



Tribunal de Contas

Auditoria

Casa da Música/Porto 2001, S.A.



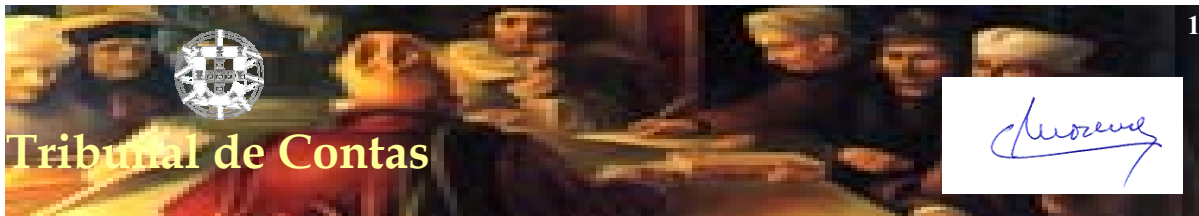
- ▶ **Sumário Executivo**
- ▶ **Relatório**

CASA DA MÚSICA PORTO 2001



Fonte: www.porto2001.pt

Relatório nº 25/04 - 2ª Secção



PROCESSO N.º 09/03 - AUDIT

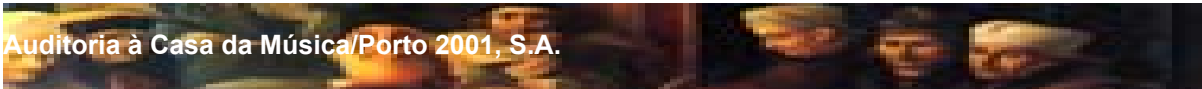
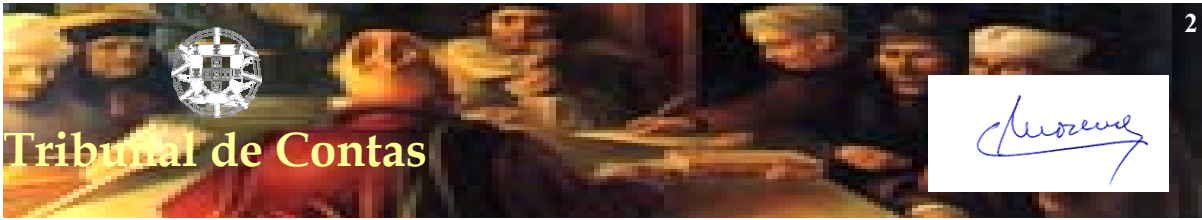
RELATÓRIO DE AUDITORIA

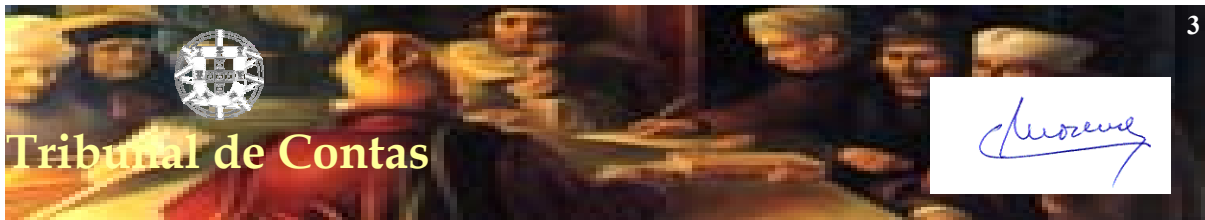
N.º 25/2004 - 2ª SECÇÃO

CASA DA MÚSICA/PORTO 2001, S.A.

VOLUME 1

Junho 2004





ESTRUTURA GERAL DO RELATÓRIO

VOLUME 1

I

SUMÁRIO EXECUTIVO

(Introdução, Conclusões e Recomendações)

II

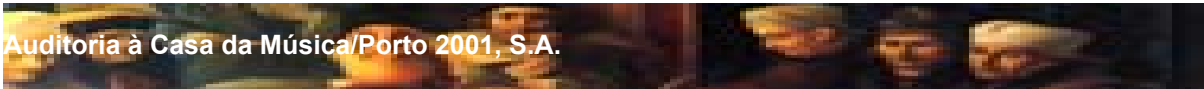
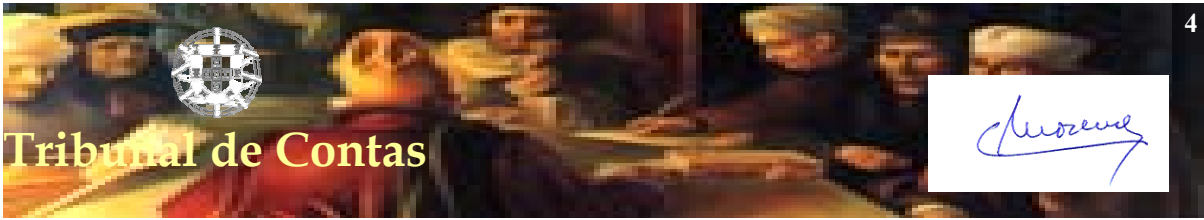
CORPO DO RELATÓRIO

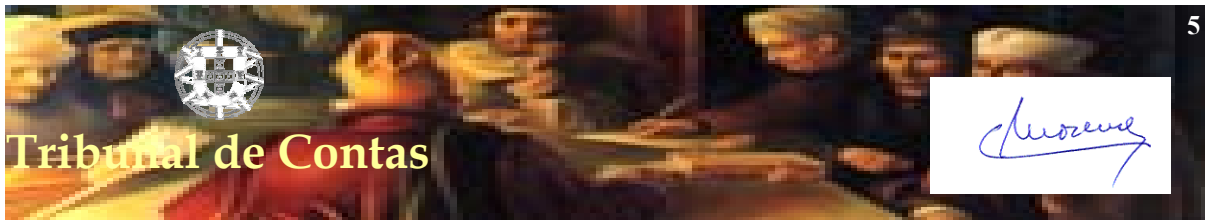
III

DESTINATÁRIOS, PÚBLICIDADE E EMOLUMENTOS

VOLUME 2

RESPOSTAS DO CONTRADITÓRIO





FICHA TÉCNICA

Equipa de Auditoria

Conceição Botelho dos Santos (Responsável pela Equipa)

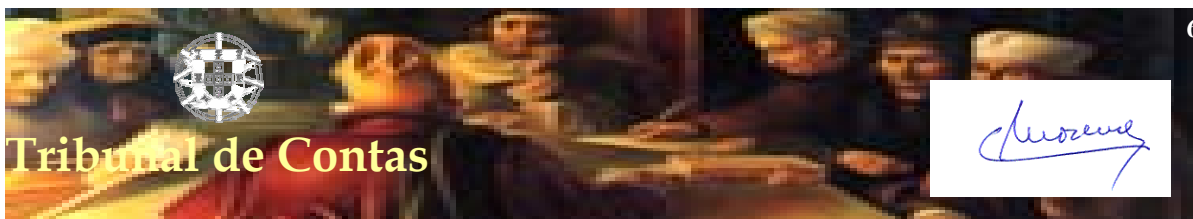
Isabel Castelo Branco

José Gomes

Coordenação e Controlo

Gabriela Ramos (Auditora-Coordenadora)

José Carpinteiro (Auditor-Chefe)



COMPOSIÇÃO DA 2.ª SECÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS QUE APROVOU O RELATÓRIO

Relator

Juiz Conselheiro Carlos Moreno

Adjuntos

Juiz Conselheiro Manuel Henrique de Freitas Pereira

Juiz Conselheiro António José Avérous Mira Crespo

Juiz Conselheiro João Pinto Ribeiro

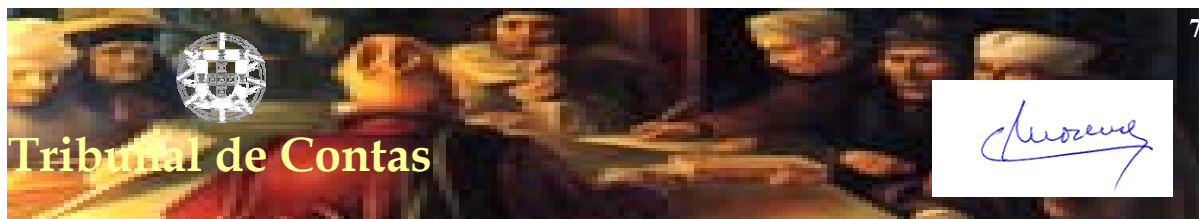
Juíza Conselheira Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia

Juiz Conselheiro José Alves Cardoso

Juiz Conselheiro Manuel Raminhos Alves de Melo

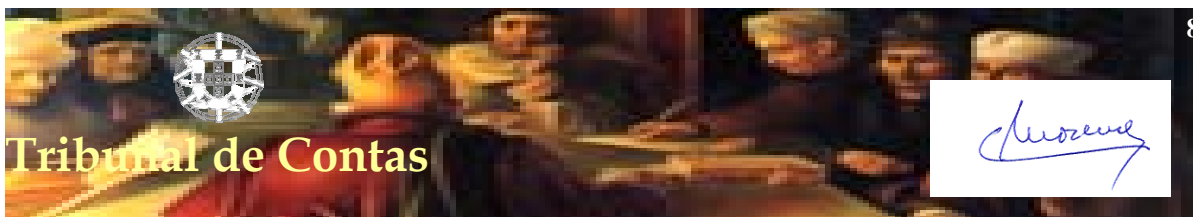
Juiz Conselheiro Armindo Sousa Ribeiro

Juiz Conselheiro José de Castro de Mira Mendes



ÍNDICE

Relação das Siglas	9
I - SUMÁRIO EXECUTIVO	11
1. Introdução	11
1.1. Natureza e âmbito	11
1.2. Objectivos	11
1.3. Metodologia	11
1.4. Condicionantes e Limitações	12
1.5. Exercício do contraditório	12
2. Conclusões	13
2.1. A “Porto Capital Europeia da Cultura” e a Sociedade Porto 2001, SA.	13
2.2. Quanto ao Planeamento e Realização dos Quatro Objectivos	13
2.3. Quanto às Fontes de Financiamento da Porto 2001	14
2.4. Quanto à construção da Casa da Música	14
2.5. Quanto à opção do modelo societário	15
2.6. Quanto aos Controlos	16
2.7. Quanto ao exercício da função accionista	16
2.8. Quanto à sociedade como Porto 2001	17
2.9. Quanto à sociedade como Casa da Música/Porto 2001	17
3. Recomendações	18
II - CORPO DO RELATÓRIO	19
Parte 1 – O Projecto “Porto – Capital Europeia da Cultura 2001”	19
4. O Evento “Porto – Capital Europeia da Cultura 2001”	19
4.1. Antecedentes da candidatura à organização do evento	19
4.2. Organização da Gestão da Porto 2001	21
4.3. Os objectivos e os seus desvios físicos e financeiros globais	22
4.4. Os Controlos Gerais da Actividade da Sociedade	25
Parte 2 – Questões Empresariais	27
5. A Constituição da Porto 2001, S.A	27
6. A Transformação da denominação da Sociedade: Porto 2001, S.A. para Casa da Música/Porto 2001	29
7. A Realização do Capital Social	30
8. Estrutura do Financiamento da Sociedade	31
9. A situação de ruptura financeira da sociedade e o art. 35º do CSC	33
10. Remuneração dos Gestores	37
Parte 3 – A Realização do evento cultural e a execução dos projectos das áreas intervencionadas	39
10. A Programação Cultural foi integralmente realizada, porém, com um desvio negativo de 5,3 M€	39
11. Os Equipamentos Culturais construídos e intervencionados absorveram mais 4,6 M€ do que previsto	41
12. As Obras de Requalificação Urbana custaram cerca de 80 M€	42
12.1. As intervenções Polis foram terminadas com um custo acrescido de 12,4M€	43



Tribunal de Contas

12.2. As intervenções realizadas no âmbito da Requalificação Urbana da baixa portuense terminaram com um atraso de 12 meses e custaram menos 12 M€ _____ 44

13. A contratação e o controlo das empreitadas _____ 46

13.1. O regime da contratação aplicável e o diploma constitutivo da Porto 2001 _____ 46

13.2. A Contratação na Porto 2001 _____ 47

13.3. O Controlo Interno das Obras/Intervenções _____ 50

PARTE 4 – A CASA DA MÚSICA _____ 52

14. A oferta cultural da Casa da Música _____ 52

15. Os Procedimentos contratuais para a construção da Casa da Música _____ 53

15.1. Atribuição do prémio de bom desempenho ao projectista da Casa da Música _____ 55

15.2. As Principais Empreitadas _____ 55

16. Os desvios físicos e financeiros da construção da Casa da Música _____ 59

17. A necessidade de financiamento externo para o funcionamento da Casa da Música ____ 61

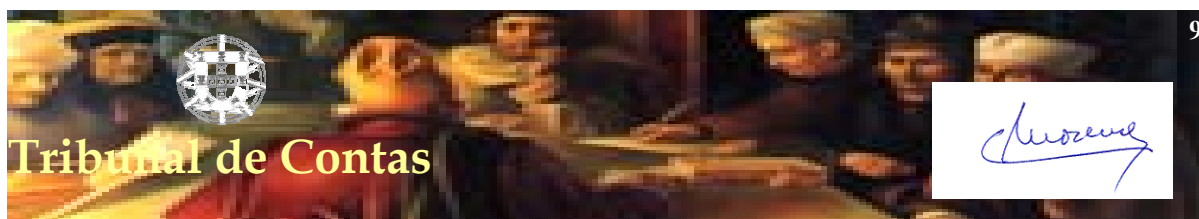
III – DESTINATÁRIOS, PÚBLICIDADE, EMOLUMENTOS E SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO TC _____ 63

18. DESTINATÁRIOS _____ 63

19. PUBLICIDADE _____ 63

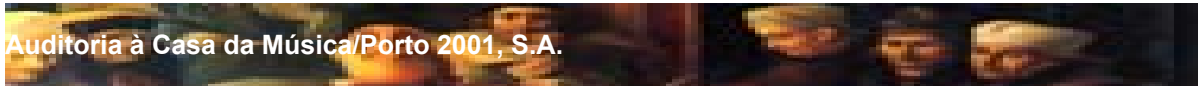
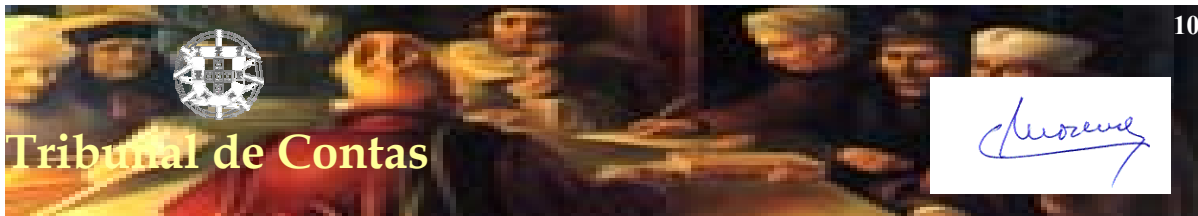
20. EMOLUMENTOS _____ 63

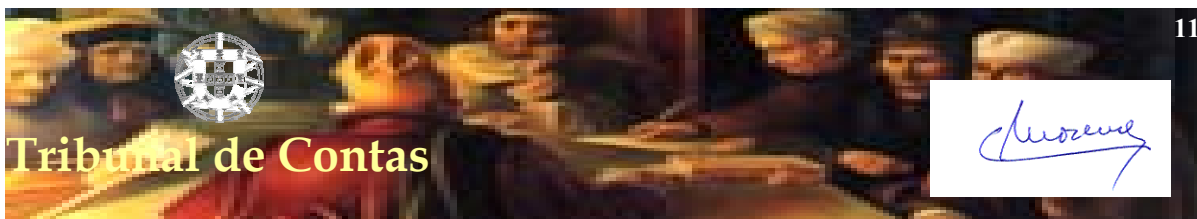
21. SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO TC _____ 63



RELAÇÃO DAS SIGLAS

Siglas	Descrição
€	Euros
ANCA	Auditório Nacional Carlos Alberto
APDL	Administração dos Portos do Douro e de Leixões
CA	Conselho de Administração
CAP	Comissão de Análise de Propostas
CE	Comissão Executiva do Conselho de Administração
CE	Caderno de Encargos
CMP	Câmara Municipal do Porto
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSC	Código das Sociedades Comerciais
Dec.-lei	Decreto-lei
DGT	Direcção Geral do Tesouro
EDP	Electricidade de Portugal, S.A.
GGE	Gestor Geral de Empreendimentos
JOCE	Jornal Oficial das Comunidades Europeias
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
M€	Milhões de Euros
MAOT	Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território
PC	Programa de Concurso
POLIS	Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades
PORTO 2001	Sociedade Porto 2001, S.A.
PT	Portugal Telecom, S.A:
RCM	Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/89, de 26 de Agosto
RJEOP	Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas
S.A.	Sociedade Anónima
SMAS	Serviços Municipalizados de Água e Saneamento do Porto
STCP	Sociedade de Transportes Colectivos do Porto, S.A.
TC	Tribunal de Contas
TJCE	Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias
TUE	Tratado da União Europeia
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
URBCOM	Programa de Revitalização Urbana e Comercial





I - SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Introdução

Este Relatório expõe os resultados da auditoria realizada à actividade da sociedade **Porto 2001, S.A.** que teve como missão a concepção, planeamento, promoção, execução e exploração de todas as acções que integraram o evento **Porto – Capital Europeia da Cultura 2001** ou as que com ela se relacionassem no âmbito da requalificação urbana. Esta acção de controlo integra o Plano de Fiscalização do Tribunal de Contas de 2004 e a sua execução foi deliberada pelo Plenário da 2.ª Secção, em 13 de Março de 2003, na sequência de pedido do Governo, expressamente formulado pelo Ministro da Cultura.

1.1. Natureza e âmbito

O presente trabalho revestiu a natureza de uma **auditoria operacional**.

O **âmbito temporal** incidiu sobre a actividade da sociedade desde a sua constituição, em Dezembro de 1998, até ao *terminus* do trabalho de campo da auditoria, Setembro de 2003, pelo que as conclusões expressas neste documento se reportam, apenas e só, a esse período.

1.2. Objectivos

Atentas as características da auditoria, os seus **objectivos genéricos** consistiram na:

- Caracterização do evento “Porto – Capital Europeia da Cultura 2001”;
- Quantificação dos dinheiros públicos associados ao evento;
- Avaliação da realização da Programação Cultural;

- Caracterização da organização e evolução empresarial da sociedade Porto 2001, S.A. criada para realizar o evento cultural;
- Apuramento da situação económica e financeira da sociedade.
- Análise dos processos críticos da contratação e do controlo de empreitadas;
- Avaliação da execução física das áreas de intervenção e dos investimentos em infra-estruturas culturais e requalificação urbana;
- Apuramento do grau de execução física e financeira da construção da Casa da Música e condicionantes relacionadas com a sua entrada em funcionamento.

