

Tribunal de Contas

Auditoria de Gestão Financeira
à Componente 1 do
Programa Polis
(Operações integradas de requalificação
urbana e valorização ambiental)



Relatório de Auditoria n.º 21/2004-2ª Secção
Junho de 2004



PROCESSO N.º 28/03-AUDIT

**RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 21/2004-2ª Secção**

**Auditoria de Gestão Financeira
à Componente 1 do
Programa Polis
(Operações integradas de requalificação
urbana e valorização ambiental)**



ÍNDICE

ÍNDICE.....	5
ÍNDICE DE QUADROS.....	6
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	6
GLOSSÁRIO E SIGLAS UTILIZADAS.....	7
FICHA TÉCNICA	9
1 – SUMÁRIO	11
1.1 – SÍNTESE DAS OBSERVAÇÕES / CONCLUSÕES	11
1.2 – RECOMENDAÇÕES	14
2 – INTRODUÇÃO.....	16
2.1 – ÂMBITO E OBJECTIVOS	16
2.2 – ENQUADRAMENTO NORMATIVO	16
2.3 – ENTIDADES JUNTO DAS QUAIS DECORREU A AUDITORIA.....	17
2.4 – SÍNTESE METODOLÓGICA	17
2.5 – CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES.....	17
2.6 – AUDIÇÃO DAS ENTIDADES EM CUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO	18
3 – ENQUADRAMENTO DO POLIS.....	19
3.1 – ESTRUTURA.....	19
3.2 – OBJECTIVOS E LINHAS ESTRATÉGICAS	20
3.3 – BENEFICIÁRIOS/TIPOLOGIA DOS PROJECTOS.....	20
3.4 – ORGANOGRAMA	21
3.5 – PROCESSO DE DECISÃO.....	21
4 – DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA	23
4.1 – CONCEPÇÃO/REGULAMENTAÇÃO.....	23
4.1.1 – <i>Quadro legal da realização do Programa e de cada intervenção</i>	23
4.1.2 – <i>Análise do modelo adoptado</i>	23
4.1.2.1 – Vertente organizacional.....	23
4.1.2.2 – Vertente estratégica	24
4.1.2.2.1 – O escasso financiamento local	24
4.1.2.2.2 – Concentração relativa do investimento na região de Lisboa e Vale do Tejo (NUT II).....	24
4.1.2.3 – Vertente financeira	25
4.1.2.4 – Vertente inter-departamental.....	26
4.2 – PLANEAMENTO.....	26
4.2.1 – <i>Compatibilidade dos planos estratégicos das intervenções com o plano financeiro global</i>	26
4.2.2 – <i>Alterações e reprogramações das intervenções</i>	27
4.3 – COORDENAÇÃO DAS INTERVENÇÕES	27
4.3.1 – <i>A missão do Coordenador Nacional</i>	27
4.3.2 – <i>O suporte financeiro da coordenação</i>	28
4.3.2.1 – Ajuste directo de consultores.....	28
4.3.2.2 – Contratação com terceiros visando a consultadoria de um indivíduo determinado	29
4.3.2.3 – O detalhe e a concretização do objecto de uma contratação	30
4.3.3 – <i>A emissão de orientações globais pela coordenação</i>	31
4.3.4 – <i>Acções de divulgação do Programa Polis</i>	31
4.3.5 – <i>Processo de decisão e operacionalidade dos intervenientes</i>	31
4.4 – EXECUÇÃO	32

4.4.1 –	<i>Financiamento das intervenções Polis</i>	32
4.4.1.1 –	Investimento global do Polis	33
4.4.1.2 –	Financiamento do investimento	33
4.4.1.3 –	Distribuição do investimento	36
4.4.1.4 –	Investimento, realização e financiamento comunitário	36
4.4.1.5 –	Movimentação dos fundos comunitários	38
4.4.1.6 –	Verbas recebidas até 30 de Setembro de 2003	39
4.4.1.7 –	Subscrição e realização do capital social	41
4.4.2 –	<i>Execução física das intervenções Polis</i>	42
4.5 –	ACOMPANHAMENTO	44
5 –	EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS	45
6 –	DETERMINAÇÕES FINAIS	45
ANEXO A –	APÊNDICE SOBRE EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS	47
A.1 –	EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS	47
A.2 –	IMPUTAÇÃO DA RESPONSABILIDADE	48
A.3 –	EVIDÊNCIA E PROVA	48
ANEXO B –	QUADROS	51
B.1 –	FINANCIAMENTO DO PLANO ESTRATÉGICO	51
B.2 –	MOVIMENTAÇÃO DE FUNDOS COMUNITÁRIOS	52
B.3 –	MOVIMENTAÇÃO DE FUNDOS COMUNITÁRIOS II	53
B.4 –	FINANCIAMENTO RECEBIDO ATÉ 30/09/03	54
ANEXO C –	SÍNTESE DO QUADRO NORMATIVO	55
ANEXO D –	NOTA DE EMOLUMENTOS	59
ANEXO E –	RESPOSTAS DAS ENTIDADES AUDITADAS	61

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 –	FINANCIAMENTO DO INVESTIMENTO REPROGRAMADO	34
QUADRO 2 –	INVESTIMENTO PREVISTO – REALIZADO – COBERTURA POR FUNDOS COMUNITÁRIOS	37
QUADRO 3 –	MOVIMENTAÇÃO GLOBAL DOS FUNDOS	38
QUADRO 4 –	CAPITAL SOCIAL DAS SOCIEDADES POLIS	41
QUADRO 5 –	EXECUÇÃO FÍSICA DA INTERVENÇÃO	43

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICOS 1 e 2 –	FINANCIAMENTOS PREVISTOS NO PLANO ESTRATÉGICO E NA REPROGRAMAÇÃO	33
GRÁFICO 3 –	DISTRIBUIÇÃO DO INVESTIMENTO POLIS	36
GRÁFICO 4 –	DISTRIBUIÇÃO DO FINANCIAMENTO RECEBIDO	39
GRÁFICO 5 –	FINANCIAMENTO E REALIZAÇÃO DO INVESTIMENTO	40



GLOSSÁRIO E SIGLAS UTILIZADAS

AIBT	Acções integradas de base territorial – Eixo 2 dos POR
Casa da Música	Casa da Música, S.A.
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
Componente Comunitária	Parte do apoio concedido com origem em fundos comunitários (em geral 75% do apoio)
Componente Nacional	Parte do apoio concedido com origem em fundos públicos nacionais (em geral 25% do apoio)
Coordenador Nacional	Coordenador Nacional do Programa Polis
DA III	Terceiro Departamento de Auditoria da Direcção-Geral do Tribunal de Contas
DGDR	Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional
DGOTDU	Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
DGT	Direcção-Geral do Tesouro
Empresas gestoras	Empresas que asseguram a área operativa do funcionamento das intervenções
Ex-DRAOT	Ex-Direcção Regional do Ambiente e do Ordenamento do Território
Ex-MAOT	Ex-Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território
FRDP	Fundo de Regularização da Dívida Pública
Gabinete Coordenador	Gabinete Coordenador Nacional do Programa Polis
Gabinete do Ministro	Gabinete do Ministro das Cidades, do Ordenamento do Território e do Ambiente
Gestor do PO	Gestor de Programa Operacional do QCA III
ICN	Instituto de Conservação da Natureza
IPPAAR	Instituto de Protecção do Património Arquitectónico e Arqueológico
IRD	Intervenções da Administração Central regionalmente desconcentradas – Eixo 3 dos POR
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
MCOTA	Ministério das Cidades, do Ordenamento do Território e do Ambiente
OE	Orçamento do Estado
Parque Expo	Sociedade Parque Expo 98, S.A.
PDR	Plano de Desenvolvimento Regional
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
Plano estratégico	Documento de base de cada intervenção, que inclui uma estimativa dos custos das várias acções
POA	Programa Operacional do Ambiente
POR	Programas Operacionais Regionais
Porto 2001	Sociedade Porto 2001, S.A.
Projecto	Unidade documental que suporta cada candidatura ao apoio
QCA III	Terceiro quadro comunitário de apoio (2000/2006)

Secretário-Geral	Secretário-Geral do Ministério das Cidades, do Ordenamento do Território e do Ambiente
SGMCOTA	Secretaria-Geral do Ministério das Cidades, do Ordenamento do Território e do Ambiente
Sociedades Polis	Sociedades constituídas para a gestão de 22 das intervenções previstas, com capital social do Estado e do Município onde decorre a intervenção



FICHA TÉCNICA

AUDITORIA DE GESTÃO FINANCEIRA À COMPONENTE 1 DO PROGRAMA POLIS (OPERAÇÕES INTEGRADAS DE REQUALIFICAÇÃO URBANA E VALORIZAÇÃO AMBIENTAL)			
EQUIPA DE AUDITORIA			
	TÉCNICOS	CATEGORIA	QUALIFICAÇÃO
CHEFIAS DA III	Abílio de Matos	Auditor-Coordenador	Licenciado em Economia
	João Caracol Miguel	Auditor-Chefe	Licenciado em Finanças
AUDITORES	Ana Maria Conceição Silva	Auditora	Licenciada em Gestão de Empresas
	Júlio Gomes Ferreira	Auditor	Licenciado em Direito
	Daphnie Góis	Téc. Ver. Superior Estagiário	Licenciada em Direito
APOIO INFORMÁTICO	Kátia Nobre	Assistente Administrativo	



1 – SUMÁRIO

De acordo com os Programas de Fiscalização da 2ª Secção do Tribunal de Contas para 2003 e 2004, foi realizada a presente auditoria de gestão financeira à Componente 1 do Programa Polis, que visou a análise do modelo financeiro e do modelo de gestão adoptados para este Programa.

A presente acção conjugou a análise de aplicação de fundos comunitários com a análise da aplicação de fundos nacionais de diferentes origens, uma vez que fundos de ambas as proveniências concorrem em conjunto para a realização de um investimento de dimensões assinaláveis, num período de tempo limitado e numa utilização intensiva de dinheiros públicos.

Foram, assim, abrangidos na análise os circuitos próprios da execução dos fundos comunitários e os vários circuitos relativos a fundos nacionais, a saber:

- ◆ Realizações de capital social em sociedades anónimas de capitais integralmente públicos, com origem na administração central e na administração autárquica;
- ◆ Dotações do PIDDAC;
- ◆ Dotações com origem nos orçamentos de autarquias locais;
- ◆ Receitas produzidas pelas próprias intervenções.

A acção centrou-se nos aspectos globais do Programa Polis, bem como na respectiva coordenação nacional, não sendo objecto das análises efectuadas a gestão concreta de cada intervenção. Essa análise será objecto de uma auditoria autónoma, já em curso, na qual serão realizadas acções de verificação física em várias intervenções, bem como verificações de legalidade e regularidade na realização de despesas.

1.1 – Síntese das Observações / Conclusões

1.1.1 – A componente 1 do Programa Polis contempla investimentos na área da requalificação ambiental urbana e coexiste com programas orçamentais com as mesmas finalidades, no âmbito do MCOTA (Ex-MAOT), embora de menor dimensão. É composta de 28 intervenções, cada uma com uma dinâmica própria, facultando sobretudo análises ao conjunto das intervenções e não ao programa na globalidade (Cf. ponto 3).

1.1.2 – Um dos modelos organizativos adoptados passou pela constituição de 22 Sociedades Polis para as quais foram transferidos do FRDP, como realização de capital social, montantes para os quais se não prevê outra finalidade que não a realização das empreitadas e respectivos projectos, com a consequente descaracterização da despesa e a não relevância para o défice orçamental de mais de 100 milhões de euros (Cf. ponto 4.1.2.1).

1.1.3 – A generalidade das intervenções da componente 1 do Programa Polis não associa ao investimento oriundo da Administração Central e dos fundos comunitários montantes significativos de investimento local (Cf. ponto 4.1.2.2.1).

1.1.4 – 30% do volume financeiro do total da componente 1 do Programa Polis foi concentrado na região de Lisboa e Vale do Tejo (NUT II), onde a comparticipação máxima do FEDER é inferior à das restantes regiões, o que acarreta menor possibilidade de captação de fundos comunitários (Cf. ponto 4.1.2.2.2).

1.1.5 – Não foi conseguido o objectivo de associar às intervenções Polis o investimento local de outros departamentos governamentais, o que aumentaria o efeito renovador nas cidades em causa (Cf. ponto 4.1.2.4).

1.1.6 – Não podem ser considerados satisfatórios os resultados obtidos pelo Coordenador Nacional e pelo Gabinete Coordenador na montagem de um sistema de recolha e tratamento de informação que permitisse a monitorização das muitas intervenções em curso.

A reduzida dimensão dos meios humanos afectos e também a inadequação dos meios financeiros com que foi dotada a Coordenação Nacional justificam, pelo menos em parte, que não tenham sido atingidos todos os objectivos previstos (Cf. ponto 4.5).

1.1.7 – No suporte financeiro da coordenação nacional do Programa Polis não foram, de uma forma geral, encontradas irregularidades, verificando-se algumas situações passíveis de gerar responsabilidade financeira, relacionadas com contratações feitas por ajuste directo (Cf. ponto 4.3.2).

1.1.8 – Não foi assegurada a regularidade na transferência dos montantes relativos à realização do capital social das Sociedades Polis: as taxas de realização apuradas são manifestamente baixas denotando incumprimento dos compromissos assumidos pelos accionistas nos estatutos das Sociedades, não tendo o accionista Estado, designadamente, realizado as tranches de Capital Social subscritas e com realização planeada para 2003.

O financiamento previsto na reprogramação através de capital social é, em algumas intervenções, inferior ao capital inicialmente subscrito, pelo que o plano de investimentos das mesmas terá de ser revisto e/ou captados outros financiamentos (Cf. ponto 4.4.1.7).

1.1.9 – O montante de investimentos previsto nos Planos Estratégicos para a componente 1 do programa Polis é de 1 225 809 826,10 euros. Este valor foi posteriormente considerado desadequado à realidade, tendo sido determinada a reprogramação do quadro financeiro pelo Despacho nº 5103/2003, de 24 de Fevereiro, passando a prever-se um investimento global de 1 155 705 663,84 euros. Este valor ainda não foi aprovado, pelo que se encontra por estabilizar o plano de investimentos (Cf. ponto 4.4.1.1).

1.1.10 – As fontes de financiamento previstas para o investimento reprogramado têm a seguinte composição: fundos comunitários (45%), autofinanciamento (23%), Capital Social (17%), PIDDAC (4%), Câmaras Municipais (4%), ajustamentos e reforços do capital social (6%) e outras fontes (1%).

Foram ainda previstos encargos financeiros no valor de 7 600 115 euros, provenientes do previsível recurso a empréstimos, que irão onerar os investimentos.

No global, o financiamento previsto é superior ao investimento e encargos financeiros, beneficiando assim de uma margem de 12 856 630,57 euros (1%) (Cf. ponto 4.4.1.2).

1.1.11 – Na distribuição do investimento pelas intervenções Polis assume maior representatividade a Costa da Caparica (15%), o Cacém (9%) e Viana do Castelo (9%). As restantes intervenções apresentam valores inferiores a 5% do total (Cf. ponto 4.4.1.3).



1.1.12 – Na sua globalidade, o Polis apresentava, em 30/09/03, uma taxa média de realização de 17,90%, sendo de salientar as baixas taxas apresentadas pelas maiores intervenções – Costa da Caparica (6,01%) e Cacém (11,51%) – situação que é manifestamente preocupante, dado que está em causa cerca de um quarto do investimento total previsto na reprogramação (Cf. ponto 4.4.1.4).

1.1.13 – Para assegurar uma parte significativa do financiamento do investimento reprogramado, estão previstas candidaturas a fundos comunitários no total de 520 682 155,67 euros e que representam 45% do mesmo, tendo as candidaturas apresentadas, até 30/09/03, atingido apenas 16,99% (Cf. ponto 4.4.1.4).

1.1.14 – As candidaturas previstas serão apresentadas para co-financiamento aos seguintes Programas Operacionais:

- ◆ POR do Norte, Centro, LVT, Alentejo e Algarve – Eixo 2 (53%);
- ◆ POA (37%);
- ◆ POR do Norte, Centro, LVT, Alentejo e Algarve – Eixo 3 (9%);
- ◆ POR do Norte, Centro, LVT, Alentejo e Algarve – Eixo 1 (1%).

(Cf. ponto 4.4.1.5).

1.1.15 – Tendo como data de referência o final do 3º trimestre de 2003 (30 de Setembro), foi recebido pelas 28 intervenções Polis um total de 177 688 747,94 euros.

Este montante é proveniente das seguintes origens:

- ◆ Estado, através da realização do Capital Social (35,96%);
- ◆ Fundos comunitários (27,51%);
- ◆ Municípios, igualmente através da realização do Capital Social (26,29%).

Estas foram, até àquela data, as três grandes fontes de financiamento do Polis. As restantes receitas têm um peso pouco significativo, sendo de referir que todas as receitas de autofinanciamento (1,38%) são provenientes de uma única intervenção que já se encontra fisicamente concluída (Cf. ponto 4.4.1.6).

1.1.16 – Comparando a taxa de financiamento global do Polis (15,37%) com a taxa de realização (17,90%) pode concluir-se que o financiamento obtido pelo Polis é insuficiente para a cobertura da despesa realizada. É esta a situação na grande maioria das intervenções, as quais apresentam taxas de realização superiores às taxas de financiamento.

Considerando a despesa realizada face ao financiamento obtido, verifica-se ainda que cerca de metade das intervenções apresentam taxas superiores a 100% (Cf. ponto 4.4.1.6).

1.1.17 – Este deficit de financiamento, agravado em especial pela falta de realização de Capital Social em 2003, terá conduzido, segundo informação obtida de uma das Sociedades Polis mais atingidas, a uma situação de não pagamento atempado a fornecedores.

Considerando que as receitas do autofinanciamento são produto dos investimentos realizados e, como tal, surgem após a execução dos mesmos, e tendo ainda em conta que o financiamento comunitário se efectua algum tempo após a realização das despesas, o financiamento das intervenções está, em primeira linha, dependente do Capital Social, pelo que os atrasos na realização do mesmo constituem uma limitação à execução dos investimentos (Cf. ponto 4.4.1.6).

1.1.18 – A análise da execução física das intervenções permite concluir que, relativamente à data prevista para o início, apenas se verificaram atrasos assinaláveis em 3 intervenções, o mesmo não sucedendo relativamente às datas previstas para o seu encerramento, já que estão previstos atrasos consideráveis, muito superiores a 1 ano, na maioria das intervenções.

O encerramento previsto de duas das maiores intervenções – Costa da Caparica e Cacém – apenas em 2007 faz reear que os possíveis atrasos possam pôr em causa a execução e o financiamento destas intervenções no âmbito do QCA III (Cf. ponto 4.4.2).

1.2 – Recomendações

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

1.2.1 – Na concepção de programas de investimentos públicos que impliquem a constituição de sociedades comerciais para as quais se não prevejam proveitos significativos, o respectivo capital social não deve ser instrumento para dotar a sociedade dos meios financeiros destinados à realização do seu objecto social, para não se apresentar, no Orçamento do Estado, como activos financeiros em empresas produtivas, montantes que se destinam a pagar empreitadas e respectivos projectos.

1.2.2 – Quando a cooperação interdepartamental for importante num programa de investimentos públicos, esta deve ser assegurada atempadamente, através de protocolo ou outro instrumento adequado, para garantir o empenho dos vários departamentos, nomeadamente quanto à previsão e execução orçamental.

1.2.3 – O acompanhamento de um programa de investimentos públicos não dispensa a concepção e implementação de um sistema de informação de gestão que garanta a monitorização das várias intervenções, nas vertentes física e financeira.

1.2.4 – A coordenação do Polis deverá providenciar um conjunto de directrizes para o conjunto das intervenções relativamente à produção e tratamento de informação periódica, com vista à alimentação de um sistema de informação de gestão.

1.2.5 – A contratação pública por ajuste directo, quando este não é o procedimento aplicável em razão do valor, deve ser objecto de particular atenção pelos serviços, nomeadamente quanto ao rigor da sua fundamentação, quanto aos procedimentos contratuais adoptados e quanto à plena execução do contrato, sob pena de ser desvirtuado e de se tornar objecto de suspeição um tipo de procedimento, previsto na lei, e que, consequentemente, os serviços podem utilizar sempre que se revele adequado.

1.2.6 – O Estado e os Municípios, enquanto subscritores do Capital Social das Sociedades Polis, deverão providenciar pelo cumprimento atempado das suas obrigações, nomeadamente quanto à plena realização do Capital subscrito.



1.2.7 – A realização de um programa de investimentos públicos de grandes dimensões implica a co-responsabilização de todos os intervenientes no cumprimento da respectiva programação física e financeira, não podendo a dimensão justificar atrasos no progresso dos trabalhos.

1.2.8 – A adopção de novas modalidades de gestão da administração pública, ainda não testadas a nível nacional, deve ser feita em experiências-piloto que permitam o levantamento das inerentes dificuldades e dos meios adequados à sua correcção e não em programas de investimento público de grandes dimensões, em que os pequenos ajustamentos se cifram em milhões de euros.

2 – INTRODUÇÃO

Nos Programas de Fiscalização da 2ª Secção para 2003 e 2004, aprovados, respectivamente, pela Resolução n.º 8/02 – 2ª Secção, de 12 de Dezembro, e pela Resolução n.º 5/03 – 2ª Secção, de 11 de Dezembro, encontravam-se previstas duas auditorias à Componente 1 do Programa Polis (Acções 11/DAIII/PF2003 e 11/DAIII/PF2004).

A primeira, dedicada a uma abordagem global da Componente 1 do Programa Polis, visa a análise dos modelos adoptados para a gestão e financiamento das intervenções e a apresentação de um ponto de situação quanto ao conjunto das intervenções. Nesta fase também se entendeu oportuno realizar as verificações relativas à coordenação nacional do Programa Polis.

A segunda acção, já em curso, será dedicada à verificação física dos investimentos e dos instrumentos jurídicos e financeiros adoptados, em concreto, por um conjunto de intervenções que se pretende representativo das 28 intervenções em causa.

2.1 – Âmbito e objectivos

A presente acção, como acima foi referido, pretende apresentar uma visão global da Componente 1 do Programa Polis. Foi, assim, recolhida informação sobre todas as 28 intervenções em curso, que foi objecto de análise e que fundamenta as conclusões apresentadas. Foi ainda analisada a documentação de suporte à coordenação nacional, que foi objecto de verificação jurídica e financeira.

O objectivo estratégico definido no Plano Global de Auditoria foi a análise do modelo financeiro e do modelo de gestão adoptados para o Programa Polis. Na prossecução deste objectivo foram definidos como Objectivos Operacionais, determinar:

- ◆ os desvios ao Plano financeiro aprovado;
- ◆ a existência de aderência entre o modelo implementado e as normas legais e regulamentares;
- ◆ os constrangimentos à execução das intervenções;
- ◆ que correcções permitiriam atingir ganhos de eficácia.

2.2 – Enquadramento normativo

O conjunto de normas relativo ao Programa Polis é relativamente extenso, pelo que se apresenta no Anexo C ao presente relatório uma síntese do quadro normativo. A um pequeno conjunto de normas globais seguiu-se a publicação de Decretos-Leis individuais para 22 intervenções, e a celebração de contratos-programa entre os municípios e a Direcção-Geral do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano no que se refere, segundo a informação do Gabinete Coordenador Nacional, às intervenções de menor expressão financeira.

O desenvolvimento da auditoria implicou ainda o recurso às normas de contratação pública, à lei quadro das privatizações e outros diplomas relativos às finanças públicas.



2.3 – Entidades junto das quais decorreu a auditoria

A presente auditoria decorreu junto das seguintes entidades:

- ◆ Coordenador Nacional do Programa Polis e Gabinete Coordenador do Programa Polis;
- ◆ Secretaria-Geral do Ministério das Cidades, do Ordenamento do Território e do Ambiente.

