do Capital social, tendo os seus prejuízos acumulados desde o início da sua actividade ascendido a € 3.252.951. O recurso aos capitais próprios já havia sido previsto no “Plano de Trabalhos para 2005/2006” (vd. ponto 7).
- H. Pretendendo solver compromissos financeiros, o Conselho de Administração decidiu, em 23/09/2007, alienar os imóveis que compõem o património da BP SRU. Porém, dado o primeiro concurso ter ficado deserto, só no segundo semestre de 2008 foram celebrados contratos promessa de venda dos ditos edifícios, pelo valor global de € 5.100.000, dos quais foram concretizadas duas das correspondentes escrituras definitivas em Março de 2009 (vd. ponto 7).
- I. Por ter perdido mais de metade do capital social, a BP SRU ficou abrangida pelo disposto no artigo 35º do CSC, e, com a entrada em vigor da Lei nº 53-F/2006, de 29 de Dezembro, pelo preceituado no seu artigo 31º, não tendo os sócios realizado a transferência financeira a que por esta via se encontravam obrigados com vista a equilibrar os resultados da exploração operacional. Em Julho de 2008, o órgão executivo da autarquia deliberou no sentido de propor à AML a extinção da empresa (vd. pontos 3.1 e 7).
- J. Decorridos três exercícios completos (2005 a 2007), constata-se que as principais actividades da BP SRU consistiram na participação na elaboração do Plano de Revitalização da Baixa-Chiado, na elaboração dos Termos de Referência dos Planos de Pormenor da Baixa Pombalina e do Aterro da Boavista Nascente, na adjudicação das vistorias necessárias ao levantamento detalhado do parque habitacional do seu universo de actuação, tendo ainda procedido à caracterização das actividades económicas e dos equipamentos da sua zona de intervenção, bem como à reabilitação, por empreitada, de um dos imóveis do seu património recebido da EPUL.

Considerando que o resultado daquela actividade se traduziu no final do ano de 2007 em prejuízos acumulados que ascenderam a € 3.252.951, conclui-se ter sido desadequado o retorno dos capitais públicos investidos. A inexistência de orientações estratégicas claras, decorrentes do exercício da função accionista, e a falta de dotação de meios essenciais à prossecução da sua actividade contribuíram decisivamente para a situação descrita (vd. pontos 4.1, 5 e 7).



2. RECOMENDAÇÕES

Atento o teor das conclusões atrás expressas, e considerando que se encontra em curso o processo de extinção da BP SRU, formulam-se as seguintes recomendações ao Município de Lisboa:

1. A manterem-se as SRU, deve proceder à adaptação dos respectivos estatutos, dando cumprimento ao disposto no art.º 48.º da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro;
2. Nos termos do art.º 9.º da citada Lei, se subordine a criação de empresas à existência de estudos técnicos prévios que demonstrem a existência de condições de viabilidade económica, os ganhos de qualidade e a racionalidade acrescentada decorrente do desenvolvimento da actividade através daquelas entidades.



3. INTRODUÇÃO

3.1 Natureza, âmbito e objectivos

A auditoria de gestão à “Baixa Pombalina, SRU – Sociedade de Reabilitação Urbana, EM” (doravante designada por BP SRU), prevista no Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas, teve como principais objectivos a apreciação da criação, implementação e processo evolutivo da sociedade, dos pontos de vista jurídico e operacional, o exame dos fluxos financeiros de que a BP SRU foi beneficiária, a apreciação da sua estrutura económico-financeira, bem como a análise do estatuto remuneratório dos membros do Conselho de Administração.

A acção centrou-se no exercício de 2006, tendo-se no entanto estendido as análises aos exercícios de 2005 e 2007 relativamente a algumas das vertentes de apreciação.

Já depois de finalizado o trabalho de campo de auditoria, a CML deliberou em 23/07/2008 no sentido de propor à Assembleia Municipal a extinção da entidade, tendo a correspondente deliberação da Assembleia-Geral da empresa sido tomada em reunião de 13/08/2008. Para o efeito, o executivo camarário nomeou em 22/10/2008 um novo Conselho de Administração com a missão de preparar a empresa, em termos financeiros, patrimoniais e organizacionais, para ser extinta na forma de dissolução e liquidação simultâneas¹.

3.2 Metodologia

A acção foi desenvolvida, de acordo com o Plano Global de Auditoria, com a metodologia adoptada pelo Tribunal de Contas, acolhida no seu Manual de Auditoria e de Procedimentos, e com as normas da INTOSAI.

Na fase do planeamento, com vista a adquirir um conhecimento geral da entidade a auditar, procedeu-se à recolha e apreciação de elementos e informações existentes na Direcção-Geral do Tribunal de Contas, designadamente, a legislação que enquadra a actividade das SRU e toda a documentação financeira disponível. Na sequência destes trabalhos foi elaborado o Plano Global de Auditoria.

Na fase de execução foi recolhida informação mais aprofundada sobre a organização e funcionamento da empresa, por via da análise das actas das reuniões dos órgãos sociais, bem como de diversa documentação

¹ Nos termos do artigo 147º do CSC.

previamente solicitada aos serviços. Foram ainda realizadas entrevistas com os responsáveis pelas diferentes áreas funcionais e realizados testes substantivos, apresentando-se, no presente Relatório, as principais observações de auditoria daí decorrentes.

3.3 Condicionantes e limitações

Realça-se o apoio prestado à equipa, no âmbito do trabalho externo, pelos membros do Conselho de Administração e por todos os funcionários e colaboradores contactados, não se registando quaisquer condicionantes ou limitações aos trabalhos de auditoria.

3.4 Identificação dos responsáveis

Apresenta-se no Anexo I a identificação dos responsáveis pela gestão da empresa, presidente e vogais do seu conselho de administração, ao longo dos exercícios de 2005, 2006 e 2007.

3.5 Contraditório

Em cumprimento do disposto no artigo 13º, da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, foram citados para, querendo, se pronunciarem sobre o Relato de auditoria, os responsáveis pela gestão da empresa nos exercícios de 2005 a 2007, o seu actual Conselho de Administração e a Câmara Municipal de Lisboa. Para o mesmo efeito, foram enviados excertos do referido Relato aos membros do executivo camarário em funções na gerência de 2004, ao Conselho de Administração da “EPUL – Empresa Pública de Urbanização de Lisboa” e ao Fiscal Único “Grant Thornton Portugal”, relativamente às matérias que directamente lhes respeitam. Pronunciaram-se os responsáveis e entidades assinalados no Anexo II.