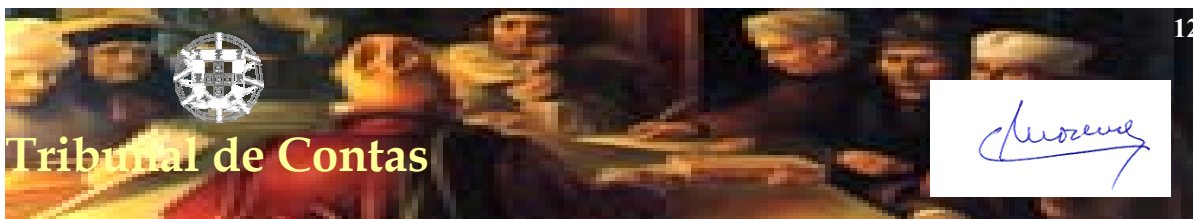
1.3. Metodologia

A preparação e o desenvolvimento dos trabalhos desta acção de controlo externo foram orientados segundo critérios, técnicas e metodologias acolhidas pelo Tribunal de Contas (TC), tendo em conta o disposto no Regulamento da sua 2ª Secção e no seu Manual de Auditoria e de Procedimentos e as metodologias geralmente aceites pelas organizações internacionais de controlo financeiro, como é o caso da INTOSAI², da qual o Tribunal de Contas português é membro e integra o respectivo conselho directivo.

A programação e execução da presente auditoria beneficiaram da realização de um estudo preliminar, baseado na análise de diversa documentação em sede de acompanhamento do tema.

² INTOSAI – International Organisation of Supreme Audit Institutions





1.4. Condicionantes e Limitações

A equipa de auditoria deparou-se com condicionantes que – não o inviabilizando – desaceleraram o seu trabalho de análise, pois determinaram uma capacidade de resposta da sociedade deficiente e morosa, a saber:

- Escassez de recursos humanos, por parte da sociedade, que pudessem dar uma resposta célere e exacta às questões levantadas, já que apenas 7 trabalhadores operavam na sociedade desde o seu início; os restantes foram recrutados em 2002, logo sem memória histórica da estrutura organizativa;
- Dispersão e deficiente organização da documentação e do arquivo concernente à actividade da sociedade;
- Substituição dos membros do Conselho de Administração (CA) da sociedade coincidente com o início do trabalho de campo da equipa de auditoria, o que se traduziu num acréscimo de tarefas para os trabalhadores da empresa que tiveram de dar resposta, em simultâneo, às solicitações quer do novo CA quer dos auditores do TC;
- Deficiente estrutura do Plano de Contas da empresa quanto à afectação e discriminação dos custos com empreitadas.

Igualmente relevante, foi a débil fiabilidade de algumas informações prestadas, nomeadamente em sede de gestão e controlo de projectos, revelando antecipadamente deficiências na articulação e agregação de informação proveniente de fontes diversas: Gestor Geral de Empreendimentos, projectistas, empreiteiros e outras empresas de fiscalização envolvidos nos empreendimentos da Porto 2001.

Acresce que parte substancial daquela informação só foi facultada tardiamente à equipa de auditoria, em Novembro de 2003, quando esta já tinha terminado o trabalho de campo no Porto, na sede da entidade auditada.

No âmbito da análise da contratação, esta não abrangeu as aquisições de bens/equipamentos e a aquisição de serviços relacionados com os eventos constantes da programação cultural.

1.5. Exercício do contraditório

Em tempo oportuno, o Juiz Relator enviou o Relato Inicial do Tribunal, às entidades abaixo enumeradas, para efeitos de alegarem, querendo-o, o que tivessem por conveniente sobre a respectiva matéria de facto e de direito:

- Ministra de Estado e das Finanças;
- Ministro da Cultura;
- Presidente da Câmara Municipal do Porto;
- Presidente do Conselho de Administração da Casa da Música/Porto 2001, S.A.;
- Ex-Presidentes do CA, Dr. Artur Santos Silva, Professora Doutora Maria Teresa Lago e Dr. Rui Amaral.

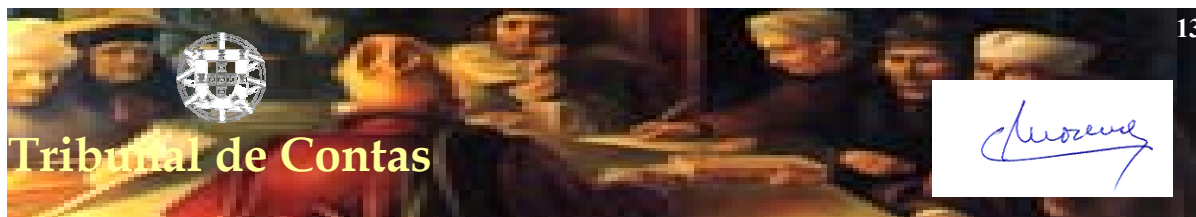
Na medida em que a auditoria cobriu todo o período de existência da sociedade pública em causa e o seu âmbito se estendeu ao próprio evento e seus resultados, foi entendido que, para além de se ouvir a sociedade, os seus accionistas e as suas tutelas técnica e financeira, poderia ser também vantajoso, sobretudo para a fixação de toda a matéria de facto, dar oportunidade de se pronunciarem, em sede de contraditório, aos três ex-Presidentes do CA da Porto 2001, até porque, os respectivos mandatos se mostraram ligados a factos relevantes da vida da sociedade e da evolução da realização do evento.

Todos os ouvidos, em sede de contraditório, ao abrigo dos artigos 13.º e 87.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, remeteram, no prazo inicialmente fixado ou prorrogado pelo Juiz Relator, as suas alegações, tendo, porém, a Ministra de Estado e das Finanças optado por encarregar a Direcção-Geral do Tesouro de responder ao Tribunal.

Todas as respostas foram analisadas e em tudo o que contribuíram para aclarar e fixar a matéria de facto e de direito foram tidas em conta na redacção final deste Relatório.

Não obstante o que precede, o Tribunal entendeu, ainda, fazer figurar, em anexo (**Volume 2**) a este seu Relatório e dele fazendo parte integrante, todas as respostas que recebeu, na sua versão integral e, bem assim, dar-lhes a mesma publicidade que a este seu documento, tendo em vista contribuir para o mais amplo esclarecimento possível da opinião pública e dos contribuintes.





2. Conclusões

2.1. A “Porto Capital Europeia da Cultura” e a Sociedade Porto 2001, SA.

A 28 de Maio de 1998, o Conselho de Ministros da Cultura da União Europeia deliberou atribuir à cidade do Porto o título de Capital Europeia da Cultura 2001.

Foi criada uma **Comissão Instaladora**, em Julho desse ano, a qual, em Setembro de 1998, apresentou um Relatório donde constava a proposta de criação de uma sociedade anónima, designada Porto 2001, S.A, para gerir o evento, tendo sido definidas, como áreas de intervenção prioritárias, a Música, o Audiovisual e Multimédia, as Artes de Palco e as Intervenções Urbanas. **Para tudo isto, apresentou um primeiro orçamento global de cerca de 298 milhões de euros (59,7 milhões de contos).**

Em Dezembro de 1998, foi constituída a sociedade Porto 2001, S.A., de capitais exclusivamente públicos (sendo accionistas o Estado e o Município do Porto), para a coordenação e execução das actividades necessárias à concretização do evento. A sociedade foi dotada com um objecto social que foi muito além da Programação Cultural e intervenção em Infra-estruturas Culturais, já que incluiu acções no âmbito da Revitalização Económica e Habitacional e da Requalificação Urbana e Ambiental, vertente que, em Setembro de 2000, veio, ainda, a acolher o Programa Polis.

2.2. Quanto ao Planeamento e Realização dos Quatro Objectivos

2.2.1. O projecto da Porto 2001 foi **insuficientemente planeado e orçamentado**, uma vez que o **primeiro orçamento** da Porto 2001, de 1999, previa 182,3 M€ e, na última revisão, em Abril de 2001, coincidente com o evento, foi corrigido para 226 M€ portanto mais 24% do que o inicialmente orçamentado. Porém, a construção da Casa da Música, que também estava incluída naquele primeiro orçamento, viu a previsão dos seus custos totais subir para 99,45 M€ o que

originou que aquele projecto viesse a atingir 300,9 M€²

2.2.2. Contudo, este desvio perde significado face à primeira estimativa global de 298 M€, a qual havia sido apresentada, em 1998, pela então Comissão Instaladora do evento, e, portanto, em data anterior à constituição da sociedade, e que, por opção dos órgãos de gestão da Porto 2001, SA não foi acolhida no seu primeiro orçamento.

2.2.3. Dos quatro grandes objectivos, correspondentes às áreas de intervenção, a Porto 2001 **não concretizou a Revitalização Económica e Habitacional**, em virtude de não ter reunido as condições que lhe permitiam aceder aos fundos financeiros provenientes do URBCOM.

2.2.4. A **Programação Cultural**, realizada entre 13 de Janeiro e 22 de Dezembro de 2001, captou cerca de 1,2 milhões de espectadores/visitantes, **foi cumprida** quanto ao inicialmente programado e até se **excederam** as actividades previstas, já que das 398 actividades foram realizadas 450.

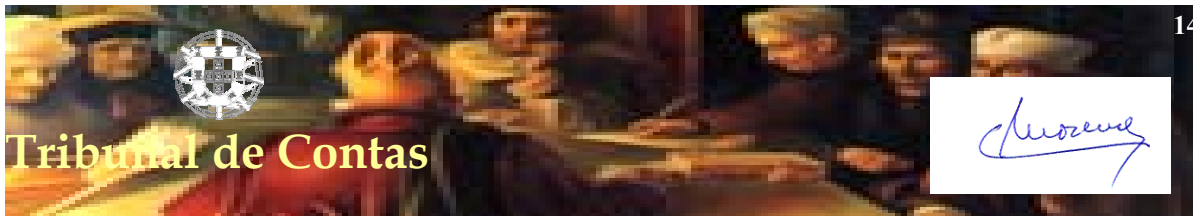
A realização de tais actividades envolveu 29,7 M€ mais 5,3 M€ do que o previsto, 26% dos quais foram aplicados em actividades musicais que captaram apenas 5% do total dos espectadores. As actividades mais procuradas foram as Artes Plásticas e Arquitectura que, no conjunto, captaram 37% do total dos espectadores/visitantes e absorveram 17% do custo total.

2.2.5. Embora com uma programação extensa e variada, a mesma não foi suficiente para desencadear um aumento acentuado **do Turismo na cidade do Porto, tendo em conta que, face ao ano anterior, aquele apenas cresceu cerca de 3%.**

2.2.6. A realização do evento não aproveitou do conjunto das intervenções efectuadas no âmbito dos **Equipamentos Culturais**, já que uma parte de tais obras só começou a ser concluída a partir do segundo semestre de 2001, e, outra, apenas nos anos seguintes, sendo que, uma delas, a Casa da Música, ainda se encontra em construção.

Excluindo a Casa da Música, com a execução das intervenções em Equipamentos Culturais, a Porto 2001 aplicou 29 M€, mais 4,6 M€ do que o

² Na redacção desta parte do texto foram tidas em conta as alegações produzidas em sede de exercício do Princípio do Contraditório pela Directora-Geral da DGT.



inicialmente orçamentado, beneficiando de um financiamento comunitário de cerca de 12,8 M€

M€ corresponderam a participações comunitárias.

Estas intervenções (Biblioteca Almeida Garrett; Museu Nacional Soares dos Reis; Auditório Nacional de Carlos Alberto; Coliseu do Porto; Antiga Cadeia e Tribunal da Relação/Remodelação do núcleo museológico; Mosteiro de S. Bento da Vitória e Casa de Animação) sofreram **um desvio físico, médio, de cerca de 9 meses**. Os atrasos ficaram a dever-se, entre outros, a deficiências de projecto, que obrigaram à realização de trabalhos a mais e de trabalhos não previstos, o que terá aumentado, por seu lado e cumulativamente, todos os custos inerentes às empresas de fiscalização e controlo que actuaram nessas obras.

■ As receitas de exploração derivadas da realização do evento atingiram, naquele período, cerca de 14,7 M€, cobrindo 49% do total despendido com a execução da Programação Cultural, ficando, em consequência, **aquém do objectivo**, já que foram arrecadados **menos 5,3M€ do que o previsto** no orçamento inicial.

■ Até Setembro de 2003, acresceram, ainda, os **empréstimos bancários de curto prazo**, os quais se destinaram à resolução de problemas de tesouraria, o que permitiu que a sociedade continuasse a sua actividade.

O Equipamento que registou o **maior desvio financeiro** (mais 125%) foi o **Auditório Nacional Carlos Alberto**, que teve, também, a **pior execução física** (mais 305%), visto o projecto “*não se encontrar em condições de ser executado*”, o que fundamentou o abandono da obra por parte do empreiteiro, com a consequente posse administrativa pela dona da obra.

2.4. Quanto à construção da Casa da Música

2.2.7. As obras de **Requalificação Urbana** (POLIS e Requalificação da Baixa) não beneficiaram, antes, **perturbaram a vivência do evento**, já que não concorreram para a captação de públicos à cidade e, por isso, em nada contribuíram para que o Porto tivesse podido oferecer aos seus visitantes a imagem de uma cidade renovada e cativante, tal como se tinha perspectivado inicialmente.

A obra emblemática e que melhor espelhará a imagem de “legado para o futuro” que se pretendeu com a candidatura do Porto a Capital Europeia da Cultura – a **Casa da Música** – prevista que foi a sua conclusão para **finais de 2001**, tal como chegou a ser registado em actas do CA da sociedade, **ainda se encontra em construção, dois anos e meio depois**.

Estas obras **custaram cerca de 80 M€, mais 16,6 M€ do que o previsto**, apesar de terem sido realizadas menos 14% das intervenções inicialmente previstas na baixa portuense.

2.4.1. O Concurso de ideias (e sua tramitação) para selecção do projectista da Casa da Música revelou-se não ser legal nem transparente, por não salvaguardar os princípios da concorrência, igualdade e estabilidade das regras concursais, uma vez ter-se constatado o seguinte:

As obras terminaram com **atrasos superiores a 1 ano**, mais precisamente, as relativas à requalificação da baixa portuense terminaram com um atraso médio de 12 meses e as respeitantes ao Programa Polis registaram um atraso médio de 14 meses.

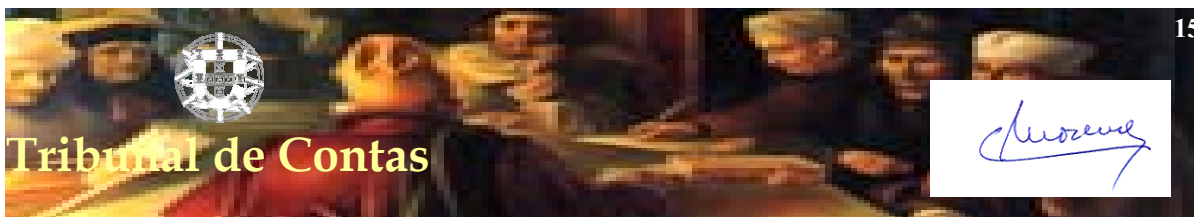
- não foi possível apurar quais os critérios que determinaram o convite a cinco concorrentes, **antes da abertura do denominado concurso limitado por prévia qualificação**, tanto mais que o vencedor se encontrava neste primeiro grupo e, posteriormente, no grupo dos restantes 21 concorrentes, dos quais, apenas 2 passaram à fase final;

2.3. Quanto às Fontes de Financiamento da Porto 2001

Entre 1999 e Setembro de 2003, a Sociedade Porto 2001 **foi financiada em 91% por dinheiros públicos, num total de 157,6 M€, dos quais 60,5**

- a avaliação das propostas apresentadas na 2ª fase do concurso, constante do relatório final da respectiva CAP, **não espelhava uma análise das mesmas de acordo com os critérios de apreciação pré-estabelecidos** no Programa do Concurso, a saber, a qualidade das soluções propostas, o preço da





prestação de serviços, as metodologias de projecto a adoptar e o cronograma das actividades. Esta circunstância conduziu a que não tenha sido possível aferir das vantagens da proposta vencedora face às restantes, já que nem sequer foi possível conhecer o valor das outras propostas finalistas;

- o valor do contrato, que ascendeu a 4,9 M€ **incluía a atribuição, ao projectista, de um “prémio de bom desempenho”, no valor de 1 M€, que seria devido pelo perfeito e pontual cumprimento das obrigações que contratualmente lhe cabiam**, até mesmo em caso de “*incumprimentos pontuais*”, facto que não se afigura aceitável à luz dos princípios de boa gestão nem encontra qualquer fundamento legal para a sua concessão.

2.4.2. No caso da **empreitada das estruturas do auditório e do parque de estacionamento**, a fase de negociações com os dois concorrentes melhor pontuados, introduzida no procedimento pela Comissão de Análise das Propostas, para além de se afigurar um procedimento **sem a adequada transparência**, acabou por conduzir a um **agravamento do preço**, cerca de mais 12,5%, face ao valor da proposta com que o empreiteiro se tinha apresentado a concurso, o que não se mostra conforme aos critérios de economia e eficiência.

2.4.3. Quanto às denominadas **subempreitadas**, previstas no Programa de Concurso da empreitada geral de estruturas, e que atingiram o montante contratual de 17 M€ as mesmas consubstanciaram **obras/fornecimentos** autónomos, pelo que deviam ter sido desencadeados os adequados procedimentos de contratação pública (em alguns casos, um concurso público internacional).

2.4.4. Em Setembro de 2003, previa-se que a Casa da Música iria custar ao erário público 98 M€, quase três vezes mais do que a Porto 2001 previa em 1999, no seu orçamento inicial.

2.4.5. A derrapagem financeira e física verificadas são **indiciadoras de que a decisão de empreender este projecto foi deficientemente sustentada, nomeadamente em estudos técnicos e económico-financeiros realistas**, tal como pode ser verificado através da inexplicável omissão destes aspectos nas actas do então CA, atento o propósito por este expressamente manifestado de

“*inaugurar a Casa da Música antes do final de 2001*”.

2.4.6. Em 30 de Setembro de 2003, a sociedade Casa da Música/Porto 2001, SA, **ainda não dispunha de um modelo institucional para a exploração deste equipamento**, nem de qualquer garantia para obter, pelo menos, os **12,9 M€** estimados como necessários para o primeiro ano de funcionamento da Casa da Música, de acordo com um primeiro estudo realizado três anos antes (2000).

2.5. Quanto à opção do modelo societário

2.5.1. A **opção** pela constituição de uma **sociedade comercial, para a realização do evento** teve subjacente o facto de, no passado e em situações semelhantes (vg. Lisboa 94 e EXPO 98), se ter decidido por solução idêntica e **não** quaisquer **estudos prévios** de cariz técnico ou económico-financeiro ou até administrativo, no sentido de aferir do seu melhor *value for money*.

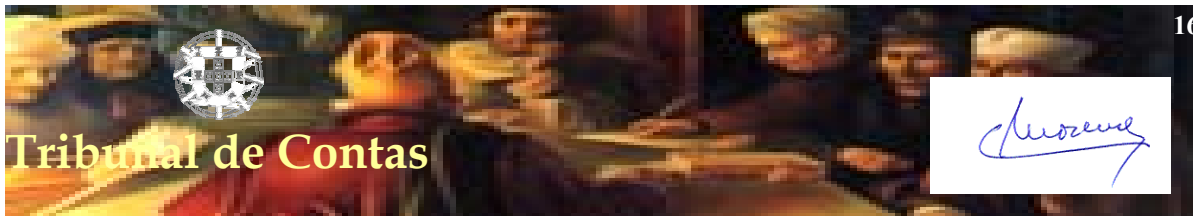
Com efeito, a preparação do evento “Porto – Capital Europeia da Cultura 2001”, em particular no que respeita à realização das infraestruturas, **não logrou a sua conclusão tempestiva e eficiente**, tal como acabou por ser confirmado pelos atrasos e descontrolos de custos ocorridos. Em **Junho de 2002**, data limite da vida da sociedade, ainda estavam por concluir as obras do Auditório Nacional Carlos Alberto e da Casa da Música.