O cumprimento do Programa da Auditoria acarretou ainda a obtenção de informação e, por vezes, a deslocação às entidades gestoras das 28 intervenções da Componente 1 do Programa Polis, bem como à Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, à Direcção-Geral do Tesouro e junto da Gestora do Programa Operacional do Ambiente e dos Gestores dos Programas Operacionais Regionais.

2.4 – Síntese metodológica

Tendo em conta os Objectivos Operacionais acima referidos, o programa de auditoria foi organizado por áreas correspondentes a cada etapa do processo de concepção do programa - estruturação, planeamento, execução e acompanhamento - que correspondem a um ou vários objectivos operacionais, nos termos a seguir esquematizados:

	ÁREA	Objectivo operacional correspondente
A	Concepção/regulamentação;	b), d)
B	Planeamento das intervenções;	a), b), d)
C	Coordenação das intervenções	b), d)
D	Execução física e financeira;	a), c)
E	Acompanhamento de cada intervenção e do programa na globalidade;	a), c), d)

O programa foi delineado com base nos elementos reunidos na fase preliminar. Foram efectuadas entrevistas com os responsáveis e intervenientes na concepção, estruturação e acompanhamento do Programa. Foi efectuada a recolha e tratamento da informação física e financeira disponível.

Nesta acção não se revelou necessária a adopção de amostragens, já que, em relação à visão geral da Componente 1 do Programa Polis, a recolha de elementos foi global, tendo sido elaborados mapas de remessa de informação que foram enviados e recebidos de todas as intervenções envolvidas. Em relação às verificações relativas à coordenação nacional, a sua extensão não justificava a elaboração de amostragens, pelo que todos os documentos de despesa arquivados na Secretaria-Geral foram revistos pela equipa de auditoria.

2.5 – Condicionantes e limitações

A acção decorreu regularmente, tendo a equipa de auditoria sido dotada dos meios necessários ao seu desenvolvimento. Regista-se a boa vontade e colaboração dos técnicos e responsáveis envolvidos.

Note-se que, decorrendo a componente 1 do Programa em 28 locais, ao longo do país, e dadas as dificuldades evidenciadas pelo Gabinete Coordenador na manutenção de um registo actualizado da

evolução das várias intervenções, foi necessário recorrer a contactos intervenção-a-intervenção para a realização da presente acção.

Estes contactos incluíram a elaboração de vários mapas de recolha de informação, que foram remetidos às empresas gestoras das intervenções e que foram devolvidos por estas com os elementos solicitados. Várias das empresas contactadas necessitaram de preparar os elementos solicitados, o que foi objecto de acompanhamento próximo pela equipa de auditoria, dada a necessidade de prestar esclarecimentos e esclarecer conceitos que vários dos intervenientes aparentaram dominar com dificuldade.

2.6 – 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:

- ◆ Gabinete de Sua Excelência o Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente;
- ◆ Coordenador Nacional do Programa Polis;
- ◆ Secretaria-Geral do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente;
- ◆ Direcção-Geral do Tesouro e à Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano.

Os auditados responderam dentro do prazo concedido pelo Tribunal, apresentando as suas alegações. Na generalidade, não contestaram as conclusões obtidas na presente auditoria, referindo mesmo uma das respostas que a análise feita pela equipa de auditoria foi globalmente ajustada, detectando questões relevantes e pertinentes para a reflexão sobre o enquadramento e os procedimentos de gestão do Programa Polis, e uma outra que a auditoria fez uma avaliação bastante correcta do Programa nos seus aspectos fundamentais, tanto positivos, como nos problemas subsistentes.

A fim de dar expressão plena ao exercício do contraditório, as respostas dos auditados são apresentadas no Anexo E 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

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 contribuir para o respectivo desenvolvimento.

Trata-se de um programa de investimentos plurianual, basicamente com incidência no período 2000-2006, que prevê a soma de financiamentos do Estado, dos Municípios e, sobretudo, de fundos comunitários, a par de uma parcela de autofinanciamento, de modo a executar as acções previstas nos planos estratégicos definidos para cada intervenção.

Note-se que o Programa Polis não veio repensar e substituir os investimentos em requalificação urbana e consolidação do sistema urbano nacional do MCOTA (Ex-MAOT), integrando num único programa plurianual o esforço do Estado neste domínio. Mantêm-se os investimentos nos programas “Requalificação Urbana” e “Consolidação do Sistema Urbano Nacional e Apoio à Execução dos PDMS”, executados pela DGOTDU, que, aliás, incluem alguns projectos destinados à componente 2 do Polis.

O montante global previsto de investimentos na Componente 1 do Programa Polis é de 1 155 milhões de euros no período 2000-2006, o que será objecto de análise detalhada no ponto 4.4.

3.1 – Estrutura

A estrutura adoptada inclui:

- ◆ Um **Coordenador Nacional** e o respectivo Gabinete, com funções de articulação das várias intervenções, de abordagem e orientação técnica de questões comuns a todas as intervenções e de representação do accionista Estado junto das sociedades Polis. Compete-lhe ainda emitir obrigatoriamente um parecer sobre cada candidatura entregue às diversas linhas de financiamento.
- ◆ **Sociedades Polis** – As 22 Sociedades Polis actualmente existentes possuem uma estrutura interna mínima que se limita ao poder decisório (Órgãos Sociais) e respectivo apoio. O modelo adoptado prevê o “*out-sourcing*” na área operativa da sociedade.
- ◆ **Prestação de Serviços de Gestão** – O “*out-sourcing*” traduziu-se na contratação de várias empresas de gestão de projectos. A previsão legal da entrega da gestão de dez das intervenções à Parque Expo reduziu o universo de empresas intervenientes. A generalidade das funções técnicas ficaram entregues a estas empresas.
- ◆ **Tutela conjunta** – As Sociedades Polis estão sob tutela conjunta dos Ministros do Estado e das Finanças e das Cidades, do Ordenamento do Território e do Ambiente.
- ◆ **Municípios e Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU)** – Em cinco das intervenções da Componente 1 não foram constituídas Sociedades Polis. Nestes casos cabe ao Município assegurar o desenvolvimento da intervenção à luz de um contrato programa estabelecido com a DGOTDU.

- ◆ **Porto 2001** – A intervenção Polis relativa à cidade do Porto foi entregue directamente à gestão desta empresa, à qual, entretanto, sucedeu a Casa da Música.

3.2 – Objectivos e Linhas Estratégicas

Segundo a Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2000, de 15 de Maio, os objectivos do programa são assim resumidos: “...*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. (...)*”

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”.*

3.3 – Beneficiários/Tipologia dos projectos

Os beneficiários dos fundos disponibilizados no quadro do Programa Polis são os municípios, que, por via da constituição de sociedades ou através da assinatura de contratos-programa, estabelecem uma parceria com o Estado para a realização das intervenções.

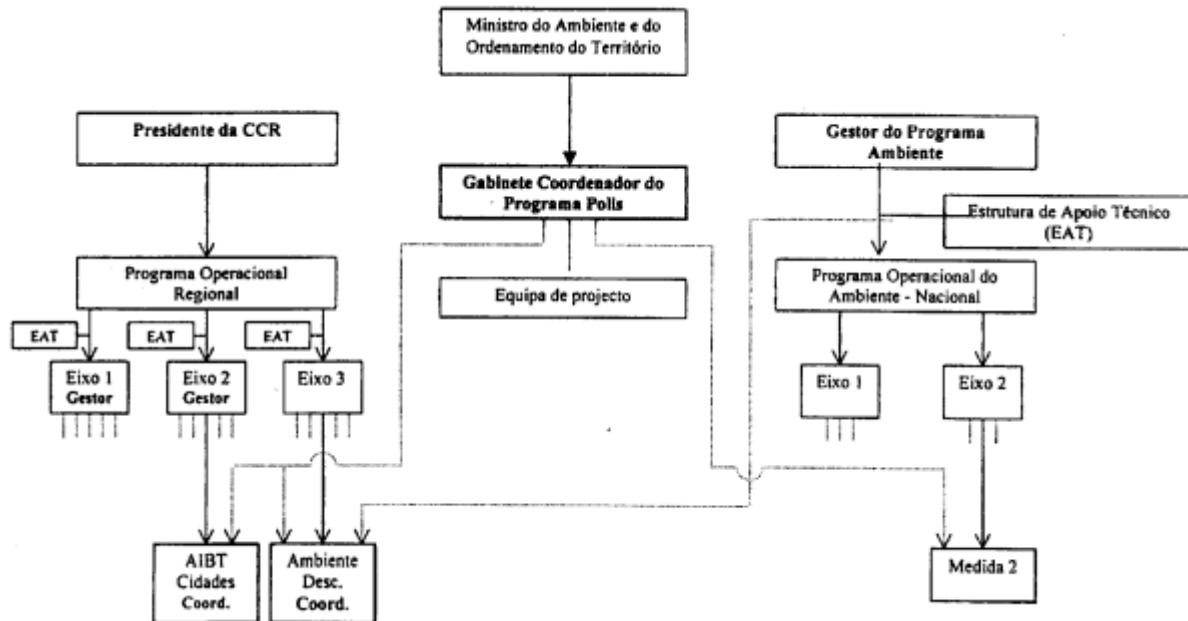
A tipologia de projectos é diversa, podendo ser descrita da forma seguinte:

- ◆ Quanto à dimensão financeira:
 - ◇ 3 Intervenções de muito grande dimensão (>90 Milhões de euros);
 - ◇ 7 Intervenções de grande dimensão (>45 Milhões de euros<90 Milhões de euros);
 - ◇ 13 Intervenções de mediana dimensão (>15 Milhões de euros<45 Milhões de euros);
 - ◇ 5 Intervenções de pequena dimensão (<15 Milhões de euros).
- ◆ Quanto ao tipo de instrumento jurídico no qual assenta a parceria:
 - ◇ Em 22 Intervenções foi constituída uma Sociedade Polis;



- ◇ Em 9 Intervenções foi celebrado um protocolo entre o Município e a DGOTDU¹;
- ◇ 1 Intervenção foi entregue directamente a uma entidade gestora pré-existente.

3.4 – Organograma



3.5 – Processo de decisão

ACTO	INICIATIVA/COMPETÊNCIA	SUPERVISÃO/APROVAÇÃO
------	------------------------	----------------------

Fase de recepção, análise e aprovação de candidaturas a intervenção

Candidatura	Município	
Parecer sobre a candidatura	Gabinete Coordenador – “Out-sourcing”	
Aprovação	Proposta do Gabinete Coordenador	Homologação do membro do Governo.

Fase de definição instrumental da intervenção

Proposta de diploma para a constituição da sociedade	Gabinete Coordenador Município	Aprovação governamental
Contrato-programa	DGOTDU Município e, eventualmente, entidade gestora	Homologação do membro do Governo.

Fase de contratação da operação em “out-sourcing”

Contratação da operação	Sociedade Polis	
-------------------------	-----------------	--

¹ Das quais 4 também foram objecto da constituição de uma Sociedade Polis.

ACTO	INICIATIVA/COMPETÊNCIA	SUPERVISÃO/APROVAÇÃO
-------------	-------------------------------	-----------------------------

Fase de desenvolvimento da intervenção

Operações materiais	Empresas gestoras contratadas/Município	
Gestão da intervenção	Sociedades Polis/Municípios	
Candidatura a apoio comunitário	Sociedades Polis/Municípios	
Apreciação da candidatura	Programas Operacionais do QCA	
Parecer sobre as candidaturas	Gabinete Coordenador	
Aprovação das candidaturas	Programas Operacionais do QCA	Homologação do membro do Governo.



4 – DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA

4.1 – Conceção/Regulamentação

4.1.1 – Quadro legal da realização do Programa e de cada intervenção

O Programa Polis foi criado, em 15 de Maio de 2000, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2000. Um ano depois estavam concluídos e aprovados os Decretos-Leis relativos às 17 intervenções da linha 1, estando 8 já concluídos mesmo antes do final do ano de 2000. Tendo em conta o processo negocial envolvido, este facto é um elemento positivo, tanto mais quanto a celeridade na aprovação do enquadramento legal tem sido sempre realçado como um dos factores de regularidade no desenrolar de programas plurianuais de grande dimensão.

Relativamente ao modelo legal adoptado, o Tribunal de Contas, no Acórdão n.º 126/2001, da 1ª Secção, exprimiu as suas reservas quanto à criação das Sociedades Polis através de diploma legal, tendo tal situação sido comunicada ao Ministério Público. Segundo a doutrina do referido Acórdão, a possibilidade de criação de sociedades de direito privado por via legal estaria afastada pelo Decreto-Lei n.º 558/99, que remete tal constituição para o Código das Sociedades Comerciais.

4.1.2 – Análise do modelo adoptado

Dado que o modelo adoptado para a implementação do Programa Polis foi um modelo inovador, revela-se oportuno proceder à sua análise quanto aos seus aspectos organizacionais, estratégicos, financeiros e interdepartamentais.

4.1.2.1 – Vertente organizacional

O modelo adoptado assenta em 28 centros de decisão locais, dos quais 22 são sociedades expressamente constituídas para o efeito e 6 são municípios, um dos quais em parceria com uma sociedade já existente (Porto 2001).

As 22 sociedades são criadas com o único fim de executar a intervenção: De um modo geral, o seu objecto social é “*o desenvolvimento de acções estruturantes em matéria de valorização e requalificação ambiental e urbana, dinamização de actividades turísticas, culturais e desportivas e outras intervenções que contribuam para o desenvolvimento económico e social da respectiva área de intervenção*” e a sua duração fica condicionada à realização completa do seu objecto contratual, não podendo prolongar-se para além de uma data que varia entre 30 de Junho de 2003 e 30 de Junho de 2007 (1 em 2003, 7 em 2004, 4 em 2005, 9 em 2006 e 1 em 2007).

As referidas sociedades são apenas compostas pelos respectivos órgãos de gestão, estando a área operativa da sociedade entregue em “*out-sourcing*” a empresas gestoras de projectos. Este “*out-sourcing*” foi por força do diploma que constitui a sociedade, conferido à Parque Expo nas dez maiores intervenções. Esta adjudicação legal, sem ter sido precedida de concurso, também suscitou reservas ao Tribunal de Contas, no Acórdão anteriormente citado, quanto à sua admissibilidade legal, e, em consequência, quanto à sua elegibilidade para participação comunitária, o que é um pressuposto para a generalidade das despesas orçamentadas nas intervenções Polis.

Nas restantes 6 intervenções o modelo seguido foi o da celebração de um contrato-programa entre o Estado e o Município, o que tem sido o modelo tradicional de cooperação entre entidades públicas para o desenvolvimento local.

A adopção de um modelo organizacional inovador não constitui, por si, um motivo de censura, pois a organização administrativa é uma realidade dinâmica e a busca de modelos organizacionais mais eficazes é determinante para o desenvolvimento da Administração Pública. Já pode, porém, ser objecto de alguma reserva o facto deste modelo de gestão estar a ser experimentado num programa de investimentos públicos de mais de mil milhões euros e não num projecto-piloto de onde se pudessem extrair ensinamentos e avaliar os benefícios

Verifica-se que, face a intervenções de complexidade agravada – com questões de índole social envolvidas, por exemplo – o modelo adoptado, até à data, não apresenta mais eficácia que o modelo tradicional de cooperação entre Estado e Municípios, através de contrato-programa. Por outro lado, o aumento de intervenientes no processo decisório será sempre sinónimo de menor agilidade de procedimentos.

4.1.2.2 – Vertente estratégica

4.1.2.2.1 – O escasso financiamento local

Um dos objectivos do Programa Polis é o de apresentar um conjunto de intervenções exemplares de requalificação ambiental urbana, mobilizando, na prossecução desse objectivo, um conjunto de meios financeiros oriundos do Estado ou do Quadro Comunitário de Apoio, que, normalmente, não estão à disposição dos Municípios. Por outro lado, a generalidade das intervenções do Programa Polis não associa ao investimento público montantes significativos de investimento local.

4.1.2.2.2 – Concentração relativa do investimento na região de Lisboa e Vale do Tejo (NUT II)

A disseminação pelo território nacional das intervenções Polis ou, pelo contrário, a sua concentração em determinadas zonas do país é um debate que perde alguma da sua relevância na análise da Componente 1 do Programa Polis, pois as intervenções de recuperação ambiental urbana são claramente locais, sendo pouco plausível que destas intervenções se extraíam efeitos de sinergia entre cidades, a não ser em eventuais intervenções dirigidas à zona limítrofe de duas cidades confinantes.

Regista-se a opção de concentrar cerca de 30% do volume financeiro do total da componente 1 do Programa Polis na região de Lisboa e Vale do Tejo, onde a comparticipação máxima do FEDER é inferior à das restantes regiões, o que acarreta menor possibilidade de captação de fundos comunitários. O investimento público nacional aplicado na região de Lisboa e Vale do Tejo só faculta a comparticipação (média) em 55 % de fundos comunitários, quando facultaria a comparticipação (média) em 75 % nas restantes regiões.



4.1.2.3 – Vertente financeira

O financiamento público nacional do Estado das intervenções Polis é feito através da realização do capital social das Sociedades Polis, segundo o calendário definido para cada uma no Decreto-Lei que as institui. Os montantes destinados às empreitadas e aos estudos necessários que o Estado se comprometeu a assegurar nas várias intervenções Polis são entregues como entradas para realização do capital social de cada Sociedade Polis.

Assim, sem qualquer expectativa de receitas superiores às despesas, o património das Sociedades Polis, que se limita à realização do capital social pelos sócios, é consumido na realização das empreitadas e restantes despesas previstas até à liquidação final das sociedades.

Esta solução acarreta a descaracterização dos respectivos montantes no Orçamento de Estado, que deveriam estar classificados como investimentos PIDDAC e que, assim, passam a figurar como transferências do FRDP, sem nenhum detalhe que os associe a um investimento do Estado em obras concretas, no âmbito das suas funções nos domínios do ambiente e da requalificação urbana.

Tal situação implica uma leitura dos mapas orçamentais que associa estas transferências do FRDP a participações no capital social de empresas do sector produtivo, como, aliás, prevê a lei-quadro das privatizações, participações que se deveriam traduzir num determinado activo financeiro, num bem do qual o Estado fosse titular e que pudesse manter ou alienar na gestão do seu património financeiro.

Acresce que as transferências do FRDP para realização do capital social de sociedades são, formalmente, despesas relativas a activos financeiros, as quais a lei manda não considerar para efeitos do cômputo do saldo global do fundo, o que significa que tais despesas não terão relevância para o défice orçamental. Ora, tal não aconteceria se as despesas relativas às intervenções Polis fossem inscritas no PIDDAC.

Pretendendo-se a criação das Sociedades Polis, nada obstará a que elas fossem criadas com o capital social adequado ao seu funcionamento, que poderia ser o capital social mínimo. Tal representaria aproximadamente 1 100 000 € (221 000 contos), o que significa menos de 1,01 % dos 109 milhões de euros (22 milhões de contos) necessários para realizar na íntegra a parte do Estado no capital social das Sociedades Polis. Os restantes 107,09 milhões de euros (20,9 milhões de contos) deveriam ser objecto de contratos programa entre o Estado e as Sociedades Polis, e ser devidamente inscritos no PIDDAC do MCOTA.

O Director-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, nas suas alegações, refere que “(...) só em finais de 2001, com a publicação do Decreto-Lei nº 319/2001, de 10 de Dezembro, passou a ser legalmente possível a celebração de contratos –programa entre a administração central e as empresas de capitais públicos, no âmbito da cooperação técnica e financeira entre o Estado e as Autarquias locais. À data do lançamento do Programa Polis encontrava-se em vigor a versão inicial do Decreto-Lei nº 384/87, de 24 de Dezembro, pelo que a solução adoptada para a transferência de verbas, relativas à comparticipação nacional no Polis, para as sociedades, modelo organizacional eleito, foi grandemente ditada pelos constrangimentos legais existentes”.

Salienta-se, no entanto, que quatro das Sociedade Polis foram já constituídas depois da alteração da legislação referida e, nem por isso, foi adoptado um modelo diferente de financiamento.

4.1.2.4 – Vertente inter-departamental

A Resolução n.º 26/2000, de 15 de Maio, previa a cooperação interdepartamental como forma de potenciar o efeito das intervenções Polis, ao “(...) *determinar que em torno de cada intervenção, para além da participação do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território em parceria com as câmaras municipais, os outros ministérios articular-se-ão, na esfera das respectivas áreas de intervenção, no sentido de darem a sua contribuição para potenciar os resultados da intervenção*”. Assim, para além da parceria Estado-Autarquias, previa-se um incremento alargado da acção do Estado, para além da área do Ambiente, através do empenho paralelo dos seus restantes departamentos em ordem a aumentar o efeito renovador.

Os vários departamentos governamentais possuem, ao longo do país, um número significativo de instalações cuja remodelação ou reinstalação fariam sentido como complemento ou mesmo como parte integrante da intervenção Polis respectiva. Para além disto, as intervenções Polis, ao incidirem sobretudo em zonas centrais e melindrosas das cidades, carecem da intervenção técnica de serviços públicos de diversas áreas, na autorização dos projectos.

Casos há em que a própria intervenção inclui a disponibilização de terrenos ou construções da titularidade do Estado ou de outras pessoas colectivas públicas dependentes de outro ministério ou de outro membro do Governo.

Todavia, segundo informação recolhida junto do Gabinete Coordenador, não se verificaram intervenções visíveis de outros departamentos do Estado em paralelo com as intervenções Polis. Os poucos casos em que alguma cooperação foi prometida acabaram sem concretização, alegadamente devido a contingências orçamentais.

4.2 – Planeamento

4.2.1 – Compatibilidade dos planos estratégicos das intervenções com o plano financeiro global

Inicialmente, o plano financeiro global do Programa Polis previa um investimento de cerca de 800 milhões de euros (160 milhões de contos) para o período 2000-2006. Segundo informação do Gabinete Coordenador, esta previsão foi prontamente corrigida para cerca de 1000 milhões de euros (200 milhões de contos) ficando este montante constituído como tecto financeiro máximo do Programa Polis.

Todas as questões entretanto levantadas – taxa de IVA aplicável, elegibilidade da remuneração da Parque Expo, taxa reduzida de comparticipação comunitária na região LVT – tiveram de ter em consideração este tecto financeiro fixo.

Assim, segundo o Gabinete Coordenador, foi sempre deixado muito claro aos responsáveis pelas intervenções que não haveria alterações nos planos estratégicos que importassem aumento do custo total da intervenção.



4.2.2 – Alterações e reprogramações das intervenções

Como já foi aflorado no ponto anterior, as alterações e reprogramações das intervenções só foram aceites na medida em que não importassem aumento no respectivo plano financeiro. As restantes alterações prenderam-se com a programação temporal e com os projectos previstos na intervenção (Cf. ponto 4.4.1.2).

A generalidade das intervenções foi objecto de reprogramação. Desde logo a incerteza em relação à taxa de IVA aplicável às empreitadas conduziu a que, primeiramente, tivesse sido sugerido aos responsáveis pelas intervenções que considerassem a taxa normal de 19%. Tal acarretou que muitos responsáveis reduzissem o número de projectos, para não ferir o tecto financeiro. Depois, após a definição de que a taxa aplicável seria a de 5%, foi de novo necessário reprogramar, agora, eventualmente, alargando ou repondo os projectos iniciais.