Em síntese, nas respostas recebidas, nomeadamente por parte dos autarcas em funções na gerência de 2004 da CML e por parte do CA da EPUL, avulta a referência à observação apontada sobre a participação da EPUL no capital da BP SRU. Já no que concerne às alegações dos administradores da BP SRU em funções entre os exercícios 2005 e 2007, o teor das pronúncias centrou-se sobre as matérias de gestão da empresa.

As alegações foram objecto de análise e tidas em conta na elaboração do presente relatório, sempre que consideradas pertinentes. Procedeu-se também à introdução no texto de citações e respectivos comentários, em cor e tipo de letra diferente, nos pontos a que dizem respeito. A fim de dar expressão plena ao contraditório, as respostas das entidades são apresentadas integralmente no Anexo II.



4. GÉNESE E EVOLUÇÃO DA BP SRU

4.1 Enquadramento jurídico

O Decreto-Lei nº 104/2004, de 7 de Maio, aprovou um “Regime Excepcional de Reabilitação Urbana para as Zonas Históricas e Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanística”, definindo ainda o “Regime das Sociedades de Reabilitação Urbana”.

Estas sociedades (SRU) revestem a forma de empresas municipais detidas na totalidade pelos municípios e regem-se pela disciplina contida na Lei nº 58/98, de 18 de Agosto (hoje revogada e substituída pela Lei nº 53-F/2006, de 29 de Dezembro). Em casos de excepcional interesse público podem adoptar a forma de sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos, participadas pelos municípios, pessoas colectivas da administração indirecta do Estado (devidamente autorizadas por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da tutela) ou pessoas colectivas empresariais do Estado, sendo aplicável a mencionada Lei nº 58/98, de 18 de Agosto, ou o Decreto-Lei nº 558/99, de 17 de Dezembro (regime do sector empresarial do Estado), consoante a maioria do capital social seja detida, respectivamente, pelo município ou pelo Estado (vd. artigos 2º e 3º, do Decreto-Lei nº 104/2004).

As SRU têm como objecto específico promover a reabilitação urbana, a qual poderá ser feita de formas distintas: em cooperação com os proprietários (ou dos demais titulares dos direitos reais sobre os imóveis a recuperar); através da escolha de parceiros privados por concurso público ou, caso este fique deserto, por ajuste directo, que se encarregarão de executar a reabilitação de uma ou mais unidades de intervenção, devendo para tanto ser celebrados os competentes contratos de reabilitação urbana (artigo 31º do Decreto-Lei nº 104/2004); ou, nos casos em que opte por não celebrar tais contratos ou por não recorrer ao ajuste directo, competir-lhe-á promover directamente essa reabilitação, ficando isenta da aplicação do disposto no regime das empreitadas de obras públicas (aquando de empreitadas de valor inferior ao limiar para aplicação da directiva da União Europeia relativa à coordenação dos processos de adjudicação de obras públicas²), nos termos do artigo 32º do mesmo Decreto-Lei nº 104/2004.

Pela análise do preâmbulo e do articulado do Decreto-Lei nº 104/2004 é possível concluir que a forma preferencial de consecução da reabilitação urbana, que o legislador privilegia, é a sua promoção junto dos proprietários e promotores privados, sendo o recurso directo a contratos de empreitada pela empresa uma competência secundária ou residual, que se revelará mais adequada quando execute obras de reabilitação em

² Esta remissão deve ter-se hoje por feita para o Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de Janeiro, que aprovou o Código dos Contratos Públicos, o qual entrou em vigor no passado dia 29/07/2008.

prédios quanto aos quais a SRU seja proprietária. Os estatutos da BP SRU vieram a reflectir adequadamente esta perspectiva.

Decorre também do Decreto-Lei nº 104/2004, e, em especial, do seu artigo 15º, que os “documentos estratégicos” aí previstos são os elementos de suporte às intervenções das SRU, constituindo a “... *ferramenta básica de planeamento das operações de reabilitação*” e carecem de diversos trabalhos prévios de planificação (projectos, vistorias, levantamentos de dados, etc). Só após a sua aprovação poderia a SRU entrar no pleno exercício das competências legais de reabilitação, auferindo concomitantemente as receitas dos licenciamentos respectivos (cfr. os artigos 6º, 9º, 10º e 12º a 15º desse diploma, todos conjugados).

De facto, de acordo com os artigos 12º e 15º desse diploma, uma vez definidas as unidades de intervenção, caso não existam planos de pormenor para as áreas abrangidas³, a SRU deve notificar a câmara municipal para se pronunciar em 20 dias sobre a necessidade da sua elaboração, sob pena de, nada dizendo, se considerar que dispensa esses instrumentos de gestão territorial. Só então, depois de terem sido elaborados os planos de pormenor ou após o decurso do prazo referido, poderá a empresa proceder à elaboração dos documentos estratégicos.

No que respeita à SRU objecto da presente auditoria, note-se que o artigo 39º do Regulamento do PDM de Lisboa prescreve a obrigatoriedade de elaboração de Plano de Pormenor na Área Histórica da Baixa, pelo que só na parte da sua área de intervenção não abrangida por tal preceito poderia ela, no silêncio da CML, avançar para a elaboração de documentos estratégicos sem precedência dos ditos Planos de Pormenor, fazendo uso da prerrogativa legal mencionada.

Para este efeito, a BP SRU notificou a Câmara Municipal por duas vezes e, não tendo obtido resposta formal, nada mais fez no sentido de desbloquear a situação⁴, o que constituiu uma condicionante de relevo ao prosseguimento da sua actividade, na medida em que ficou privada de auferir receitas, tendo necessidade de recorrer aos capitais próprios, tal como é *infra* relatado.

Quanto a esta última matéria, pronunciou-se o vogal do CA Amílcar Theias, em exercício de funções entre 01/03/2007 a 31/12/2007, referindo que “[...] não é justo pretender que a simples aprovação de documentos estratégicos geraria receitas para a empresa e resolveria os seus problemas financeiros. Haveria outra condicionante não menos importante – a adesão da iniciativa privada ao modelo proposto nos documentos estratégicos – que não constituía um dado adquirido.” Acrescenta que, “tendo em conta a intenção de candidatar a Baixa-Pombalina a património da Humanidade e a extrema sensibilidade de qualquer intervenção naquela zona,

³ Somente em 19/03/2008 veio a ser aprovado, em reunião do executivo camarário, o procedimento de elaboração do Plano de Pormenor da Baixa Pombalina e a abertura de um período para formulação de sugestões ou para apresentação de informações por qualquer interessado.