2.5.2. Por outro lado, a forma de constituição da Porto 2001, por diploma legal (Dec.-Lei n.º 418-B/98, de 31 de Dezembro), originou que a mesma não tivesse sido remetida para fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

Se, porém, a sociedade tivesse sido constituída por escritura pública, já tal acto estaria sujeito a visto prévio do TC.

2.5.3. Acresce que o diploma constitutivo da Sociedade estabeleceu uma **excepção** que conferia àquela a possibilidade da não aplicação do Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas (RJEOP), mas em condições excepcionais de justificado interesse público.





Todavia, a Porto 2001 transformou essa exceção em regra, em todas as empreitadas, ao considerar que os curtos prazos disponíveis para encetar todas as acções necessárias à prossecução do evento, bastavam para consubstanciar tais condições excepcionais. Na verdade, o afastamento do RJEOP, em vez de ter tido carácter excepcional, tornou-se numa regra absoluta.

Foi assim que, tendo a Sociedade estabelecido os seus próprios procedimentos de contratação (baseados, em regra, numa modalidade resultante da adaptação dos concursos por prévia qualificação previstos na legislação da contratação pública), tal solução acabou por se revelar nem necessária, nem eficaz, face aos invocados objectivos de abreviar prazos e formalidades, dadas as derrapagens e atrasos que acabaram por se verificar na maior parte das empreitadas, bem como a não consumação do momento previsto para o *terminus* da sociedade, que era o de 30 de Junho de 2002.

2.6. Quanto aos Controlos

2.6.1. No que respeita ao sistema internamente estabelecido para o controlo das obras e empreitadas, apesar de ter sido reforçado pelo recurso ao *project management* em *outsourcing*, não impediu os acentuados desvios físicos e financeiros que se vieram a verificar nas empreitadas.

2.6.2. Os factores que mais contribuíram para os atrasos de execução foram os erros e omissões, os cadastros, as demoras e as deficiências dos projectos, bem como, as frequentes alterações dos mesmos, e, ainda, a lentidão na tomada de decisões, a dificuldade na articulação dos interesses das várias entidades concessionárias de serviços públicos a operarem nas áreas intervencionadas e, finalmente, as situações relacionadas com achados arqueológicos e Invernos rigorosos.⁵

2.6.3. Constatou-se, pois, que o esforço posto pela Sociedade na função de controlo não foi acompanhado pelo investimento que deveria ter sido feito no planeamento. Por exemplo, o controlo exercido pelo Gestor Geral do Empreendimento, mais do que evitar desvios ao

planeado, tratou, essencialmente, de corrigir ou adaptar à realidade os projectos aprovados pela Porto 2001.

2.6.4. Merece, ainda, especial enfoque a não execução dos controlos estabelecidos no âmbito do Programa POLIS, porquanto, quer a Comissão de Acompanhamento, quer a Comissão Local de Acompanhamento, quer o Grupo de Trabalho nele previstos nunca chegaram a ser constituídos.

2.7. Quanto ao exercício da função accionista

2.7.1. Os accionistas Estado e Município do Porto não cuidaram de aprovar, em Assembleia-geral, o Relatório de Gestão e as Contas de 2002 no prazo legalmente definido, só o tendo feito com um ano de atraso, em Maio de 2004.⁶

2.7.2. Por outro lado, a Assembleia-geral nunca se pronunciou acerca do Relatório Final da Actividade da Sociedade apresentado, em Junho de 2002, pelo CA então em funções, tanto mais que tal Relatório espelhava o balanço feito por este órgão sobre toda a actividade da sociedade desde a sua constituição.

2.7.3. Igualmente, não foram tomadas quaisquer providências pelos accionistas direccionadas para a reapreciação dos objectivos por si definidos, em 1999, apesar da situação económico-financeira cada vez mais débil que a PORTO 2001 revelava.

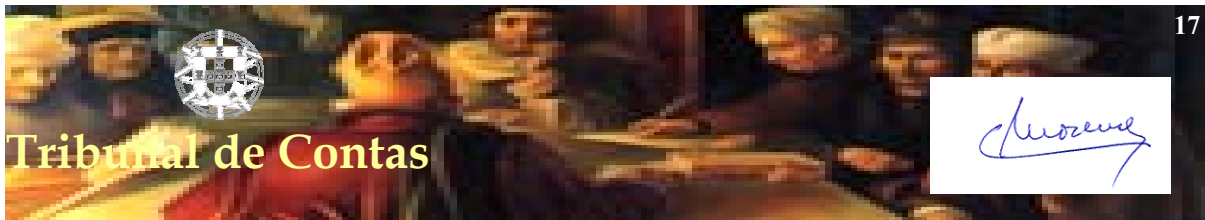
2.7.4. Também, no âmbito do sistema remuneratório dos gestores públicos, entre 1999 e 2003, os accionistas não se pautaram pelo regime definido na Resolução de Conselho de Ministros n.º 29/89, tendo, antes, optado por critérios casuísticos, que fixaram as remunerações dos administradores executivos em mais do dobro do que decorreria da aplicação das regras daquela Resolução.

2.7.5. Finalmente, no relacionamento entre os accionistas, ainda perdura um diferendo quanto à realização de capital em espécie, respeitante a um aumento de capital decidido em 2001, através do Dec.-Lei n.º 38/01, de 8 de Fevereiro.

⁵ Na redacção desta parte do texto foram tidas em conta as alegações produzidas em sede de exercício do Princípio do Contraditório pela Professora Doutora Teresa Lago.

⁶ Na redacção deste parágrafo foram tidas em conta as alegações produzidas em sede de Princípio do contraditório pelos Ministro da Cultura, Dr. Pedro Roseta, Directora-Geral da DGTC, Dr.ª M.ª Anjos Capote, Presidente da CMP, Dr. Rui Rio e Dr. Alves Monteiro.





Com efeito, o Município do Porto, desde essa data, tem-se vindo a opor à realização da escritura pública de cedência do terreno onde está implantada a Casa da Música, por ter deliberado, na altura, um valor substancialmente superior ao valor que foi reconhecido no citado diploma legal. De facto, em Setembro de 2003, o direito de propriedade sobre o terreno em causa ainda não se encontrava registado a favor da sociedade na competente Conservatória do Registo Predial.

2.7.6. Tal situação evidencia, por outro lado, confusão e conflito entre os papéis de accionista e legislador por parte da Administração Central.

2.8. Quanto à sociedade como Porto 2001

2.8.1. Dos orçamentos do Estado e do Município foram transferidos, para a sociedade, 97M€, tendo a União Europeia participado com 60,5 M€.

2.8.2. Apesar de algumas dessincronias verificadas entre a publicação dos diplomas legais relativos à sociedade e as entradas de capital por parte dos seus accionistas, de uma forma geral, pode afirmar-se que os accionistas cumpriram o estabelecido quanto às entradas de capital em numerário.

2.8.3. Todavia, o Ministério da Cultura nunca chegou a transferir para a Porto 2001 a totalidade do subsídio a que se tinha obrigado no preâmbulo do diploma que constituiu a sociedade, tendo ficado em falta 5 M€.

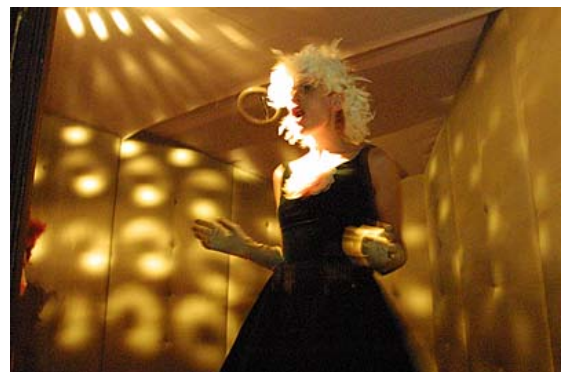
2.8.4. Em 30 de Setembro de 2003, e ainda com a Casa da Música em construção, a sociedade estava em situação de falência técnica, incapaz de fazer face aos seus compromissos para com terceiros e de terminar a obra da casa da Música, ainda em

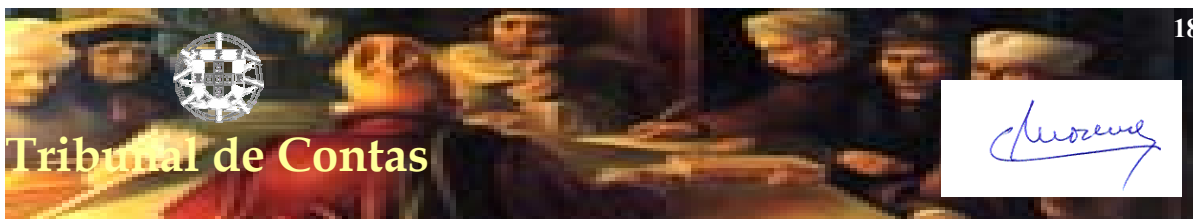
curso, o que implicou o posterior recurso ao endividamento bancário de médio e longo prazo avalizado pelo Estado Português. Naquele momento, o passivo corrente da sociedade era de 41 M€ e esta já tinha pago um total de 4 M€ de juros de empréstimos.

O Capital Próprio da sociedade já estava integralmente consumido e a Situação Líquida apresentava-se negativa de 2,6 M€ sem que os accionistas tivessem tomado medidas para repor os fundos próprios de forma a obter uma situação líquida equivalente a pelo menos 2/3 do capital social, ou dissolvido a sociedade, conforme dispõe o art.º 35 do CSC.

2.9. Quanto à sociedade como Casa da Música/Porto 2001

2.9.1. A incapacidade de concluir todas as obras, até 30 de Junho de 2002, conduziu a que houvesse necessidade de dar continuidade à sociedade Porto 2001, tendo, para isso, o Dec.-Lei n.º 147/02, de 21 de Maio, alterado a sua denominação para Casa da Música/Porto 2001, S.A. e restringido o seu objecto social à execução das actividades necessárias à conclusão das obras em curso.





3. Recomendações

Tendo em atenção o conteúdo e as conclusões do presente Relatório, bem como as respostas das entidades ouvidas em sede de exercício do contraditório, o Tribunal de Contas formula as seguintes recomendações.

Quanto aos Accionistas

- ☞ Que o Estado e os demais entes públicos em geral, quando se proponham empreender grandes eventos de âmbito nacional ou local, que envolvam avultado investimento público, avaliem previamente as vantagens da opção pela criação de sociedades comerciais de capitais públicos, independentemente dos eventuais benefícios associados à maior flexibilidade de gestão, ao menor formalismo e burocracia de actuação, os quais, afinal, acabam por se esgotar e ser negados face aos atrasos e derrapagens de custos como se constatou na presente auditoria.
- ☞ Que incrementem a exigência quanto ao rigor do planeamento, em particular, da definição de objectivos exequíveis, adequada e realisticamente orçamentados, tendo em conta uma análise de riscos e, considerando o interesse público subjacente à realização deste tipo de eventos e das várias vertentes com ele implicadas.
- ☞ Que fomentem e procedam à avaliação sistemática e anual do desempenho da gestão, considerando, fundamentalmente, os seus resultados e a transparência da actuação dos gestores e, sendo caso disso, procedam, sem delongas, à sua responsabilização.
- ☞ Que o Estado Administração Central evite confundir ou aproveitar o exercício das funções de accionista com as de legislador e executivo-administrativas, não só em geral, mas também, como é o caso, quando se encontra numa parceria com um Município.

- ☞ Que o Estado accionista, apesar da urgência no desenvolvimento deste tipo de projectos, tenha em consideração a necessidade do cumprimento dos princípios e legislação sobre contratação pública aplicáveis, muito em particular por força da aplicação dos princípios da concorrência e da transparência.

- ☞ Que, tal como se encontra previsto nos estatutos da sociedade Casa da Música/Porto 2001, SA, logo que a construção da Casa da Música estiver concluída, proceda, sem delongas, à liquidação daquela sociedade.

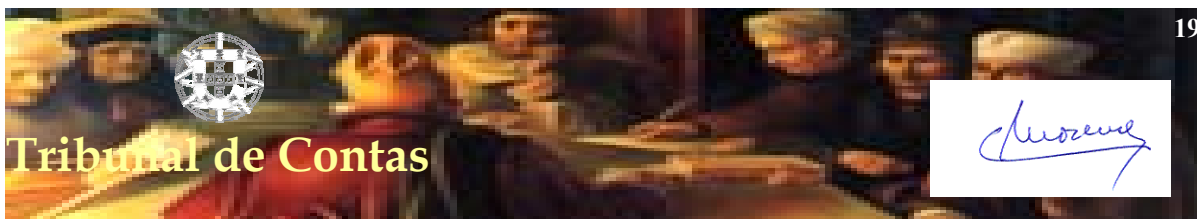
- ☞ Que seja, quanto antes, definido um modelo de gestão adequado à exploração da Casa da Música, destacando com rigor o modelo de financiamento e a forma institucional que se tenha por adequada.

Quanto à sociedade Casa da Música/Porto 2001, SA, recomenda-se o que segue.

- ☞ Proceda com rigor e transparência à finalização das obras e à aquisição de equipamentos relativos à Casa da Música, reportando aos accionistas todos os factos que as possam comprometer, não deixando também de os tornar públicos sempre que o interesse da opinião pública o aconselhe.

- ☞ Limite o endividamento ao estritamente necessário para a conclusão daquele empreendimento, informando com rigor o accionista e a opinião pública da sua evolução.

- ☞ Uma vez concluída a Casa da Música, elabore um relatório global, não só da realização desse equipamento, mas também de toda a sua actividade, incluído o evento da Porto-Capital Europeia da Cultura 2001, o qual deverá ter em conta o Relatório Global sobre o evento já elaborado, mas não publicado e ser publicamente divulgado.



II - CORPO DO RELATÓRIO

PARTE 1 – O PROJECTO “PORTO – CAPITAL EUROPEIA DA CULTURA 2001”

4. O Evento “Porto – Capital Europeia da Cultura 2001”

4.1. Antecedentes da candidatura à organização do evento

Em 1985, o Conselho de Ministros da Cultura das Comunidades Europeias instituiu, através da Resolução n.º 85/C153/02, a realização do evento de cariz cultural denominado “Capital Europeia da Cultura” que visava a prossecução de objectivos ligados à expressão da riqueza e das diversidades culturais europeias e a contribuição para a aproximação dos povos dos Estados-membros, atendendo às afinidades e elementos comuns da consciência europeia³. Desde então, todos os anos, tem sido realizado, na Europa, um evento desta natureza, elegendo-se, para o efeito, uma cidade europeia.

Em 7 de Novembro de 1997, no Conselho de Ministros da Cultura da União Europeia realizado no Luxemburgo, foi apresentada a candidatura oficial da cidade do Porto à realização daquele evento no decurso de 2001.⁴

A candidatura apresentada apontava razões políticas, patrimoniais, culturais e de afirmação contemporânea.

- Razões políticas → Dar protagonismo à cidade do Porto e reconquistar a importância e modernidade do passado.
- Razões patrimoniais → A riqueza do Centro Histórico do Porto que havia sido alcançado a Património Cultural da Humanidade pela Assembleia-Geral da UNESCO, em Dezembro de 1996.

- Razões culturais → Coroar todo um trabalho de reabilitação urbana e de investimento em equipamentos culturais na cidade, o que se traduziria na captação de mais público, dinamizando quer a cidade, quer esses equipamentos.
- Razões de afirmação contemporânea → Intenção de colocar a investigação técnico-científica da cidade ao serviço da criatividade, da pedagogia e da imaginação dos artistas; e, ainda, relevar e enfatizar os equipamentos e competências culturais que «são um valor seguro de projecção internacional».

Em 28 de Maio de 1998, em Bruxelas, foi decidido atribuir o título de Capital Europeia da Cultura, no ano 2001, simultaneamente, às cidades do Porto e de Roterdão (Holanda).

Foi, então, constituída, em Julho de 1998, uma Comissão Instaladora⁴, com a missão de:

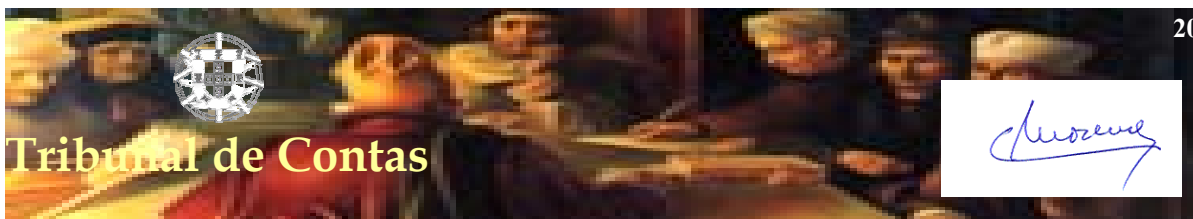
- a) Propor a estrutura organizativa da entidade que ficaria encarregue de levar à prática o evento;
- b) Preparar o projecto das áreas de intervenção;
- c) Preparar o orçamento plurianual.

Dois meses depois, no Relatório de 22 de Setembro, a mencionada Comissão Instaladora, em síntese:

³ As Resoluções do mesmo órgão comunitário n.º 90/C 162/01 e n.º 92/C 151/01 reiteraram a intenção inicial da promoção deste evento.

⁴ Na redacção desta parte do texto foram tidas em conta as alegações produzidas em sede de exercício do Princípio do Contraditório pela Professora Doutora Teresa Lago.

⁴ Presidida por Artur Santos Silva.



- Propunha a criação de uma sociedade anónima, designada Porto 2001, S.A, para gerir o evento, composta por um Conselho de Administração, um Conselho Executivo, um Conselho Consultivo e um Conselho Fiscal.
- Definia como áreas de intervenção prioritárias: Música (a qual integrava quer a programação quer a criação / transformação de um espaço dedicado à Música), Audiovisual e Multimédia, Artes de Palco e Intervenções Urbanas a efectuar.
- Apresentava um orçamento global de cerca de 298 milhões de euros (59.730 mil contos).

Em Dezembro de 1998, foi criada a sociedade Porto 2001, S.A (doravante designada Porto 2001) cuja Assembleia-Geral aprovou, em 16 de Outubro de 1999, as Linhas de Orientação Estratégica e o Plano de Actividades e o Orçamento plurianual (que se cifrou em 182 milhões de euros contra os 298 previstos por aquela comissão Instaladora), documentos que nortearam, posteriormente, o planeamento do evento assente em dois grandes princípios:

- “cruzar localismo e internacionalização”, organizando um leque de manifestações culturais;
- capitalizar o evento a favor da cidade, da sua população e da sua cultura, aproximando-a dos cidadãos através da renovação urbana e da revitalização económica e habitacional.

Simultaneamente, subjazia uma ideia de “legado para o futuro”. De facto, não se pretendia que a Porto – Capital Europeia da Cultura 2001 fosse um evento efémero, mas algo que marcaria indelevelmente e para sempre a cidade, restituindo-lhe o brilho de outrora, nomeadamente na vertente cultural.

Concretamente, o planeamento do evento contemplou intervenções em **4 grandes áreas**: Programação Cultural, Infra-estruturas Culturais, Requalificação Urbana e Ambiental e Revitalização Económica e Habitacional. Cada uma dessas áreas apresentava os seguintes **objectivos**:

Programação Cultural
<ul style="list-style-type: none"> ■ Consolidar dinâmicas culturais recentes. ■ Diversificar e qualificar as diferentes expressões culturais e artísticas e os seus agentes. ■ Legar um conjunto de novas iniciativas e projectos que tivessem a capacidade de enraizar novas práticas culturais que se reproduzissem e propagassem para além de 2001.
Requalificação Urbana e Ambiental
<ul style="list-style-type: none"> ■ Requalificar parte significativa da “baixa” portuense, no sentido da sua melhoria funcional, estética e ambiental e o reforço da sua imagem. ■ Requalificar espaços de grande interesse histórico e ambiental, como seja os Caminhos do Romântico, a Frente Marítima do Parque da Cidade e outras zonas verdes e jardins. ■ Desenvolver iniciativas tendentes à melhoria da acessibilidade e mobilidade da “baixa”, incluindo a criação de novos espaços de estacionamento e abertura de novas ruas.