4.3 – Coordenação das intervenções

4.3.1 – A missão do Coordenador Nacional

A missão do Coordenador Nacional está claramente definida no n.º 2 da Resolução n.º 58/2000 (2.ª série) de 16 de Maio, nos seguintes termos:

“Compete ao Coordenador do Programa Polis, no período de 2000 a 2003:

- a) Promover acções de divulgação dos objectivos, das oportunidades e dos resultados do Programa Polis;*
- b) Participar na análise das intenções de investimento enquadráveis no Programa Polis e no aconselhamento dos promotores;*
- c) Estabelecer os contactos com os serviços do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território e com os responsáveis pelas intervenções operacionais incluídas no QCA III que sejam consideradas necessárias para a consecução dos objectivos do Programa Polis e da sua eficácia;*
- d) Formular pareceres sobre os projectos enquadráveis no Programa Polis e candidatos a financiamento a intervenções operacionais incluídas no QCA III;*
- e) Promover a articulação das acções enquadráveis no Programa Polis, dos respectivos financiamentos e das necessárias sinergias;*
- f) Apoiar as intervenções operacionais incluídas no QCA III nas acções necessárias à fundamentação das correcções a propor aos órgãos responsáveis pela execução do QCA III, no sentido de melhorar a eficiência na prossecução dos objectivos do Programa Polis;*
- g) Recolher e tratar a informação relativa aos indicadores e estatísticas de acompanhamento dos projectos enquadráveis no Programa Polis;*
- h) Promover a avaliação dos progressos realizados no âmbito do Programa Polis;*
- i) Participar na orientação e na realização de estudos, conferências e outros eventos relativos às cidades”.*

Verificou-se que, de uma forma geral, tais funções foram asseguradas pelo Coordenador Nacional e pelo respectivo Gabinete, sendo, porém de referir que, quanto à recolha e tratamento de informação para acompanhamento das intervenções, os resultados conseguidos não podem ser considerados satisfatórios.

Nas alegações apresentadas pelo Coordenador Nacional do Programa Polis, na parte elaborada pelo anterior Coordenador Nacional, refere-se que: “(...) Poucos programas com a dimensão e complexidade do

Polis terão sido geridos por uma equipa tão diminuta e com base em vínculos tão precários” . E também que: “(...) Pode ainda ser referido que o modelo de monitorização e acompanhamento mais adequado para o Polis é susceptível de controvérsia. O programa foi criado com uma orientação de subsidiaridade e de descentralização em que as Sociedades Polis, verdadeiras parcerias entre as Câmaras Municipais e os serviços desconcentrados do Ministério das Cidades, deveriam assumir a plena responsabilidade pela execução das intervenções”, invocando a exiguidade de meios ao dispor da coordenação nacional e a existência de controvérsia sobre qual o modelo de monitorização adequado ao Programa Polis, devido à marcada feição descentralizadora do Programa.

Apesar dos argumentos apresentados, a descentralização e a conseqüente responsabilização dos vários intervenientes não é comprometida pela implantação de um sistema de recolha de informação actual e rigorosa que deverá ser essencial à coordenação nacional de um programa de investimentos desta dimensão.

4.3.2 – O suporte financeiro da coordenação

A coordenação nacional do Programa Polis é suportada pela Secretaria-Geral do MCOTA, quer através do seu orçamento, quer através do orçamento do Gabinete do Ministro.

Na análise dos documentos de despesa não foram, de uma forma geral, encontradas irregularidades, sendo, contudo, de salientar os seguintes aspectos:

4.3.2.1 – Ajuste directo de consultores

Verificou-se que em várias contratações foi invocado o currículo de determinado fornecedor para lhe ser conferida a qualidade de único fornecedor possível para o serviço em causa.

As razões de facto que fundamentaram tal escolha assentaram basicamente na longa experiência que o consultor possuía naquela área e no facto de o mesmo ter prestado serviços de consultoria na fase de concepção e implementação do Programa Polis.

Numa das situações, a Secretaria-Geral informou o Coordenador Nacional da falta de fundamento do recurso a ajuste directo, tendo tal informação sido ignorada e ultrapassada por uma reformulação da informação que previa a contratação, reformulação essa que, contudo, em nada alterou as circunstâncias que apontavam para a referida falta de fundamento para o recurso a ajuste directo.

O muito bom currículo de um determinado fornecedor pode conduzir a que a sua proposta seja a escolhida num concurso, mas não pode servir para afastar o procedimento de contratação devido, mesmo que, pelo valor envolvido, esteja apenas em causa a realização de consultas a fornecedores e não de concursos.

Verificou-se ainda que, noutra situação, foi efectuado um ajuste directo a determinado fornecedor, igualmente com invocação das suas habilitações únicas na matéria em causa, constatando-se, em seguida, que a própria nota de honorários remetida pelo referido fornecedor especificava a intervenção de outro técnico no trabalho desenvolvido, o que pode indiciar a inexistência de fundamento para ajuste directo.

Sobre esta matéria, foram produzidas alegações por Sua Excelência o Ministro das Cidades, do Ordenamento do Território e do Ambiente e pelo Coordenador Nacional do Programa Polis, que



carreou comentários fornecidos pelo anterior Coordenador Nacional do Programa Polis e pelo anterior Chefe de Projecto.

Nas respostas foi levantada a questão de que “...também a alínea b) do n.º 3 do artigo 81.º do mesmo diploma legal (Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho) admitiria o ajuste directo, por se tratar de serviços de carácter intelectual que, atenta a sua natureza, não permitiriam especificações contratuais”.

Tal situação não é de acolher, já que os serviços de carácter intelectual em causa permitiriam, e aliás permitiram, especificações contratuais, pois estavam perfeitamente determinados os objectos quer do parecer jurídico a elaborar (Inf. 20/2003) quer das tarefas a desenvolver no âmbito da consultadoria (Inf. 97/2003).

Foi ainda reiterada a convicção de que às situações em apreço seria aplicável o artigo 86.º, n.º1, alínea d), do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho: Quanto à primeira situação, os alegantes referem que “esta abordagem (...) baseou-se num conhecimento aprofundado da natureza do trabalho solicitado e das capacidades necessárias para o realizar cabalmente”. Quanto à segunda situação, “...baseou-se também nas qualidades singulares do ilustre Professor de Direito a quem o trabalho foi solicitado”.

Pelo que acima ficou exposto, tais justificações não são de acolher.

4.3.2.2 – Contratação com terceiros visando a consultadoria de um indivíduo determinado

Verificou-se que dois ajustes directos foram justificados com base em características únicas de certo indivíduo, mas o contrato de fornecimento foi celebrado com uma empresa, com fundamento em que o indivíduo em causa só trabalharia através dessa empresa.

Mesmo que os documentos da contratação prevejam que o trabalho só poderá ser realizado por certo indivíduo, não se vislumbra como poderá a entidade adjudicante evitar a prestação do serviço por outro qualquer indivíduo, já que o contrato foi feito com a empresa e esta sempre poderá substituir o colaborador destacado para o cumprimento do contrato.

Acresce que, tendo a escolha do consultor sido feita com base num conjunto de qualidades determinantes relativas à aptidão técnica, que se consideraram reunidas na pessoa do mencionado especialista, o Gabinete Coordenador do Programa POLIS (GCPP) se encontra vinculado aos pressupostos de facto e de direito que estiveram na base do convite dirigido ao respectivo consultor.

Ora, constituindo o acto de adjudicação um acto jurídico unilateral, nos termos do art. 54º do DL n.º 197/99, não pode a Administração, com base na proposta de trabalho apresentada pelo prestador de serviços, alterar no acto de contratar, os pressupostos de facto que estiveram na base da decisão de contratar.

Sobre esta matéria foram produzidas alegações pela Secretaria-Geral do Ministério das Cidades, do Ordenamento do Território e do Ambiente e pelo Coordenador Nacional do Programa Polis, que carreou comentários fornecidos pelo anterior Coordenador Nacional do Programa Polis e pelo anterior Chefe de Projecto.

Foi, por estes últimos, reiterada a convicção de que esta seria a única forma de contratar as entidades em questão, pois, a não ser aceite, não seria possível obter daqueles especialistas o serviço pretendido. Concretamente refere-se que “(...) este especialista fez desde logo saber que a única forma de prestar a

colaboração pretendida era através da sua Empresa (...), uma vez que esse era o único suporte para o exercício da sua actividade profissional”.

Foi ainda referido, pela Secretaria-Geral do Ministério das Cidades, do Ordenamento do Território e do Ambiente que: “ (...) *A factura constitui um elemento do processo posterior à entrega do trabalho, sendo o documento final para efeitos de processamento do pagamento devido.*

Com efeito, nesse documento figura uma segunda pessoa, mas então a Secretaria-Geral entendeu, mais uma vez, que tal situação se deveria ao facto de se tratar de uma sociedade de Advogados não tendo estes serviços dado relevância à questão”.

Não são de acolher os argumentos aduzidos pois, de facto, foram entidades diferentes quem prestou os serviços através de ajuste directo, com fundamento, recorde-se, nas suas qualidades únicas, e quem, afinal, recebeu os pagamentos pelos serviços prestados.

4.3.2.3 – O detalhe e a concretização do objecto de uma contratação

Verificou-se que um determinado contrato foi celebrado, na sequência de ajuste directo, tendo em vista a elaboração de um estudo, mas que o Gabinete Coordenador, instado a apresentar o referido estudo, entregou um documento com todas as características de uma comunicação para um congresso.

Diligências ulteriores confirmaram que o documento remetido não será o estudo encomendado, pelo que se revela indispensável que seja promovida o imediato cumprimento do contrato, sem o que estaremos em presença de pagamentos total ou parcialmente indevidos, sendo ainda de prevenir a eventual utilização de um documento encomendado e pago pelo Estado em outro fim que não tenha sido aprovado pelo órgão competente.

É necessário que as informações dos serviços e demais expediente relativos a pedidos de estudos ou pareceres contenham elementos que permitam determinar, inequivocamente, se o produto final entregue responde ou não à solicitação, devendo, por outro lado, os serviços financeiros competentes assegurar-se, previamente ao pagamento, de que o destinatário interno do produto final confirma a respectiva recepção quantitativa e qualitativamente.

Sobre esta matéria foram produzidas alegações pela Secretaria-Geral do Ministério das Cidades, do Ordenamento do Território e do Ambiente e pelo Coordenador Nacional do Programa Polis, que carreou comentários fornecidos pelo anterior Coordenador Nacional do Programa Polis e pelo anterior Chefe de Projecto.

Pela Secretaria-Geral do Ministério das Cidades, do Ordenamento do Território e do Ambiente foi remetido um documento e salientado que o mesmo comprova o recebimento efectivo do serviço encomendado, pois tem aposta uma rubrica do Chefe de Projecto do Gabinete Coordenador do Programa Polis, o que, quanto ao procedimento formal de pagamento, responde, de alguma forma, à preocupação acima enunciada².

Questão diferente é a do efectivo cumprimento do contrato, em relação ao qual subsistem dúvidas, tendo em conta os elementos remetidos pela autora do trabalho e que as alegações apresentadas não permitiram ultrapassar. Com efeito, apesar de nos referidos comentários se aludir a várias versões e a

² O referido documento – Requisição 23, Livro 1 PIDDAC – encontra-se na documentação de suporte à auditoria e, no campo “Recebido”, contém uma rubrica, aposta, sem menção de data e que não foi identificada como sendo a referida rubrica do Chefe de Projecto.



uma versão final do estudo, o único documento apresentado no âmbito da auditoria continua a ser o que apresenta todas as características de uma comunicação a um congresso.

4.3.3 – A emissão de orientações globais pela coordenação

A única orientação global emitida consta do Despacho Conjunto 110/2002 (Ministros do Estado e das Finanças e das Cidades, Ordenamento do Território e do Ambiente), e define alguns quadros a preencher pelas Sociedades Polis.

A problemática levantada em relação à taxa do IVA aplicável às empreitadas, depois de ter sido objecto de prolongada polémica, foi também objecto de comunicação às diversas Sociedades Polis, sendo visível o esforço da coordenação do Programa Polis na obtenção do esclarecimento da situação por parte da administração fiscal.

Verifica-se, porém, algum défice de orientações globais no que concerne ao recurso aos programas comunitários, já que em várias intervenções existiam ainda dúvidas sobre qual o programa ou eixo que deveriam financiar esta ou aquela despesa.

Verifica-se também falta de orientações globais sobre qual a informação cuja disponibilidade e actualidade têm que ser asseguradas pelos gestores das intervenções. Como consequência a coordenação recorre a pedidos casuísticos de informação, a satisfazer pela gestão das intervenções, sem que se criem as fontes de informação uniformes indispensáveis para a análise de conjunto do Programa Polis.

4.3.4 – Acções de divulgação do Programa Polis

Os parceiros elegíveis para o Programa Polis são os 338 municípios do país, pelo que a divulgação do Programa não se reveste de particular dificuldade.

Verifica-se, todavia, que foram apenas realizadas algumas sessões de apresentação, o que pode considerar-se escasso, dados os beneficiários acima referidos.

4.3.5 – Processo de decisão e operacionalidade dos intervenientes

Tal como foi montado, o processo de decisão, na fase de desenvolvimento das intervenções, integra a participação de várias entidades, conforme o tipo de intervenção, a saber:

- ♦ *Intervenções com Sociedade Polis* – A **Empresa Gestora** prepara as contratações necessárias com empreiteiros e fornecedores, mas o contrato é celebrado com a **Sociedade Polis**. A **Empresa Gestora** procede ao acompanhamento da obra e prepara as candidaturas que a **Sociedade Polis** envia aos **Programas Operacionais (QCA III)** que, por sua vez, solicitam parecer ao **Coordenador Nacional** sobre as mesmas. Dado o assentimento do **Coordenador Nacional**, os **Programas Operacionais** aprovam as candidaturas que serão homologadas pelo membro do governo responsável. Entretanto, a **Direcção-Geral do Tesouro** e o **Município** em causa vão transferindo as remessas para a realização do capital social das **Sociedades Polis**.

- ◆ *Intervenções desenvolvidas pelos municípios, sem Sociedade Polis* – O Município realiza as contratações necessárias com empreiteiros e fornecedores, acompanha os trabalhos e prepara as candidaturas que envia aos **Programas Operacionais (QCA III)** que, por sua vez, solicitam parecer ao **Coordenador Nacional** sobre as mesmas. Dado o assentimento do **Coordenador Nacional**, os **Programas Operacionais** aprovam as candidaturas que serão homologadas pelo membro do governo responsável. Os **Municípios**, entretanto, asseguram no seu orçamento a sua componente do investimento e recebem da **DGOTDU** o resto da componente pública nacional.

Refira-se ainda o caso especial da *intervenção do Porto (Componente 1 do Polis)* que é gerida directamente pela **Porto 2001/Casa da Música**, sem ter sido constituída **Sociedade Polis**.

A principal questão que se coloca é a da necessidade de criação das **Sociedades Polis**, com a consequente intervenção das **Empresas Gestoras**. O Coordenador Nacional sempre defendeu a ideia de que as intervenções Polis de maiores dimensões, com as condicionantes temporais existentes (2000-2006) e com a exigência de “*know-how*” a nível de gestão de projectos de requalificação urbana com apoio comunitário, não conseguiriam ser devidamente asseguradas pelos municípios.

Para além disto, foi salientado o papel disseminador de boas práticas na gestão de projectos da Parque Expo, adquirido com a realização da Expo 98, que proporcionaria um efeito de demonstração quer junto dos municípios quer junto das restantes empresas de gestão de projectos que foram contratadas no âmbito das intervenções Polis e que não teriam a necessária prática de gestão de projectos públicos.

Verificou-se que, na verdade, a informação de gestão proporcionada pela Parque Expo quanto às intervenções que suporta se encontra melhor estruturada que as das restantes Empresas Gestoras e significativamente mais completa e preparada que a informação que os municípios envolvidos conseguem proporcionar.

Verificou-se também que, dadas as poucas orientações oriundas do Gabinete Coordenador, a quantidade de **Empresas Gestoras** e a diversidade de meios, técnicas e modelos de informação de gestão por elas utilizados se traduziu em grande dificuldade na realização de análises relativas ao conjunto das intervenções.

4.4 – Execução

4.4.1 – Financiamento das intervenções Polis

Conforme já referido, a Coordenação Global do Programa Polis não possuía uma base de dados (tanto financeiros como físicos) que permitissem fazer uma análise do Programa na sua globalidade, tal como seria de esperar.

Constatou-se ainda que a informação produzida pelas diversas intervenções não era uniforme. Para suprir esta falha e de forma a obter uma visão de conjunto do Programa no seu todo, a equipa procedeu à elaboração de mapas próprios para recolha de informação, tendo esta sido efectuada junto de algumas entidades gestoras de programas e por via electrónica, dado o grande número de entidades envolvidas (28 intervenções Polis).

Esta recolha revelou-se bastante dificultada pelo facto de não terem sido emitidas pelo coordenador directrizes com vista à produção e tratamento periódico de informação tipo por parte das intervenções.



A análise seguinte está, portanto, limitada à informação que foi possível recolher e uniformizar para todas as intervenções.

4.4.1.1 – Investimento global do Polis

Para cada intervenção do Polis foi aprovado um plano estratégico no qual foi definido o montante a investir e que atingiu, para as 28 intervenções da Componente 1, um total de 1 225 809 826,10 Euros.

Posteriormente, após várias vicissitudes que concluíram pela desadequação dos valores previstos no plano estratégico, foi publicado na 2ª série do DR nº 63, de 15 de Março, o Despacho nº 5103/2003, de 24 de Fevereiro, o qual, no seu ponto 4, determinou a reprogramação do quadro financeiro previsto no mesmo, de acordo com determinados parâmetros, surgindo neste âmbito um novo cenário de reprogramação dos investimentos, mais consentâneo com a realidade prevista no momento. De acordo com esta reprogramação, o investimento global previsto para o Polis será de 1 155 705 663,84 euros (IVA incluído), valor inferior (6%) ao do plano estratégico.

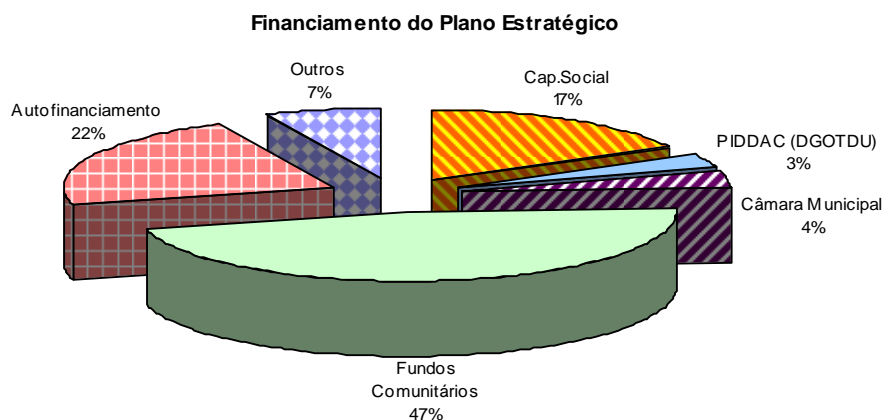
Apesar da não estabilização do plano de investimentos aquele valor, ainda não aprovado, é o mais aproximado à realidade disponível no momento, pelo que constituiu o ponto de referência da análise efectuada.

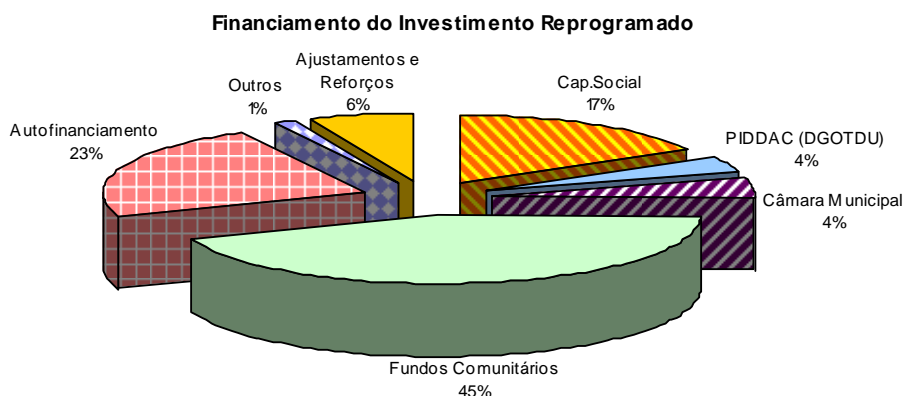
4.4.1.2 – Financiamento do investimento

Para o financiamento das intervenções Polis estão previstas diversas fontes de financiamento, nomeadamente: Capital Social (para as sociedades) subscrito pelo Estado, em 60%, e pelas Câmaras Municipais, em 40%, PIDDAC inscrito no orçamento da DGOTDU, participação da Câmara local (no caso das intervenções com contrato-programa) e ainda fundos comunitários, auto-financiamento, participações adicionais das Câmaras e outros.

Os gráficos seguintes, construídos com base na informação constante do quadro 1, apresentado mais adiante, e quadro B 1 do anexo B, mostram o peso das fontes de financiamento previstas para o investimento aprovado no plano estratégico e a alteração imposta pela reprogramação.

Gráficos 1 e 2 – Financiamentos previstos no Plano Estratégico e na Reprogramação





A comparação dos dois gráficos permite concluir que, após a reprogramação, apesar de continuarem a constituir as principais fontes de financiamento, os fundos comunitários sofreram uma redução para 45%, o autofinanciamento sofreu um aumento para os 23% e o Capital social, com 17%, e as Câmaras Municipais, com 4%, mantiveram o seu peso. O PIDDAC (4%) reforçou a sua posição, enquanto que as outras fontes foram reduzidas para 1%. Foram ainda previstos ajustamentos e reforços do capital social (6%), especialmente destinados a cobrir despesas com o contrato de mandato celebrado entre a Parque EXPO e 10 das maiores sociedades Polis.

O quadro seguinte mostra as fontes de financiamento previstas para o Investimento Reprogramado e ainda os encargos financeiros e as necessidades de financiamento para cada uma das intervenções Polis. Idênticas previsões, relativamente ao plano estratégico, poderão ser observadas no Quadro B.1 do anexo B.