⁴ Apenas em 14/03/2008 foi presente pela empresa ao município, na sequência de determinação deste, um projecto piloto de documento estratégico relativo ao Quarteirão 31.004.17 – Hotel do Rossio, o qual foi ainda alvo de uma proposta de revisão/alteração por parte do vereador do pelouro.



seria no mínimo insensato avançar com intervenções estruturais usando o estratagema do deferimento tácito. Com efeito, o silêncio da Câmara traduzia a falta de acordo político dos órgãos autárquicos sobre o que fazer (...). Ora avançar com a aprovação dos documentos estratégicos, ainda que limitados à área em que era legalmente possível fazê-lo, seria desrespeitar os mais elementares princípios da democracia representativa e do direito de participação dos cidadãos, tomando decisões inevitavelmente questionáveis. Além disso, a elaboração dos documentos estratégicos para os cerca de 133 quarteirões da área em causa exigia recursos que a empresa já não dispunha (humanos ou financeiros) no período em que exerci funções”.

4.2 A criação da BP SRU

A empresa municipal “Baixa Pombalina, SRU – Sociedade de Reabilitação Urbana, EM” foi criada por escritura pública celebrada em 23/08/2004, no Notário Privativo do Município de Lisboa, com o capital social no valor de € 5.000.000,00, subscrito e realizado na totalidade, através de uma quota de € 2.550.000,00, correspondendo a 51%, pelo Município de Lisboa e outra no valor de € 2.450.000,00, correspondentes a 49%, realizada integralmente em espécie pelo sócio EPUL, através da transferência do direito de propriedade de quatro prédios urbanos, todos situados dentro da zona de intervenção da BP SRU e a carecer de obras de reabilitação.

Estes prédios, de acordo com o relatório de avaliação da entrada em espécie elaborado por uma SROC, nos termos do artigo 8º da Lei nº 58/98, de 18 de Agosto, foram avaliados globalmente por € 2.650.000,00, prevendo-se nos estatutos (cláusula 6ª) que o diferencial entre esse valor e a efectiva participação de € 2.450.000,00 (no montante de € 200.000,00) seria objecto de acordo posterior para ressarcimento da EPUL pela BP SRU. Constatou-se, pela análise dos documentos contabilísticos, que tal valor permanecia em dívida à data de 31/12/2007.

4.3 A participação da EPUL no capital social

Como já se salientou, o artigo 2º do Decreto-Lei nº 104/2004, de 7 de Maio, estabelece no seu nº 1 que “... os municípios podem criar empresas municipais de reabilitação urbana nas quais detenham a totalidade do capital social.” (sublinhado nosso).

Antes da criação da BP SRU, foi dirigido um ofício pelo Presidente da Câmara Municipal de Lisboa ao Secretário de Estado da Habitação, com data de 18/05/2004, solicitando parecer sobre a legalidade da participação da empresa EPUL (de capitais totalmente municipais) no capital da BP SRU. Em resposta, datada de 31/05/2004, foi transmitido o entendimento de que a participação em causa “... *em nada contraria o espírito subjacente à elaboração da legislação, uma vez que a EPUL é uma empresa pública municipal.*”, invocando para tal que o diploma em causa “... *visa, em especial, proporcionar aos Municípios portugueses um instrumento de gestão empresarial que os habilite a intervir de forma mais eficaz e célere na*

reabilitação de centros urbanos degradados.”, acrescentando que “*A referida legislação faculta aos Municípios ou às Sociedades de Reabilitação Urbana, poderes excepcionais de expropriação e licenciamento. Por se tratar de competências excepcionais com enorme relevância pública, entendeu-se dever acautelar o seu exercício, limitando a subscrição de capital a entidades de capitais públicos.*”.

Nesta sequência, tal como foi relatado, a EPUL participou no capital social da BP SRU com uma quota de 49%.

Precisamente com base na significativa relevância pública dos poderes de expropriação e licenciamento cuja delegação nas SRU o diploma em causa permitia, estabelecendo os princípios e a forma detalhada da sua concretização, a par com a determinação expressa do preceito atrás citado, não se acompanha tal interpretação.

No mesmo artigo 2º, nos seus números 2 e 3, é contemplada a possibilidade de, em casos de excepcional interesse público, a reabilitação ser levada a cabo por sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos, podendo nelas participar, para além dos municípios, pessoas colectivas da administração indirecta do Estado e as pessoas colectivas empresariais do Estado.

Sabendo-se que não pode “... *ser considerado pelo intérprete o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso.*” e que o mesmo intérprete presumirá que o legislador “... *consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados.*” (cfr. artigo 9º do Código Civil), tem de entender-se, por maioria de razão, que se o legislador do Decreto-Lei nº 104/2004, de 7 de Maio, pretendesse estender às entidades da administração local indirecta a possibilidade de participação no capital das SRU, a par com os próprios municípios, tê-lo-ia dito expressamente, tal como definiu para as SRU com participação estatal o tipo de entidades que as podiam integrar. Ou, dito de outra forma, se o legislador indicou as entidades da administração indirecta do Estado e as entidades empresariais do Estado como podendo fazer parte, excepcionalmente, das SRU com participação Estadual, deve entender-se, por interpretação *a contrari sensu*, que as entidades da administração indirecta do município, nomeadamente as de forma empresarial, não tendo sido igualmente indicadas, não cabem na previsão do nº 1 do preceito.

Sobre esta questão, pronunciaram-se profusamente os responsáveis, em particular os membros do Executivo Camarário de Lisboa em funções na gerência de 2004, bem como o Conselho de Administração da própria EPUL.

Não foram invocados factos ou fundamentos adicionais susceptíveis de alterar as conclusões apresentadas, tendo os argumentos, na sua generalidade, reiterado aqueles que já foram referidos, que vão no sentido de defender que o princípio subjacente ao DL n.º 104/2004 era o de assegurar que as sociedades a constituir fossem de capitais exclusivamente públicos, o que está garantido *na composição do capital social da “Baixa Pombalina, SRU, EM”*.



Em síntese, não se discute que as SRU devam ter capitais exclusivamente públicos, nem que a EPUL seja uma empresa desse tipo. O que se põe em causa é a admissibilidade de uma entidade municipal, que não o próprio município, participar em sociedades de reabilitação urbana, nos termos do art.º 2.º do DL n.º 104/2004, diploma que estabelece um regime jurídico excepcional, designadamente pelos especiais poderes atribuídos às SRU (v.g. expropriação e licenciamento).