Infra-Estruturas Culturais
<p>A requalificação cultural pretendia combinar as formas de expressão artística com a política de revitalização e requalificação do património edificado e a construção de novas estruturas culturais:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Casa da Música; ■ Biblioteca Almeida Garrett; ■ Museu Nacional Soares dos Reis; ■ Auditório Nacional Carlos Alberto; ■ Coliseu do Porto; ■ Antiga Cadeia e Tribunal da Relação.
Revitalização Económica e Habitacional
<ul style="list-style-type: none"> ■ Criar uma imagem de qualidade na “baixa” portuense. Fortalecer o comércio de excelência e de proximidade em torno de focos de especialização. ■ Fidelizar os consumidores. ■ Fixar residentes. ■ Rejuvenescer e diversificar a população residente na “baixa”. ■ Diminuir os níveis de insegurança e a desertificação nocturna.

O cronograma seguinte associa o desenvolvimento dos objectivos acima referidos ao longo do tempo.



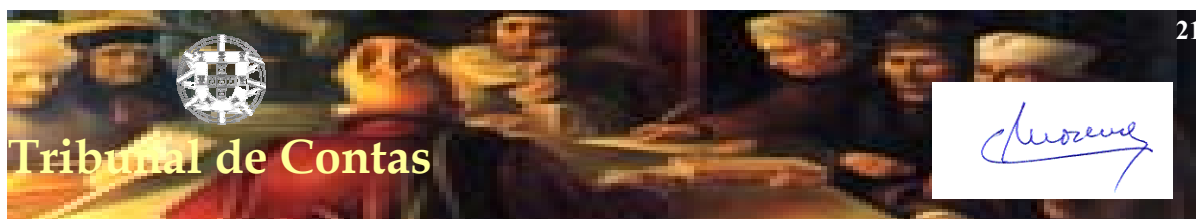
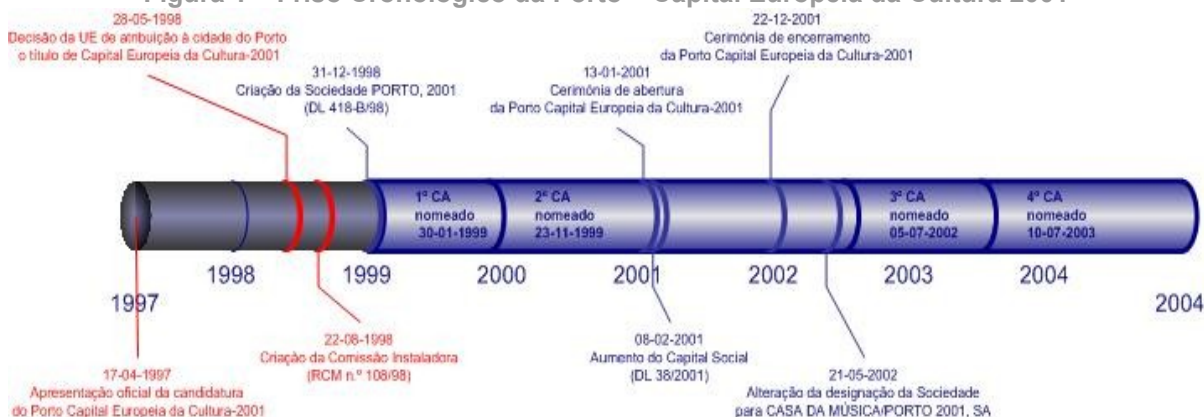


Figura 1 – Friso Cronológico da Porto – Capital Europeia da Cultura 2001



4.2. Organização da Gestão da Porto 2001

Para a prossecução dos referidos objectivos, a Porto 2001, enquanto sociedade instrumental, organizou a função de gestão numa dupla estrutura

orgânica, isto é, instituiu um Conselho de Administração (CA) e uma Comissão Executiva (CE), entre 1999 e Julho de 2002.

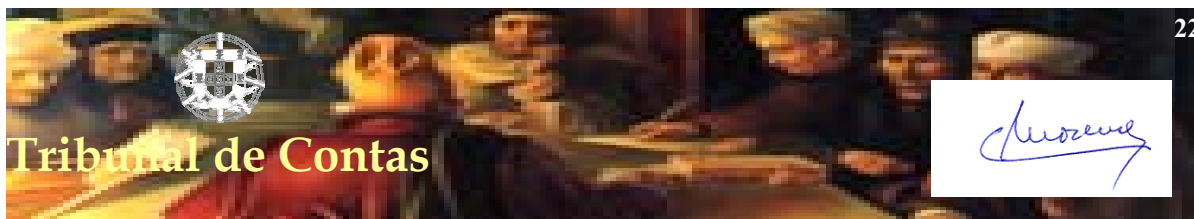
Entre 1999 e até Setembro de 2003, os **gestores executivos** da sociedade foram os seguintes:

Quadro 1 – Membros Executivos/delegados da CE e CA

Comissão Executiva		Conselho de Administração	
CE nomeado por deliberação do CA de 30-01-1999	CE nomeado por deliberação do CA de 23-11-1999 ⁴	CA nomeado em 5-07-2002	CA nomeado em 10-07-2003
Presidente: Artur Santos Silva	Presidente: Maria Teresa Lago	Presidente: Rui Amaral	Presidente: Manuel Alves Monteiro
Carlos Moreira da Silva	António Gomes Pinho ⁵	Pedro Costa Burmester	Artur Mendes Liberato
Manuel Correia Fernandes	Lúcia Silva Matos	Augusto Sampaio	Agostinho Branquinho
Maria Manuela Melo	Maria Manuela Melo		
Nuno Silva Cardoso	Paulo Sarmento e Cunha		
	Pedro Costa Burmester		

⁴ Na redacção desta parte do texto foram tidas em conta as alegações produzidas em sede de exercício do Princípio do Contraditório pela Professora Doutora Teresa Lago

⁵ Foi substituído pela Professora Lúcia Matos em 22/07/2000 (acta do CA).



Entre 1999 e Julho de 2002, os membros do CA, com **funções não executivas** foram os seguintes:

Quadro 2 – Membros do CA

Nomeados em 21/01/99 (Acta da AG, de 21/01/1999)	Renúncia (Acta da AG, de 23/11/99)	Nomeados em 23/11/99 (Acta da AG, de 23-11-1999)
Presidente: Artur Santos Silva		Presidente: Maria Teresa Lago
§ António Miguel Morais Barreto	√	§ António Gomes de Pinho
§ António Gomes de Pinho	√	§ Fernando Silva Neves
§ Augusto Santos Silva	√	§ João Marques Pinto
§ Eduardo Souto Moura	√	§ José Novais Barbosa
§ Fernando Silva Neves		§ Ângelo Silva Marques
§ João Marques Pinto		§ Luís Braga da Cruz
§ José Novais Barbosa		§ Maria Amélia Almeida
§ Ângelo Silva Marques		§ Virgílio Folhadela Moreira
§ Luís Braga da Cruz	√	§ Maria Manuela Melo
§ Luís Valente de Oliveira		§ Carlos Cardoso Lage
§ Maria Amélia Duarte Almeida	√	§ José Borges Coelho
§ Miguel Kolback Veiga	√	§ José Madureira Pinto
§ Emílio Peixoto Vilar		§ Lúcia Silva Matos
§ Virgílio Folhadela Moreira	√	§ Manuel Cavaleiro Brandão
§ Nuno Silva Cardoso	√	§ Paulo Sarmento e Cunha
§ Maria Manuela Melo		§ Pedro Costa Burmester
§ Carlos Moreira da Silva		§ Rui Campo Guimarães
§ Manuel Correia Fernandes		

Durante a fase preparatória e durante a realização do evento em 2001 e, posteriormente, até ao ano de 2002, o CA foi composto pelos membros acima identificados, os quais, nos termos dos estatutos e da lei, delegaram na CE “*poderes de gestão corrente da sociedade, nela se incluindo, sem prejuízo da generalidade desta expressão, a prática de todos os actos que se integram no Plano e Orçamento que vier a ser aprovado em plenário do Conselho de Administração...*”⁶.

O primeiro CA tomou posse em 31 de Janeiro de 1999, mas foi substituído logo em 23 de Novembro seguinte, devido ao pedido de renúncia do seu presidente e de alguns elementos do Conselho Consultivo, tendo a equipa seguinte assumido funções nessa data.

Durante o ano de 2001, a composição do CA e do Conselho Consultivo da sociedade sofreu alterações, devido a pedidos de renúncias de alguns dos seus membros, a maioria dos quais relacionados com a assunção de responsabilidades governativas e de representação do Estado Português.

Foi o CA (e a sua Comissão Executiva) nomeado pela Assembleia-Geral, em 23 de Novembro de 1999, quem, efectivamente, concretizou os projectos da Porto 2001. Este CA cumpriu o seu mandato, como previsto, até Junho de 2002.

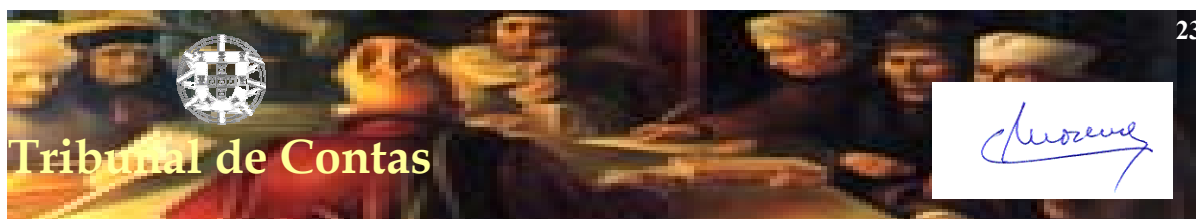
Posteriormente, em 5 de Julho de 2002, os accionistas nomearam novo CA, com a missão de terminar as obras em curso, nomeadamente a construção do edifício da Casa da Música. Todavia, este CA não chegou ao fim do seu mandato, tendo a Assembleia-Geral decidido substituí-lo, em 10 de Julho de 2003.

4.3. Os objectivos e os seus desvios físicos e financeiros globais

Em 1999, para realizar aquelas 4 grandes áreas de intervenção, a sociedade Porto 2001, **dispunha de um orçamento total⁷ de cerca de 182 milhões de euros (M€) para concretizar todos os objectivos até Junho de 2002**, data em que a sociedade seria dissolvida.

⁶ cfr. Ponto 1 da Acta número um, de 30 de Janeiro de 1999. A delegação de poderes incluiu matérias como as expropriações e a celebração de certos contratos, conforme consta do desenvolvimento do mesmo ponto desta acta.

⁷ Orçamento inicial aprovado pelo CA, em 13-09-1999, e ratificado pela AG, em 16-10-1999.



Entre 1999 e 2002, a Porto 2001 executou a sua actividade guiada pelas Linhas de Orientação Estratégica ao Plano de Actividades⁸ e pelo Orçamento Plurianual que, em 2 anos, sofreu 3 alterações para se ajustar às previsões revistas pela empresa, tal como se pode observar no quadro seguinte:

Quadro 3 – Porto 2001: Valores orçamentados (1999-2002)

EVOLUÇÃO ORÇAMENTAL				
Milhões de euros (M€)				
Orçamento	1999	2000	2001	Variação (%)
Inicial (13-09-1999)	182,3			
1ª revisão (25-03-2000)		212,5		+16,6
2ª revisão (20-12-2000)		221,0		+4
3ª revisão (24-04-2001)			226,1	+2 +24
Alteração (23-03-2002)			226,1	

O orçamento inicial, aprovado pelo 1.º CA, previa que a sociedade necessitaria de cerca de **182,3 M€** para cumprir os seus objectivos.

Seis meses após, em Março de 2000, o 2.º CA corrigiu o orçamento para **212,5 M€**, ou seja, mais 16,6% do que o primeiro e, cerca de um mês antes da abertura oficial do evento cultural⁹, o orçamento foi revisto novamente, fixando uma previsão de **221M€**, um acréscimo de mais 4% face ao montante anteriormente orçamentado. Esta última revisão foi determinada, fundamentalmente, pelo ajustamento das receitas estimadas, nomeadamente as que se esperavam da concessão do parque de estacionamento da Casa da Música (o que nunca chegou a suceder), aumento das receitas de *merchandising* e de trabalhos por conta de terceiros (CMP, SMAS e STCP).

Em Abril de 2001, o orçamento global, e último orçamento conhecido, foi corrigido para cerca de **226,1 M€**, ou seja, mais 24% do que o orçamento inicial. Este último orçamento já considerou o aumento de capital social ocorrido em Fevereiro de 2001¹⁰. No entanto, quer o orçamento plurianual, quer as suas sucessivas

revisões, acabaram por se revelar insuficientes, em consequência de um planeamento e controlo deficientes.

Até Setembro de 2003, a sociedade utilizou cerca de **244,3 M€**¹¹ e, para terminar a construção do edifício da Casa da Música, ainda irá ter que aplicar, pelo menos, mais **56,6**¹² M€. Assim, serão despendidos um total de cerca de **300,9 M€, ou seja, mais 118,6 M€** do que o previsto aquando da aprovação do 1.º orçamento da sociedade, ratificado pela Assembleia-Geral, em 16/10/99.



Considerando a realização física dos objectivos planeados inicialmente pela Porto 2001, constatou-se, em síntese, o seguinte:

⁸ As Linhas de Orientação Estratégica tiveram como suporte o relatório, concluído em 28-09-1998, da Comissão Instaladora que identificava as áreas de intervenção prioritárias.

⁹ Quadro elaborado tendo em conta as alegações produzidas em sede de exercício do Princípio do Contraditório pela Professora Doutora Teresa Lago

⁹ A Porto – Capital Europeia da Cultura abriu oficialmente no dia 13 de Janeiro de 2001.

¹⁰ Aumento do capital social determinado pelo Dec.-Lei n.º 38/2001, de 8 de Fevereiro. O capital social passou de 20 milhões para cerca de 42 milhões de euros.

¹¹ De acordo com a informação constante dos documentos da contabilidade analítica, até Setembro de 2003 – e não considerando as despesas de funcionamento e de programação cultural respeitante aos anos 2002 e 2003 (isto é, após o encerramento do evento).

¹² Em 2003, o custo total previsto para terminar a construção do edifício da Casa da Música era de 99,45 M€ desse montante já haviam sido utilizados, até Setembro de 2003, 42,8 M€ daí restarem 56,6 M€

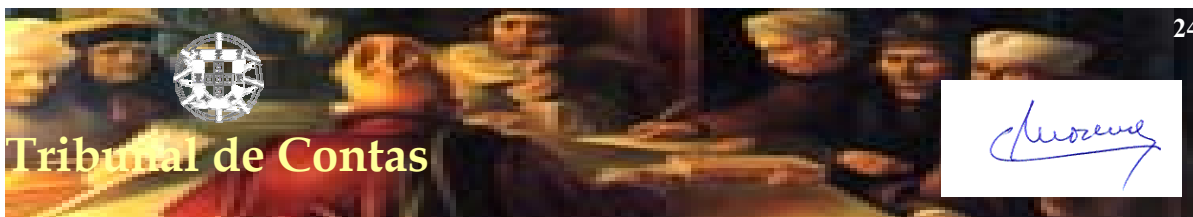
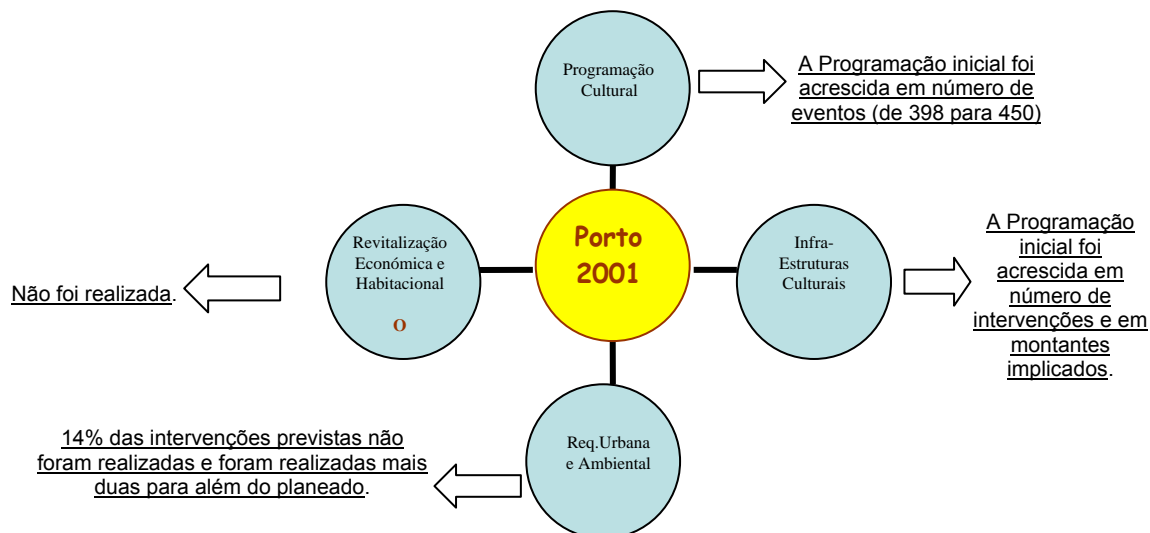


Figura 2 – As 4 grandes áreas de intervenção da Porto 2001 – Capital Europeia da Cultura 2001



Em concreto, descriminam-se as seguintes intervenções e eventos:

Requalificação Urbana e Ambiental

As obras de requalificação urbana realizadas:

- “Baixa” portuense;
- Foram **realizadas menos 14% das intervenções previstas** em resultado da não concretização da candidatura e consequente financiamento no âmbito do URBCOM;
- Caminhos do Romântico;
- Funicular dos Guindais;
- Av. Marginal do Parque da Cidade;

Foram, ainda, realizadas para além do inicialmente previsto:

- Avenida de Montevideu;
- Envolvente da Igreja N. Sr.^a Conceição.

A intervenção na **Zona Fontinha/Carvalhais foi retirada** dada a necessidade de actuar massivamente em domínio privado.

Infra-Estruturas Culturais

Foram intervencionados os seguintes equipamentos:

- Casa da Música
- Biblioteca Almeida Garrett
- Museu Nacional Soares dos Reis
- Auditório Nacional Carlos Alberto
- Coliseu do Porto
- Antiga Cadeia e Tribunal da Relação

Foram intervencionadas para além do que estava previsto nas Linhas de Orientação Estratégicas¹³:

- Mosteiro de São Bento da Vitória;
- Casa de Animação.

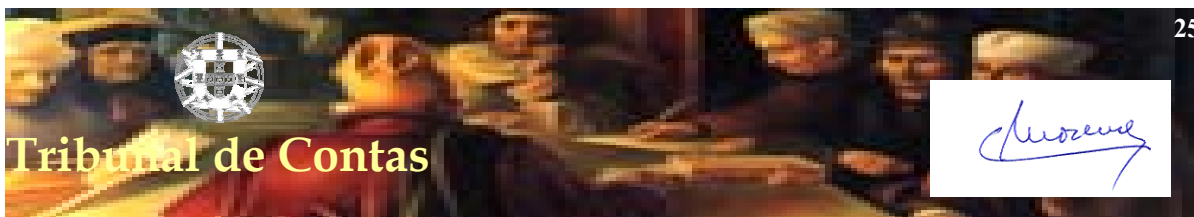
Programação Cultural

Realizaram-se 450 eventos dispersos entre:

- Música;
- Audiovisual e Multimédia;
- Animação da Cidade;
- Artes de Palco (Teatro + Dança + Marionetas + Circo);
- Pensamento, Ciência, Literatura, Projectos Transversais e articulação com Roterdão;
- Artes Plásticas, Arquitectura e Cidade;
- Envolvimento da População.