Quadro 1 – Financiamento do Investimento Reprogramado

Intervenções	Investimento Reprogramado	Fontes De Financiamento							Encargos Financeiros	Necessidades de Financiam. Adicionais (*)	
		Capital Social	Ajustamentos e Reforços	PIDDAC (DGOTDU)	Câmaras Municipais	Fundos Comunitários	Autofinanciamento	Outros			Total
Albufeira	46 243 424,13	8 500 000,00	5 638 000,00		3 725 000,00	23 506 940,00	7 647 000,00		49 016 940,00	84 000,00	-2 689 515,87
Aveiro	56 119 040,00	9 500 000,00			996 598,00	24 502 098,00	21 120 345,00		56 119 041,00		-1,00
Beja	17 588 419,40	4 760 000,00				12 828 419,40			17 588 419,40		
Bragança	26 086 255,00	5 986 020,00				19 685 744,00		414 491,00	26 086 255,00	62 500,00	62 500,00
Cacém	109 039 182,00	15 625 000,00	11 055 401,00		9 312 557,00	33 793 187,00	39 936 894,00	2 054 806,00	111 777 845,00	684 680,00	-2 053 983,00
Castelo Branco	51 005 882,00	9 800 000,00	5 409 842,00			23 592 101,00	10 731 362,00	3 353 735,00	52 887 040,00	345 725,00	-1 535 433,00
Chaves	23 964 175,00	1 993 042,00		4 489 181,00	9 939 248,00	7 542 704,00			23 964 175,00		
Coimbra	33 186 830,00	10 000 000,00	4 027 000,00			18 373 265,00	1 650 000,00		34 050 265,00	148 874,00	-714 561,00
Costa Caparica	168 215 436,00	21 000 000,00	17 526 897,00			53 974 620,00	85 507 022,00	469 914,00	178 478 453,00	2 992 454,00	-7 270 563,00
Covilhã	32 785 472,00	7 652 000,00				19 521 750,48	80 000,00		27 253 750,48		5 531 721,52
Gondomar	14 963 937,00			6 733 772,00	1 496 393,00	6 733 772,00			14 963 937,00		
Guarda	44 176 865,00	10 834 085,00			4 651 118,00	24 430 355,00	796 307,00	3 465 000,00	44 176 865,00		
Leiria	47 717 195,00	12 500 000,00	5 459 696,00		783 505,00	25 385 136,00	4 800 702,00	28 764,00	48 957 803,00	- 10 708,00	-1 251 316,00
Marinha Grande	8 933 350,00			5 005 437,00	3 254 533,00	774 075,44			9 034 045,44		- 100 695,44
Matosinhos	28 423 591,00	5 000 000,00	2 272 228,00		2 229 791,00	13 113 217,00	6 296 730,00		28 911 966,00	251 354,00	- 237 021,00
Portalegre	15 712 731,00	2 245 000,00		6 883 411,00	764 829,00	5 160 003,00	659 494,00		15 712 737,00		- 6,00
Porto	30 985 206,82					23 238 905,12	7 746 301,70		30 985 206,82		
Setúbal	46 322 669,55	5 862 357,00			3 350 301,00	13 895 074,00	23 214 938,00		46 322 670,00		- 0,45
Silves	20 860 345,00	1 483 267,00		4 987 979,00	3 211 630,00	10 727 928,00		449 541,00	20 860 345,00		
Tomar	22 856 449,00	3 121 068,00		3 868 103,70	6 061 778,30	9 805 499,00			22 856 449,00		
Torres Vedras	7 307 314,66			5 005 437,00	2 301 877,66				7 307 314,66		



Intervenções	Investimento Reprogramado	Fontes De Financiamento								Encargos Financeiros	Necessidades de Financiam. Adicionais (*)
		Capital Social	Ajustamentos e Reforços	PIDDAC (DGOTDU)	Câmaras Municipais	Fundos Comunitários	Autofinanciamento	Outros	Total		
Valongo	11 882 654,15			7 500 000,00	2 500 000,00			350 000,00	10 350 000,00		1 532 654,15
Viana do Castelo	102 875 634,16	15 000 000,00	11 250 000,00			45 248 648,00	35 921 000,00	1 329 000,00	108 748 648,00	2 785 000,00	-3 088 013,84
Vila do Conde	31 669 868,00	9 306 258,00				22 363 610,00			31 669 868,00		
Vila Franca Xira	6 733 771,61			2 693 508,64	673 377,16	3 366 885,81			6 733 771,61		
V.N.Gaia	55 701 913,00	9 630 000,00	6 069 267,00			19 687 403,00	20 647 861,00	443 920,00	56 478 451,00	183 497,00	- 593 041,00
Vila Real	31 772 298,36	8 794 492,00				21 877 805,00	1 100 000,00		31 772 297,00		1,36
Viseu	62 575 755,00	16 000 000,00	6 860 745,00			37 553 010,00	622 500,00	2 061 596,00	63 097 851,00	72 739,00	- 449 357,00
Total	1 155 705 663,84	194 592 589,00	75 569 076,00	47 166 829,34	55 252 536,12	520 682 155,25	268 478 456,70	14 420 767,00	1 176 162 409,41	7 600 115,00	-12 856 630,57

Fonte: Dados obtidos nas Intervenções/Gestores.

(*) Estes valores sofreram arredondamentos para balanceamento.

A análise do quadro permite salientar os seguintes aspectos:

- ◆ O Capital Social previsto (194 592 589 euros) não contempla seis intervenções (Gondomar, Marinha Grande, Porto, Torres Vedras, Valongo e Vila Franca de Xira), para as quais não foram constituídas sociedades;
- ◆ Foi feita uma previsão, no montante de 75 569 076 euros, para ajustamentos e reforços ao Capital Social, nas 10 sociedades geridas pela Parque Expo, com vista ao financiamento dos contratos de mandato celebrados com a mesma, tendo em conta que as despesas com os mesmos não terão co-financiamento comunitário;
- ◆ Foi previsto um financiamento do PIDDAC, no montante de 47 166 829,34 euros, para cobertura de contratos-programa celebrados entre a DGOTDU e as Câmaras Municipais com vista ao financiamento de 9 intervenções, das quais 4 têm sociedades constituídas;
- ◆ Foi previsto um financiamento comunitário, no total de 520 682 155,25 euros, o qual não contempla as intervenções de Torres Vedras e Valongo;
- ◆ Encontra-se previsto que os investimentos a realizar em 17 das intervenções gerem receitas (auto-financiamento) no total de 268 478 456,70 euros;

Tendo em conta, entre outros factores, que as receitas do auto-financiamento apenas serão realizadas após a conclusão dos investimentos, algumas intervenções prevêem a necessidade de recorrer a empréstimos, donde resultarão “encargos financeiros”, no total de 7 600 115 euros, os quais irão onerar os investimentos. Esta situação não se encontrava prevista no plano estratégico (Cf. quadro B1 do anexo B).

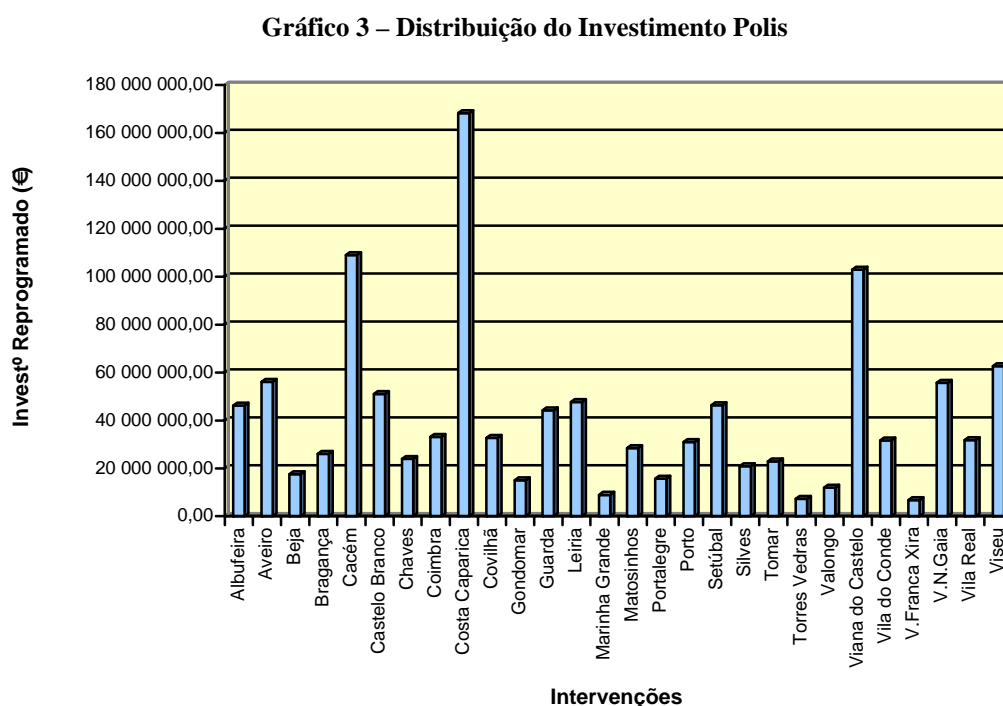
Sob a designação “necessidades de financiamento adicionais”, o quadro reflecte ainda uma margem de 12 856 630,57 euros, cerca de 1% do investimento previsto, que constitui uma previsão de financiamento superior ao investimento e aos encargos financeiros. Verifica-se porém que o mesmo não acontece nas intervenções de Bragança, Covilhã e Valongo, onde se registam necessidades efectivas de financiamento adicional, tendo em conta que o investimento e os encargos financeiros previstos são superiores às receitas.

A observação do quadro B1 do anexo B permite também concluir que as fontes de financiamento neste previstas (1 213 290 328,49 euros) para cobrir o investimento constante do plano estratégico (1 225 809 826,10 euros) já eram insuficientes, pelo que também se apuraram necessidades de

financiamento adicionais no montante global de 12 519 498,61 euros. Esta situação veio a ser alterada na reprogramação do investimento, conforme atrás descrito.

4.4.1.3 – Distribuição do investimento

O gráfico seguinte apresenta a distribuição do investimento reprogramado pelas 28 Polis da Componente 1.



Na observação do gráfico evidencia-se o investimento previsto para a Costa da Caparica o qual representa 15% do total. Com valores bastante inferiores, mas ainda assim com dimensão relevante, surgem o Cacém e Viana do Castelo, representando cada uma 9% do investimento. Para as restantes intervenções o investimento varia entre 1% e 5% do total. Verifica-se ainda que quase um quarto do investimento (24%) se concentra na zona da grande Lisboa.

4.4.1.4 – Investimento, realização e financiamento comunitário

O quadro seguinte mostra os montantes de investimento previstos no plano estratégico e na reprogramação e ainda a realização desse investimento até 30 de Setembro de 2003, bem como o financiamento comunitário que lhe está associado.



Quadro 2 – Investimento previsto – realizado – cobertura por fundos comunitários

Intervenções	Investimento do Pl. Estratégico	Investimento Reprogramado (Com IVA)	Investimento Realizado em 30/09/03	Taxa de Realização (%)	Cobertura Comunitária prevista para o Investº		Investº candidatado a Fundos Comunitários em 30/09/03	
					Valor	%	Valor	%
	(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(2)	(5)	(6)=(5)/(2)	(7)	(8)=(7)/(2)
Albufeira	48 892 000,00	46 243 424,13	5 624 725,97	12,16	23 506 940,00	50,83	2 990 345,47	6,47
Aveiro	59 701 820,00	56 119 040,00	4 613 098,58	8,22	24 502 097,63	43,66	7 233 555,25	12,89
Beja	17 773 805,00	17 588 419,40	5 778 376,71	32,85	12 828 419,37	72,94	11 257 230,35	64,00
Bragança	24 320 024,00	26 086 255,00	8 598 248,00	32,96	19 685 745,00	75,46	14 015 032,00	53,73
Cacem	104 314 627,00	109 039 182,00	12 550 101,41	11,51	33 793 187,00	30,99	2 827 340,22	2,59
Castelo Branco	54 710 707,00	51 005 882,00	14 613 145,66	28,65	23 592 101,00	46,25	26 462 319,03	51,88
Chaves	23 087 508,00	23 964 175,00	192 480,00	0,80	7 542 704,00	31,47		
Coimbra	43 171 187,00	33 186 830,00	6 775 296,16	20,42	18 373 264,00	55,36	2 459 847,27	7,41
Costa Caparica	214 532 023,00	168 215 436,00	10 115 046,51	6,01	53 974 620,00	32,09	2 529 637,08	1,50
Covilhã	31 147 007,00	32 785 472,00	3 151 613,00	9,61	19 521 751,00	59,54	976 927,76	2,98
Gondomar	14 963 937,00	14 963 937,00	838 958,99	5,61	6 733 772,00	45,00		
Guarda	37 008 694,01	44 176 865,00	9 325 724,96	21,11	24 430 354,92	55,30	1 859 511,40	4,21
Leiria	55 293 253,00	47 717 195,00	7 079 643,06	14,84	25 385 136,00	53,20	3 742 295,85	7,84
Marinha Grande	8 262 587,00	8 933 350,00	3 400 121,23	38,06	774 075,44	8,67		0,00
Matosinhos	26 729 587,00	28 423 591,00	16 507 623,38	58,08	13 113 217,00	46,13	10 593 261,20	37,27
Portalegre	15 206 597,00	15 712 731,00	696 830,00	4,43	5 160 003,00	32,84	1 703 797,95	10,84
Porto	28 730 758,88	30 985 206,82	30 664 480,69	98,96	23 238 905,11	75,00	23 238 905,11	75,00
Setúbal	45 922 400,22	46 322 669,55	621 295,28	1,34	13 895 074,59	30,00		
Silves	14 441 960,00	20 860 345,00	733 436,18	3,52	10 727 928,00	51,43		
Tomar	20 551 695,00	22 856 449,00	650 941,93	2,85	9 805 499,80	42,90		
Torres Vedras	6 907 722,38	7 307 314,66	77 228,22	1,06				
Valongo	11 923 765,00	11 882 654,15	2 227 886,48	18,75				
Viana do Castelo	114 738 000,00	102 875 634,16	28 101 571,50	27,32	45 248 648,00	43,98	51 430 978,55	49,99
Vila do Conde	32 407 957,00	31 669 868,00	5 664 498,00	17,89	22 363 610,00	70,61	480 173,00	1,52
V.Franca Xira	6 733 771,61	6 733 771,61	3 023 119,57	44,89	3 366 885,81	50,00	991 367,00	14,72
V.N.Gaia	58 402 565,00	55 701 913,00	6 479 928,92	11,63	19 687 402,00	35,34	2 275 423,73	4,09
Vila Real	37 243 183,00	31 772 298,36	5 499 988,87	17,31	21 877 805,00	68,86	1 449 599,29	4,56
Viseu	68 690 685,00	62 575 755,00	13 253 835,79	21,18	37 553 010,00	60,01	27 826 257,32	44,47
Total	1 225 809 826,10	1 155 705 663,84	206 859 245,05	17,90	520 682 155,67	45,05	196 343 804,83	16,99

Fonte: Dados recolhidos nas Intervenções/Gestores.

A reprogramação do investimento traduziu-se numa redução de 6%, relativamente ao previsto no Plano Estratégico, não sendo, porém, este o valor definitivo do investimento, dado que está em curso nova reprogramação.

No global, o Polis apresentava (em 30/9/2003) uma taxa de realização de 17,90%. Esta taxa era, porém, bastante variável nas diferentes intervenções, destacando-se, com taxas acima dos 50%, as intervenções do Porto (98,96%), fisicamente já concluída, e Matosinhos (58,08%). Num segundo grupo, com taxas de realização superiores a 25%, encontravam-se as intervenções de Beja (32,85%), Bragança (32,96%), Castelo Branco (28,65%), Marinha Grande (38,06%), Viana do Castelo (27,32%) e Vila Franca de Xira (44,89%).

As restantes intervenções apresentavam taxas de realização abaixo dos 25%, sendo de destacar, entre elas, duas das três maiores intervenções: a Costa da Caparica, com uma taxa de realização de apenas 6,01%, e o Cacém, com 11,51%, situação que é manifestamente preocupante, dado que está em causa cerca de um quarto do investimento previsto na reprogramação (15% e 9%, respectivamente).

Para financiar o investimento, o Polis conta com 520 682 155,67 euros provenientes de fundos comunitários, essencialmente do FEDER, e que representam quase metade do mesmo (45,05%). Refira-se também que apenas as intervenções de Torres Vedras e Valongo não prevêem cofinanciamento por fundos comunitários, apresentando as restantes taxas que variam entre 8,67% e 75,46% do investimento total previsto. A variabilidade destas taxas prende-se não só com a elegibilidade dos investimentos previstos, mas também com as taxas de financiamento comunitário definidas (reduzida para as intervenções pertencentes à região de Lisboa e Vale do Tejo).

As candidaturas apresentadas e aprovadas até 30/09/03 representavam apenas 16,99% do investimento, ainda muito longe dos 45,05% previstos.

Uma análise individual permite referir a existência de 6 intervenções sem candidaturas aprovadas. Nas intervenções da Costa da Caparica e do Cacém as candidaturas aprovadas representavam 1,50% e 2,59%, respectivamente, face ao investimento, muito longe dos 32,09% e 30,99% previstos.

As intervenções de Beja, Bragança, Matosinhos, Porto, e Viseu apresentaram candidaturas cujo valor está próximo do cofinanciamento previsto, tendo Castelo Branco e Viana do Castelo ultrapassado mesmo as previsões.

4.4.1.5 – Movimentação dos fundos comunitários

As fontes de financiamento comunitário previstas para as intervenções Polis são o Programa Operacional do Ambiente (medida 2.1) e os Eixos 1, 2 e 3 dos Programas Operacionais Regionais do Norte, do Centro, de Lisboa e Vale do Tejo, do Alentejo e do Algarve.

O quadro seguinte resume a movimentação global do financiamento comunitário do Polis, a qual se encontra desdobrada por intervenções no Quadro B2 do anexo B.

Quadro 3 – Movimentação global dos fundos

CANDIDATURAS	POA	POR - Eixo 1	POR - Eixo 2	POR - Eixo 3	TOTAL
Previstas (1)	193 614 463,96	3 954 635,44	277 267 668,45	45 845 387,82	520 682 155,67
Efectuadas (2)	55 832 048,80	774 075,44	120 545 236,40	19 966 520,09	197 117 880,73
Executadas (3)	9 773 786,91	0,00	26 734 951,80	9 393 097,85	46 582 697,57
Taxa de efectivação (%) (2/1)	28,84	19,57	43,48	43,55	37,86
Taxa de execução (%) (3/1)	5,05	0,00	9,64	20,49	8,95

Fonte: Quadro B2 - movimentação dos fundos comunitários (anexo).

A cobertura do investimento por fundos comunitários, é realizada mediante candidaturas que, segundo se prevê, atingirão 520 682 155,67 euros, a financiar na sua quase totalidade pelo eixo 2 dos POR (53%) e pelo POA (37%). Prevê-se ainda um financiamento pouco significativo dos eixos 3 e 1 do POR (9% e 1% , respectivamente).

Desta previsão foram efectuadas ³ 37,86% das candidaturas, encontrando-se executadas apenas 8,95%. Estas taxas variam de acordo com a fonte de financiamento comunitário, sendo bastante mais elevadas nos Eixos 2 e 3.

³ Consideram-se efectuadas as candidaturas apresentadas e aprovadas.



O quadro B2 do anexo B apresenta a movimentação destes fundos por intervenção Polis.

Na sua análise salientam-se as taxas de efectivação das intervenções da Marinha Grande e do Porto que já atingiram os 100% e de Castelo Branco e de Viana do Castelo, que ultrapassam as previsões. As restantes são, em geral, baixas, com excepção para Beja, Bragança Matosinhos e Viseu, com taxas acima dos 70%. Regista-se ainda um conjunto de 5 intervenções que ainda não apresentaram candidaturas.

Sobre as taxas de execução das candidaturas (executadas face às previstas), é de referir que, com excepção do Porto e de Matosinhos, são em regra bastante baixas.

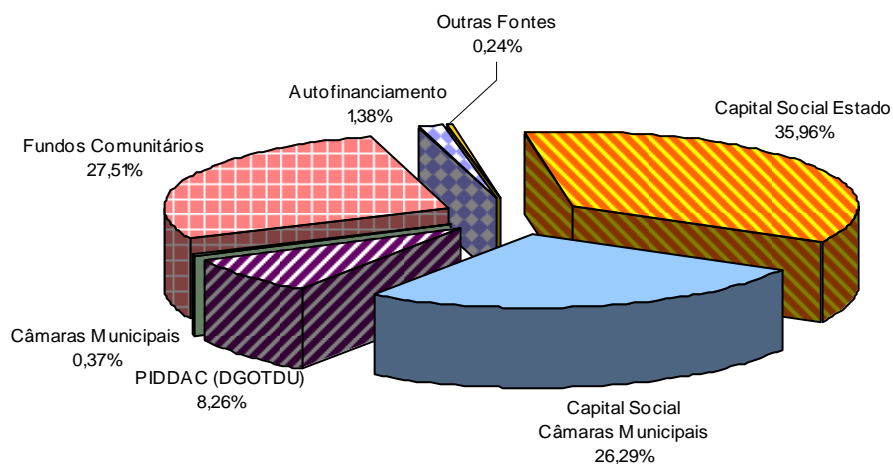
O quadro B3 do anexo B pormenoriza e apura as taxas de efectivação das candidaturas por fonte de financiamento comunitário e por intervenção. Das fontes previstas, o POA e o Eixo 1 dos POR são os que mais se distanciam das previsões, apresentando taxas de apenas 28,84% e 19,57%. Os Eixos 2 e 3 apresentam taxas bastante mais próximas das previsões (43,48% e 43,55%).

4.4.1.6 – Verbas recebidas até 30 de Setembro de 2003

Tendo como data de referência o final do 3º trimestre de 2003 (30 de Setembro), apurou-se que foi recebido pelas 28 intervenções um total de 177 688 747,94 euros.

O gráfico seguinte mostra a contribuição de cada uma das fontes de financiamento para esse montante:

Gráfico 4 – Distribuição do financiamento recebido



Pela observação do gráfico podem extrair-se as seguintes conclusões: O Estado, através da realização do Capital Social, os fundos comunitários e as Câmaras Municipais, igualmente através da realização do Capital Social, foram as três grandes fontes de financiamento do Polis. As restantes receitas têm um peso pouco significativo, sendo de referir que as receitas geradas pelos investimentos (autofinanciamento) são provenientes da intervenção do Porto que já se encontra fisicamente encerrada.

O quadro B4 do anexo B apresenta para cada uma das intervenções Polis, o financiamento recebido das diversas fontes até 30/09/03 e a comparação do mesmo com a despesa realizada e o investimento reprogramado.

A observação desse quadro permite referir o seguinte:

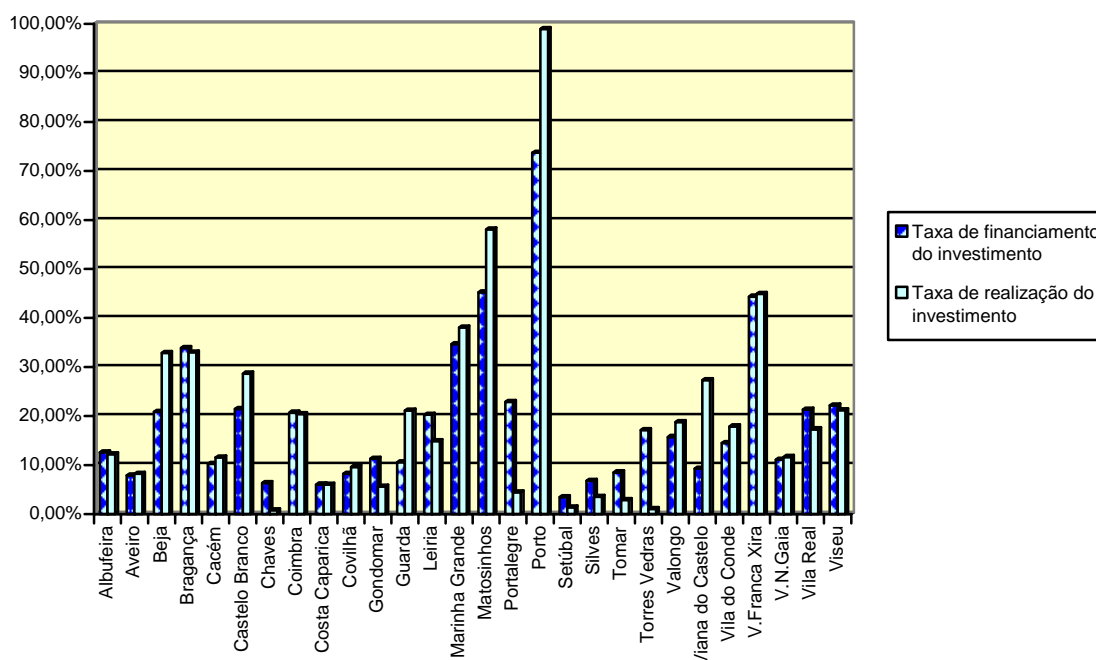
Os investimentos Polis obtiveram uma taxa de financiamento global de 15,37%. Esta taxa é, regra geral, baixa em todas as intervenções, destacando-se o Porto com 73,73% (fisicamente concluída), Matosinhos (com 45,24%) e Vila Franca de Xira (com 44,36%);

As três maiores intervenções apresentam taxas de financiamento bastante baixas: Costa da Caparica (6,02%), Cacém (10,23%) e Viana do Castelo (9,26%);

Comparando a taxa de financiamento global do Polis (15,37%) com a taxa de realização (17,90%), pode dizer-se que o financiamento obtido é no global insuficiente para a cobertura da despesa realizada. A grande maioria das intervenções apresenta taxas de realização superiores às taxas de financiamento.