Reconhece-se, todavia, ter existido alguma prudência na decisão de constituição da SRU, demonstrada pelo pedido de parecer prévio ao Secretário de Estado da Habitação.

4.4 Estudos técnicos e económico-financeiros

Previamente à criação da BP SRU foram elaborados diversos estudos previsionais de carácter técnico e económico-financeiro, entre os quais relevam uma “Proposta de Plano de Negócios para a constituição da empresa”, bem como um “Plano de Trabalhos para 2005/2006”, este último já respeitante ao início de 2005⁵.

No primeiro, datado de Maio de 2004, tendo em conta que o recurso ao crédito pela empresa se encontrava inviabilizado pelo esgotamento da capacidade de endividamento líquido do Município de Lisboa, já se previa que a BP SRU teria de recorrer exclusivamente aos capitais próprios para financiar a sua actividade durante a fase de planeamento, e, sendo estes capitais reduzidos, ficaria também afastada a possibilidade de proceder a “... operações de reabilitação efectuadas através de promoções imobiliárias directas ...” nos primeiros anos de actividade⁶. A única fonte de receitas previstas para este tipo de entidades seriam as taxas devidas pelas operações de licenciamento e eventuais comissões de gestão, que só poderiam ser captadas em fase posterior.

No mesmo estudo previa-se uma estrutura de gestão com um único administrador delegado, integrando um conselho de administração sem funções executivas, coadjuvado por diversos directores (licenciamentos, área jurídica, administrativo e financeiro) e, abaixo destes, por responsáveis pelas unidades de intervenção.

⁵ Note-se que o artigo 4º, nº 3, da Lei nº 58/98, de 18 de Agosto, previa que as propostas de criação de empresas “... serão sempre acompanhadas dos necessários estudos técnicos e económico-financeiros ...”, tendo sido sempre naturalmente entendido que estes estudos deveriam demonstrar previamente a viabilidade das entidades a constituir. Tal entendimento ficou em definitivo consagrado no actual artigo 10º da Lei nº 53-F/2006, de 29 de Dezembro, que comina com a nulidade e consequente responsabilidade financeira a falta destes estudos, que devem demonstrar a “... viabilidade económica das unidades, através da identificação dos ganhos de qualidade, e a racionalidade acrescentada decorrente do desenvolvimento da actividade através de uma entidade empresarial.”. Pretende-se evitar a criação de estruturas de custos desnecessárias, em que, as mais das vezes, os ganhos obtidos pela agilização de processos são totalmente absorvidos por esses custos, tudo se cifrando em falta de racionalidade económica.

⁶ É ainda afirmado que “A partir do terceiro ano espera-se que as finanças públicas já permitam o recurso ao crédito por parte das empresas municipais, e que as comissões de gestão e as taxas passem a auto-sustentar os custos de

Já o segundo estudo mencionado, “Plano de Trabalhos para 2005/2006”, elaborado no início de 2005, integrava um orçamento para esses anos com previsão de um saldo final negativo de € 6.203.150,46, tendo em conta despesas com reabilitação de imóveis que não vieram a ser concretizadas.

Nele se refere que “*Pode a «Baixa Pombalina, SRU» antecipar um ano de 2005 em que a sua actividade será suportada, se os Accionistas não se disponibilizarem para apoiar a Sociedade, pela utilização directa dos capitais com que foi constituída, para dar cobertura ao seu orçamento de funcionamento. Num exercício de descapitalização acelerada, sem perspectivas de recuperação futura.*”

Verificou-se que na falta dos “documentos estratégicos” previstos no artigo 15º do Decreto-Lei nº 104/2004, o que constituiu uma condicionante à actividade da empresa – tal como se narrou no ponto 4.1 – as previsões de saldos negativos feitas para os anos de 2005/2006 vieram a confirmar-se, continuando a BP SRU a prosseguir, no essencial, actividades de planeamento, tendo reabilitado somente um dos quatro edifícios recebidos da EPUL.

Em conclusão, de ambos os estudos já era possível concluir que a BP SRU só seria viável dentro de um apertado quadro de actuação financeira, em que teria de consumir os seus capitais próprios antes de ser possível reunir condições para obter receitas próprias e que, mesmo assim, tudo ficaria condicionado à possibilidade de elaboração dos “documentos estratégicos” previstos na lei. Foi neste contexto, em que a viabilidade financeira da futura empresa se apresentava bastante condicionada, que o órgão deliberativo municipal autorizou a sua criação.

5. ACTIVIDADE DESENVOLVIDA

A actuação da BP SRU incidiu sobre as áreas urbanas da Baixa, São Paulo e Alfama, tendo sido posteriormente alargada às freguesias de Sacramento, Mártires e S. Nicolau e parte das freguesias de Madalena, S. Paulo, Encarnação e Santa Justa (totalizando uma área de 98,95 hectares).

No âmbito das suas atribuições a empresa realizou trabalhos de levantamento técnico que seriam preparatórios da elaboração dos documentos estratégicos a que se refere o artigo 15º do Decreto-Lei nº 104/2004.

Nesta medida, e para a realização dos autos de vistoria a integrar nos mencionados documentos estratégicos, foram celebrados contratos de prestação de serviços com duas empresas, a “Núcleo Antigo” e a “Domusrehabita”, tendo-lhes sido adjudicadas 1.076 vistorias. No entanto, destas, só foram efectivamente executadas 479. Constatou-se que o baixo grau de execução (cerca de 45%) foi motivado por factores de

funcionamento da sociedade.”, altura em que será equacionável a intervenção directa prevista no artigo 32º do Decreto-Lei nº 104/2004.



diversa ordem, como sejam, erros nas vistorias, divergência dos dados face aos existentes na Conservatória do Registo Predial, dificuldades de acesso aos imóveis, entre outras.

A propósito da actividade desenvolvida pela BP SRU, Pedro Roseta salientou a “*participação relevante na elaboração do Plano de Revitalização da Baixa – Chiado apresentado em 2006 (...)*”, a “*participação na elaboração dos Termos de Referência dos Planos de Pormenor do Aterro da Boavista Nascente e da Baixa Pombalina*”, a “*promoção e entrega do projecto de especialidade*” relativo a um dos edifícios propriedade da BP SRU, a elaboração dos *Projectos Base de Documento Estratégico* relativos a dois quarteirões da área de intervenção da empresa e, finalmente, a preparação e abertura de concurso público para venda dos imóveis da BP SRU.