Só estava prevista a realização de 398 eventos.

¹³ As Linhas de Orientação Estratégicas foram aprovadas na Assembleia-geral de 16-10-1999.



■ Dos quatro grandes objectivos propostos, **não foram concretizados** quer a Revitalização Económica e Habitacional, quer 14% das intervenções previstas¹⁴ no âmbito da Requalificação Urbana da “baixa” portuense, por não ter sido possível receber financiamento da URBCOM¹⁵. No entanto, para além do inicialmente previsto nas Linhas de Orientação Estratégicas, a sociedade:

- ✓ Organizou **mais 13% de eventos da programação cultural**;
- ✓ Interveio em **mais 2 equipamentos culturais**: Mosteiro de São Bento da Vitória e Casa de Animação;
- ✓ Interveio em **mais 2 projectos de Requalificação Urbana**: Envolvente da Igreja da N. Sr.^a da Conceição e Avenida Montevideu.

■ O edifício da **Casa da Música ainda se encontra em construção**, tendo sido aplicados até Setembro de 2003, cerca de 42,8 M€¹⁶, **mais 9 milhões** do que o previsto no orçamento inicialmente¹⁷.

■ A Requalificação Urbana e a construção/renovação de Equipamentos Culturais **excederam os prazos previstos**¹⁸ para a sua concretização em cerca de **11 meses**. Para o apuramento deste desvio não se considerou o atraso na construção da Casa da Música que se previa, inicialmente, ser concluída em finais de 2001.

Em Junho de 2002, o segundo CA da sociedade Porto 2001, apresentou um “*Balanço do Projecto da Capital Europeia da Cultura*”, onde procedeu à «(...) *análise da evolução temporal da estrutura e dos meios disponibilizados à Sociedade (...)*», nomeadamente sumariando os objectivos concretizados e os recursos financeiros utilizados.

Aquele relatório final, apesar de ter servido de documento de referência para a equipa gestora fazer o balanço da sua actividade, não foi, contudo, divulgado nem publicitado por livre iniciativa dos seus autores, quer pelo CA que lhe seguiu, o que à luz dos princípios da transparência e da boa gestão pública, teria sido um acto de elementar evidência, tanto em benefício do accionista como do público em geral¹⁹.

Note-se, finalmente, que a **sociedade não foi dissolvida na data prevista de 30 de Junho de 2002**. Como até àquela data ainda não tinham sido concluídas todas as obras, houve necessidade de prolongar a vida da sociedade, alterando, porém, a sua designação para Casa da Música/Porto 2001, S.A. e de adequar o seu objecto social.

4.4. Os Controlos Gerais da Actividade da Sociedade

A programação, acompanhamento e a realização da “Capital Europeia da Cultura” envolveu um **complexo sistema de controlo interno**, que avocou vários tipos de entidades e órgãos, que, a diferentes níveis e responsabilidades, exerceram controlos sobre a actividade prosseguida pela sociedade Porto 2001, tal como se pretende ilustrar na figura seguinte:

¹⁴ Nas Linhas de Orientação Estratégicas do Plano de Actividades, de Janeiro de 1999.

¹⁵ O recurso ao Sistema de Incentivos ao Programa de Revitalização Urbana e Comercial (URBCOM) não se concretizou porque a Associação de Comerciantes do Porto não concordou com o projecto proposto.

¹⁶ Saldo Acumulado da Contabilidade Analítica até Setembro de 2003.

¹⁷ O 1.º Orçamento, aprovado em 16-10-1999.

¹⁸ Prazos previstos nos contratos iniciais.



Na redacção desta parte do texto foram tidas em conta as alegações produzidas em sede de exercício do Princípio do Contraditório pela Professora Doutora Teresa Lago.

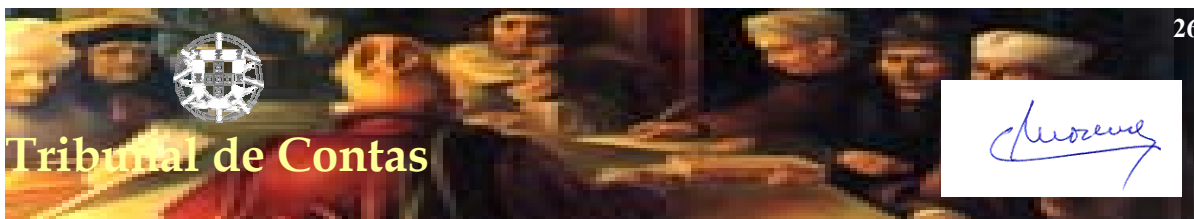
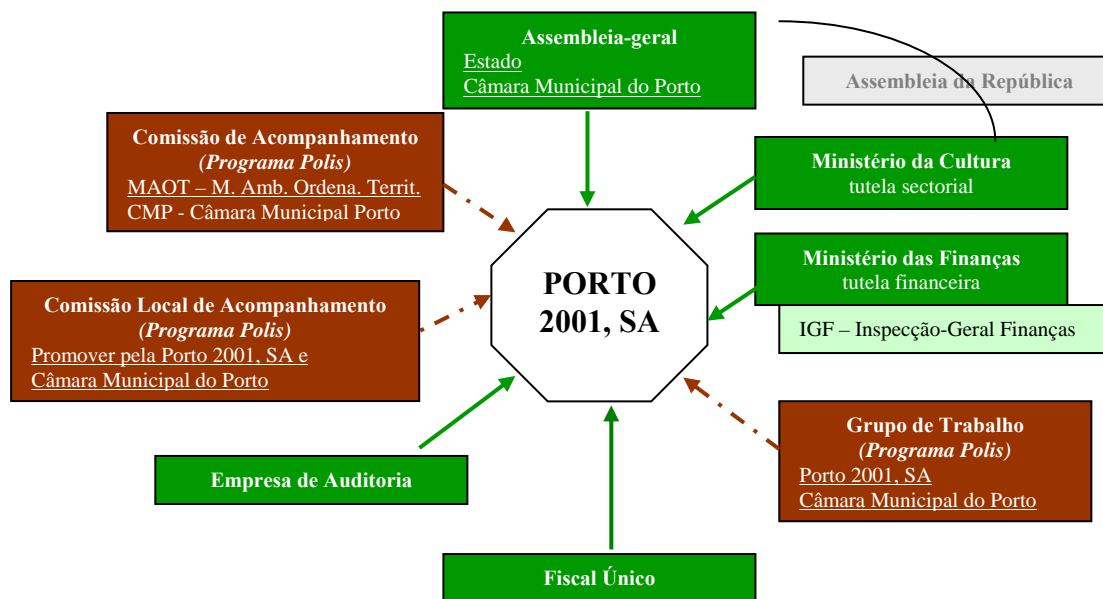


Figura 3: Intervenientes no acompanhamento da actividade da Porto 2001

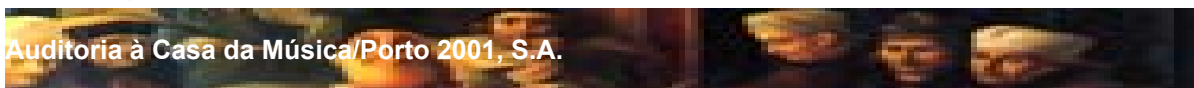


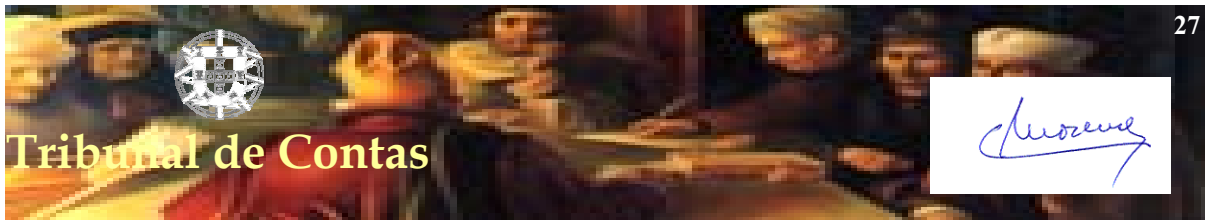
A preparação, o desenvolvimento e o acompanhamento das actividades que materializaram a Porto – Capital Europeia da

Cultura 2001 resultaram da intervenção directa e indirecta de várias entidades públicas, cujo papel se sistematiza de seguida.

<p>Accionistas: Estado Autarquia do Porto</p>	<p>Os accionistas são responsáveis pelas orientações estratégicas, pela nomeação e destituição dos administradores e pela aprovação de contas da sociedade.</p> <p>Os accionistas reuniram-se em Assembleia-Geral, em 1999, 5 vezes; em 2000, 3 vezes; em 2001, 2 vezes; e em 2002, 2 vezes [🎵].</p> <p>Não se conhecem orientações estratégicas emanadas do accionista Estado conforme dispõe o Dec.-Lei n.º 558/99, de 17/12.</p>
<p>Tutela Sectorial: Ministério da Cultura</p>	<p>A tutela sectorial (Ministério da Cultura) traduziu-se, mormente, no acompanhamento da execução dos projectos que receberam financiamento do Programa Operacional da Cultura.</p> <p>A sociedade Porto 2001, S.A. enviava Relatórios Semestrais de Execução àquele Ministério.</p>
<p>Tutela financeira: Ministério das Finanças</p>	<p>A tutela financeira (Ministério das Finanças) focalizou-se nas dotações de capital e no acompanhamento do endividamento da sociedade.</p> <p>A IGF – Inspeção-Geral de Finanças, enquanto inspeção de alto nível e na directa dependência do Ministro das Finanças, auditou a sociedade Porto 2001, no âmbito das suas competências de controlo.</p>
<p>Empresas de Auditoria</p>	<p>Prestação de serviços de auditoria pelas empresas contratadas. Todos os anos as contas da sociedade foram auditadas por uma empresa externa.</p>

[🎵] Na redacção desta parte do texto foram tidas em conta as alegações produzidas em sede de exercício do Princípio do Contraditório pelo Ministro da Cultura, Dr. Pedro Roseta e pelo Presidente da CMP, Dr. Rui Rio.





Para o **acompanhamento** da actividade da sociedade, o sistema de controlo interno foi reforçado: com a obrigatoriedade da sociedade remeter, periodicamente, informação necessária que habilitasse os Ministérios das Finanças e da Cultura à compreensão da situação económico-financeira, bem como da eficiência e das perspectivas de gestão (Dec.-Lei 38/2001, 8 de Fev.); com a contratação de empresas de auditoria/consultoria, para assegurar as principais componentes da função financeira (vg. Contabilidade, modelos e sistemas de controlo orçamental); e com a instituição de uma Comissão Eventual de Acompanhamento, da Assembleia da República (em 1999)¹⁹, composta por 24 membros, para o Acompanhamento da gestão da Porto 2001.

O controlo da actividade da sociedade foi, ainda, concretizado por via do exercício da função accionista e, nos termos da lei, pelo Fiscal Único.

No caso particular do **Programa Polis**, os mecanismos de controlo previstos nos documentos prévios à realização das acções constantes do Programa foram devidamente arquitectados, assinalando-se a sua racionalidade, nomeadamente pela instituição de uma Comissão de Acompanhamento (a constituir conjuntamente pelas entidades: MAOT, CMP e Porto 2001), uma Comissão Local de Acompanhamento (a constituir entre a CMP e a Porto 2001) e um Grupo de Trabalho (a constituir entre a Porto 2001 e a CMP)²⁰.

Porém, tais mecanismos nunca chegaram a ser executados, pelo que, nesta vertente, os controlos ficaram apenas no domínio formal do projectado, ou seja no mero plano das intenções.

De facto, não há conhecimento, nem evidência de qualquer das entidades atrás identificadas (Comissão de Acompanhamento, Comissão Local de Acompanhamento e Grupo de Trabalho) ter sido constituída ou de se terem realizado sessões públicas de informação bimensais.

PARTE 2 – QUESTÕES EMPRESARIAIS

5. A Constituição da Porto 2001, S.A

■ Notas prévias

A Porto 2001, SA, surgiu num contexto semelhante ao de outras sociedades do universo do SEE, em particular, as que foram instituídas para instrumentalizar a realização de grandes eventos de âmbito nacional (vg. Portugal Frankfurt 97, S.A. e Expo 98²⁰). Nestes casos, a realização de fins eminentemente públicos foi, por opção, atribuída a entidades que revestiam a forma privada de sociedades comerciais, às quais se afectaram capitais públicos para a construção de infra estruturas e realização de eventos, inibindo-as, à partida, da obtenção de lucro para os accionistas²¹, escopo inerente a uma sociedade comercial.

Não obstante se tratar de uma sociedade anónima, importa sublinhar que a Porto 2001 é uma empresa pública, em virtude da titularidade do capital pertencer a outras pessoas colectivas de direito público e maioritariamente ao Estado, nos termos previstos no Dec.-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, que contém o regime do SEE. Por isso, não se pode ignorar que existem regras e princípios de direito público que se lhe aplicam, independentemente, da forma privada que formalmente reveste.

Por outro lado, a Porto 2001, foi mais um exemplo de sociedades do SEE, cuja constituição, **ocorreu sem estudos prévios que suportassem e fundamentassem a escolha da forma societária, como o instrumento mais eficiente no sentido de proporcionar maiores benefícios para o Estado e para o interesse público**²². Não se obteve evidência de que a constituição da sociedade tivesse sido precedida dos competentes estudos prévios, nomeadamente de viabilidade económico-

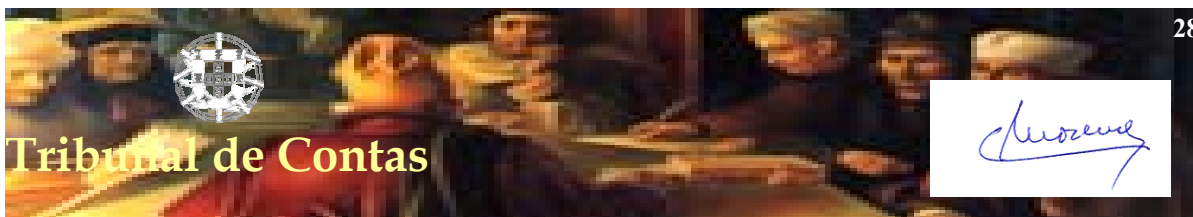
²⁰ Que foram alvo dos Relatórios deste Tribunal n.ºs 43/99 – 2ª secção e 43/2000 – 2ª secção, respectivamente, em que o TC já demonstra os efeitos, as consequências deste modelo.

²¹ Existe uma “tendência contemporânea de considerar que as tarefas de interesse geral são susceptíveis, mesmo que tenham natureza administrativa, de ser mais eficazmente desempenhadas pela forma de gestão privada do que pelas de gestão pública e, em suma, de partir do princípio que é bom transformar as administrações em empresas (isto é, na realidade, mascará-las de empresas) - vide René Chapus, citado por João Pacheco Amorim em As Empresas Públicas no Direito Português, pág. 103/104.

²² Aliás, prática corrente, no contexto do SEE, tal como se concluiu no Relatório n.º 01/04, da 2.ª secção, de 29 de Janeiro (vide, ponto 7.4.3.pág. 44).

¹⁹ Resolução da Assembleia da República n.º 76/99, de 18 de Novembro de 1999.

²⁰ Na redacção desta parte do texto foram tidas em conta as alegações produzidas em sede de exercício do Princípio do Contraditório pelo Dr. Alves Monteiro.



financeira, técnica e social, que fundamentassem a opção pelo modelo em causa.

■ A Constituição da Porto 2001, S.A, mediante decreto-lei.

A sociedade Porto 2001, S.A, foi constituída através do Dec.-Lei n.º 418-B/98, de 31 de Dezembro²³, tendo como objecto social “a concepção, planeamento, promoção, execução e exploração de todas as acções que integram o evento Porto – Capital Europeia da Cultura 2001, ou as que com ela se relacionam no âmbito da requalificação urbana”.

Trata-se de uma sociedade de capitais exclusivamente públicos, em que são accionistas o Estado e o Município do Porto, sendo o primeiro o accionista maioritário.

Quadro 4 – Estrutura Accionista Inicial

ESTADO	MUNICÍPIO DO PORTO
19.702.517 Euros	249.399 Euros
98,75%	1,25%
Cap. Social 19.952.916 Euros	

O accionista Estado é representado pela Direcção-Geral do Tesouro (DGT), conforme dispõe o n.º 3 do art.º 4.º do Dec.-Lei n.º 418-B/98, de 31 de Dezembro: «As acções representativas da parte do capital realizado pelo Estado serão detidas pela Direcção-Geral do Tesouro, podendo a sua gestão ser confiada, por despacho conjunto dos Ministros das Finanças, do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território e da Cultura, a uma pessoa colectiva de direito público ou a sociedade anónimas de capitais exclusivamente públicos».

No preâmbulo do diploma constitutivo da sociedade refere-se que a opção por uma entidade com estrutura empresarial para proceder à “concepção, planeamento e execução de todas as acções que integram o evento [Porto 2001 - Capital Europeia da Cultura] ou as que com ele se relacionem no âmbito da requalificação urbana” se tomou “à semelhança do que sucedeu com Lisboa 94 e EXPO 98”.

Com efeito, esta solução de constituir uma sociedade, por diploma legal do Governo, não está isolada face à constituição de outras sociedades no SEE e é susceptível de **observações preliminares**:

- O mencionado decreto-lei, apesar de constituir um acto formalmente legislativo²⁴, revela que, praticamente, todos os seus artigos contêm comandos individuais e concretos, portanto, destituídos das características da generalidade e abstracção.
- Esta solução não milita a favor de uma mais clara distinção do exercício, pelo órgão do Estado que é o Governo, das suas funções legislativa, administrativa e accionista.
- A Assembleia Municipal, órgão autárquico competente para deliberar acerca da constituição da sociedade, apenas o fez em 11-01-1999, portanto, já após a publicação e entrada em vigor do diploma do Governo de constituição da Porto 2001, S.A.
- A constituição e o aumento de capital da Porto 2001, S.A. e a fiscalização prévia do Tribunal de Contas (TC).

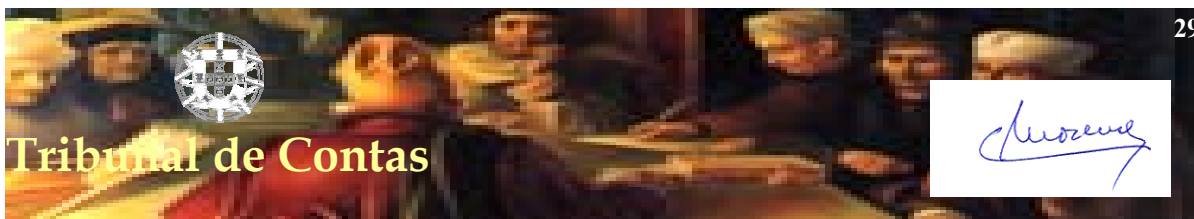
Nos termos das disposições conjugadas dos arts. 5º n.º 1 alínea c) e 46º n.º 1 alínea b) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (LOPTC²⁵), cabe ao TC fiscalizar previamente “a legalidade e cabimento orçamental dos actos e contratos geradores de despesas ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades, directos ou indirectos, para as entidades previstas no n.º 1 do art. 2º” da mesma Lei, onde se incluem quer o Estado, quer as Autarquias Locais (art. 2º n.º 1, alíneas a) e c) da LOPTC).