O gráfico seguinte é representativo da situação apresentada no quadro.

Gráfico 5 – Financiamento e realização do investimento



A despesa realizada face ao financiamento obtido (vide quadro B4 do anexo B), permite constatar a existência de grande número de intervenções, cerca de metade, com taxas superiores a 100%, o que significa que o financiamento obtido por elas é insuficiente face à despesa já realizada.

Esta situação é particularmente relevante nas intervenções de Beja, Guarda e Viana do Castelo. Muito embora esta última tenha beneficiado da realização de uma tranche adicional para aumento do capital



social, em Outubro de 2003 (vide ponto 4.4.1.7), este é mesmo assim insuficiente para cobrir a totalidade das despesas realizadas.

Este deficit no financiamento, agravado em especial pela falta de realização de Capital Social em 2003 (vide ponto 4.4.1.7) terá conduzido, segundo informação obtida de uma das Sociedades Polis mais atingidas, a uma situação de não pagamento atempado a fornecedores.

Considerando que as receitas de auto-financiamento são produto dos investimentos realizados e, como tal, surgem apenas após a execução dos mesmos e considerando ainda que o financiamento comunitário se efectua algum tempo após a realização das despesas, o financiamento das intervenções está, em primeira linha, dependente do Capital Social, pelo que os atrasos na realização do mesmo constituem uma limitação à execução dos investimentos.

4.4.1.7 – Subscrição e realização do capital social

O capital social das sociedades Polis é subscrito na proporção de 60% pelo Estado e de 40% pelos municípios. O quadro seguinte reflecte a subscrição e realização do Capital Social das Sociedades Polis.

Quadro 4 – Capital Social das Sociedades Polis

Sociedades	Capital Social	Participação		Previsão até 2003		Realização até 2003			
		Estado	C. Municipal	Estado	C. Municipal (*)	Estado	Taxa de Realização (%)	C. Municipal	Taxa de Realização (%)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(6)/(4)	(8)	(9)=(8)/(5)
Albufeira	8 500 000,00	5 100 000,00	3 400 000,00	4 335 000,00	2 890 000,00	2 805 000,00	64,71	2 380 000,00	82,35
Aveiro	9 500 000,00	5 700 000,00	3 800 000,00	4 845 000,00	3 230 000,00	3 135 000,00	64,71	665 000,00	20,59
Beja	4 760 000,00	2 856 000,00	1 904 000,00	2 856 000,00	1 904 000,00	1 999 200,00	70,00	1 332 800,00	70,00
Bragança	5 986 000,00	3 591 600,00	2 394 400,00	3 591 600,00	2 394 400,00	2 514 120,00	70,00	2 406 960,00	100,52
Cacém	15 625 000,00	9 375 000,00	6 250 000,00	7 968 750,00	5 312 500,00	5 156 250,00	64,71	5 312 500,00	100,00
C. Branco	9 800 000,00	5 880 000,00	3 920 000,00	5 880 000,00	3 920 000,00	4 116 000,00	70,00	3 332 000,00	85,00
Chaves	1 870 000,00	1 122 000,00	748 000,00	617 100,00	411 400,00	280 500,00	45,45	187 000,00	45,45
Coimbra	10 000 000,00	6 000 000,00	4 000 000,00	5 100 000,00	3 400 000,00	3 300 000,00	64,71	2 800 000,00	82,35
C. Caparica	21 000 000,00	12 600 000,00	8 400 000,00	8 820 000,00	5 880 000,00	5 040 000,00	57,14	4 620 000,00	78,57
Covilhã	7 652 000,00	4 591 200,00	3 060 800,00	3 213 840,00	2 142 560,00	1 836 480,00	57,14	1 224 320,00	57,14
Guarda	7 875 000,00	4 725 000,00	3 150 000,00	4 016 250,00	2 677 500,00	2 598 750,00	64,71	1 496 250,00	55,88
Leiria	12 500 000,00	7 500 000,00	5 000 000,00	7 500 000,00	5 000 000,00	5 250 000,00	70,00	3 500 000,00	70,00
Matosinhos	5 000 000,00	3 000 000,00	2 000 000,00	3 000 000,00	2 000 000,00	3 000 000,00	100,00	2 000 000,00	100,00
Portalegre	2 245 000,00	1 347 000,00	898 000,00	740 850,00	493 900,00	336 750,00	45,45	359 200,00	72,73
Setúbal	6 383 200,00	3 829 920,00	2 553 280,00	2 106 390,00	1 404 260,00	957 480,00	45,46	638 320,00	45,46
Silves	1 247 000,00	748 200,00	498 800,00	411 510,00	274 340,00	187 050,00	45,45	149 640,00	54,55
Tomar	2 432 000,00	1 459 200,00	972 800,00	802 560,00	535 040,00	364 800,00	45,45	535 025,60	100,00
V. Castelo	7 500 000,00	4 500 000,00	3 000 000,00	4 500 000,00	3 000 000,00	4 500 000,00	100,00	3 000 000,00	100,00
V. Conde	8 000 000,00	4 800 000,00	3 200 000,00	4 800 000,00	3 200 000,00	3 360 000,00	70,00	1 040 000,00	32,50
V.N. Gaia	9 630 000,00	5 778 000,00	3 852 000,00	4 911 300,00	3 274 200,00	3 177 900,00	64,71	2 118 600,00	64,71
Vila Real	7 750 000,00	4 650 000,00	3 100 000,00	4 650 000,00	3 100 000,00	3 255 000,00	70,00	2 170 000,00	70,00
Viseu	16 000 000,00	9 600 000,00	6 400 000,00	9 600 000,00	6 400 000,00	6 720 000,00	70,00	5 440 000,00	85,00
Total	181 255 200,00	108 753 120,00	72 502 080,00	94 266 150,00	62 844 100,00	63 890 280,00	67,78	46 707 615,60	74,32

Fontes: Direcção-Geral do Tesouro, Parque EXPO 98, SA.

(*) Valores calculados em proporção dos valores previstos para o Estado.

O valor total do capital social subscrito pelas 22 sociedades Polis é de 181 255 200 euros, correspondendo 108 753 120 euros à participação do Estado e 72 502 080 euros à participação dos municípios.

Os estatutos das Sociedades Polis consagram que, no acto de constituição das mesmas, o capital social é subscrito em 10%, na proporção prevista para as participações dos accionistas, sendo os restantes 90% realizados em seis prestações iguais e com periodicidade semestral, respeitando igualmente a respectiva proporção.

De acordo com o previsto nos mesmos Estatutos, o valor a realizar pelo Estado, até final de 2003, deveria ser de 94 266 150 euros e pelos municípios de 62 844 100 euros. Pelo Estado foi realizado o valor de 63 890 280 euros e pelos municípios o valor de 46 707 615,60 euros : respectivamente, 68% e 74% do valor total subscrito para este período.

Uma análise individual permite ainda referir que, relativamente ao Estado, apenas nas sociedades Polis de Matosinhos e Viana do Castelo se encontra realizado o capital social previsto para o período referido.

Relativamente às restantes sociedades, verifica-se que em Chaves, Portalegre, Setúbal, Silves e Tomar a taxa de realização se situa abaixo dos 50%, relativamente ao previsto.

Em relação às taxas de realização do capital social por parte dos municípios é de referir que apenas nas sociedades Polis do Cacém, Tomar, Viana do Castelo e Matosinhos foi realizado integralmente o Capital Social previsto. Salienta-se ainda que relativamente à Sociedade BragançaPolis, o valor do capital social realizado ultrapassou o valor do capital subscrito.

As sociedades Polis de Aveiro, Chaves, Setúbal e Vila do Conde apresentam taxas de realização do Capital Social 50% abaixo do previsto.

Pode, assim, concluir-se que, de um modo geral e salvaguardadas as excepções atrás referidas, as taxas de realização são manifestamente baixas, denotando um incumprimento dos compromissos assumidos pelos accionistas nos estatutos das sociedades.

Importa ainda salientar que, durante o ano de 2003, não foram realizadas as tranches de capital social subscritas pelo Estado e com realização prevista para esse ano. Note-se que, já no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001, o Tribunal de Contas referiu sobre as Sociedades Polis que “... a periodicidade legalmente estabelecida para a realização do capital subscrito pelo Estado não foi, por diversas vezes, cumprida”.

Uma análise feita à luz do investimento previsto com base na reprogramação (cf. quadro 1), leva a concluir que, em algumas das intervenções, nomeadamente nas de Chaves, Guarda, Silves, Tomar, Vila do Conde e Vila Real, o capital social previsto é superior ao inicialmente subscrito, pelo que o plano de investimentos das mesmas terá de ser revisto e/ou captados outros financiamentos. Registe-se que, relativamente a Viana do Castelo, posteriormente à data de referência da presente auditoria processou-se um aumento de capital que cobre o montante previsto na reprogramação.

4.4.2 – Execução física das intervenções Polis

O Plano estratégico de cada uma das intervenções previu datas de início e de fim da execução física de cada uma das intervenções. Porém, estes períodos nem sempre foram cumpridos.



O quadro seguinte apresenta esses períodos e apura o respectivo diferimento de prazos.

Quadro 5 – Execução Física da Intervenção

Intervenção	Previsto no PE		Previsão actual		Diferimento (dias)	
	Início	Fim	Início	Fim	Início	Fim
Albufeira	Novembro 00	Abril 05	Novembro 00	Outubro 06	0	566
Aveiro	Março 01	Maio 06	Maio 01	Novembro 06	66	183
Beja	Setembro 00	Junho 04	Dezembro 00	Junho 04	91	0
Bragança	Abril 00	Junho 04	Fevereiro 01	Setembro 04	306	92
Cacém	Outubro 00	Maio 06	Outubro 00	Julho 07	0	414
Castelo Branco	Dezembro 00	Dezembro 04	Dezembro 00	Dezembro 04	0	0
Chaves	Fevereiro 02	Junho 06	Junho 03	Junho 06	466	0
Coimbra	Fevereiro 01	Outubro 04	Fevereiro 01	Setembro 05	0	319
Costa Caparica	Julho 01	Dezembro 06	Julho 01	Setembro 07	0	258
Covilhã	Junho 01	Fevereiro 06	Junho 01	Fevereiro 06	0	0
Gondomar	Março 02	Dezembro 05	Março 02	Dezembro 05	0	0
Guarda	Julho 00	Junho 04	Julho 00	Junho 05	0	336
Leiria	Junho 00	Dezembro 04	Junho 00	Março 06	0	455
Marinha Grande	Janeiro 02	Dezembro 03	Setembro 02	Dezembro 04	235	366
Matosinhos	Fevereiro 00	Abril 03	Fevereiro 00	Dezembro 04	0	634
Portalegre	Fevereiro 02	Setembro 05	Janeiro 02	Março 06	-44	152
Porto	Maio 99	Dezembro 01	Maio 99	Junho 02	0	182
Setúbal	Março 02	Março 06	Março 02	Março 06	0	0
Silves	Fevereiro 02	Junho 06	Fevereiro 02	Junho 06	0	0
Tomar	Janeiro 02	Setembro 05	Janeiro 02	Setembro 05	0	0
Torres Vedras	Janeiro 02	Outubro 04	Janeiro 03	Agosto 05	365	304
Valongo	Dezembro 01	Dezembro 04	Dezembro 01	Novembro 05	0	335
Viana do Castelo	Setembro 00	Julho 05	Setembro 00	Novembro 05	0	118
Vila do Conde	Dezembro 00	Abril 04	Dezembro 00	Dezembro 05	0	580
Vila Franca Xira	Novembro 01	Julho 03	Novembro 01	Dezembro 04	0	519
V.N.Gaia	Janeiro 01	Dezembro 05	Janeiro 01	Dezembro 05	0	0
Vila Real	Setembro 00	Março 04	Junho 01	Novembro 04	287	232
Viseu	Abril 00	Junho 04	Abril 00	Abril 05	0	296

Fonte: dados fornecidos pelas Intervenções/Gestores.

A análise do diferimento, relativamente à data de início das intervenções, revela que, na sua maioria, não se verificaram atrasos, sendo apenas de referir os casos de Bragança, Chaves, Marinha Grande, Torres Vedras e Vila Real, em que se registaram atrasos que chegam mesmo a ultrapassar 1 ano.

Relativamente ao encerramento das intervenções, apenas se encontra encerrada a do Porto, estando previstos, para a maioria, atrasos consideráveis, muito superiores a 1 ano em grande número de intervenções.

Dado que existem intervenções, como nos casos da Costa da Caparica e Cacém (duas das maiores), cuja execução física se prevê ir até 2007, qualquer atraso poderá por em causa a sua realização, tendo em conta que a execução financeira se deverá efectuar até finais de 2008, sob pena de não serem financiáveis no âmbito do QCA III.

4.5 – Acompanhamento

A função acompanhamento deve ser assegurada pelo Gabinete Coordenador, quer pelos seus próprios meios quer acompanhando o controlo interno exercido pelas entidades gestoras das intervenções.

Em qualquer dos casos, era imprescindível que esta dispusesse de uma base de informação, actualizada periodicamente, que assegurasse o conhecimento da previsão e execução financeira e física de todas as intervenções Polis e permitisse ainda obter uma visão global do “Programa Polis”.

Seria, pois, de esperar que o Gabinete Coordenador tivesse assegurado a criação dessa base de dados, bem como os meios de recolha de informação que facultassem a informação necessária para a monitorização das intervenções em curso, o que não aconteceu.

Na ausência destes procedimentos, o acompanhamento fica, assim, dependente do fornecimento atempado de informações pela gestão das intervenções, o que nem sempre se tem verificado, ou de solicitações casuísticas.

Note-se que o papel pretendido para a Coordenação Nacional do Programa Polis era mais ambicioso do que o que veio a acontecer: na sua intervenção de 12 de Maio de 2000, no Plenário da Assembleia da República, o então Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território afirmou que “(...) *este Programa está também sujeito ao controlo, à vigilância, à monitorização de um gabinete coordenador que foi aprovado em Conselho de Ministros e que vai coordenar todas as acções do Programa*”.

Era neste sentido que deveriam ter sido assumidas as funções do Coordenador Nacional e do Gabinete Coordenador, o que não veio a acontecer. Note-se, contudo a reduzida dimensão dos meios humanos afectos e também os inadequados meios financeiros com que foi dotada a coordenação nacional do Programa Polis, o que , pelo menos em parte, justifica que não tenham sido atingidos os objectivos pretendidos.



5 – EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS

Nos termos dos art^{os} 1º, 2º, 10º e 11º 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 D, são devidos emolumentos no montante de 1 551,65 € a suportar pelo Gabinete Coordenador do Programa Polis.

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, Ordenamento do Território e Ambiente e de Estado e das Finanças;
- c) Ao Coordenador Nacional do Programa Polis;
- d) À Secretaria-Geral do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente;
- e) À Direcção-Geral do Tesouro;
- f) À Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano.

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.

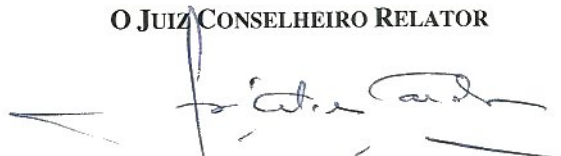
6.3. Uma síntese deste relatório deverá ser integrada no anteprojecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002.

6.4. Expressa-se 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.ºs 29º, n.º 4, e 54º, n.º 4, este último aplicável por força do art.º 55º, n.º 2, e para os efeitos do art.º 57º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.


Aprovado em Subsecção da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 3 de Junho de 2004

O JUÍZ CONSELHEIRO RELATOR



(José Alves Cardoso)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS



(Manuel Raminhos Alves de Melo)



(Armino de Jesus de Sousa Ribeiro)



ANEXO A – APÊNDICE SOBRE EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

A.1 – Eventuais infrações financeiras

A.1.1 – Situação descrita em 4.3.2.1 – Ajuste directo sem fundamento legal

Conduta:

A contratação efectuada com base na Informação 97/2003, de 9 de Maio, do Gabinete Coordenador, não deveria ter sido realizada por ajuste directo por importar em 35 700 € (7 157 contos), o que exigiria um procedimento de consulta a cinco fornecedores nos termos do Artigo 81.º, 1 – a), do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8/6, sem que se verifique nenhum dos casos previstos no Artigo 86.º do mesmo Decreto-Lei.

Da mesma forma, a contratação efectuada com base na Informação 20/2003, de 22 de Janeiro, do Gabinete Coordenador, não poderia ter sido realizada por ajuste directo, por a mesma importar em 23 800 € (4 771 contos), o que exigiria um procedimento de consulta a três fornecedores nos termos do Artigo 81.º, 1 – b) do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8/6, já que se não verificava nenhum dos casos previstos no Artigo 86.º do mesmo Decreto-Lei.

Finalmente, também a contratação efectuada com base na Informação 122/2001, de 27 de Novembro, do Gabinete Coordenador, não deveria ter sido realizada por ajuste directo por importar em 11 672 € (2 340 contos), o que exigiria um procedimento de consulta a dois fornecedores, nos termos do Artigo 81.º, 1 – c) do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8/6, pois que também se não verificava nenhum dos casos previstos no Artigo 86.º do mesmo Decreto-Lei.

Norma violada – art. 15º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.

Eventual infracção financeira – art. 65º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

A.1.2 – Situação descrita em 4.3.2.2 – Contratação com entidade diversa do indivíduo cujas especiais aptidões motivaram o ajuste directo e que foi, para esse efeito, escolhido inicialmente.

Conduta:

A contratação efectuada com base na Informação 20/2003, de 22 de Janeiro, do Gabinete Coordenador, não deveria ter sido realizada com entidade diferente do indivíduo cujas especiais aptidões motivaram o ajuste directo.

A contratação efectuada com base na Informação 97/2003, de 9 de Maio, do Gabinete Coordenador, não deveria ter sido realizada com entidade diferente do indivíduo cujas especiais aptidões motivaram o ajuste directo.

Norma violada – art. 14.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.

Eventual infracção financeira – art. 65º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

A.1.3 – Situação descrita em 4.3.2.3 - Autorização de pagamento sem cumprimento integral do contrato.

Conduta – Pagamento total da encomenda sem ter sido entregue a contraprestação concreta (Estudo).

Norma violada e eventual infração financeira – art. 59º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

A.2 – Imputação da responsabilidade

A.2.1 – As eventuais infracções financeiras descritas em A.1.1 – ajuste directo sem fundamento legal – foram praticadas na data das respectivas autorizações de despesa:

- ◆ Quanto à Inf. 97/2003, a 13/5/2003, por Sua Excelência o Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente;
- ◆ Quanto à Inf. 20/2003, a 4/3/2003, pela Secretária-Geral do MCOTA;
- ◆ Quanto à Inf. 122/2001, a 29/11/2001, pelo Secretário-Geral do Ex-MAOT.

Registe-se que, quanto à situação decorrente da Inf. 97/2003, a falta de fundamento para o ajuste directo foi assinalada e comunicada por ofício da Secretaria-Geral dirigido ao Coordenador Nacional do Programa Polis relativamente a uma primeira versão desta mesma informação – Inf. 50/2003.

Esta Informação 97/2003 foi apresentada a Sua Excelência o Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente com despacho de concordância do Coordenador Nacional, que reafirma a *“aptidão técnica que se julga ser única, relativamente à matéria em causa”*.

A.2.2 – As eventuais infracções financeiras descrita em A.1.2 – Contratação com entidade diversa do indivíduo cujas especiais aptidões motivaram o ajuste directo e que foi, para esse efeito, contactado inicialmente – foram praticadas na data da respectiva autorizações de despesa:

- ◆ Quanto à Inf. 97/2003, a 13/5/2003, por Sua Excelência o Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente;
- ◆ Quanto à Inf. 122/2001, a 29/11/2001, pelo Secretário-Geral do Ex-MAOT.

Registe-se que, quanto à situação decorrente da Inf. 97/2003, a questão da contratação com entidade diversa do indivíduo cujas especiais aptidões motivaram o ajuste directo e que foi, por isso, contactado foi assinalada e comunicada por ofício da Secretaria-Geral dirigido ao Coordenador Nacional do Programa Polis relativamente a uma primeira versão desta mesma informação – Inf. 50/2003.

Esta Informação 97/2003 foi apresentada a Sua Excelência o Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente com despacho de concordância do Coordenador Nacional, que reafirma a *“aptidão técnica que se julga ser única, relativamente à matéria em causa”*.

A.2.3 – A eventual infração financeira descrita em A.1.3 – Autorização de pagamento sem cumprimento integral do contrato – foi praticada na data do pagamento do contrato, 15/02/2002, autorizado pelo Secretário-Geral do Ex-MAOT .

A.3 – Evidência e prova

A.3.1 – Situações descritas em A.2.1 – Informações 97/2003, 20/2003 e 122/2001, do Gabinete Coordenador do Programa Polis, e despachos nelas exarados.



A.3.2 – Situações descritas em A.2.2 – Informações 97/2003 e 20/2003, do Gabinete Coordenador do Programa Polis, e despachos nelas exarados.

A.3.3 – Situação descrita em A.2.3 – Informação 122/2001, do Gabinete Coordenador do Programa Polis, Requisição PIDDAC n.º 23, Livro 1, de 29/11/2001, Nota de Honorários de 29/11/2001 e respectivos carimbos de cabimentação nela apostos, “Mapa de Pagamentos Efectuados Por Unidade Orgânica -1/1 a 28/2 de 2002”, Mensagem de correio electrónico de 22/01/2004 do Gabinete Coordenador e relatório anexo, Carta de 17 de Março de 2004, da Sr.ª Professora Doutora Maria do Rosário Partidário, e documentos anexos.



Tribunal de Contas

ANEXO B – QUADROS

B.1 – Financiamento do Plano Estratégico

Quadro B1 – Financiamento do Plano Estratégico

Intervenções	Investimento Plano Estratégico	Fontes de Financiamento							Encargos Financ.	Necessidades de Financiam. Adicionais (*)	
		Capital Social (Estado e C.M.)	Ajustamentos e Reforços Cap. Social	PIDDAC (DGOTDU)	Câmaras Municipais	Fundos Comunitários	Autofinanciamento	Outros			Total
Albufeira	48 892 000,00	9 141 000,00				25 253 000,00	6 066 000,00	8 432 000,00	48 892 000,00		
Aveiro	59 701 820,00	9 500 000,00			5 999 415,00	24 502 098,00	19 021 318,00	678 989,00	59 701 820,00		
Beja	17 773 805,00	4 944 084,80				12 438 034,30	391,70		17 382 510,80		391 294,20
Bragança	24 320 024,00	6 306 335,00				16 614 566,00	1 218 060,00	181 063,00	24 320 024,00		
Cacém	104 314 627,00	25 615 766,00				46 290 939,00	20 623 298,00	11 784 624,00	104 314 627,00		
Castelo Branco	54 710 707,00	9 848 755,00				27 488 717,00	9 892 147,00	7 481 089,00	54 710 708,00		
Chaves	23 087 508,00	1 607 603,00	4 451 432,40	10 450 140,60		6 303 369,00	274 962,00	0,00	23 087 507,00		1,00
Coimbra	43 171 187,00	10 050 040,00				28 317 031,00	4 430 019,00	374 098,00	43 171 188,00		- 1,00
Costa Caparica	214 532 023,00	35 519 047,00				48 270 842,00	92 228 798,00	38 513 336,00	214 532 023,00		
Covilhã	31 147 007,00	7 652 000,00				18 331 279,78			25 983 279,78		5 163 727,22
Gondomar	14 963 937,00				6 733 772,00	1 496 393,00	6 733 772,00		14 963 937,00		
Guarda	37 008 694,01	7 915 270,00				3 792 111,00	21 231 870,00	719 765,00	37 008 693,00		1,01
Leiria	55 293 253,00	12 553 471,00				1 104 937,00	35 655 256,00	5 951 906,00	55 293 253,00		
Marinha Grande	8 262 587,00				5 005 437,00	2 583 770,00	774 075,44		8 363 282,44		- 100 695,44
Matosinhos	26 729 587,00	5 188 995,00				14 893 611,00	6 646 981,00		26 729 587,00		
Portalegre	15 206 597,00	2 474 549,00			6 195 070,00	688 341,00	5 848 640,00	297 000,00	15 503 600,00		- 297 003,00
Porto	28 730 758,88					2 568 809,17	19 565 347,51	2 743 388,43	28 730 758,86		0,02
Setúbal	45 922 400,22	5 105 580,00				3 195 931,00	12 429 458,00	20 423 461,00	41 154 430,00		4 767 970,22
Silves	14 441 960,00	1 243 503,00					3 907 723,00	3 740 984,00	14 441 960,00		
Tomar	20 551 695,00	2 431 640,00	4 579 090,20	6 239 788,80		7 301 177,00			20 551 696,00		- 1,00
Torres Vedras	6 907 722,38				5 005 437,00	1 902 285,00			6 907 722,00		0,38
Valongo	11 923 765,00				7 500 000,00	2 500 000,00			10 000 000,00		1 923 765,00
Viana do Castelo	114 738 000,00	15 013 000,00				56 276 000,00	43 449 000,00		114 738 000,00		
Vila do Conde	32 407 957,00	8 000 000,00				449 666,00	23 287 859,00		31 737 525,00		670 432,00
Vila Franca Xira	6 733 771,61				2 693 508,64	673 377,16	3 366 885,81		6 733 771,61		
V.N.Gaia	58 402 565,00	9 630 301,00				26 496 673,00	19 617 746,00	2 657 845,00	58 402 565,00		
Vila Real	37 243 183,00	8 005 212,00				21 358 034,00	7 879 929,00		37 243 175,00		8,00
Viseu	68 690 685,00	15 850 855,00				45 682 081,00	1 596 153,00	5 561 596,00	68 690 685,00		
Total	1 225 809 826,10	213 597 006,80	0,00	42 163 747,24	43 644 964,73	558 618 338,84	266 821 307,13	88 444 963,75	1 213 290 328,49	0,00	12 519 498,61

Fonte: Dados obtidos nas Intervenções/Gestores.