Empreitada de “Reabilitação do edifício da Rua Nova do Carvalho”

A BP SRU procedeu à reabilitação do edifício sito na Rua Nova do Carvalho, o qual fazia parte dos prédios que constituíram a entrada em espécie da EPUL. Os procedimentos concursais prévios de adjudicação do projecto, bem como o processo de pré-qualificação de empreiteiros, foram iniciados na EPUL, tendo a BP SRU dado continuidade a este último processo, culminando com a selecção e contratação do empreiteiro.

Assim, em 06/10/2005 foi celebrado um contrato de empreitada com a empresa COMPORTO, SA – Sociedade Construções, SA, pelo valor de € 932.245,35 (ao qual acresce IVA à taxa legal), cifrando-se este no final em € 1.120.050,46 (acréscimo de cerca de 20% face ao valor de adjudicação), em resultado da existência de *Trabalhos a mais*, de *Erros e omissões* e de *Revisões de preços*.

A empreitada ficou concluída no final do ano de 2007, quando estava prevista a sua finalização para 30/09/2006. Esta derrapagem temporal, imputável a ambas as partes (empreiteiro e empresa municipal), foi justificada pelo tipo de intervenção a que o edifício esteve sujeito, dado que se tratou de uma obra de reabilitação de um imóvel antigo, mas também devido a constrangimentos ao nível da tesouraria da SRU, ocorridos pouco tempo depois do início dos trabalhos (a partir de Novembro de 2006), o que determinou que viessem a ser debitados, no ano de 2007, juros de mora no valor de € 30.282,61.

Feita a análise às demonstrações financeiras relativas ao período 2005-2007 e compulsados os pagamentos realizados aos fornecedores COMPORTO (€ 113.574,22, representando cerca de 9% no cômputo da empreitada) e TECNOPLANO (€ 136.911,50, relativos a trabalhos de fiscalização, cuja facturação global ascendeu a € 362 866,90), aferiu-se que, apesar de não dispor de capacidade financeira para fazer face aos custos decorrentes desta empreitada, a BP SRU decidiu enveredar pela realização da mesma.

Nada objectando quanto à efectiva incapacidade financeira demonstrada pela empresa para fazer face aos custos decorrentes da obra de reabilitação, o ex-vogal do CA, Gonçalo Matos de Almeida Velho, indica, relativamente à participação da EPUL no capital da BP SRU que “*Três desses edifícios foram adquiridos pela EPUL, através de comparticipação financeira do Fundo Remanescente de Reconstrução do Chiado ficando a*

mesma “obrigada” a proceder à sua reabilitação no prazo máximo de dois anos. Se as obras não se iniciassem nesse prazo o titular dos imóveis deveria devolver a verba recebida”. Acrescentou que “ao transferir a propriedade dos mesmos a EPUL endossou para a BP SRU, EM essa mesma obrigação. O edifício da rua Nova do Carvalho beneficiou de uma participação de € 90.000”.

6. FISCALIZAÇÃO E CONTROLO

A fiscalização e controlo da sociedade é exercida pelo Fiscal Único, sendo este ROC, conforme o previsto nos artigos 18º, nº 1, 22º e 14º da Lei nº 58/98, de 18 de Agosto, e actualmente nos artigos 38º e 28º da Lei nº 53-F/2006, de 29 de Dezembro.

Constatou-se que o Fiscal Único tem cumprido com as disposições constantes do CSC e do Decreto-Lei nº 487/99, de 16 de Novembro, no tocante à elaboração do Relatório e Parecer no final de cada exercício, da Certificação Legal das Contas, bem como dos Relatórios anuais de fiscalização. Contudo, nos exercício em análise, não foi prestada a informação semestral sobre a situação económico-financeira da empresa – a qual deveria ter sido remetida ao órgão executivo – e não foi emitido Parecer sobre os Instrumentos de Gestão Previsional, contrariando o disposto nas alíneas e) e g) do art.º 14º da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto.

Já no âmbito do controlo interno foram detectadas algumas fragilidades, das quais se destacam: a inexistência de um manual de políticas e procedimentos contabilísticos aprovado; a inexistência dos documentos de gestão previsional legalmente previstos; a não existência de cadastro e respectiva inventariação dos bens móveis; e a falta de envio atempado dos documentos de prestação de contas ao Tribunal de Contas no prazo previsto no artigo 52º, nº 4, da LOPTC.

Sobre a matéria deste ponto veio a SROC alegar, na sequência do excerto do Relato que lhe foi enviado que “... é da responsabilidade do Conselho de Administração da empresa a preparação da informação semestral sobre a situação económico-financeira e sobre os instrumentos de Gestão Previsional e a sua apresentação ao Fiscal Único com vista à emissão dos respectivos pareceres (Directriz de Revisão/Auditoria 872, de Fevereiro de 2003, emitida pela Ordem dos Revisores Oficiais de Contas). Tais documentos não foram presentes pelo Conselho Administração ao Fiscal Único”, desconhecendo-se quaisquer diligências encetadas por este último, a propósito da apontada falta de remessa dos referidos elementos.

Relativamente à inexistência de cadastro e inventariação de bens móveis, refere Amílcar Theias que, já posteriormente à presença dos auditores nas instalações da empresa, ordenou “[...] uma verificação do inventário, em Setembro de 2008, que foi realizada por intermédio dos serviços do Revisor Oficial de Contas (...)” Mais alegou, “foi simultaneamente realizada uma auditoria informática de redes e comunicações, por uma firma especializada, para verificação e localização de hardware e software (...)”.



7. APRECIACÃO DA ESTRUTURA ECONÓMICO-FINANCEIRA DA EMPRESA, DE 2004 A 2007

A apreciação da situação económico-financeira e respectiva evolução incidu sobre os aspectos mais significativos, constantes do Balanço, Demonstração de Resultados e respectivo Anexo, relativos ao período 2004 (quatro meses) a 2007.