A estas entidades cabe, nos termos do art. 46.º, diligenciar no sentido de serem remetidos ao Tribunal, para efeitos de fiscalização prévia, “os documentos que representem, titulem ou dêem execução aos actos e contratos (...)” mencionados a seguir, mormente, os actos ou contratos relativos a “outras aquisições patrimoniais que impliquem despesa.”

²³ Com as alterações introduzidas pelos Dec.-Lei n.º 38/01 de 8 de Fevereiro e n.º 147/02 de 21 de Maio. Actualmente, a sociedade denomina-se “Casa da Música/PORTO 2001, S.A”.

²⁴ De facto, foi emanado ao abrigo do art. 198 n.º 1 alínea a) da CRP.

²⁵ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.



Caso a sociedade Porto 2001 tivesse sido constituída **contratualmente**, como é normal no domínio societário e se prevê no art. 7º do CSC, deveria ter sido o respectivo instrumento contratual enviado ao TC para este se pronunciar em sede de fiscalização prévia, acerca da respectiva legalidade e cabimento orçamental, nos termos do art. 5º n.º 1 c) e 44º n.º 1 da LOPTC. Acresce que, no caso da Porto 2001, se procedeu, também, a um aumento de capital social, em espécie e em numerário, correspondente a 21.862.080 euros, **mediante a publicação do Dec.-Lei n.º 38/01, de 8 de Fevereiro**.

Ao optar-se por criar e aumentar o capital social da Sociedade Anónima Porto 2001 por decreto-lei, tal opção teve como consequência a não remessa para controlo prévio por parte do TC daqueles actos, o que já não teria sucedido se aquelas decisões tivessem ido no sentido de instituir e aumentar o capital de tal sociedade, ao abrigo do Código das Sociedades Comerciais, por contrato outorgado por escritura pública.

6. A Transformação da denominação da Sociedade: Porto 2001, S.A. para Casa da Música/Porto 2001

Como anteriormente mencionado, a 21 de Maio de 2002, mediante a publicação do Dec.-Lei n.º 147/02, foi alterado o diploma constitutivo e os Estatutos da sociedade Porto 2001²⁶, no pressuposto de que a construção da Casa da Música não se concluiria até 30 de Junho de 2002, data prevista para a extinção daquela sociedade, e visando “*assegurar a gestão da empreitada de construção do edifício Casa da Música (...) de modo a permitir a conclusão da obra e a desencadear os meios necessários ao arranque da sua actividade e à sua subsequente gestão e exploração*”.

O referido diploma legal procedeu a uma alteração à firma da sociedade que passou a denominar-se Casa da Música/Porto 2001, S.A. e que sucedeu, em todos os direitos e obrigações, à sociedade Porto 2001, S.A.

Foi, também, alterado o objecto social da sociedade que passou, desde então, a consistir na “*(...) gestão e execução das empreitadas para a construção do edifício denominado de Casa da Música (...) e o exercício dos actos necessários à utilização, manutenção e gestão daquele edifício, bem como a promoção e a realização de actividades culturais no domínio da música.*”, cabendo, ainda, dentro do seu objecto social, “*(...) a gestão e execução das obras iniciadas pela sociedade Porto 2001, S.A., que não estejam concluídas até 30 de Junho de 2002.*”

O tempo de vida da sociedade foi aumentado, passando a sua extinção de 30 de Junho de 2002 para a data da «*(...) tomada de posse dos cargos dirigentes da entidade que irá gerir a Casa da Música*»²⁷, data em que cessarão os cargos dos membros dos órgãos sociais que estiverem, entretanto, em funções.

Foi, ainda, aligeirada a estrutura societária, passando o CA a ser composto por apenas três membros (contra os 19 anteriores) e deixando de existir o Conselho Consultivo que congregava individualidades da vida cultural portuguesa de especial prestígio e competência nas áreas de actividade da sociedade e tinha por missão apoiar o CA, em termos de consultoria.

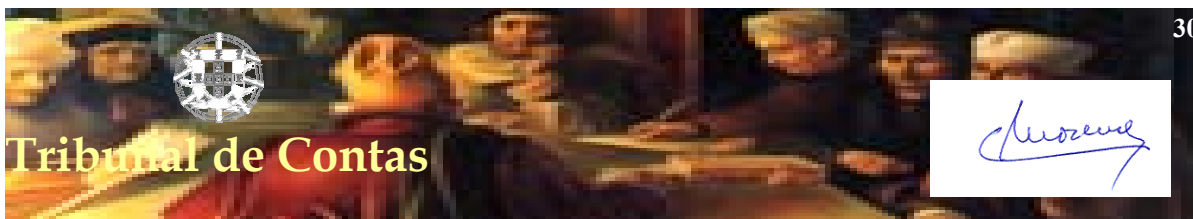
Finalmente, o Estado accionista, até ali representado ora pelo Ministério da Cultura, ora pelo Ministério das Finanças (DGT), deixou de ter voto de qualidade nas deliberações tomadas em Assembleia-Geral.

No que respeita aos **formalismos que conduziram à alteração dos Estatutos da sociedade**, atente-se em que, embora o art. 10º, n.º 1 alínea g) dos Estatutos da sociedade referisse que **competia à Assembleia-Geral “Deliberar sobre alterações dos Estatutos”**, estes foram alterados por diploma legal – Dec.-Lei n.º 147/02 – sem qualquer deliberação da Assembleia-Geral.

Uma vez mais, o Estado, através do Governo, não considerou devidamente os seus diversos poderes

²⁶ Tratava-se do Dec.-Lei n.º 148-A/98, de 31 de Dezembro, que já havia sido alvo das alterações introduzidas pelo Dec.-Lei n.º 38/01 de 8 de Fevereiro.

²⁷ Art.º 1º dos Estatutos da Casa da Música/Porto 2001, S.A. publicados no DR F Série, em 21/05/2002.



ou competência, como órgão legislativo, administrativo e accionista da empresa.

7. A Realização do Capital Social

Em 8 de Fevereiro de 2001, foi publicado o DL 38/2001 (que veio a alterar o DL 418-B/98), com o objectivo, nomeadamente, de aumentar o capital social a subscrever pelos accionistas para 41.814.996 euros, sendo, 86,92% para o Estado – 36.344.996 euros – e 13,08% para o Município do Porto – 5.470.000 euros²⁸.

Este aumento de capital destinava-se a fazer face ao aumento de custos do plano de actividades, a garantir o acesso ao Programa Polis e a colmatar a impossibilidade de recorrer ao Programa de Revitalização Urbana e Comercial (URBCOM), uma vez que a Associação de Comerciantes do Porto não concordou com as intervenções previstas no “Estudo Global do Programa de Urbanismo Comercial” que servia de base à perspectivada candidatura.

Muito embora a versão preliminar daquele estudo tivesse sido discutida e analisada com todos os parceiros (Porto 2001, Ministério da Economia, CMP, Associação de Comerciantes e União dos Industriais de Hotelaria, Restauração e Similares do Porto e Associação de Comerciantes do Porto), aquando da formalização da candidatura, e tendo sido, entretanto, eleita nova direcção da Associação de Comerciantes do Porto, que não tinha estado envolvida naquela apreciação prévia, a mesma não concordou com o projecto de urbanismo comercial proposto, pelo que não assinou a carta de formalização da candidatura.

O art.º 4.º do citado Dec.-Lei n.º 38/2001 determinava que parte do montante total do capital, a subscrever pelo Município do Porto, seria em espécie, ou seja, “2.494.601 euros, em espécie, através da cedência à Porto 2001, SA., do direito de propriedade sobre o terreno onde irá ser constituída a Casa da Música”.

Contudo, e apesar do edifício da Casa da Música se encontrar já a ser edificado no referido terreno, até Setembro de 2003, a titularidade do mesmo ainda não tinha sido registada na Conservatória do Registo Predial em nome da sociedade.

Aliás, no quadro seguinte, destacam-se os acontecimentos, dos quais se obteve evidência, que contribuem para uma melhor compreensão da problemática inerente ao terreno da Casa da Música.

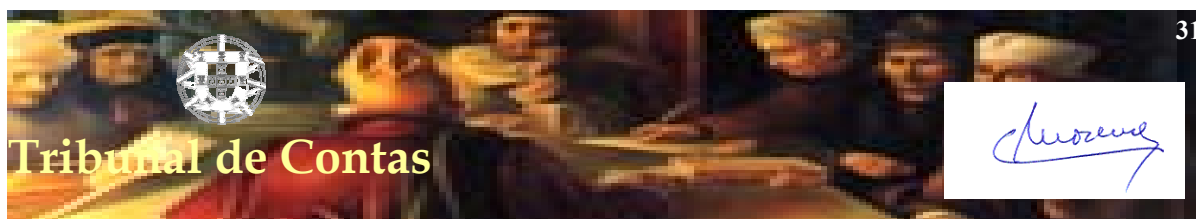
Quadro 5 – Cronologia dos Acontecimentos Relativos ao Terreno/Casa da Música

CRONOLOGIA	ACONTECIMENTOS
Abril 1999 (7/04)	Comissão de Avaliação do Município valorizou o terreno em 6,07M€.
Novembro de 2000 (11/11)	Câmara Municipal do Porto: delibera a cedência do imóvel pelo valor de 6,07 M€.
Dezembro de 2000 (15/12)	Assembleia-geral da sociedade Porto 2001: O representante do accionista Município do Porto votou favoravelmente a deliberação de aumento de capital pressupondo a atribuição de um valor de 2,49 M€ ao terreno.
Janeiro de 2001 (08/01)	Assembleia Municipal do Município do Porto: deliberou sobre a cedência do terreno para a edificação da Casa da Música, atribuindo-lhe um valor de 6,07 M€.
Fevereiro de 2001 (08//02)	Publicação do DL 38/01, de 8 de Fevereiro, onde se atribuiu um valor ao terreno de o valor 2,49 M€.
Setembro de 2001	Relatório do Revisor Oficial de Contas, nos termos do art.º 28.º do CSC confirmando o valor de 2,49 M€, constante do Decreto-lei.
Março de 2003 (18-26/03)	Troca de correspondência (FAX) entre a CMP e a sociedade Porto 2001: tentativa de acordo do valor.

À data da auditoria, ou seja, em Setembro de 2003, ainda não tinha sido encontrada uma solução para o diferendo entre os accionistas quanto à valorização do terreno referido.

²⁸ Recorde-se que em 31 de Dezembro de 1999 (DL 418-B/98), a sociedade PORTO 2001, S.A. foi constituída com um capital social igual a 19.952.916€ 98,75% subscritos pelo Estado (19.702.517€) e 1,25% subscritos pelo Município do Porto (249.399€).

²⁹ NA redacção desta parte do texto foram tidas em conta as alegações produzidas em sede de exercício do Príncipeio do Contraditório pela Professora Doutora Teresa Lago.



Desde 1999 que uma Comissão de Avaliação composta por peritos do Município do Porto atribuiu ao terreno em causa o valor de 6,07 M€

Apesar de a Porto 2001 ter obtido relatórios de avaliação do imóvel, não se recolheu evidência de que os accionistas e a sociedade tivessem diligenciado na nomeação, por comum acordo, de peritos independentes para o efeito.

O representante do accionista Município votou em Assembleia-Geral da sociedade, aquando do aumento de capital social, concordar com a valorização do terreno em 2,49 M€, sem que, para o efeito, estivesse habilitado.

Note-se que o órgão autárquico com competência efectiva nesta matéria (Assembleia Municipal) ainda não havia deliberado e quando o fez (a 8/01/2001) atribuiu-lhe outro valor, 6,07 M€ ou seja, o mesmo que a Câmara Municipal havia atribuído em 11/11/2000.

Sucede, ainda, que o aumento de capital, que seguiu a mesma forma legal da constituição da sociedade, isto é, por Dec.-Lei, não deveria ter obstado à avaliação prévia da entrada em espécie, por um Revisor Oficial de Contas, de acordo com o preceituado no art.º 28.º do no Código das Sociedades Comerciais.

Note-se também que a sociedade tem contabilizado no seu imobilizado o terreno onde está a ser construído o edifício da Casa da Música, com base no valor de 2,49 M€ e este facto patrimonial tem sido objecto de ênfase por parte dos ROC, nos relatórios anuais de revisão de contas.

Quanto à parte correspondente à realização em dinheiro, o Estado accionista **realizou todo o capital subscrito**, embora, ainda no ano 1999, tenha realizado menos 4.987.979 euros do que o que estava previsto no DL 418-B/98, acabando, porém, por realizar essa diferença no ano seguinte.

O faseamento para a realização do capital subscrito estava previsto nos anos indicados no mapa seguinte:

Quadro 6 – Realização de Capital Prevista

Previsto	1999	2000	2001	Total
Estado	9.726	4.987	21.630	36.344
Município	249	0	5.220	5.470
Total (mil euros)	9.975	4.987	26.851	41.814

Porém, a sua realização ocorreu como o demonstra o mapa n.º 7:

Quadro 7 – Realização de Capital

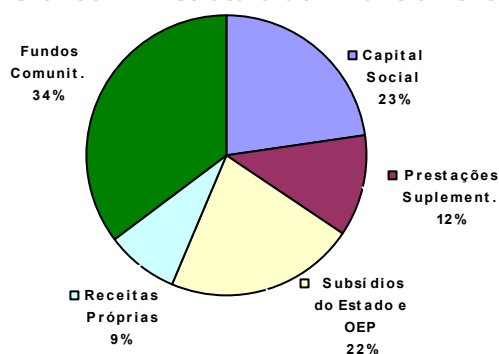
Realizado	1999	2000	2001	2002	Total
Estado	4.738	9.975	21.630	0	36.344
Município	249	0	4.404	817	5.470
Total (mil euros)	4.987	9.975	23.538	817	41.814

Nota: “O terreno em que está a ser construída a Casa da Música está contabilizado no imobilizado da empresa por força da realização em espécie de parte do aumento de capital subscrito pela CMP. O registo na Conservatória do Registo Comercial, da realização do capital que inclui este terreno, foi requerido em 2002. Este terreno ainda não está registado em nome da empresa na Conservatória do Registo Predial.” – cfr. Figueiredo, Azevedo e Caravela, SROC; 25 de Março de 2002.

8. Estrutura do Financiamento da Sociedade

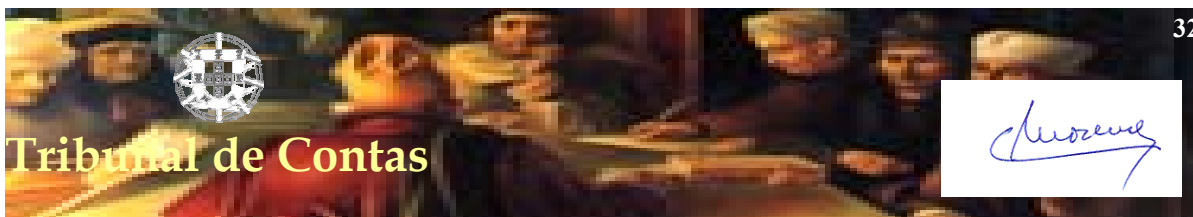
Para exercer a sua actividade, até Setembro de 2003, a sociedade utilizou várias fontes de financiamento (diversa natureza)³³ para a realização dos seus objectivos, conforme se evidencia no gráfico seguinte:

Gráfico 1 – Estrutura do Financiamento



³²

³³Prescindindo dos conceitos em sentido estrito, pretende-se agregar os recursos financeiros utilizados pela Porto 2001, SA.



Tal como é ilustrado no quadro seguinte, a empresa foi fundamentalmente financiada por **dinheiros públicos** (capital social; Prestações Suplementares; Subsídios, incluindo Fundos Comunitários) **os quais representaram, globalmente, 91% do seu financiamento – 157,5M€, até Setembro de 2003.**

Em termos gerais, destaca-se o maior peso dos financiamentos comunitários, cerca de 34%, face aos restantes dinheiros públicos, representados pelo capital social, prestações acessórias e outros subsídios do Estado.

Saliente-se a pouca expressão das **receitas de exploração associadas à realização do evento, que não atingiram sequer 10% dos recursos de financiamento utilizados**, facto que também explica a difícil situação económica e financeira da sociedade, tal como adiante se desenvolverá.

Quanto aos montantes envolvidos, os **dinheiros públicos associados ao seu capital social, prestações acessórias do Ministério da Cultura e subsídios, nacionais e comunitários, ascenderam, como se referiu, a 157,5 M€.**

Da União Europeia foi recebido o montante de 60,5 M€ para financiar as intervenções realizadas em equipamentos culturais e em obras de requalificação urbana. Conforme se destacará nos pontos 11 e 12 (Quadros 20 e 21), duas intervenções só por si absorveram cerca de 50% desses fundos, repartidos entre a “Casa da Música” e a Av. Marginal-Parque da Cidade, isto é, até àquela data, beneficiaram, cada um deles, de cerca de 14,5M€

Quadro 8 – Fontes de Financiamento

	1999 a 2001	2002 a 09/2003	Total (mil €)	
Capital Social realizado	38.503	818	39.321	
Prestações Acessórias	19.952		19.952	
Subsídios do Estado e Outras Entid. Públicas	5.278	32.499	37.777	
Comparticipação Comunitária			60.535	
Total Financiamento Público			157.585	
Receitas de Exploração	Mecenato e Patrocínios	10.271	1.387	11.658
	Bilheteira	415	55	470
	Edições	76	15	91
	Prest. Serviços e Comissões	12		12
	Proveitos de Concessões		2.446	2.446
	Merchandising	9	0	9
Total das Receitas de Exploração			14.686	
Empréstimos Bancários (até 2003)	18.839	204.602	223.441	

Fonte: Relatório e Contas e books da contabilidade analítica

A sociedade contraiu empréstimos de curto prazo, os quais visaram antecipar receitas que se previam vir a ser arrecadadas no prazo de um ano. Até Setembro de 2003, o montante total e acumulado desses empréstimos atingiu os **223M€**. Porém, **como, até àquela data, o total dos custos da sociedade superava as receitas em 68M€³⁴**, esses empréstimos de curto prazo não serviram apenas para antecipar receitas, mas também para financiar a sociedade, permitindo que continuasse a operar.

Das receitas relacionadas com o evento, cerca de **11,7 M€ correspondem a Mecenato e Patrocínios**, menos 5,3M€ do que o previsto no orçamento inicial³⁵, sendo, pois, a diferença para menos substancial.

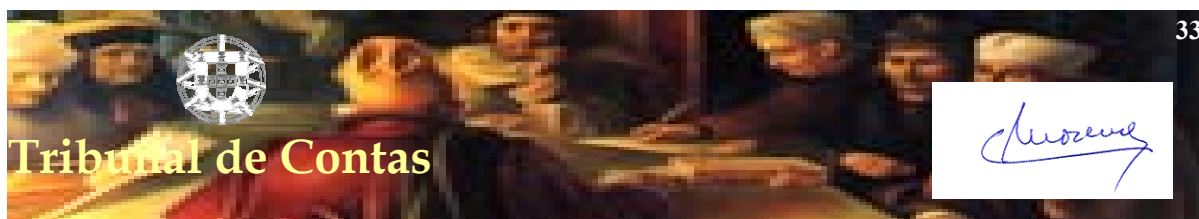
De realçar que estas receitas só cobriram 49% do custo total que a sociedade assumiu com a realização das actividades que integraram a Programação Cultural³⁶.

Quanto ao Mecenato e Patrocínios, os maiores contributos ficaram a dever-se a empresas como a Portugal Telecom, Unicer, BCP e STCP, os quais conjuntamente asseguraram cerca de 62% do total de patrocínios.