(*) Estes valores sofreram arredondamentos para balanceamento.

B.2 – Movimentação de Fundos Comunitários

Quadro B2 – Movimentação de Fundos Comunitários - I

Intervenções	Candidaturas previstas (Fundo)					Candidaturas efectuadas/aprovadas (Fundo) em 30/09/03					Candidaturas executadas Fundo em 30/09/03 (*)				Taxa de efectivação % (4)=(2)/(1)	Taxa de execução % (5)=(3)/(1)
	POA	POR-1	POR-2	POR-3	Total (1)	POA	POR-1	POR-2	POR-3	Total (2)	POA	POR-2	POR-3	Total (3)		
Albufeira	3 491 022,00		17 896 046,00	2 119 872,00	23 506 940,00	484 047,75		1 258 152,00	1 248 145,72	2 990 345,47	28 426,13	57 060,00	623 801,01	709 287,14	12,72	3,02
Aveiro	10 453 124,37		11 812 738,09	2 236 235,17	24 502 097,63	574 564,25		4 904 618,00	1 754 373,00	7 233 555,25	491 573,97	130 370,20		621 944,17	29,52	2,54
Beja			12 155 614,34	672 805,03	12 828 419,37			11 257 230,35		11 257 230,35		318 006,70		318 006,70	87,75	2,48
Bragança	12 897 059,00		5 835 946,00	952 740,00	19 685 745,00	8 996 147,00		5 018 885,00		14 015 032,00	3 305 547,95	616 926,26		3 922 474,21	71,19	19,93
Cacém	16 184 362,00		14 573 988,00	3 034 837,00	33 793 187,00	331 653,22		1 442 514,00	1 053 173,10	2 827 340,32	63 413,24		659 629,14	723 042,38	8,37	2,14
C.Branco	10 678 084,00		10 067 343,00	2 846 674,00	23 592 101,00	12 079 319,25		13 164 370,43	1 218 629,35	26 462 319,03	137 098,83	1 101 142,84	1 153 523,26	2 391 764,93	112,17	10,14
Chaves	4 676 114,00		1 063 306,00	1 803 284,00	7 542 704,00										0,00	0,00
Coimbra	9 254 098,00		7 350 353,00	1 768 813,00	18 373 264,00	562 561,02		861 613,50	1 035 672,75	2 459 847,27	46 856,25	111 079,25	609 924,65	767 860,15	13,39	4,18
C.Caparica	33 517 359,00		15 758 405,00	4 698 856,00	53 974 620,00				2 529 637,08	2 529 637,08			601 345,39	601 345,39	4,69	1,11
Covilhã	9 582 901,00		9 350 666,00	588 184,00	19 521 751,00			976 927,76		976 927,76		761 557,54	93 771,80	855 329,34	5,00	4,38
Gondomar	3 366 886,00		3 366 886,00		6 733 772,00										0,00	0,00
Guarda	4 030 202,63		18 354 269,36	2 045 882,93	24 430 354,92			932 253,70	927 257,70	1 859 511,40			176 361,05	176 361,05	7,61	0,72
Leiria	10 741 066,00		12 272 107,00	2 371 963,00	25 385 136,00	1 017 961,50		1 297 115,20	1 427 219,15	3 742 295,85	47 114,91	107 161,85	763 716,04	917 992,80	14,74	3,62
M. Grande		774 075,44			774 075,44		774 075,44			774 075,44					100,00	0,00
Matosinhos	2 750 338,00		8 945 521,00	1 417 358,00	13 113 217,00	2 948 634,75		6 652 278,01	992 348,44	10 593 261,20	2 172 220,80	4 788 376,20	759 397,15	7 719 994,15	80,78	58,87
Portalegre	517 359,00		4 130 318,00	512 326,00	5 160 003,00			1 471 585,81	232 212,14	1 703 797,95					33,02	0,00
Porto	5 204 238,80		17 285 485,62	749 180,69	23 238 905,11	5 204 238,80		17 285 485,62	749 180,69	23 238 905,11	3 180 250,32	16 157 558,66	749 180,69	20 086 989,67	100,00	86,44
Setúbal	4 725 178,34		7 566 714,31	1 603 181,94	13 895 074,59											
Silves	1 873 267,00	3 180 560,00	3 144 000,00	2 530 101,00	10 727 928,00											
Tomar	2 495 013,82		6 025 703,92	1 284 782,06	9 805 499,80											
T.Vedras																
Valongo																
V.Castelo	15 415 007,00		26 979 722,00	2 853 919,00	45 248 648,00	22 849 213,00		26 981 062,00	1 600 703,55	51 430 978,55	172 100,79	391 549,34	1 399 755,74	1 963 405,87	113,66	4,34
V.Conde	3 595 641,00		17 637 555,00	1 130 414,00	22 363 610,00				480 173,00	480 173,00			186 087,38	186 087,38	2,15	0,83
V.F.Xira			3 366 885,81		3 366 885,81			991 367,00		991 367,00		991 367,30		991 367,30	29,44	29,44
V.N.Gaia	6 568 333,00		9 656 086,00	3 462 983,00	19 687 402,00				2 275 423,73	2 275 423,73			821 027,26	821 027,26	11,56	4,17
Vila Real	6 649 488,00		13 730 554,00	1 497 763,00	21 877 805,00			1 071 586,00	378 013,29	1 449 599,29		1 000 305,32	339 310,32	1 339 615,64	6,63	6,12
Viseu	14 948 322,00		18 941 455,00	3 663 233,00	37 553 010,00	783 708,26		24 978 192,02	2 064 357,40	27 826 257,68	129 183,72	259 550,34	1 080 067,98	1 468 802,04	74,10	3,91
Total	193 614 463,96	3 954 635,44	277 267 668,45	45 845 387,82	520 682 155,67	55 832 048,80	774 075,44	120 545 236,40	19 966 520,09	197 117 880,73	9 773 786,91	26 792 011,80	10 016 898,86	46 582 697,57	37,86	8,95

Fonte: Dados obtidos nas Intervenções/Gestores.

(*) Dados do POA e PO Norte, Centro, LVT, Alentejo e Algarve.



Tribunal de Contas

B.3 – Movimentação de Fundos Comunitários II

Quadro B3 – Movimentação de Fundos Comunitários - II

Intervenções	Candidaturas previstas					Candidaturas efectuadas/aprovadas					Taxa de efectivação das candidaturas (%)				
	POA (1)	POR-1 (2)	POR-2 (3)	POR-3 (4)	Total (5)	POA (6)	POR-1 (7)	POR-2 (8)	POR-3 (9)	Total (10)	POA (11)=(6)/(1)	POR-1 (11)=(7)/(2)	POR-2 (11)=(8)/(3)	POR-3 (11)=(9)/(4)	Total (11)=(10)/(5)
Albufeira	3 491 022,00		17 896 046,00	2 119 872,00	23 506 940,00	484 047,75		1 258 152,00	1 248 145,72	2 990 345,47	13,87		7,03	58,88	12,72
Aveiro	10 453 124,37		11 812 738,09	2 236 235,17	24 502 097,63	574 564,25		4 904 618,00	1 754 373,00	7 233 555,25	5,50		41,52	78,45	29,52
Beja			12 155 614,34	672 805,03	12 828 419,37			11 257 230,35		11 257 230,35			92,61		87,75
Bragança	12 897 059,00		5 835 946,00	952 740,00	19 685 745,00	8 996 147,00		5 018 885,00		14 015 032,00	69,75		86,00		71,19
Cacém	16 184 362,00		14 573 988,00	3 034 837,00	33 793 187,00	331 653,22		1 442 514,00	1 053 173,10	2 827 340,32	2,05		9,90	34,70	8,37
Castelo Branco	10 678 084,00		10 067 343,00	2 846 674,00	23 592 101,00	12 079 319,25		13 164 370,43	1 218 629,35	26 462 319,03	113,12		130,76	42,81	112,17
Chaves	4 676 114,00		1 063 306,00	1 803 284,00	7 542 704,00										
Coimbra	9 254 098,00		7 350 353,00	1 768 813,00	18 373 264,00	562 561,02		861 613,50	1 035 672,75	2 459 847,27	6,08		11,72	58,55	13,39
Costa Caparica	33 517 359,00		15 758 405,00	4 698 856,00	53 974 620,00				2 529 637,08	2 529 637,08				53,84	4,69
Covilhã	9 582 901,00		9 350 666,00	588 184,00	19 521 751,00			976 927,76		976 927,76			10,45		5,00
Gondomar	3 366 886,00		3 366 886,00		6 733 772,00										
Guarda	4 030 202,63		18 354 269,36	2 045 882,93	24 430 354,92			932 253,70	927 257,70	1 859 511,40			5,08	45,32	7,61
Leiria	10 741 066,00		12 272 107,00	2 371 963,00	25 385 136,00	1 017 961,50		1 297 115,20	1 427 219,15	3 742 295,85	9,48		10,57	60,17	14,74
Marinha Grande		774 075,44			774 075,44		774 075,44			774 075,44		100,00			100,00
Matosinhos	2 750 338,00		8 945 521,00	1 417 358,00	13 113 217,00	2 948 634,75		6 652 278,01	992 348,44	10 593 261,20	107,21		74,36	70,01	80,78
Portalegre	517 359,00		4 130 318,00	512 326,00	5 160 003,00			1 471 585,81	232 212,14	1 703 797,95			35,63	45,33	33,02
Porto	5 204 238,80		17 285 485,62	749 180,69	23 238 905,11	5 204 238,80		17 285 485,62	749 180,69	23 238 905,11	100,00		100,00	100,00	100,00
Setúbal	4 725 178,34		7 566 714,31	1 603 181,94	13 895 074,59										
Silves	1 873 267,00	3 180 560,00	3 144 000,00	2 530 101,00	10 727 928,00										
Tomar	2 495 013,82		6 025 703,92	1 284 782,06	9 805 499,80										
Torres Vedras															
Valongo															
Viana do Castelo	15 415 007,00		26 979 722,00	2 853 919,00	45 248 648,00	22 849 213,00		26 981 062,00	1 600 703,55	51 430 978,55	148,23		100,00	56,09	113,66
Vila do Conde	3 595 641,00		17 637 555,00	1 130 414,00	22 363 610,00				480 173,00	480 173,00				42,48	2,15
V.Franca Xira			3 366 885,81		3 366 885,81			991 367,00		991 367,00			29,44		29,44
V.N.Gaia	6 568 333,00		9 656 086,00	3 462 983,00	19 687 402,00				2 275 423,73	2 275 423,73				65,71	11,56
Vila Real	6 649 488,00		13 730 554,00	1 497 763,00	21 877 805,00			1 071 586,00	378 013,29	1 449 599,29			7,80	25,24	6,63
Viseu	14 948 322,00		18 941 455,00	3 663 233,00	37 553 010,00	783 708,26		24 978 192,02	2 064 357,40	27 826 257,68	5,24		131,87	56,35	74,10
Total	193 614 463,96	3 954 635,44	277 267 668,45	45 845 387,82	520 682 155,67	55 832 048,80	774 075,44	120 545 236,40	19 966 520,09	197 117 880,73	28,84	19,57	43,48	43,55	37,86

Fonte: Dados obtidos nas Intervenções/Gestores.

B.4 – Financiamento recebido até 30/09/03

Quadro B4 – Financiamento recebido até 30/09/03

Intervenções	Fontes de Financiamento								Investimento Reprogramado (9)	Despesa realizada a 30/09/03 (10)	Taxa de financiamento do investimento (%) (11)=(8)/(9)	Taxa de realização do investimento (%) (12)=(10)/(9)	Despesa realizada / Financº obtido (%) (13)=(10)/(8)
	Capital Social Estado (1)	Capital Social Câmaras Municipais (2)	Câmaras Municipais (3)	PIDDAC (DGOTDU) (4)	Fundos Comunit. (5)	Autofinanciamento (6)	Outras Fontes (7)	Total (8)=(1)+(2)+(3)+(4)+(5)+(6)					
Albufeira	2 805 000,00	2 380 000,00			639 589,61			5 824 589,61	46 243 424,13	5 624 725,97	12,60	12,16	96,57
Aveiro	3 135 000,00	665 000,00			621 944,17			4 421 944,17	56 119 040,00	4 613 098,58	7,88	8,22	104,32
Beja	1 999 200,00	1 332 800,00			339 197,77			3 671 197,77	17 588 419,40	5 778 376,71	20,87	32,85	157,40
Bragança	2 514 120,00	2 406 960,00			3 922 454,23			8 843 534,23	26 086 255,00	8 598 248,00	33,90	32,96	97,23
Cacém	5 156 250,00	5 312 500,00			683 568,79			11 152 318,79	109 039 182,00	12 550 101,41	10,23	11,51	112,53
Castelo Branco	4 116 000,00	3 332 000,00			3 484 312,33			10 932 312,33	51 005 882,00	14 613 145,66	21,43	28,65	133,67
Chaves	280 500,00	187 000,00		1 042 488,00				1 509 988,00	23 964 175,00	192 480,00	6,30	0,80	12,75
Coimbra	3 300 000,00	2 800 000,00			767 860,17			6 867 860,17	33 186 830,00	6 775 296,16	20,69	20,42	98,65
Costa Caparica	5 040 000,00	4 620 000,00			460 575,96			10 120 575,96	168 215 436,00	10 115 046,51	6,02	6,01	99,95
Covilhã	1 836 480,00	1 224 320,00			855 329,34		25 163,21	3 941 292,55	32 785 472,00	3 151 613,00	12,02	9,61	79,96
Gondomar				1 683 442,90				1 683 442,90	14 963 937,00	838 958,99	11,25	5,61	49,84
Guarda	2 598 750,00	1 496 250,00			570 121,22			4 665 121,22	44 176 865,00	9 325 724,96	10,56	21,1	199,90
Leiria	5 250 000,00	3 500 000,00			917 992,82			9 667 992,82	47 717 195,00	7 079 643,06	20,26	14,84	73,23
Marinha Grande				2 502 718,00	593 860,85			3 096 578,85	8 933 350,00	3 400 121,23	34,66	38,06	109,80
Matosinhos	3 000 000,00	2 000 000,00			7 844 751,82		13 297,69	12 858 049,51	28 423 591,00	16 507 623,38	45,24	58,08	128,38
Portalegre	336 750,00	359 200,00		2 895 522,32				3 591 472,32	15 712 731,00	696 830,00	22,86	4,43	19,40
Porto					20 042 798,72	2 445 690,72	356 917,98	22 845 407,42	30 985 206,82	30 664 480,69	73,73	98,96	134,23
Setúbal	957 480,00	638 320,00						1 595 800,00	46 322 669,55	621 295,28	3,44	1,34%	38,93
Silves	187 050,00	149 640,00		1 042 487,60				1 415 441,13	20 860 345,00	733 436,18	6,79	3,5	51,82
Tomar	364 800,00	535 025,60		1 042 488,00				1 942 313,60	22 856 449,00	650 941,93	8,50	2,85	33,51
Torres Vedras				1 251 359,22				1 251 359,22	7 307 314,66	77 228,22	17,12	1,06	6,17
Valongo				1 870 492,11				1 870 492,11	11 882 654,15	2 227 886,48	15,74	18,75	119,11
Viana do Castelo	4 500 000,00	3 000 000,00			2 026 966,53			9 526 966,53	102 875 634,16	28 101 571,50	9,26	27,32	294,97
Vila do Conde	3 360 000,00	1 040 000,00			186 087,38			4 586 087,38	31 669 868,00	5 664 498,00	14,48	17,89	123,51
Vila Franca Xira			648 998,25	1 346 754,32	991 367,00			2 987 119,57	6 733 771,61	3 023 119,57	44,36	44,89	101,21
V.N.Gaia	3 177 900,00	2 118 600,00			884 441,95			6 180 941,95	55 701 913,00	6 479 928,92	11,10	11,63	104,84
Vila Real	3 255 000,00	2 170 000,00			1 339 615,64			6 764 615,64	31 772 298,36	5 499 988,87	21,29	17,31	81,31
Viseu	6 720 000,00	5 440 000,00			1 713 932,19			13 873 932,19	62 575 755,00	13 253 835,79	22,17	21,18	95,53
Total	63 890 280,00	46 707 615,60	648 998,25	14 677 752,47	48 886 768,49	2 445 690,72	431 642,41	177 688 747,94	1 155 705 663,84	206 859 245,05	15,37	17,90	116,42

Fonte: Dados obtidos nas Intervenções/Gestores.



ANEXO C – SÍNTESE DO QUADRO NORMATIVO

Diplomas relativos ao Programa Polis, por ordem cronológica:

- ◆ *RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS N.º 26/2000, DE 15 DE MAIO - CRIAÇÃO DO PROGRAMA POLIS - PROGRAMA DE REQUALIFICAÇÃO URBANA E VALORIZAÇÃO AMBIENTAL DE CIDADES*
- ◆ *RESOLUÇÃO N.º 58/2000 (2.ª SÉRIE) DE 16 DE MAIO - COORDENADOR E GABINETE COORDENADOR DO POLIS.*
- ◆ *DECRETO-LEI N.º 119/2000 DE 4 DE JULHO - MEDIDAS PREVENTIVAS*
- ◆ *LEI N.º 18/2000 DE 10 DE AGOSTO - AUTORIZA O GOVERNO A CRIAR O REGIME EXCEPCIONAL APLICÁVEL ÀS SOCIEDADES GESTORAS DAS INTERVENÇÕES PREVISTAS NO PROGRAMA POLIS*
- ◆ *DECRETO-LEI N.º 186/2000, DE 11 DE AGOSTO - PROGRAMA POLIS, PARA A ZONA DE VIANA DO CASTELO*
- ◆ *DECRETO-LEI N.º 227/2000 DE 9 DE SETEMBRO - PROGRAMA POLIS, PARA A ZONA DE VISEU*
- ◆ *DECRETO-LEI N.º 261/2000 DE 17 DE OUTUBRO - PROGRAMA POLIS, PARA A ZONA DE BEJA.*
- ◆ *DECRETO-LEI N.º 265/2000 DE 18 DE OUTUBRO - PROGRAMA POLIS, PARA A ZONA DE VILA REAL*
- ◆ *DECRETO-LEI N.º 275/2000 DE 9 DE NOVEMBRO - PROGRAMA POLIS, PARA A ZONA DE BRAGANÇA*
- ◆ *DECRETO-LEI N.º 303/2000 DE 21 DE NOVEMBRO - PROGRAMA POLIS PARA A ZONA DE MATOSINHOS.*
- ◆ *DECRETO-LEI N.º 305/2000 DE 24 DE NOVEMBRO - PROGRAMA POLIS, PARA A ZONA DE CASTELO BRANCO*
- ◆ *DECRETO-LEI N.º 308/2000 DE 28 DE NOVEMBRO - PROGRAMA POLIS PARA A ZONA DE LEIRIA*
- ◆ *DECRETO-LEI N.º 307/2000 DE 28 DE NOVEMBRO - PROGRAMA POLIS, PARA A ZONA DE VILA DO CONDE*
- ◆ *DECRETO-LEI N.º 319/2000 DE 14 DE DEZEMBRO - MEDIDAS PREVENTIVAS*
- ◆ *DESPACHO NORMATIVO N.º 45-A/2000 DE 21 DE DEZEMBRO - AUTORIZA A DIRECÇÃO-GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO URBANO (DGOTDU) A REALIZAR CONTRATOS-PROGRAMA PARA OPERACIONALIZAÇÃO DO POLIS.*
- ◆ *DECRETO-LEI N.º 330/2000 DE 27 DE DEZEMBRO - EXTINÇÃO DE CONCESSÕES*
- ◆ *LEI N.º 30-B/2000 DE 29 DE DEZEMBRO - GRANDES OPÇÕES DO PLANO PARA 2001*
- ◆ *DECRETO-LEI N.º 37/2001 DE 8 DE FEVEREIRO - PROGRAMA POLIS PARA A ZONA DA GUARDA.*
- ◆ *DECRETO-LEI N.º 36/2001 DE 8 DE FEVEREIRO - PROGRAMA POLIS, PARA A ZONA DE ALBUFEIRA*
- ◆ *DECRETO-LEI N.º 43/2001 DE 9 DE FEVEREIRO - PROGRAMA POLIS PARA A VILA DE AGUALVA-CACÉM*
- ◆ *DECRETO-LEI N.º 70/2001 DE 24 DE FEVEREIRO - PROGRAMA POLIS PARA A ZONA DE VILA NOVA DE GAIA.*
- ◆ *DECRETO-LEI N.º 94/2001 DE 23 DE MARÇO - PROGRAMA POLIS PARA A ZONA DE COIMBRA*
- ◆ *DECRETO-LEI N.º 152/2001, DE 7 DE MAIO - PROGRAMA POLIS PARA A ZONA DE AVEIRO.*
- ◆ *DECRETO-LEI N.º 185/2001, DE 21 DE JUNHO - PROGRAMA POLIS, PARA A ZONA DA COVILHÃ*
- ◆ *DECRETO-LEI N.º 203-B/2001, DE 24 DE JULHO - MEDIDAS PREVENTIVAS*