Apresenta-se o seguinte mapa comparativo do Balanço para o referido período:

Quadro 1- Balanço comparativo dos exercícios de 2004 a 2007

Unidade: Euro

Conta	2004		2005		2006		2007		Variação(%)	Variação(%)	Variação(%)	Variação(%)
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	2005/2004	2006/2005	2007/2006	2007/2004
Activo												
<i>Imobilizações incorpóreas</i>			65.423	1,2	63.235	1,5	61.047	1,2		-3,3	-3,5	
<i>Imobilizações corpóreas</i>			294.236	5,3	917.940	20,1	2.022.748	40,7		212,0	120,4	
<i>Investimentos financeiros</i>	2.808.139	50,9	2.765.805	49,7	2.723.471	59,7	2.681.137	54,0	-1,5	-1,5	-1,6	-4,5
<i>Dívidas de terceiros - curto prazo</i>	53.958	1,0	104.485	1,9	72.795	1,6	55.704	1,1	93,6	-30,3	-23,5	3,2
<i>Depósitos bancários e caixa</i>	2.550.000	46,2	1.911.836	34,3	721.469	15,8	138.376	2,8	-25,0	-62,3	-80,8	-94,6
<i>Acréscimos e diferimentos</i>	105.720	1,9	426.940	7,6	60.913	1,3	10.122	0,2	303,8	-85,7	-83,4	-90,4
Total do Activo	5.517.817	100,0	5.568.725	100,0	4.559.822	100,0	4.969.133	100,0	0,9	-18,1	9,0	-9,9
Capital próprio e Passivo												
<i>Capital</i>	5.000.000	90,6	5.000.000	89,8	5.000.000	109,7	5.000.000	100,6	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Resultados transitados</i>			-31.586	-0,6	-1.145.788	-25,1	-2.596.227	-52,2		3527,5	-126,6	
<i>Resultado líquido do exercício</i>	-43.373	-0,8	-795.276	-14,3	-1.450.439	-31,8	-963.863	-19,4	-1733,6	82,4	33,5	-2122,3
Total do Capital próprio	4.956.627	89,8	4.173.138	74,9	2.403.773	52,7	1.439.910	29,0	-15,8	-42,4	-40,1	-70,9
<i>Dívidas a terceiros - médio e longo prazo</i>			500.000	9,0	1.000.000	21,9	1.500.000	30,2		100,0	50,0	
<i>Dívidas a terceiros - curto prazo</i>	217.688	3,9	293.956	5,3	952.423	20,9	1.935.366	38,9	35,0	224,0	103,2	789,1
<i>Acréscimos e diferimentos</i>	343.502	6,2	601.631	10,8	203.626	4,5	93.858	1,9	75,1	-66,2	-53,9	-72,7
Total do Passivo	561.190	10,2	1.395.587	25,1	2.156.049	47,3	3.529.224	71,0	148,7	54,5	63,7	528,9
Total do Capital próprio+ Passivo	5.517.817	100,0	5.568.725	100,0	4.559.822	100,0	4.969.133	100,0	0,9	-18,1	9,0	-9,9

Fonte: Balanço de 2004-2007

O *Activo* apresenta ao longo do quadriénio um decréscimo na ordem dos 10%, para o qual concorreu a diminuição sistemática das verbas registadas na rubrica de *Depósitos bancários e caixa*. Esta conta integrava em 2004 o valor da subscrição do *Capital social* (€ 2.550.000), sendo reforçada nos três anos seguintes com € 1.500.000, em resultado do contrato de suprimento celebrado entre a CML e a BP SRU.

A conta *Investimentos financeiros* apresenta, no período em análise, o peso relativo mais significativo no total do *Activo*, estando aí contabilizados os edifícios relativos à entrada em espécie da EPUL.

O crescimento registado no imobilizado corpóreo resultou, em grande medida, dos valores da empreitada em curso, no edifício da Rua Nova do Carvalho, cuja facturação, acrescida dos encargos com a fiscalização, ascendeu a € 1.482.917,36.

O *Capital próprio* apresenta um decréscimo, no período analisado, na ordem dos 71%, passando de € 4.956.627 para € 1.439.910, decorrente dos sistemáticos Resultados líquidos negativos.

Note-se que em 2006 se encontrava perdido mais de metade do capital social (51,9%), encontrando-se a empresa na situação prevista no artigo 35º do CSC, tendo o Conselho de Administração, em 2007, obtido autorização da Assembleia-Geral para a alienação dos quatro edifícios do seu património, com o objectivo de satisfazer os seus compromissos. Em 09/03/2009 veio a empresa informar que os respectivos contratos de

promessa de compra e venda já foram firmados pelo valor global de € 5.100.000 e que, destes, já foram celebradas duas escrituras definitivas, conforme já referido.

No exercício de 2007 o total do *Passivo* ascendeu a € 3.529.224, traduzindo, face a 2004, um crescimento de, aproximadamente, 529%. Para esta evolução, concorreu a dívida de € 1.500.000 ao accionista maioritário, decorrente do referido contrato de suprimento e contabilisticamente relevado com uma natureza de médio e longo prazo. No *Passivo de curto prazo* destacam-se a dívida à EPUL, no valor de € 200.000, decorrente da avaliação relativa à entrada em espécie, a dívida ao FRRC, no montante de € 271.404 e os valores correspondentes a dois “Acordos de Regularização de Dívida”, oriundos da empreitada, estabelecidos entre o BPI e a BP SRU, nos montantes de € 725.083 e € 150.887, respectivamente⁷.

Na Conta de *Proveitos diferidos – Subsídios ao investimento* foi registado em 2004, de acordo com o princípio contabilístico da especialização dos exercícios, uma verba proveniente do FRRC, no montante global de € 326.000, encontrando-se o proveito integralmente reconhecido no ano 2007.

Apresenta-se, de seguida, o Mapa comparativo das demonstrações de resultado por natureza, extraindo-se as inerentes conclusões:

Quadro 2 -Mapa comparativo das demonstrações de resultado por natureza de 2004 a 2007