³⁴ Ver Books da Contabilidade Analítica

³⁵ Orçamento aprovado pela Assembleia-Geral, de 16/10/1999.

³⁶ Com a Programação Cultural foram despendidos cerca de 29,7 M€



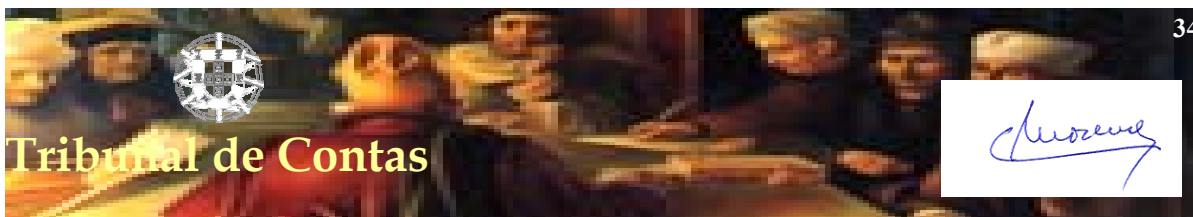
Quadro 9 – Mecenato e Patrocínio

Mecenato e Patrocínios	Mil euros
SIVA	748
Portugália	370
Inst. Vinho Porto	200
Campo de Letras	0,5
Jornal de Notícias	426
Arthur Andersen,	40
Salvador Caetano	12
Comissão Viticult.	100
Pregaia	10
Portugal Telecom	2.248
Goethe Institut Po	1
Microsof, SA	249
Viagens Abreu	249
Frederike Hans	0,2
Luz Som-Electron	39
J. Pinto Leitão	25
PGA	322
Câmara Roterdão	14
Fundação Oriente	15
CGD	150
IPE	30
Credito y Caicion	125
Soc. Advogados	6
ICAM	5
Famo	305
Eu Japan Fest Japa	241
Portela & Comp. ^a	125
Rar	140
Unicer	2.245
Fund. Gulbenkian	175
BCP	2.245
Compacq, SA	249
TheBritish Council	9
STCP, SA	459
Optimus	15
Somague/Mesquita	15
BPI	50
TOTAL(mil euros)	11.658

9. A situação de ruptura financeira da sociedade e o art. 35º do CSC

Em **30 de Junho de 2002**, quando a sociedade ainda não tinha concluído todas as obras/intervenções previstas, já se encontrava em situação de **ruptura financeira**. De facto, o total do capital próprio era de cerca de 17,6M€ e as dívidas a instituições de crédito ascendiam aos 31M€

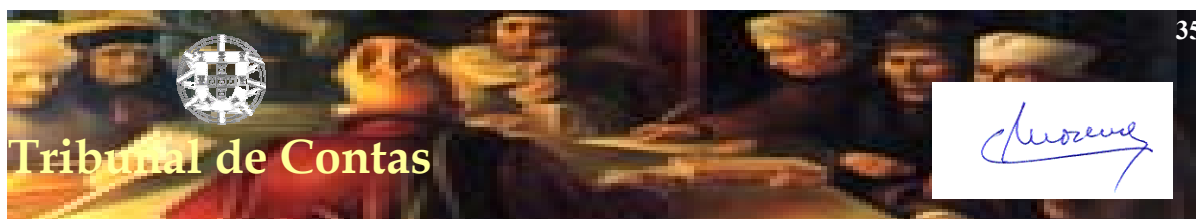
Em Setembro de 2003, estando ainda em construção a Casa da Música, **a sociedade estava já em situação de falência técnica** com os capitais próprios negativos em cerca de 2,6M€ e o endividamento a rondar os 41M€



Quadro 10 – Caracterização da Situação Financeira da Empresa (2002 e 2003)

PORTO 2001	
Em 30 de Junho de 2002	Em 30 de Setembro de 2003
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Obras/Intervenções não concluídas: construção da Casa da Música; intervenção no Auditório Nacional Carlos Alberto; Funicular dos Guindais, intervenções no lote 6, lote 9, lote 10, Lote 12 e Av.ª Montevideu. ✓ Incumprimento do art.º 35.º do Código das Sociedades Comerciais.³⁷ Estavam consumidos 71% do total do capital próprio da empresa, pelo que os accionistas deveriam ter tomado medidas para repor os fundos próprios de modo a obter uma situação líquida equivalente a pelo menos 2/3 do capital social, caso contrário, poder-se-ia verificar a dissolução da sociedade. ✓ O Resultado Líquido Acumulado negativo alcançava os 47 milhões de euros. ✓ O Passivo Financeiro (empréstimos de curto prazo) ascendia a cerca de 31 milhões de euros, cerca de 28% do Activo Líquido. Era prática corrente o recurso sistemático ao crédito bancário de curto prazo para financiamento das necessidades de tesouraria da empresa não cobertas por subsídios e fundos próprios. ✓ Situação de ruptura financeira por incapacidade de fazer face às despesas com bancos e fornecedores e para cobrir os encargos correntes. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Construção da Casa da Música em execução e todas as restantes intervenções terminadas. ✓ Incumprimento do art.º 35.º do Código das Sociedades Comerciais. De acordo com a Lei ou os accionistas deveriam ter aumentado o capital social ou a sociedade deveria ter sido dissolvida. O capital próprio da empresa estava integralmente consumido, sendo a Situação Líquida negativa de cerca de 2,6 milhões de euros. Os accionistas – Estado e Município do Porto – permitiram-se não cumprir a Lei, dando continuidade à actividade da sociedade, agravando a sua situação financeira que, em Setembro de 2003, já tinha o seu Capital Próprio negativo. ✓ O Resultado Líquido Acumulado negativo alcançava os 63 milhões de euros. ✓ O Passivo Financeiro (empréstimos de curto prazo) ascendia a cerca de 41 milhões de euros, cerca de 37% do Activo Líquido. ✓ Situação de ruptura financeira / Falência Técnica (capitais próprios negativos e situação de ruptura financeira).

³⁷ Art.35 do Código das Sociedades Comerciais (Perda de metade do capital): «1 Os membros da administração que, pelas contas de exercício, verificarem estar perdida metade do capital social devem propor aos sócios que a sociedade seja dissolvida ou o capital seja reduzido, a não ser que os sócios se comprometam a efectuar e efectuem, nos 60 dias seguintes à deliberação que da proposta resultar, entradas que mantenham pelo menos em dois terços a cobertura do capital.»



Quadro 11 – Evolução do Balanço

Unidade = mil euros

	1999		2000		2001		2002		30/09/2003*	
Activo Líquido	22.831,5	100	57.588,1	100	103.920,0	100	112.776,3	100	108.785,6	100
Imobilizado Líquido	3.207,6	14	18.931,9	33	26.861,5	26	41.938,5	37	53.765,5	50
Dívidas de Terceiros	15.233,7	67	9.466,5	16	5.493,6	5	4.075,2	4	3.620,4	3
Disponibilidades	1.649,0	7	18,1	-	61,1	-	7.544,0	7	833,2	1
Acréscimos de Proveitos	381,5	2	1.872,2	3	2.337,1	2	7.489,1	7	2.433,8	2
Custos diferidos	2.359,7	10	27.299,4	47	69.166,7	67	51.729,6	46	48.132,8	44
Total Capitais Próprios	20.947,0	92	11.245,3	20	19.765,7	19	4.973,8	4	(2.618,5)	-2
Capital social	19.951,9	87	19.951,9	35	41.815,0	40	41.815,0	37	41.815,0	37
Prestações acessórias	4.988,0	22	7.482,0	13	18.954,3	18	18.954,3	17	18.954,3	17
Resultados transitados	0,0	-°	(3.992,9)	-7	(16.188,6)	-16	(41.003,6)	-36	(55.795,5)	-51
Resultado Líquido	(3.992,9)	-17	(12.195,7)	-21	(24.815,0)	-24	(14.791,9)	-13	(7.592,3)	-7
Total do Passivo	1.884,5	8	46.342,8	80	84.154,2	81	107.802,5	96	111.404,0	102
Passivo Financeiros (Emp. Curto prazo)	0,0	-	18.611,3	32	20.168,7	19	47.301,8	42	40.731,0	37
Fornecedores	612,5	3	21.298,6	37	15.880,2	15	16.689,5	15	15.656,2	14
Outros Passivos	95,6	-	365,0	1	762,5	1	484,2	-	480,8	1
Acréscimos de custos	1.176,4	5	1.473,5	3	5.895,8	6	5.651,0	5	2.148,2	2
Proveitos diferidos	0,0	-	4.594,4	8	41.447,1	40	37.676,0	33	52.387,8	48

*Os dados referentes ao 3º trimestre de 2003, revelam uma forte tendência do que ocorrerá até final do ano, salvo alguma situação extraordinária.

Uma análise mais detalhada do quadro anterior permite verificar a situação financeira da empresa, no período compreendido entre 1999 e 30 de Setembro de 2003, **concluindo-se que, àquela última data, a mesma se encontrava numa situação de falência técnica**, incapaz de fazer face aos seus compromissos para com os bancos³⁸ e para com os seus fornecedores, apresentando capitais próprios negativos, em circunstância de completa dependência dos financiamentos por parte dos seus accionistas.

A sociedade assistiu à deterioração da sua situação financeira, **acumulando, consecutivamente,**

resultados líquidos negativos, os quais atingiram 47M€ em 2002 e 63M€ em 2003.

Como o passivo financeiro de curto prazo também aumentou, a sociedade sentiu a necessidade de recorrer a empréstimos para fazer face aos seus compromissos.

Aliás, durante o período compreendido entre 2000 e 2003, **a sociedade recorreu ao endividamento de curto prazo, como forma de financiamento da sua actividade, endividamento esse que aumentou ao longo dos anos, tal como se especifica no quadro seguinte:**

³⁸ Já no início de 2004, a Casa da Música Porto 2001, S.A. contraiu um empréstimo no valor de €40.000.000 junto do Barclays Bank PLC, Portugal, pelo prazo de 10 anos, garantido com o aval do Estado Português, para fazer face à conclusão do programa de investimentos e a continuidade da sua actividade até final de 2004. Foi publicada no D.R. II Série Nº 17 de 21 de Janeiro de 2004, a autorização de concessão de garantia pessoal do Estado, para cumprimento das obrigações de capital e juros do empréstimo a contrair.



Tribunal de Contas



Quadro 12–Empréstimos Bancários

Empréstimos Bancários de curto prazo Obtidos				Juros
2000	CGD-Caucionada	1.122,2	1.122,2	194,4
2001				1.136,2
	CGD-Caucionada	897,8		
	CGD	2.354,3		
	BES	9.477,1		
	BCP	4.987,9		
2002				1.464,8
	CGD	139,6		
	BES	15.000		
	BCP	30.012		
	BPI	5.000		
	BNC	5.000		
	BPN	5.000		
2003				1.347,8
	144.450			
	BES	8.450		
	BCP	51.000		
	BNC	5.000		
	BPN	80.000		
TOTAL (mil euros)		223.441,2		4.143,3

*Fonte: Dados constantes da contabilidade analítica da sociedade

Em Setembro de 2003, o valor total dos **empréstimos** contraídos situava-se na ordem dos **223 M€**, do qual resultou o pagamento de cerca **4 M€** de **encargos** com a dívida.

Ao longo do seu período de vida, o activo líquido veio, sucessivamente, a crescer, sendo de 22,8 M€ em 1999 e de 108,7 M€ a 30 de Setembro de 2003, **correspondendo a um acréscimo de 476,47%**³⁹, em resultado das infra-estruturas realizadas durante aquele período.

Com a **prossecação da finalidade para a qual foi constituída, a sociedade começou, de forma gradual, a reduzir os seus capitais próprios**, os quais, a 30 de Setembro de 2003, **atingia valores negativos na ordem dos 2,6 M€**⁴⁰.

O passivo da entidade evoluiu exponencialmente, entre 1999 e 2001, respectivamente de 1,8M€ para 84 M€ o que se explica pelo esforço empreendido para a realização do evento. A partir de 2001, a evolução repercutiu-se de forma tendencialmente moderada, devido ao facto das obras, que estavam previstas e não foram finalizadas durante o evento, estarem a ser concluídas.

Quadro 13 – Evolução dos Indicadores Financeiros

Indicadores Financeiros	1999	2000	2001	2002	30/09/2003
Autonomia Financeira (Capitais Próprios/Activo Total)	0,92	0,20	0,19	0,04	-0,02
Solvabilidade (Capitais Próprios /Passivo Total)	11,12	0,24	0,23	0,05	-0,02
Endividamento (Passivo Total/Activo Total)	0,08	0,80	0,81	0,96	1,02
Passivo M/L (Prazo/Capitais Próprios)	a)	a)	a)	a)	a)
Grau Dependência Total Passivo/Total passivo+Cap.Próprio	0,08	0,80	0,81	0,96	1,02
Liquidez Geral Total activo-imobil.-acrecimentos/passivo CP	8,96	0,20	0,07	0,11	0,04
Liquidez Imediata disponibilidades/passiv o CP	0,88	0,00	0,00	0,07	0,01

a) Não existe passivo de médio/longo prazo, devido ao período limitado do seu objecto.

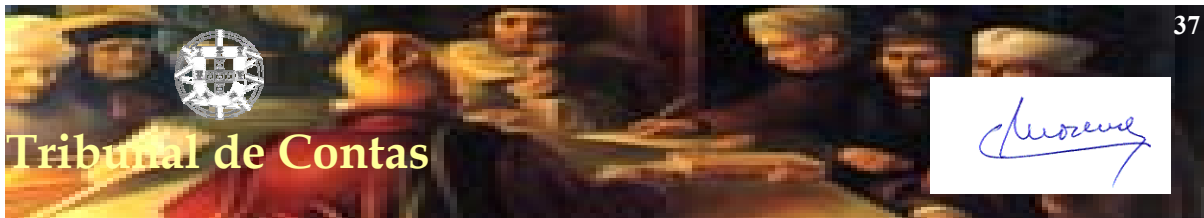
A análise dos indicadores financeiros, acima apresentados, confirma que a sociedade se encontra numa **situação de falência técnica**, atendendo à sua incapacidade para solver os seus compromissos de curto prazo, situação esta que, aliás, se deteriorou ao longo dos anos económicos. De igual modo, a ausência de autonomia financeira era verificável no final de Setembro de 2003.

Com efeito, atendendo a que os indicadores de liquidez são índices de cobertura de dívidas por activos já líquidos ou que se transformam em meios líquidos a curto prazo pelo normal funcionamento da entidade, conclui-se que a mesma não dispõe de liquidez de curto prazo para solver os seus compromissos para com terceiros.

Situação análoga sucede, aliás, quanto à capacidade da sociedade para fazer face aos recentes compromissos de médio e longo prazo. A análise do indicador de solvabilidade revela não deter a empresa qualquer grau de independência perante os seus credores, o que vem comprovar as dificuldades financeiras sentidas pela entidade. Esta análise ganha relevância, devido ao facto de, a partir de 2004, a entidade ter contraído ou vir a contrair empréstimos a médio e longo prazo.

³⁹ Este acréscimo foi essencialmente motivado pela conclusão das várias obras que se encontravam em curso, as quais passaram a integrar o activo imobilizado da entidade, tendo ficado apenas por concluir nesta data a obra referente à Casa da Música, como já havia sido mencionado.

⁴⁰ Os capitais próprios apresentam valores negativos no terceiro trimestre de 2003, apesar dos accionistas terem procedido ao reforço dos mesmos em 2001.



Não fora o facto de a Casa da Música/Porto 2001, S.A. ser uma sociedade de capitais exclusivamente públicos, tendo por trás o suporte do Estado, nomeadamente como avalista de empréstimos bancários, já a mesma teria dificuldades em obter mais crédito junto da banca para fazer face às suas necessidades de tesouraria, por não conseguir dar garantias de cumprimento das suas obrigações.⁴¹

O grau de autonomia tem vindo a diminuir ao longo do período de existência da sociedade, atingindo níveis preocupantes em 30 de Setembro de 2003, altura em que este indicador financeiro alcançou valores negativos, comprovando que a entidade passou a estar completamente dependente dos capitais alheios.

Quadro 14 – Evolução dos Indicadores Económicos - Financeiros

Indicadores Económicos	1999	2000	2001	2002	30/09/2003
Rendibilidade Financeira RL./Total CP.	-0,19	-1,08	-1,26	-2,97	-2,90
Rendibilidade Económica RL.+Impt+Enc.Fin/ Total Activo	-0,17	-0,21	-0,24	-0,13	-0,07

Constata-se, da análise do quadro acima, que os indicadores económicos apresentam valores negativos, ao longo dos vários anos em análise, **reflectindo a incapacidade da sociedade para gerar resultados positivos**. Isto conduziu a que a mesma tivesse acumulado sucessivos prejuízos, denotando ineficácia na utilização dos seus Capitais Próprios e inexistência de rentabilidade económica e financeira.

Da situação acabada de expor resulta uma distorção do modelo e da forma empresarial, consubstanciada na circunstância desta sociedade ter um mero carácter instrumental quanto à realização das infra-estruturas, o que, por um lado, não é compatível com uma finalidade lucrativa e, por outro, põe em causa o princípio da continuidade do negócio, em virtude da duração limitada do seu objectivo.

Com efeito, o que sucede é que se está perante uma entidade que, não obstante revestir a forma comercial de sociedade anónima, tem o seu equilíbrio financeiro **dependente dos recursos que os accionistas (Estado/CMP) devem continuamente prover** para a realização do seu objecto social.

Cumprir sublinhar que, em consonância com esta situação, o Relatório de Gestão e as Contas relativas ao exercício de 2002, não foram aprovados em Assembleia-Geral dentro do prazo legalmente estabelecido.

10. Remuneração dos Gestores

A gestão da sociedade, entre 1999 e 2003, foi desempenhada por quatro equipas de gestores⁴². Numa primeira fase, com uma estrutura dualista, os administradores executivos integraram duas Comissões Executivas (CE); a partir de Julho de 2003, com uma estrutura monista, foram nomeados também dois CA.

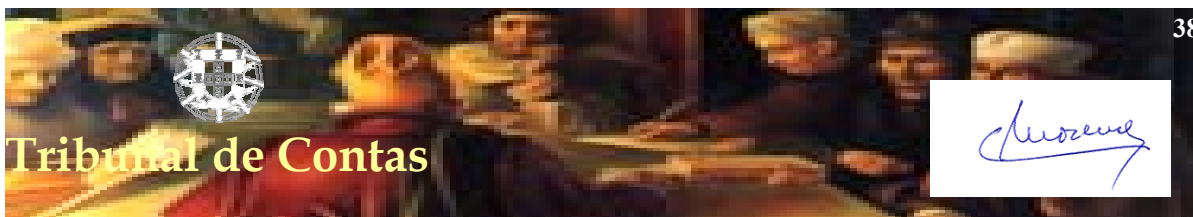
Na primeira fase, só os administradores **executivos** auferiram remunerações, tendo os administradores do CA prescindido de remuneração, facto que faz excluir estes últimos da análise que ora se apresenta.