- ◆ *DECRETO-LEI N.º 229/2001, DE 20 DE AGOSTO - PROGRAMA POLIS PARA A ZONA DA COSTA DA CAPARICA.*
- ◆ *DECRETO-LEI N.º 251/2001, DE 21 DE SETEMBRO - MEDIDAS PREVENTIVAS*
- ◆ *DECRETO-LEI N.º 318/2001 DE 10 DE DEZEMBRO - MEDIDAS PREVENTIVAS*
- ◆ *DECRETO-LEI N.º 317/2001 DE 10 DE DEZEMBRO - PROGRAMA POLIS DA ZONA DE INTERVENÇÃO DE SETÚBAL*
- ◆ *CONTRATO N.º 2901/2001 DE 24 DE DEZEMBRO - CONTRATO-PROGRAMA - CONSTRUÇÃO DO PARQUE URBANO DE ÉVORA E ARRANJO DOS ESPAÇOS EXTERIORES ÀS MURALHAS ENTRE AS PORTAS DO RAIMUNDO E AS PORTAS DE AVIS.*
- ◆ *CONTRATO N.º 2904/2001 DE 28 DE DEZEMBRO - CONTRATO-PROGRAMA - REQUALIFICAÇÃO URBANA E VALORIZAÇÃO AMBIENTAL DA ZONA CLASSIFICADA DE ANGRA DO HEROÍSMO COMO PATRIMÓNIO MUNDIAL*
- ◆ *CONTRATO N.º 2903/2001 DE 28 DE DEZEMBRO - CONTRATO-PROGRAMA - REQUALIFICAÇÃO DA FRENTE DA RIBEIRA, ENTRE A PONTE DE D. LUÍS I E O CAIS DA ESTIVA, PORTO*
- ◆ *CONTRATO N.º 2924/2001 DE 31 DE DEZEMBRO - CONTRATO-PROGRAMA - REQUALIFICAÇÃO URBANA E VALORIZAÇÃO AMBIENTAL DA ZONA RIBEIRINHA DE VILA FRANCA DE XIRA*
- ◆ *CONTRATO N.º 186/2002 DE 17 DE JANEIRO - CONTRATO-PROGRAMA DE REQUALIFICAÇÃO URBANA DO CENTRO HISTÓRICO DE SILVES.*
- ◆ *CONTRATO N.º 185/2002 E 17 DE JANEIRO - CONTRATO-PROGRAMA DE REQUALIFICAÇÃO URBANA DA CIDADE DA MARINHA GRANDE*
- ◆ *CONTRATO N.º 184/2002 DE 17 DE JANEIRO - CONTRATO-PROGRAMA DE REQUALIFICAÇÃO DO LARGO DA CONDESSA MUMADONA, EM GUIMARÃES*
- ◆ *CONTRATO N.º 183/2002 DE 17 DE JANEIRO - CONTRATO-PROGRAMA DE REQUALIFICAÇÃO URBANA E AMBIENTAL DO CHOUPAL E ERMIDA/MARGENS DO RIO SIZANDRO ENTRE PONTES-PÁTIO ALFAZEMA-CASTELO-NÚCLEO HISTÓRICO - TORRES VEDRAS.*
- ◆ *CONTRATO N.º 182/2002 DE 17 DE JANEIRO - CONTRATO-PROGRAMA DE REQUALIFICAÇÃO URBANA DA ÁREA CENTRAL DE ERMESINDE*
- ◆ *CONTRATO N.º 180/2002 DE 17 DE JANEIRO - CONTRATO-PROGRAMA DE REQUALIFICAÇÃO URBANA DE ESPAÇOS PÚBLICOS DA CIDADE DE TOMAR*
- ◆ *CONTRATO N.º 179/2002 DE 17 DE JANEIRO - CONTRATO-PROGRAMA DE INCREMENTO E VALORIZAÇÃO DE ESPAÇOS PÚBLICOS URBANOS DA CIDADE DE CHAVES.*
- ◆ *CONTRATO N.º 187/2002 DE 17 DE JANEIRO - CONTRATO-PROGRAMA DE REQUALIFICAÇÃO URBANA E AMBIENTAL DA ZONA RIBEIRINHA DE GONDOMAR ENTRE A RIBEIRA DE ABADE E O AREIO DE ATÃES.*
- ◆ *CONTRATO N.º 181/2002 DE 17 DE JANEIRO - CONTRATO-PROGRAMA DE REQUALIFICAÇÃO URBANA E VALORIZAÇÃO AMBIENTAL DE ESPAÇO PÚBLICO/ZONAS VERDES DE PORTALEGRE*
- ◆ *CONTRATO N.º 188/2002 DE 17 DE JANEIRO - ADENDA AO CONTRATO-PROGRAMA DE REQUALIFICAÇÃO DA FRENTE DA RIBEIRA ENTRE A PONTE D. LUÍS E O CAIS DA ESTIVA – PORTO*
- ◆ *DESPACHO CONJUNTO 110/2002, PUB. 11/2 – MAPAS DE INFORMAÇÃO A REMETER À DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO*
- ◆ *DECRETO-LEI N.º 72/2002 DE 25 DE MARÇO- PROGRAMA POLIS DA ZONA DE INTERVENÇÃO DE SILVES*
- ◆ *DECRETO-LEI N.º 71/2002 DE 25 DE MARÇO - PROGRAMA POLIS DA ZONA DE INTERVENÇÃO DE PORTALEGRE*
- ◆ *DECRETO-LEI N.º 70/2002 DE 25 DE MARÇO - PROGRAMA POLIS DA ZONA DE INTERVENÇÃO DE CHAVES*



- ◆ *DECRETO-LEI N.º 77/2002 DE 26 DE MARÇO - PROGRAMA POLIS DA ZONA DE INTERVENÇÃO DE TOMAR*
- ◆ *DECRETO-LEI N.º 103/2002 DE 12 DE ABRIL – MEDIDAS PREVENTIVAS*
- ◆ *DECRETO-LEI N.º 212/2002 DE 17 DE OUTUBRO - MEDIDAS PREVENTIVAS*
- ◆ *DECRETO-LEI N.º 222/2002 DE 22 DE OUTUBRO - ALTERAÇÃO AO PROGRAMA POLIS DA ZONA DE SETÚBAL*
- ◆ *RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS N.º 134/2002 DE 13 DE NOVEMBRO - PLANO DE PORMENOR DA FRENTE RIBEIRINHA E CAMPO DA AGONIA, NO MUNICÍPIO DE VIANA DO CASTELO, INTEGRADO NO ÂMBITO DO PROGRAMA POLIS*
- ◆ *DECRETO-LEI N.º 314/2002 DE 23 DE DEZEMBRO – MEDIDAS PREVENTIVAS*
- ◆ *DESPACHO N.º 5103/2003 MCOTA, PUB. A 15 DE MARÇO – REGRAS DE GESTÃO E REFORMULAÇÃO FINANCEIRA*
- ◆ *DESPACHO SEAF 1466/2003, DE 28 DE JULHO – IVA APLICÁVEL ÀS SOCIEDADES POLIS*



ANEXO D – NOTA DE EMOLUMENTOS

(Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (RJETC), aprovado pelo Dec-Lei n.º 66/96, de 31/5, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28/8 e 3-B/2000, de 4/4)

Departamento de Auditoria III – DA III

Proc.º n.º 28/03 AUDIT

Relatório n.º 21/2004 – 2ª Secção

Entidade fiscalizada: Gabinete Coordenador do Programa Polis.

Entidade devedora: Secretaria-Geral do Ministério das Cidades, do Ordenamento do Território e do Ambiente¹

Regime jurídico : AA

AAF

Unid: euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	<i>Custo Standard</i> a)	Unidade Tempo	Receita Própria / Lucros	
Acções fora da área da residência oficial	119,98	10		1 199,80
Acções na área da residência oficial	88,29	742		65 511,18
- 1% s/ Receitas Próprias				-
- 1% s/ Lucros				-
Emolumentos calculados....				66 710,98
Limite máximo (VR)^{b)}				15 516,50
Limite mínimo (VR)^{c)}				1 551,65
Emolumentos a pagar^{d)} ...				1 551,65

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

b) Art. 10º, n.º 1 – do RJETC.

c) Art. 10º, n.º 2 – do RJETC.

d) Entidade abrangida pelo limite mínimo nos termos do art. 10, n.º 2, do RJETC.

O Coordenador da Equipa de Auditoria

¹ Enquanto entidade executora orçamental do Gabinete Coordenador do Programa Polis



ANEXO E – RESPOSTAS DAS ENTIDADES AUDITADAS

56-1807 S/13-05-2004



MINISTÉRIO DAS CIDADES, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E AMBIENTE
SECRETARIA-GERAL

Exmº Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência

Sua comunicação

Nossa referência

29/GSG

Rua de "O Século", 51 - 3º
1200-433 LISBOA

Telf: 213 231 500 Fax: 213 231 539

Linha Azul: 213 231 575

e-mail: sg.ambiente@sg.mcota.gov.pt

**ASSUNTO: Auditoria de Gestão Financeira à Componente 1 do Programa Polis (Operações integradas de requalificação urbana e valorização ambiental).
- Alegações referentes ao Relato de Auditoria**

Relativamente ao assunto em epígrafe, junto as alegações desta Secretaria-Geral respeitantes ao Anexo A do Relato de Auditoria (Processo nº 28/03-Audit).

Situação descrita no ponto 4.3.2.3 e Anexo A (A.1.3).

No âmbito dos objectivos para que foi criado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 26/2000, de 15 de Maio e no uso de competência atribuída pela Resolução de Conselho de Ministros nº 58/2000, de 16 de Maio, o Gabinete Coordenador do Programa Polis solicitou à Secretaria-Geral a abertura de um procedimento para a aquisição "de um estudo no âmbito das Políticas Urbanas Europeias no domínio do Ambiente Urbano".

O estudo solicitado veio apresentado claramente como tratando-se de matéria de carácter eminentemente técnico e científico, numa área específica das competências do Gabinete Polis, não tendo a Secretaria-Geral encontrado motivo para duvidar da bondade dos argumentos produzidos pelo Chefe de Projecto do Gabinete Polis, por ser, esse sim, conhecedor da questão técnica de fundo.

De facto, de acordo com o próprio texto da informação nº 122/2001, de 27/11/2001, a entidade nele mencionada é a única a poder fornecer o estudo, conforme resultou claro do facto de ter sido considerada a Profª. Maria do Rosário Partidário, "inquestionavelmente uma das maiores especialistas na área de interface entre a política de ambiente e uma correcta abordagem dos problemas do ordenamento do território", concluindo-se, de seguida considerar-se de grande interesse contar com a sua colaboração para a realização



MINISTÉRIO DAS CIDADES, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E AMBIENTE
SECRETARIA-GERAL

desse estudo em conformidade com o que dispõem os artºs 79º e 86º, nº 1 alínea d), do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho.

Em conclusão, considerou-se que, face às justificações apresentadas pelo Gabinete Polis (tecnicamente preparado para esse efeito), suportadas pelo respectivo chefe de projecto, e atenta a especificidade técnica do produto a obter da qual resultam determinantes a capacidade intelectual e o reconhecimento académico e profissional do fornecedor, consideraram-se reunidas as condições para permitir a excepcional aplicabilidade da norma contida na alínea d) do nº 1 do artº 86º do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho à situação invocada.

No que respeita à questão de ter sido autorizado e realizado o pagamento na ausência da entrega do respectivo estudo para o qual foi autorizado e aberto o procedimento, refira-se o seguinte:

Em data anterior à efectivação do pagamento, os serviços competentes da Secretaria-Geral, logo que recepcionada a nota de honorários por parte da interessada, solicitaram ao Gabinete Coordenador do Polis que confirmasse a realização e entrega do estudo, o que viria a ser feito conforme se pode verificar pelo documento anexo.

De facto, foi devolvida à Secretaria-Geral a requisição oficial respectiva com a assinatura do chefe de projecto do Gabinete no campo “recebido”. Em conformidade, foi autorizado o pagamento.

Não será ainda, porventura, despiciendo, referir o facto de, dada a natureza dos estudos normalmente solicitados pelos Gabinetes de membros do Governo, bem como de estruturas deles directamente dependentes – como é o caso do Gabinete Coordenador do Programa Polis – existir uma natural confidencialidade que inibe normalmente a sua pronta divulgação.

Tal facto também induz a que a Secretaria-Geral deva confiar nas informações prestadas pelas estruturas técnicas directamente envolvidas nos processos.

No presente caso, as informações prestadas foram no sentido da individualidade indicada pelo Gabinete Polis ser a única a poder realizar o estudo em causa e de o mesmo ter sido oportunamente recebido por aquele Gabinete. A adjudicação e o respectivo pagamento, foram feitos em conformidade.

Situação descrita no ponto 4.3.2.2 e Anexo A (A.1.2)

Quanto à questão levantada relativamente ao parecer jurídico encomendado ao Prof. Sérvulo Correia, informa-se que, de acordo com o que se encontra transcrito na informação nº 20/2003, de 22 de Janeiro, do Gabinete Coordenador do Programa Pólis, “foi



MINISTÉRIO DAS CIDADES, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E AMBIENTE
SECRETARIA-GERAL

identificado o Prof. Sérvulo Correia como sendo o juriconsulto com melhores capacidades para estudar as questões suscitadas pela PGR e dar-lhes resposta fundamentada”

Daqui resulta que o procedimento de ajuste directo visava a contratação com a “individualidade” ali identificada pelas razões ali também referidas.

A sociedade de advogados só é mencionada para efeitos de pagamento do trabalho uma vez que o Prof. Sérvulo Correia exerce a sua actividade no âmbito de uma sociedade de advogados. Reitera-se, contudo, que, face à informação acima referida do Gabinete Coordenador do Programa Polis, o parecer foi solicitado a um advogado em concreto.

O ora exposto é corroborado pela proposta do próprio quando veio apresentar as condições para a realização do parecer. Tal documento é demonstrativo do facto do parecer ter sido solicitado a uma individualidade identificada, o Prof. Sérvulo Correia.

A referência à Sociedade de Advogados é feita apenas para efeitos de pagamento, tendo sido essa a apreciação então feita pela Secretaria-Geral.

Relevante para a apreciação da correcção dos procedimentos da competência da Secretaria-Geral é que o trabalho foi solicitado a uma pessoa em concreto pela razão de se ter entendido que era a única a poder prestá-lo dadas as capacidades técnico científicas naquela área do Direito, e que foi essa mesma pessoa que apresentou, a título individual, uma proposta para a realização do trabalho.

A factura constitui um elemento do processo posterior à entrega do trabalho, sendo o documento final para efeitos de processamento do pagamento devido.

Com efeito nesse documento figura uma segunda pessoa, mas então a Secretaria-Geral entendeu, mais uma vez, que tal situação se deveria ao facto de se tratar de uma Sociedade de Advogados não tendo estes serviços dado relevância à questão.

Com os melhores cumprimentos,

A SECRETÁRIA-GERAL,

Maria Helena Fernandes

Ministério

MINISTÉRIO DO AMBIENTE E DO
ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

ORIGINAL

Serviço

GABINETE DO MINISTRO DO AMBIENTE
E DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

DDAC

Cap. 10

Div. 01

Ano económico de 2001

Req. n.º 23

C. E02.03.10

Livro n.º 1

Requisita-se a MARCA DE ROLAMENTO PROTETORA

Quantidade	Descrição	Preço	
		Unitário	Total
	ESTUDO NO ÂMBITO DA		
	POLÍTICAS REGIONAIS		
	DE ROLAMENTO NO ÂMBITO		
	DE ROLAMENTO REGIONAL	2000000.00	
	AVIA 10' TITULO DE 1990	340000.00	
	TOTAL	2340000.00	

LPsB010, em 29 de NOVEMBRO de 2001

Chefe de Repartição
(em regime de substituição)
Manuel Pulido

Manuel Pulido

LANÇADO
N.º _____ do registo diário
Fólio n.º _____ do c/c

RECEBIDO

19
[Signature]

Esta requisição deve ser devolvida ao serviço requisitante com a factura ou recibo e documentará com estes a despesa processada.

Atenção ao verso.



001916 '04 05-12 /

MINISTÉRIO DAS CIDADES, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E AMBIENTE
SECRETARIA DE ESTADO DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO
DIRECÇÃO-GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO URBANO

Exm^o. Sr.
Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa de Bocage, 61

1069-045 LISBOA

Sua referência
Proc.28/03 –Audit
DA III.1

Sua comunicação

Nossa referência
1.3.5
Of.259/DSPGF/04

Data
6/05/2004

ASSUNTO : AUDITORIA DE GESTÃO FINANCEIRA À COMPONENTE 1 DO PROGRAMA POLIS

Tendo esta Direcção-Geral sido notificada para apresentar alegações relativamente ao conteúdo do relatório de auditoria supra-referido vem, em resposta e no que concerne à intervenção da DGOTDU, aduzir o seguinte:

- 1 – O PIDDAC da DGOTDU financia, através de contrato-programa, algumas intervenções Polis da Componente 1 deste programa, conforme se descreve no relatório, nada havendo a registar, quanto a este aspecto, porquanto se verifica a ausência, neste documento, de observações quanto à actuação desta Direcção-Geral, nomeadamente no que concerne aos documentos de despesa.
- 2 – Não obstante, face ao disposto no último paragrafo do ponto 4.1.2.3 e nas recomendações, no ponto 1.2.1, cumpre notar que só em finais de 2001, com a publicação do Decreto-Lei nº. 319/2001, de 10 de Dezembro, passou a ser legalmente possível a celebração de contratos-programa entre a administração central e empresas de capitais públicos, no âmbito da cooperação técnica e financeira entre o Estado e as Autarquias locais. À data do lançamento do Programa Polis encontrava-se em vigor a versão inicial do Decreto-Lei nº. 384/87, de 24 de Dezembro, pelo que a solução adoptada para a transferência de verbas, relativas à comparticipação nacional no Polis, para as sociedades, modelo organizacional eleito, foi grandemente ditada pelos constrangimentos legais existentes.

Com os melhores cumprimentos

O Director-Geral

Arq. João Biencard Cruz

NETC 14 05'04 13017



MCOTA - Of.N.º: 4274
Data: 2004-05-14

MINISTÉRIO DAS CIDADES, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E AMBIENTE
Gabinete do Ministro

Excelentíssimo Senhor
Dr. Juiz Conselheiro Relator

Assunto: Tribunal de Contas: Auditoria de gestão financeira à Componente 1 do Programa POLIS (Operações integradas de requalificação urbana e valorização ambiental) – Proc.º n.º 28/03-Audit – DA III.1 Exercício do Contraditório relativamente ao conteúdo do Relato de Abril de 2004, notificado pelo ofício da DGTC n.º 5666, de 29 de Abril de 2004.

Respondendo à imputação de responsabilidade a que alude o n.º A.2 (pág. 46 do Relato em epígrafe), relativa ao ajuste directo autorizado pelo seu despacho de 13/05/2003, exarado sobre a Informação n.º 97/2003, de 2003.05.09, do Gabinete Coordenador do Programa Polis (GCPP), vem o signatário dizer o seguinte:

1. A decisão em causa funda-se única e exclusivamente naquela Informação n.º 97/2003, do GCPP, concordada pelo seu Coordenador, Prof. Doutor Francisco Nunes Correia.
2. Nessa informação se dizia que o serviço em causa “...*apenas pode ser executado (por) aquele especialista (...) sobretudo pelo seu envolvimento e profundo conhecimento decorrente dos serviços que vem prestando à gestão dos Programas Comunitários de Ambiente que juntou os servimos de consultadoria na fase inicial da sua implementação*” (sic). E mais se dizia que, sendo o prestador do serviço proprietário da Empresa FUNDEUROPA, “...*está expresso na proposta a garantia que o trabalho será desenvolvido por aquele especialista*” (sic).
3. Finalmente, a proposta vinha subsumida na alínea d) do n.º 1 do artigo 86.º do Dec.-Lei 197/99, de 8 de Junho, tendo-me sido assegurado pelo Senhor Coordenador que a contratação em causa se inseria naquela disposição legal.
4. Naturalmente, atentas a funções que exerço, num contexto de, praticamente, início de tais funções, e perante a urgência requerida, confiei que a proposta que me foi submetida dispunha de inquestionável suporte legal.



MINISTÉRIO DAS CIDADES, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E AMBIENTE
Gabinete do Ministro

5. Independentemente da douda apreciação que o Venerando Tribunal possa fazer destes factos, é minha convicção que todos os intervenientes quiseram praticar actos conformes com a lei.
6. Aliás, não só a citada disposição legal, como também a alínea b) do n.º 3 do artigo 81.º do mesmo diploma legal admitiria o ajuste directo, por se tratar de serviços de carácter intelectual que, atenta tal natureza, não permitiriam especificações contratuais.
7. Poderiam, pois, os serviços, ter invocado tal preceito e alcançado, ainda, o objectivo almejado de obter a prestação do reputado especialista em causa, com vista a acautelar o interesse público subjacente.
8. Portanto, bem se vê que não houve qualquer intenção de iludir a lei, antes pelo contrário. Mas, sem conceder, admite-se que talvez possa ter havido uma interpretação controvertida da lei, a qual, como se sabe, nem sempre é formulada de molde a facilitar a sua aplicação por operadores sem formação jurídica, como ocorre no caso em apreço.
9. Por isso, estou certo que esse Venerando Tribunal não deixará de relevar.

Lisboa, 14 de Maio de 2004

O Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente


(*Amílcar Augusto Contel Martins Theias*)

MTC 14 05 04 13100



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

14.MAI04 10791 ..

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

V/ Ref.ª
Of.º n.º 5663, de 29.04.04
Proc. N.º 28/03-Audit
DA III.1

N/ Ref.ª
DIFE/GAI

ASSUNTO: Auditoria de Gestão Financeira à Componente 1 do Programa Polis (Operações integradas de requalificação urbana e valorização ambiental)

Em resposta ao ofício dessa Direcção-Geral acima referenciado, subordinado ao assunto aludido, comunico a V. Ex.ª que a Direcção-Geral do Tesouro não tem comentários especiais a formular sobre o relato da auditoria em causa.

Com os melhores cumprimentos

A Directora-Geral,

Maria dos Anjos Nunes Capote

AP

POLIS-438 8/19-05-2004

ProgramaPolis

Gabinete Coordenador

Rua do Século, 51 - 3º
1200-455 LISBOA
Telex: 21 323 15 91
Fax: 21 323 15 97
programa.polis@polis.maat.gov.pt

Ex.mo Senhor
Dr. Abílio Augusto Pereira de Matos
Auditor-Coordenador do Tribunal de Contas
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência
05666	29-04-2004	

ASSUNTO: Auditoria de Gestão Financeira à Componente 1 do Programa Polis
(Operações integradas de requalificação urbana e valorização ambiental)

Na sequência do ofício de V. Ex.a, relativo ao relatório de auditoria supracitado e reportando-se o relatório a período anterior ao meu início de funções, tive por conveniente solicitar os comentários dos anteriores responsáveis.


Assim em anexo 1 junto os comentários do Senhor Professor Francisco Nunes Correia e em anexo 2 os comentários do Senhor Engenheiro Pedro Nunes Liberato, ambos intervenientes nos factos e que actualmente não pertencem a este Gabinete Coordenador.

Estou certo que estes comentários esclarecem as situações constantes do relatório e que tanto o Senhor Professor Nunes Correia como o Senhor

Engenheiro Nunes Liberato agiram tendo em vista o escrupuloso cumprimento da Lei.

Com os melhores cumprimentos,

O Coordenador Nacional



João Pereira Teixeira
(Engenheiro, Urbanista)

Anexo 1 - Comentários do Sr. Prof. Nunes Correia
Anexo 2 - Comentários do Sr. Eng^o Pedro Liberato

JT/cf Of. 420/2004

DGTC 19.05.04 13504

POLIS-1308 E/10-03-2004

Francisco Nunes Correia
Rua Correia Teles, 109 – 1º Dto
1350-097 Lisboa

Exmo Senhor
Engº João Pereira Teixeira
Coordenador Nacional do Programa Polis
Rua de "O Século", 52 – 3º
1200 Lisboa

Data: 8 de Maio de 2004

Assunto: Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas ao Programa Polis

Como Engº João Teixeira

Em resposta ao ofício de V. Exª sobre o assunto mencionado em epígrafe, datado do passado dia 30 de Abril, junto envio alguns comentários ao Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas ao Programa Polis que julgo oportuno formular.