Conta	2004		2005		2006		2007		Variação	Variação	Variação	Variação	Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	2005/2004	2006/2005	2007/2006	2007/2005	2007/2004	
Proveitos e ganhos														
Prestações de serviços			51.219	24,0	13.025	7,7								
Proveitos suplementares			287	0,1	3.072	1,8	7.307	4,9		970,8	137,9	2447,1		
Subsídios à exploração			108.667	50,8	108.667	64,5	108.667	73,5		0,0	0,0	0,0		
Rendimentos de títulos neg./outras aplic. Fin.			16.070	7,5	12.758	7,6	13.077	8,8		-20,6	2,5	-18,6		
Outros juros e proveitos similares	6.012	100,0	31.669	14,8	24.009	14,3	1.185	0,8	426,8	-24,2	-95,1	-96,3	-80,3	
Proveitos extraordinários			5.909	2,8	6.850	4,1	17.673	11,9		15,9	158,0	199,1		
TOTAL	6.012	100,0	213.820	100,0	168.380	100,0	147.908	100,0	3456,5	-21,3	-12,2	-30,8	2.360,2	
Custos e perdas														
Fornecimentos e serviços externos	1.922	3,9	464.445	46,0	669.627	41,4	278.309	25,0	24060,3	44,2	-58,4	-40,1	14.377,5	
Custos c/ pessoal	33.351	67,5	789.102	78,2	871.456	53,8	711.479	64,0	2266,0	10,4	-18,4	-9,8	2.033,3	
Provisões			5.601	0,6	18.582	1,1	26.891	2,4		231,8	44,7	380,1		
Outros custos e perdas operacionais			5.877	0,6	3.013	0,2	4.741	0,4		-48,7	57,3	-19,3		
Amortizações e prov. de aplicações e inv. financeiros	14.111	28,6	49.927	4,9	49.753	3,1	87.447	7,9	253,8	-0,3	75,8	75,1	519,7	
Custos e perdas extraordinárias			0,0	0,0	4.109	0,3	874	0,1			78,7			
Imposto sobre o rendimento do exercício			-305.857	-30,3	2.280	0,1	2.031	0,2		-100,7	-10,9	100,7		
TOTAL	49.385	100,0	1.009.095	100,0	1.618.819	100,0	1.111.771	100,0	1943,3	60,4	-31,3	10,2	2.151,2	
Resultados operacionais	-35.274		-1.104.852		-1.437.914		-905.446							
Resultados financeiros	-8.009		-2.189		-12.986		-73.185							
Resultados extraordinários	0		5.909		2.741		16.799							
Resultados correntes	-43.373		-1.107.041		-1.450.900		-978.631							
Resultados antes de impostos	-43.373		-1.101.132		-1.448.159		-961.832							
Resultado líquido do exercício	-43.373		-795.276		-1.450.439		-963.863							

Fonte: Demonstrações de Resultados de 2004-2007

Os *Resultados Operacionais*, sempre negativos, concorreram de forma decisiva para que o *Resultado Líquido do Exercício* apresentasse igual sinal e tendencialmente valores absolutos próximos deles ao longo dos anos económicos em apreço. Aqueles resultados de exploração foram sistematicamente deficitários em

⁷ Em 10/08/2007 foi celebrado entre a BP SRU e a COMPORTO um Acordo de Regularização de dívida no montante de € 725.083 (c/ IVA), vindo posteriormente a COMPORTO a ceder aqueles créditos ao BPI. Idêntico procedimento foi adoptado pela empresa que efectuou a fiscalização da empreitada, a TECNOPLANO, tendo cedido ao BPI créditos sobre a BP SRU no valor de € 150.887 (c/ IVA), totalizando o montante de € 875.970 em 31/12/2007.



consequência da preponderância dos *Custos com Pessoal* (com um peso relativo médio, no período 2004-2007, na ordem dos 66% face ao total dos custos e perdas – conforme se expõe no quadro seguinte) e dos *Fornecimentos e serviços externos* (com um peso relativo médio, no período 2004 a 2007, na ordem dos 37%), sem conseguir gerar *Proveitos operacionais* apreciáveis, tal como inicialmente se previa⁸.

Por outro lado, prescreve o artigo 31º da Lei nº 53-F/2006, de 29 de Dezembro, que, “[...] no caso de o resultado de exploração anual operacional acrescido dos encargos financeiros se apresentar negativo, é obrigatória a realização de uma transferência financeira a cargo dos sócios, na proporção respectiva da participação social, com vista a equilibrar os resultados de exploração operacional do exercício em causa”. Ora, no ano de 2007, a BP SRU ficou abrangida pelo preceituado na norma atrás transcrita, não tendo os sócios realizado a correspondente transferência financeira.

Face à expressão dos custos com pessoal, no conjunto dos custos apreciados do período em análise, conforme acima mencionado, apresenta-se, para melhor compreensão, o seguinte mapa:

Quadro 3 - Decomposição da conta Custos com Pessoal de 2004 a 2007

Unidade: Euro

Conta	2005		2006		2007	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Total das remunerações (*)	623.752	79	708.828	81	569.816	80
Remunerações órgãos sociais	96.561	12,2	131.799	15,1	144.731	20,3
Despesas de representação	28.218	3,6	65.220	7,5	44.074	6,2
Remunerações pessoal	498.973	63,2	511.808	58,7	381.011	53,6
Total dos custos c/ pessoal	789.102	78,2%	871.456	53,8%	711.479	64,0%
Total dos custos e perdas	1.009.095		1.618.819		1.111.771	

Fonte: Balancetes analíticos 2004 a 2007

(*) Inclui o subsídio de férias e de natal

Ainda que só em 2007 passasse a existir um estatuto remuneratório aplicável aos gestores das entidades do SEL, as remunerações fixadas em Assembleia-Geral de 2004 da BP SRU para o presidente e vogais do CA correspondem, respectivamente, às do presidente e vogais do Grupo C, Nível 1, das empresas do sector empresarial do Estado (patamar das empresas com menor dimensão e, dentro delas, com maior complexidade de gestão)⁹.

A solução preconizada na “Proposta de Plano de Negócios para a constituição da empresa” (vd. Ponto 4.4), prevendo a existência de um único administrador com funções executivas e dois vogais não remunerados,

⁸ Cfr. ponto 4.4 Estudos técnicos e económico-financeiros.

⁹ Cfr. Decreto-Lei nº 464/82, de 9 de Dezembro, Resolução do Conselho de Ministros nº 29/89, de 26 de Agosto, Despacho nº 8035/2002 (2ª Série), de 26 de Março, do Ministro das Finanças, publicado no Diário da República nº 92/2002, II Série, de 19

não foi adoptada, tendo antes sido implantada, num contexto de constrangimento financeiro, uma estrutura mais pesada, com três administradores remunerados, sem que se explicitassem os fundamentos desta nova opção.

Os pagamentos de remunerações e de despesas de representação aos administradores ascenderam, no conjunto dos anos de 2005 a 2007, a € 510.603. Se tivermos em conta que o passivo acumulado da empresa no mesmo período ascendeu a € 3.529.224, podemos concluir que a despesa total com aquele órgão contribuiu em larga medida (cerca de 14,5%) para a formação da situação deficitária da BP SRU, a qual, note-se, não gerava sequer as receitas necessárias ao seu funcionamento.

Além dos pagamentos referidos, foram definidos para as viaturas automóveis os valores de €45.000 e €40.000, respectivamente para o presidente e vogais, utilizados por via de contratos de *renting* com pagamentos genéricos mensais na ordem dos € 800 por viatura e suportados os montantes despendidos em gasolina e na utilização de telefones celulares.