Com os melhores cumprimentos e considerações



Francisco Nunes Correia

c.c. Chefe de Gabinete do Sr. MCOTA, Senhora Secretária-Geral do MCOTA

Comentários ao Relato de Auditoria do Tribunal de Contas
(Processo N.º 28/03 – Audit)

Francisco Nunes Correia

1. Introdução

O presente documento foi elaborado a pedido do Coordenador Nacional do Programa Polis e contém alguns comentários ao relatório apresentado na fase de contraditório pelo Tribunal de Contas, intitulado “*Auditoria de Gestão Financeira à Componente 1 do Programa Polis*”.

Fazem-se, no ponto 2, alguns comentários de âmbito geral baseadas essencialmente na “*Síntese das Observações/Conclusões*” do referido relatório e, no ponto 3, tecem-se considerações sobre as questões suscitadas no seu Anexo A.

2. Comentários de Âmbito Geral

A análise feita pela equipa do Tribunal de Contas afigura-se globalmente ajustada e detecta questões que, de uma forma geral, se julgam relevantes e pertinentes para a reflexão sobre o enquadramento e os procedimentos de gestão, em especial no que se refere ao financiamento do Programa. A grande maioria dessas questões, contudo, são de uma natureza e colocam-se a um nível que ultrapassam manifestamente a capacidade de intervenção do Coordenador Nacional e do Gabinete Coordenador. Assim, o autor deste documento não se considera qualificado nem habilitado para discutir opções de índole política ou que relevam de insuficiências de articulação inter-ministerial.

Não obstante, não pode deixar de se produzir um comentário crítico relativamente a alguns aspectos suscitado pelo Tribunal de Contas que incidem mais directamente sobre o desempenho da estruturas de coordenação do Programa.

Em primeiro lugar, merece reflexão o ponto 1.1.6 em que se afirma não serem satisfatórios os resultados obtidos na montagem de um sistema de recolha e tratamento de informação que permitisse a monitorização das muitas intervenções em curso. Felizmente nesse mesmo ponto faz-se a justiça de reconhecer que “*A reduzida dimensão dos meios humanos afectos e também a inadequação dos meios financeiros com que foi dotada a Coordenação Nacional justificam, pelo menos em parte, que não tenham sido atingidos todos os objectivos previstos*”.

Com efeito, a exiguidade e a precariedade dos meios postos à disposição da coordenação do Programa foi sentida desde muito cedo e foi objecto de várias diligências que, infelizmente, não foram bem

sucedidas. O modelo de coordenação foi delineado numa fase preliminar da implementação do Programa e revelou-se insatisfatório quando além das 18 intervenções iniciais foram lançadas 10 resultantes de um concurso nacional, perfazendo as 28 da componente 1 analisadas pelo Tribunal de Contas, a que acrescem 11 das restante componentes, num total de 39 acções.

Esta questão foi insistentemente levantada, mas não foi possível fazer adoptar uma solução ajustada à dimensão e complexidade do Polis, julga-se que em resultado das restrições impostas pelo Ministério das Finanças. Essas restrições fizeram sentir-se de forma severa a partir do Verão de 2001, precisamente quando o Polis ganhou a sua configuração actual, e tomaram-se "draconianas" a partir de Abril de 2002 por razões bem conhecidas e com uma legitimidade que não se contesta.

Poucos programas com a dimensão e a complexidade do Polis terão sido geridos por uma equipa tão diminuta e com base em vínculos tão precários. Neste quadro, julga-se que o que deve ser sublinhado é a extrema dedicação, competência, sentido de responsabilidade e isenção, bem como a elevadíssima produtividade do Gabinete Coordenador do Programa Polis e de cada um dos seus membros.

A este propósito, pode ainda ser referido que o modelo de monitorização e acompanhamento mais adequado para o Polis é susceptível de controvérsia. O programa foi criado com uma orientação de subsidiaridade e descentralização em que as Sociedades Polis, verdadeiras parcerias entre as Câmaras Municipais e os serviços desconcentrados do Ministério das Cidades, deveriam assumir a plena responsabilidade pela execução das intervenções. Estas sociedades são fiscalizadas, auditadas e inspeccionadas pelas várias instâncias com competência para o efeito, e os seus órgãos sociais respondem pelos seus actos. O papel do Coordenador Nacional e do Gabinete Coordenador não foi concebido como devendo ser o da gestão das intervenções Polis, mas antes o da gestão global do Programa Polis. Esta diferença remete para um nível de monitorização diferente e com uma natureza necessariamente mais "macro". É importante que no terreno existam estruturas devidamente constituídas e dotadas de meios para fazerem a gestão pormenorizada de cada intervenção. O papel da Coordenação Nacional, para além das muitas outras tarefas que lhe cabem, é essencialmente o de estabelecer e negociar objectivos e tectos a serem cumpridos pelas sociedades Polis. Aliás, este argumento foi frequentemente utilizado para não reforçar os meios à disposição da Coordenação Nacional.

Deve ainda ser referido que o Gabinete Polis é uma estrutura criada junto do Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente pelo que a sua actividade reflecte prioritariamente as áreas de competência deste Ministério. Aliás, a formação profissional dos seus elementos reflecte essa realidade. Assim, muitas questões relevantes para a gestão financeira do Polis terão de ser necessariamente partilhadas com a tutela financeira e é no quadro da articulação com o correspondente ministério que se poderá encontrar solução para algumas carências a justo título detectadas pelo Tribunal de Contas.

Para concluir os comentários de âmbito geral, não pode deixar de se exprimir satisfação por no ponto 1.1.7 do relatório se afirmar que "*No suporte financeiro da coordenação nacional do Programa Polis não foram, de uma forma geral, encontradas irregularidades*". Esta constatação vem dar razão acrescida aos

comentários feitos acima a propósito do trabalho desenvolvido por uma equipa tão exígua e tão precária. Embora o Gabinete Polis sempre tenha atribuído, como lhe competia, uma grande importância à correcção dos procedimentos administrativos, a complexidade das matérias e o regime de elevado *stress* em que desenvolveu a sua actividade em diversas circunstâncias, poderia ter dado origem a algum lapso cometido inadvertidamente. Apesar de não terem sido, de uma forma geral, encontradas irregularidades, são apontadas no relatório do Tribunal de Contas, apesar de tudo, “*situações passíveis de gerar responsabilidade financeira*”. Julga-se que estas situações podem ser esclarecidas e justificadas e que, em qualquer caso, resultam de interpretações e aplicações do quadro legislativo feitas com boa-fé e visando o objectivo de melhor defender os interesses do Estado. Estas questões são tratadas no ponto seguinte.

3. Comentários ao Anexo A

3.1. Situação descrita em 4.3.2.1. e Anexo A (A.1.1) – Ajuste directo sem fundamento legal

A contratação efectuada com base na Informação 97/2003, de 9 de Maio, não foi enquadrada nas disposições previstas na alínea a) do n.º 1 do artigo 81º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, precisamente porque se entendeu que deviam prevalecer as circunstâncias referidas na alínea d) do n.º 1 do artigo 86º. Este foi o entendimento do Gabinete Coordenador que o Coordenador Nacional subscreveu e submeteu a decisão superior. Esta abordagem foi, naturalmente, devidamente ponderada e baseou-se num conhecimento aprofundado da natureza do trabalho solicitado e das capacidades necessárias para o realizar cabalmente. Assim, não se vê como tenha sido violado o artigo 15º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, ou qualquer outra disposição legal. Antes pelo contrário, julga-se ter acautelado da melhor forma os interesses do Estado no que se refere a uma prestação de serviços excepcionalmente especializada em que é relevante não apenas a boa formação técnica do contratado mas sobretudo o conhecimento e a vivência da forma como as autoridades comunitárias tratam das questões em apreço e das abordagens mais convenientes para defender os interesses de Portugal.

As questões suscitadas pela senhora Secretária-Geral em ofício remetido ao Gabinete Polis foram devidamente ponderadas e analisadas em conjunto com a tutela, tendo-se concluído que a natureza específica do trabalho solicitado era suficiente para justificar a evocação do referido artigo 86º.

A contratação efectuada com base na Informação 20/2003, de 22 de Janeiro, baseou-se também nas qualidades singulares do ilustre Professor de Direito a quem o trabalho foi solicitado. Estava em causa uma matéria de grande sensibilidade suscitada pela Procuradoria-Geral da República pelo que se entendeu dever ser o próprio gabinete do Ministro a veicular a resposta com o apoio logístico do Gabinete Coordenador do Programa Polis. De acordo com o que acontece frequentemente ao nível dos gabinetes governamentais, foram feitos contactos a esse nível no sentido de apurar quem indiscutivelmente poderia elaborar um parecer de mérito inquestionável. O Prof. Sérvulo Correia foi

apontado, julga-se que justamente, como tendo um perfil singular e inquestionável nas matérias em apreço. Nestas circunstâncias o Gabinete Coordenador elaborou uma proposta em conformidade e o Coordenador Nacional, sem qualquer hesitação, a remeteu para decisão final da Secretaria-Geral.

A contratação efectuada com base na Informação 122/2001, de 22 de Janeiro, foi também feita ao abrigo da alínea d) do n.º 1 do artigo 86º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, que se entendeu dever prevalecer face às disposições previstas na alínea a) do n.º 1 do artigo 81º do mesmo Decreto-Lei. A este propósito, importa sublinhar o contexto em que esta colaboração foi solicitada. O estudo solicitado "*no âmbito das Políticas Europeias no Domínio do Ambiente Urbano, procurando enquadrar a experiência do Programa Polis em Portugal*" foi motivado pela realização de um Conselho de Ministros em que as questões da reabilitação urbana na Europa foram discutidas e em que o Ministro português entendeu dar destaque ao Polis e à sua inserção nas políticas europeias. Foi nesta condições que o gabinete Polis foi encarregado de contratar a elaboração de um texto em língua inglesa que serviria de "Background Paper" para as intervenções do Ministro. Este detalhes contextuais não são referidos na Informação 122/2001 por não serem formalmente relevantes e por parcimónia de expressão face à justificada solicitação da tutela. A Professora da Universidade Nova a quem o trabalho foi solicitado, para além da sua competência singular nas matéria em apreço, tinha estado profundamente envolvida uns meses antes no apoio à preparação de um Conselho Informal que decorreu durante a Presidência Portuguesa, e em que as questões do ambiente urbano foram tratadas e objecto de uma resolução proposta por Portugal. Assim, a sua experiência e conhecimentos foram considerados únicos e a excelência dos resultados obtidos permitiram confirmá-lo. Foi nestas condições, que se julgam plenamente justificadas, que o Gabinete Coordenador propôs ao Senhor Secretário-Geral a contratação daquela Professora Universitária.

3.2. Situação descrita em 4.3.2.2. e Anexo A (A.1.2) – Contratação com entidade diversa do indivíduo cujas especiais aptidões motivaram o ajuste directo e que, foi, para esse efeito, escolhido inicialmente

A contratação efectuada com base na Informação 20/2003 visou obter a colaboração do Prof. Sérvulo Correia porque, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 86º, a instância decisora entendeu que aquele Professor de Direito tinha condições únicas para prestar os serviços pretendidos. Como é frequente e natural nestas circunstâncias, o Prof. Sérvulo Correia contou com a colaboração de uma assistente ou colaboradora, mas isso em nada limita a sua plena assumpção da responsabilidade e autoria do parecer apresentado. Aliás, tiveram lugar contactos com o Gabinete Polis no sentido de ajudar a recolher a informação necessária e a esclarecer vários aspectos do modelo de gestão adoptado pelas intervenções Polis. Esses contactos foram sempre mantidos pelo Prof. Sérvulo Correia que deu sobejas provas de se ter envolvido a fundo na análise dos problemas e na preparação do parecer proposto. Nestas circunstâncias, o objectivo visado com a contratação foi manifestamente alcançado.

Acresce ainda que o Prof. Sérvulo Correia fez saber que a única forma como organizava a prestação dos seus serviços era através do seu gabinete pelo que a facturação e pagamentos apenas poderiam utilizar esse suporte. Prescindir de utilizar esse veículo seria prescindir da colaboração do Prof. Sérvulo Correia o que seria manifestamente inconveniente.

No que se refere à contratação efectuada com base na Informação 97/2003, o objectivo visado era a colaboração do Dr. Madureira Pires. Este especialista fez desde logo saber que a única forma de prestar a colaboração pretendida era através da sua Empresa FUNDEUROPA, uma vez que esse era o único suporte para o exercício da sua actividade profissional. Prescindir de celebrar o contrato com essa entidade correspondia a prescindir de obter a colaboração do Dr. Madureira Pires que, como foi dito, se reputava de imprescindível face às necessidades prementes do Polis. O então Coordenador Nacional do Polis e os responsáveis e técnicos do Gabinete Coordenador não têm a menor dúvida sobre a efectiva prestação dos serviços por parte daquele consultor. As muitas reuniões de trabalho em que participou, os documentos elaborados e discutidos com ele e os múltiplos contactos que desenvolveu junto de diversas instituições, dão total garantia de que o trabalho foi desenvolvido pelo Dr. Madureira Pires.

3.3. Situação descrita em 4.3.2.3. e Anexo A (A.1.3) – Autorização de pagamento sem cumprimento integral do contrato

A contratação efectuada com base na Informação 122/2000 visou a elaboração de um estudo que enquadrasse a experiência do Programa Polis, que estava em desenvolvimento em Portugal, no quadro das políticas urbanas europeias em matéria de ambiente urbano. Pelas razões já expostas no ponto 2, foi solicitado o esforço adicional de que o texto a elaborar fosse em língua inglesa para permitir uma mais fácil circulação junto dos vários países da UE.

Assim, o estudo e correspondente texto permitiram fazer um enquadramento histórico e conceptual do Programa Polis no quadro das políticas europeias, pondo em evidência os fundamentos, oportunidade e o carácter inovador do Programa, contribuindo para a sua divulgação junto de especialistas europeus.

Deve ser referido que esse texto serviu também de suporte ao discurso de fundo do Senhor Ministro, obviamente proferido em Português, durante a reunião dos Ministros europeus. A distribuição do texto em Inglês (Background Paper) permitiu, contudo, uma divulgação mais fácil e imediata junto das várias representações sem as demoras e outras vicissitudes impostas pela tradução em todas as línguas oficiais. O texto elaborado permitiu, também, apoiar as autoridades portuguesas no processo de negociação das conclusões da reunião dos ministros. O estudo apresentado desempenhou, ainda, um papel importante como base para a divulgação posterior do Programa Polis além-fronteiras, o que era então, e julga-se que bem, vivamente encorajado pela tutela.



Nestas circunstâncias, houve um cumprimento integral do contrato e apenas o facto, pouco frequente, do texto ter sido elaborado em Inglês e ter sido designado como Background Paper, pode ter levado a supor o contrário.

Nota de esclarecimentos
Auditoria de gestão financeira do Tribunal de Contas

1. Enquadramento

Tendo em atenção a solicitação do Senhor Coordenador Nacional do Programa Polis, o signatário julga importante apresentar a presente nota de esclarecimento. Deve, no entanto, ser salientado que o signatário acompanhou com disponibilidade total, e em permanência, a auditoria que a equipa do Tribunal de Contas efectuou nas instalações do Ministério, tendo prestado todos os esclarecimentos solicitados.

2. Apreciação geral

- a) Numa abordagem global, o relatório apresentado pelo Tribunal de Contas revela que a equipa responsável pela sua elaboração se apercebeu dos aspectos fundamentais da estrutura criada para o desenvolvimento do Programa Polis e das linhas condutoras da filosofia com que foi criado, tendo feito uma avaliação bastante correcta da sua evolução, tanto nos aspectos positivos, como nalguns dos problemas que subsistem.
- b) Julga-se ser de sublinhar que o Programa Polis sempre foi pensado, e a concepção de todo o sistema de gestão assim o reflecte, como um Programa descentralizado. Por isso a estrutura global de gestão é essencialmente constituída por Sociedades de gestão em cada uma das cidades, ou por Contratos-Programa celebrados entre o Ministério e as respectivas Câmaras Municipais, reservando para o nível nacional apenas a função de coordenação do programa nacional, através de uma pequena estrutura dependente directamente do Gabinete do MAOT (actual MCOTA). Deve-se ainda salientar que estando constituído um importante numero de Sociedades, a tutela financeira é exercida pela Direcção Geral do Tesouro, na sua função de gestora das participações do Estado no mundo empresarial, mas também de coordenação e acompanhamento financeiro do funcionamento das diversas Intervenções Polis, acção que tem vindo a ser intensificada com o aumento da actividade de cada uma das empresas.
- c) Apesar desta estrutura se manter em funcionamento procurando dar cumprimento ao seu mandato, desde 2001 que o Gabinete Coordenador do Programa Polis assumiu a necessidade de revisão do seu estatuto, tendo proposto a melhoria dos meios postos à sua disposição, sem os quais se considerava não ser possível exercer plenamente o seu mandato. Tal pretensão não foi atendida até hoje.
- d) No entanto, e apesar das dificuldades, o Programa Polis sempre orientou a sua actividade pelo cumprimento da diversa legislação existente e pelo respeito das competências das respectivas entidades, evitando assim obter ou exercer estatutos de excepção. Deve ser salientado que o papel de fiscalização dos actos e de garante do cumprimento das obrigações legais está facilitado, não só pelo acompanhamento de todas as acções a desencadear pelos Organismos competentes, mas também pelo “edifício” de gestão criado. Na realidade, o Programa foi concebido de forma a que no Conselho de Administração de cada uma das Sociedades estejam presentes o Presidente da respectiva Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional e o Presidente da Câmara Municipal ou o vereador para tal designado. Por outro lado, a gestão de toda a Intervenção é atribuída a uma empresa, em outsourcing, que deve garantir a sua eficácia, independentemente dos mecanismos normais existentes em programas de obras

publicas, como a responsabilidade objectiva das diversas empresas de planeamento, de projecto, de empreitadas e de fiscalização. Deve-se acrescentar ainda que, sendo a maioria das acções submetidas a candidaturas a Fundos Comunitários, existe a necessária vigilância e responsabilidade dos diversos Programas Operacionais.

3. Funcionamento do Gabinete Coordenador

- a) Foi entendido pelo Governo que o Gabinete Coordenador devia ser criado na dependência directa do Senhor Ministro, embora apoiado orçamentalmente e logisticamente pela Secretaria Geral.
- b) Os meios orçamentais postos à disposição do Gabinete sempre foram escassos, e tendo em atenção que em termos de meios humanos, a sua constituição é de cinco elementos, dos quais apenas dois técnicos, sempre existiu um claro estrangulamento da sua actividade.
- c) Assim a normal actividade do Gabinete só podia ser exercida com a sua capacidade reforçada por aquisições de serviços especializados. Parece, portanto importante salientar a apreciação genérica, feita pelo Relatório do Tribunal de Contas, de que não existem faltas graves no funcionamento do Gabinete, tendo de forma geral cumprido bem o seu mandato.

4. Apreciação das eventuais infracções financeiras

- a) Toda a actividade do Gabinete Coordenador sempre foi norteada pelo cumprimento estrito da legislação em vigor, como alias é obrigatório, nomeadamente em termos dos procedimentos para as aquisições de serviços, em que sempre foi aplicado e cumprido o decreto-lei nº 197/99, de 8 de Junho.
- b) O relatório do Tribunal de Contas chama a atenção para o eventual não cumprimento desta legislação em apenas três casos. Tal não foi a interpretação do Gabinete Coordenador e de todos os restantes intervenientes no processo.
- c) De facto, e conforme é referido na respectiva informação nº 122/2001, a prestadora de serviços tem um curriculum único para a abordagem do tema em questão. Toda a sua actividade tem-se baseado nas diversas componentes do saber que são necessárias para a abordagem integrada do Ambiente Urbano, no contexto das Políticas Urbanas Europeias, sendo difícil encontrar outro especialista que reúna todas essas vertentes de uma forma sistemática. Esta singularidade foi, além disso, reforçada pelo seu envolvimento no apoio ao Ministro, em toda a problemática dos Conselhos de Ministros Europeus, onde foi abordado o tema do Ambiente Urbano. Assim sendo, quando o Senhor Ministro e o Senhor Coordenador Nacional solicitaram que fosse feita a sua contratação para o trabalho em questão e, após apresentarem as características específicas do citado trabalho e as qualificações da prestadora de serviços, concluiu-se que estes eram os requisitos necessários e suficientes para proceder à adjudicação através da alínea a), do nº 1, do artigo 81, do decreto-lei nº 197/99, de 8 de Junho.
- d) Já no que diz respeito à alegada autorização de pagamento sem cumprimento integral do contrato, como já foi esclarecido à equipa do Tribunal de Contas que elaborou o relatório, o trabalho foi desenvolvido em diversas fases, com diversas versões do estudo, tendo o prestador de serviços discutido com o Senhor Ministro e o Senhor Coordenador Nacional todas essas versões. Quando foi acordada, por todos, a versão final do estudo, foi solicitado o pagamento da prestação de

serviços. Posteriormente este estudo, terá sido utilizado, com as necessárias adaptações, pelo Senhor Coordenador e pela prestadora de serviços noutras circunstâncias. Uma vez que não era objecto da contratação a exclusividade do estudo, ou a aquisição dos direitos de autor, e uma vez que o próprio Coordenador Nacional se apresentava como co-autor, julga-se nada haver a opor a tal facto.

- e) No caso da contratação decorrente da informação n.º 20/2003, uma vez mais ela decorreu de uma necessidade urgente de resposta a uma solicitação da Procuradoria Geral da Republica, o que implicava a obtenção de um parecer jurídico de grande complexidade. Definido o âmbito do serviço a prestar, o Senhor Ministro e o Senhor Coordenador Nacional solicitaram a contratação do eminente Professor de Direito especializado nas questões em apreço, e que reunia as qualificações necessárias e suficientes, para que tenha sido feita a proposta de adjudicação por ajuste directo, nos termos do disposto na alínea d), do n.º 1, do artigo 86, do decreto-lei n.º 197/99, de 8 de Junho. Tal proposta baseou-se nas premissas que analisando o conteúdo do serviço e o prazo imposto pela PGR, só este prestador de serviços reunia as condições para o executar.
- f) Finalmente no que diz respeito à contratação proposta na informação n.º 97/2003, também a situação decorreu da necessidade de um trabalho de complexidade extrema e de grande urgência, o que desde logo reduziu o numero de especialistas passíveis de serem contratados. A obrigatoriedade que a lei impõe de apenas existir um único prestador de serviços para o ajuste directo proposto e autorizado, decorreu das vastas qualificações já descritas na informação, em conjunto com os diversos conhecimentos profundos sobre o Programa Polis, que o prestador de serviços escolhido era o único a possuir, o que o tornou como o único especialista em condições de concluir o estudo pretendido. Tal situação foi comprovada, uma vez que a solução proposta era a única que permitiria que o Programa Polis fosse executado como previsto inicialmente, como se constata hoje em dia.
- g) Em relação ao problema das contratações efectuadas ao abrigo das informações n.º 20/2003 e 97/2003 serem realizadas com entidade diferente do indivíduo identificado, elas decorreram da impossibilidade de contratar os respectivos especialistas únicos, sem ser através das entidades a que estão ligados profissionalmente, a que acresce a declaração dessas entidades que o trabalho seria desenvolvido pelos especialistas identificados, como ficou expresso nos procedimentos da contratação.

5. Conclusão

O Gabinete Coordenador do Programa Polis, como estrutura de Equipa de Projecto, dependente do Senhor Ministro sempre procurou cumprir a legislação em vigor, conforme alias é reconhecido pelo relatório. Tal linha de actuação também se aplica aos três casos identificados, uma vez que, também nestes casos, o Gabinete julga ter aplicado criteriosamente as normas legais em vigor. Por isso, se submete à consideração superior os argumentos aqui expostos, que procuram justificar algumas opções tomadas, e nunca procedimentos que não estejam de acordo com a Lei.

Lisboa, 7 de Maio de 2004

Pedro Manuel Nunes Liberato