Em síntese, ao nível da estrutura financeira, verifica-se que a BP SRU se encontra numa situação muito fragilizada, uma vez que não se encontram reunidas condições de solvência capazes de permitir a satisfação dos seus compromissos e a realização do seu objecto social.

Em 23/09/2007 o Conselho de Administração deliberou alienar os imóveis que constituíram a entrada em espécie no capital social, pretendendo-se com a operação solver compromissos financeiros. Porém, só no segundo semestre de 2008 – já a empresa se encontrava, por determinação da autarquia, em fase de preparação para a sua dissolução e liquidação – foram celebrados contratos-promessa de venda dos ditos edifícios, pelo valor global de € 5.100.000, dos quais foram concretizadas duas das correspondentes escrituras definitivas em Março de 2009.

Relativamente à apreciação da estrutura económico-financeira da empresa, destacam-se as considerações feitas por Pedro Cruz Roseta e Amílcar Martins Theias, ambos invocando que, desde a data da sua entrada em funções, foram tomadas diversas medidas - que enumeram – com a finalidade de reduzir os custos da empresa.

O responsável Amílcar Theias sublinha que, ao iniciar funções, encontrou “(...) *uma empresa com uma grave situação de tesouraria, sem recursos mobilizáveis (...) e sem possibilidade de recurso ao crédito (...)*”. Mais alegou, que se prolongou a “[*situação de indefinição por parte do accionista Câmara quanto à missão e objectivos a desempenhar pela Baixa-Pombalina-SRU*”, e que esta “(...) *indefinição de objectivos a prosseguir persistia, com todos os inconvenientes decorrentes, sobretudo em termos de degradação da situação financeira da empresa*”.

Aquele ex-vogal, destaca que “[a questão da viabilidade da empresa foi clara e imediatamente colocada pelo Conselho de Administração da Baixa-Pombalina-SRU de que fiz parte, no primeiro Relatório de Gestão que apresentou em 2007 sobre a actividade da empresa em 2006”. Concluiu que “[a *autonomia da empresa era*



apenas formal, sendo a sua relação com o accionista, na prática, entendida como idêntica à de um serviço dependente integrado na administração municipal” e que “[neste quadro de incerteza e de dependência, não faria sentido desenvolver quaisquer iniciativas operacionais, além daquelas que se enquadrassem na simples gestão corrente, na conclusão de tarefas iniciadas em anos anteriores ou em providências indispensáveis ao saneamento financeiro (...)].”

Neste seguimento, informou que a possibilidade de dissolução da sociedade foi incluída na ordem de trabalhos da Assembleia-Geral de 23 de Outubro de 2007, por sugestão do CA, não tendo, contudo, sido objecto de deliberação.

8. EMOLUMENTOS

Nos termos do art.º 2.º e do n.º 1 do art.º 10.º, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com a nova redacção dada pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, são devidos emolumentos a suportar pela BP SRU, no valor de € 17.164,00.



Tribunal de Contas

9. DECISÃO

Os Juízes da 2.^a Secção, em Subsecção, nos termos da alínea a) do n.º 2 do art. 78.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, deliberam:

- a) Aprovar o presente relatório;
- b) Ordenar que o mesmo seja remetido:
 - Ao Ministro de Estado e das Finanças;
 - Ao Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local;
 - Aos actuais Presidentes da Assembleia Municipal e da Câmara Municipal de Lisboa, da Baixa Pombalina, SRU, EM e da EPUL;
 - Aos responsáveis ouvidos no âmbito do contraditório.
- c) Determinar a remessa deste relatório ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos do disposto no n.º 4 do art. 29.º da referida Lei n.º 98/97;
- d) Após notificação nos termos das alíneas anteriores, proceder à respectiva divulgação via *Internet*;
- e) Fixar os emolumentos a pagar conforme constante do ponto 8.

Tribunal de Contas, em 04 de Junho de 2009

O Conselheiro Relator



(António Manuel Fonseca da Silva)

Os Conselheiros Adjuntos



(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)



(José Manuel Monteiro da Silva)



Tribunal de Contas

ANEXOS



Tribunal de Contas

ANEXO I

TITULARES DO ÓRGÃO DE GESTÃO NOS EXERCÍCIOS DE 2005 A 2007



Tribunal de Contas

Titulares do conselho de administração da BP SRU nos exercícios de 2005 a 2007

<i>TITULAR</i>	<i>CARGO</i>	<i>PERÍODO</i>
Maria Eduarda Casadinho Napoleão	Presidente do Conselho de Administração	15/11/2004 a 31/08/2006
Gonçalo Matos Correia Castro de Almeida Velho	Vogal do Conselho de Administração	15/11/2004 a 31/12/2006
Rolando José Ribeiro Borges Martins	Vogal do Conselho de Administração	15/11/2004 a 14/06/2005
Miguel Lopes Dias Morais Palmeiro	Vogal do Conselho de Administração	07/07/2005 a 31/10/2006
Pedro Manuel Cruz Roseta	Presidente do Conselho de Administração	02/02/2007 a 31/12/2007
Teresa Margarida Valdez Saraiva Lancinha Domingues	Vogal do Conselho de Administração	02/02/2007 a 31/12/2007
Amílcar Augusto Contel Martins Theias	Vogal do Conselho de Administração	01/03/2007 a 31/12/2007

Fonte: Respostas da BP SRU ao questionário relativo às remunerações dos titulares do órgão de gestão – Mapa V

Nota: Entre 31/08/2006 e essa data a empresa encontrou-se sem presidente do órgão de administração e, entre 31/12/2006 e 02/02/2007 esteve mesmo sem qualquer administrador em funções.



Tribunal de Contas

ANEXO II

ALEGAÇÕES



Tribunal de Contas

Alegações apresentadas no exercício do princípio do contraditório

Câmara Municipal de Lisboa – Gerência de 2004

António Moreira Marques
Vasco Seixas Duarte Franco
Rita da Conceição Magrinho
Maria Alexandra Gonçalves
Manuel Baptista Figueiredo

Baixa Pombalina, Sociedade de Reabilitação Urbana, EM

Conselho de Administração BP SRU
Gonçalo Matos C. C. de Almeida Velho
Rolando José Ribeiro Borges Martins
Pedro Manuel Cruz Roseta
Teresa Margarida Valdez S. L. Domingues
Amílcar Augusto Contel Martins Theias

Outras entidades

Sociedade de Revisores Oficiais de Contas “Grant Thornton Portugal”.
Conselho de Administração da EPUL.