Tem sido reiteradamente referido por este Tribunal⁴³, que o quadro normativo que regula o sistema remuneratório dos gestores públicos se mostra, hoje, complexo, descontinuado, insuficiente e inadequado, por estar desajustado do contexto da realidade económica e empresarial do SEE, porquanto a sua regulamentação base ainda se inspira no Dec.-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril – Estatuto das Empresas Públicas (EP) e no constante do Dec.-Lei n.º 464/82, de 9 de Dezembro, o qual veio regulamentar aquele, e, bem assim, quanto à componente remuneratória, no que é desenvolvido e especificado pela RCM n.º 29/89, de 8 de Agosto, bem como em diversos despachos do Ministério das Finanças, subsequentes àquela. Se nos ativermos à referida RCM n.º 29/89 verificamos que ela estabelece um sistema que consiste na definição de um valor padrão, a rever anualmente, e atribuído em função da dimensão da empresa e da complexidade da sua gestão, o qual condiciona **a definição da**

⁴¹ Foi despoletado junto do BEI - Banco Europeu de Investimento, o processo de emissão de um empréstimo de €55.000.000, que deverá contar com o aval do Estado Português, para o qual existe já uma posição de princípio favorável segundo o Plano de Actividades 2004-Casa da Música/Porto 2001, disponível no site da sociedade.

⁴² Remissão para o ponto 3 da parte I, Quadro 1.

⁴³ Neste sentido, "Auditoria às remunerações dos gestores públicos e práticas de bom governo das Sociedades Públicas", Relatório de Auditoria n.º 28/03, 2.ª secção do TC, aprovado em 18 de Junho de 2003.



remuneração base e de outras prestações acessórias, como o abono para despesas de representação, a remuneração adicional por acumulação de funções e os prémios de gestão.

Os accionistas da Porto 2001 optaram por não cumprir o regime definido na citada RCM n.º 29/89, seguindo critérios casuísticos e atribuindo remunerações superiores às que decorreriam da aplicação do sistema geral instituído naquela RCM. As remunerações dos

gestores executivos da Porto 2001⁴⁴ eram compostas de uma remuneração mensal, auferida 14 vezes no ano, acrescida de despesas de representação.

Até Julho de 2002, aos membros da Comissão Executiva do Conselho de Administração e, depois dessa data, aos membros do Conselho de Administração, foram fixadas as remunerações base, a seguir identificadas, pela Assembleia-Geral da sociedade.

Quadro 15 – Sistema Remuneratório: Remunerações Base

REMUNERAÇÃO BASE x 14 MESES			Auferida	RCM	Diferença		
					Valor	%	
1999	Nomeados em 30/01/99	De 1/01 a 31/07	Presidente ⁴⁵	2.574,29			
			Vogal	5.985,57	2.316,86	3.668,71	+158
		Vogais t/ parcial	2.045,07	926,74	1.118,33	+121	
	Nomeados em 27/11/99	De 1/08 a 22/11	Presidente	2.574,29			
			Vogais t/ parcial	2.045,07	926,74	1.118,33	+121
		De 23/11 a 31/12	Presidente	7.182,68	2.574,29	4.608,39	+179
Vogais	5.985,57	2.316,86	3.668,71	+158			
Vogais t/ parcial	2.045,07	926,74	1.118,33	+121			
2000	Nomeados em 27/11/99		Presidente	7.182,68	2.638,64	4.544,04	+172
	Vogais	5.985,57	2.374,78	3.610,79	+152		
2001	Nomeados em 27/11/99		Presidente	7.182,68	3.174,43	4.008,25	+126
	Vogais	5.985,57	2.736,90	3.248,67	+119		
2002	Nomeados em 27/11/99		Presidente	7.182,68	3.233,98	3.948,70	+122
	Vogais	5.985,57	2.812,16	3.173,41	+113		
	Nomeados em 5/07/2002		Presidentes	7.840,80	3.233,98	4.606,82	+142
	Vogais	6.602,06	2.812,16	3.789,90	+135		
2003	Nomeados em 5/07/2002		Presidente	7.840,80	3.233,98	4.606,82	+142
	Vogais	6.602,06	2.812,16	3.789,90	+135		
	Nomeados em 10/07/2003		Presidente	9.000,00	3.233,98	5.766,02	+178
	Vogais	8.200,00	2.812,16	5.387,84	+192		

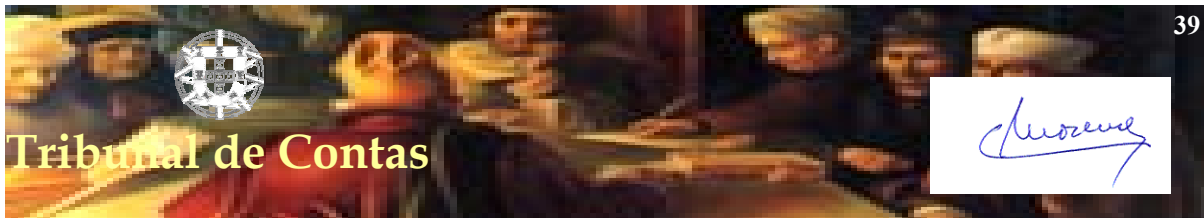
Embora não tenha sido aplicada a remuneração prevista na RCM, facto é que, na acta da Assembleia-Geral de 29/01/99, é mencionado que «As componentes remuneratórias para os membros da Comissão Executiva do Conselho de Administração serão realizadas, nos anos 2000 e seguintes, em conformidade com o índice que for anualmente aprovado para a actualização do valor padrão previsto nos n.ºs 1 e 2 da RCM n.º 29/89, de 3 de Agosto».

Quer isto significar que os accionistas públicos, da Porto 2001, apesar de terem optado pela não aplicação do quadro normativo vigente para a fixação da remuneração base dos gestores, já a ele recorreram para efeitos da sua actualização anual.

Em sede de alegações foi feita referência ao conteúdo da acta da AG, de 10-07-2003, que justifica as remunerações atribuídas aos membros do CA, entretanto nomeados, no facto de se tratar de um mandato curto, com o seu terminus previsto

⁴⁴ Deliberações da AG de 29-01-1999, de 16-10-2000 e de 10-07-2003

⁴⁵ O Presidente do CA nomeado em 30-01-1999 não auferia qualquer remuneração.



para 31 de Julho de 2004, e sem direito a auferir qualquer indemnização, não tendo sido, no entanto, feita qualquer referência às remunerações atribuídas aos gestores anteriores.

Quanto às despesas de representação, atendendo ao disposto no n.º 13 da RCM n.º 29/89, os gestores públicos, em geral, costumam receber mensalmente, 14 vezes no ano, a título de abono para despesas de representação, uma verba

determinada pela aplicação de uma percentagem⁴⁶ sobre a remuneração base que depende, igualmente, da dimensão da empresa.

No caso da Porto 2001, essa percentagem variou, nos anos 1999 e 2000, entre 30% para o Presidente da Comissão Executiva do CA e 20% para os Vogais; nos anos 2001, 2002 e 2003, entre 35% para o Presidente da Comissão Executiva do Conselho de Administração e 30% para os Vogais.

Quadro 16 – Sistema Remuneratório – Despesas de Representação

Despesas de Representação x 12 Meses				Auferida	RCM	Diferença	
						Valor	(%)
1999	Nomeados em 30/01/99	De 1/01 a 31/07	Presidente		772,29		
			Vogal	648,43	463,37	185,06	40
			Vogais t/ parcial	648,43	185,35	463,08	250
	Nomeados em 27/11/99	De 1/08 a 22/11	Presidente	648,43	772,29	-123,86	-16
			Vogais t/ parcial	648,43	185,35	463,08	250
			Presidente		772,29	-15,78	-2
		De 23/11 a 31/12	Vogais	756,51	463,37	293,14	63
			Vogais t/ parcial	756,51	185,35	571,16	308
			Vogais	756,51	791,59	-35,08	-4
2000	Nomeados em 27/11/99		Vogais	756,51	474,96	281,55	59
2001	Nomeados em 27/11/99		Presidente	756,51	1.101,60	-345,09	-31
			Vogais	756,51	821,07	-64,56	-8
2002	Nomeados em 27/11/99		Presidente	756,51	1.131,89	-375,38	-33
			Vogais	756,51	843,65	-87,14	-10
2003	Nomeados em 10/07/2003		Presidente	756,51	1.131,89	-375,38	-31
			Vogais	756,51	843,65	-87,14	-10
			Vogais	756,51	843,65	-87,14	-10
	Nomeados em 10/07/2003		Presidente	1.200,00	1.131,89	68,11	6
			Vogais	1.000,00	843,65	156,35	19

Neste caso, os accionistas públicos optaram por não aplicar a RCM e decidiram abonar esta remuneração suplementar apenas 12 vezes no ano.

Quanto às componentes remuneratórias em espécie, nomeadamente no que respeita à aquisição das viaturas utilizadas pelos gestores, refira-se que, na Assembleia-Geral de 29/01/1999, ficou decidido que «a nenhum membro dos órgãos sociais da Porto 2001, SA, é permitida a possibilidade de compra em condições preferenciais da viatura de uso pessoal». A Porto 2001 recorreu a uma empresa de *renting* e à modalidade de aluguer de viaturas sem condutor, por contrato de 3 anos. Deste modo, a aquisição da viatura utilizada, no final do contrato, teria que ser negociada directamente com aquela empresa e não com a Porto 2001.

Finalmente, quanto à divulgação de informação, refira-se que os relatórios e contas da Porto 2001, referentes aos exercícios abrangidos por esta auditoria, **não relevam individualmente as remunerações e suas componentes respeitantes a cada administrador executivo**, encontrando-se,

apenas, referidas no montante agregado na rubrica remunerações.

PARTE 3 – A REALIZAÇÃO DO EVENTO CULTURAL E A EXECUÇÃO DOS PROJECTOS DAS ÁREAS INTERVENÇIONADAS¹⁰. A PROGRAMAÇÃO CULTURAL FOI INTEGRALMENTE REALIZADA, PORÉM, COM UM DESVIO NEGATIVO DE 5,3 M€

A cerimónia de abertura do Porto, como Capital Europeia da Cultura, em 2001, ocorreu, como previsto, no dia 13 de Janeiro de 2001, tendo os eventos decorrido até 22 de Dezembro desse ano. **Os gestores da Porto 2001 excederam o número de actividades previstas na Programação Cultural, já que, em vez das 398⁴⁷ foram realizadas 450⁴⁸ actividades culturais.**

⁴⁶ Despesas de representação variam entre 35% da remuneração base, para o Presidente das empresas do grupo A, e 20% daquela remuneração, para os vogais das empresas.

⁴⁷ N.º de Actividades do Programa Cultural da Porto – Capital Europeia da Cultura 2001.

⁴⁸ N.º de actividades mencionado no Livros “Públicos do Porto 2001” do Observatório das actividades Culturais.

Tribunal de Contas

A realização das actividades culturais implicou cerca de 29,7 M€, isto é, mais 5,3 M€ do que o que fora previsto aquando da aprovação do Orçamento inicial⁴⁹. Este desvio, em termos absolutos, ficou-se a dever, essencialmente, ao aumento dos custos suportados com a programação concernente à Música e às cerimónias de Abertura e de Encerramento (as quais não foram devidamente contempladas no orçamento inicial)⁵⁰. Por outro lado, recorde-se, as receitas de exploração, obtidas entre 1999 e 2001, apenas totalizaram 14,7 M€⁵⁰, isto é cerca de 49% dos custos.

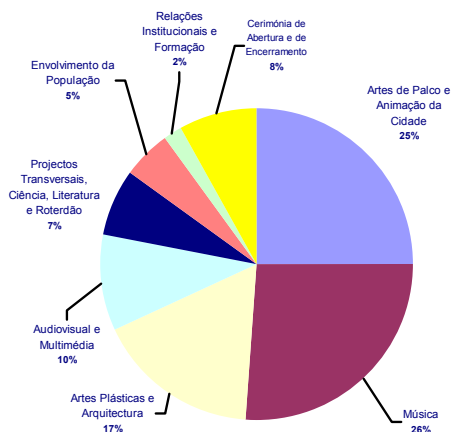
As actividades culturais realizadas durante a celebração do evento captaram cerca de 1,2 milhões de espectadores/visitantes. Desconhece-se, contudo, a existência de previsões para o número expectável com as quais se poderia, agora, produzir uma comparação e, assim, aferir da eficácia das campanhas promocionais do evento.

As actividades Musicais, às quais assistiram cerca de 67 mil espectadores, absorveram 26% do custo total despendido com programação cultural, logo seguida das Artes de Palco que consumiram 19% daquele total. Mas, estas, não foram as actividades que mais público cativaram.

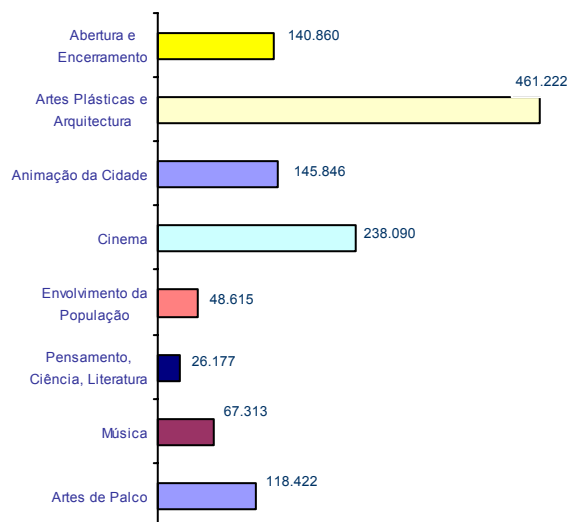
Quadro 17 – Custos do Evento

	Custo Real (mil euros)		Número de Espectadores visitantes ⁵¹
	Valor Absoluto	(%)	
Abertura e Encerramento	2.384	8	140.860
Artes de Palco e Animação da Cidade	7.371 ⁵²	25	264.268
Música	7.671	26	67.313
Artes Plásticas e Arquitectura	5.045	17	461.222
Audiovisual e Multimédia	3.093	10	238.090
Proj. Transv. Ciência, Literat. e Roterdão	2.079	7	26.177
Envolvimento da População	1.487	5	48.615
Relações Institucionais e Formação	609	2	
TOTAL	29.740	100	1.246.545

* Valores constantes do Relatório e Contas de 2001.



Número de Espectadores/Visitantes por Actividade Cultural



A Porto 2001 não dispunha de estudos e inquéritos relativos à satisfação do público, pelo que não é possível aferir a vertente qualitativa da programação realizada.

Apesar das celebrações ocorridas, durante o ano de 2001, na cidade do Porto, nesse ano, o Turismo, face ao ano anterior, apenas cresceu cerca de 3%⁵³

⁴⁹ Orçamento de 11/09/1999 previa um custo total de 24.465 mil euros.

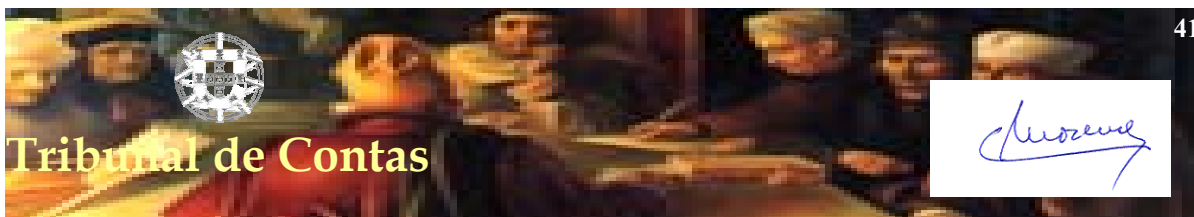
⁵⁰ Na redacção desta parte do texto foram tidas em conta as alegações produzidas em sede de exercício do Princípio do Contraditório pela Professora Doutora Teresa Lago.

⁵¹ Remissão para o Ponto 7 – Estrutura de Financiamento; Quadro 8.

⁵² De acordo com a informação constante no livro "Públicos do Porto 2001" do Observatório das Actividades culturais.

⁵³ Animação da Cidade = 1.595 mil euros (5%) e Artes de Palco = 5.776 mil euros (19%)

⁵³ Informação disponível pela Direcção-Geral do Turismo referente à Taxa de Ocupação/Cama.



na cidade. Embora pouco expressivo, contrariou a tendência que grassou no país, já que, nesse ano, a taxa de ocupação cama desceu, em média, 1,7%.

Àquele ténue crescimento não será completamente alheio o facto de se terem executado, em simultâneo com a realização do evento cultural, as obras de requalificação urbana da baixa portuense que *esventraram* a cidade e provocaram grandes constrangimentos de mobilidade, tornando-a pouco apelativa, logo, inibindo muitos potenciais visitantes de a ela se deslocarem ou regressarem para assistir aos espectáculos.

O próprio estudo “Públicos do Porto 2001” do Observatório das Actividades Culturais refere que «*Os incómodos e a demora das obras na cidade parecem ter concorrido especialmente para algum esmorecimento (...)*».

A decisão de realizar tais obras, naquele preciso período, não potenciou o evento, antes concorreu com o esforço para captar visitantes à cidade e frustrou as razões políticas, patrimoniais e culturais da candidatura por reduzir, parcialmente, a visibilidade da cidade do Porto.

11. Os Equipamentos Culturais construídos e intervencionados absorveram mais 4,6 M€ do que previsto

Para além da construção da Casa da Música, realizaram-se outras intervenções, de acordo com as Linhas de Orientação Estratégica do Plano de Actividades, e, tal como já foi referido, acresceram ainda outras, tais como as intervenções no Mosteiro de São Bento da Vitória e na Casa de Animação, que não estavam inicialmente previstas.⁵⁴

Das obras promovidas pela Porto 2001 apenas a Casa de Animação teve um custo final significativamente aquém (-27%) da intenção manifestada no orçamento inicial. **Todas as restantes infra-estruturas intervencionadas/construídas pela sociedade custaram mais do que o previsto nos orçamentos iniciais⁵⁵, como demonstra o quadro seguinte.**

Quadro 18 – Execução Financeira dos Equipamentos Culturais

Equipamentos	Orçamento Inicial ⁵⁶	Custo Total (Até Setembro de 2003) ^{57/58}	Desvios	
			Absoluto	%
Biblioteca Almeida Garrett	3.741	3.724	-17	-0,5
Museu Nacional Soares dos Reis	6.983	7.630	+647	+9
Auditório Nacional Carlos Alberto	3.492	7.867	+4.375	+125
Coliseu do Porto	1.496	1.496	0	0
Antiga Cadeia e Tribunal da Relação	3.990	4.110	+119	+3
Mosteiro de S. Bento da Vitória	2.494	2.569	+75	+3
Casa de Animação	2.145	1.559	-586	-27
Total (mil €)	24.341	28.955	4.613	

Até Setembro de 2003, a PORTO 2001 **despendeu com estes equipamentos culturais cerca de 29M€, isto é, mais 4,6M€ do que o previsto nos orçamentos iniciais.**

As obras realizadas na Biblioteca Almeida Garrett e no Coliseu do Porto foram promovidas, respectivamente, pela CMP e pela Associação de Amigos do Coliseu do Porto. A Porto 2001 apenas transferiu os montantes orçamentados para participar nos respectivos custos.

De todos aqueles equipamentos, a Casa de Animação teve a melhor execução financeira e foi a que sofreu, também, o menor desvio de execução física (Quadro 19). **Os maiores desvios de execução financeira (+125%) e física (+305%) ocorreram no Auditório Nacional Carlos Alberto.**

A justificação para as derrapagens ocorridas no Auditório Nacional Carlos Alberto, reside, fundamentalmente, no facto de o projecto inicial não estar «*suficientemente detalhado e quantificado*», pelo que o mesmo não era «*(...) exequível nos termos em que inicialmente tinha sido concebido, técnica e financeiramente (...)*»⁵⁸. Tal implicou que o empreiteiro tivesse abandonado a obra em Dezembro de 2002 e a consequente posse administrativa da mesma pela sociedade Porto 2001, em Março de 2003, o que levou o Consórcio Jaime Ribeiro & Filhos/Construtora Abrantina a pedir uma indemnização ao Dono da

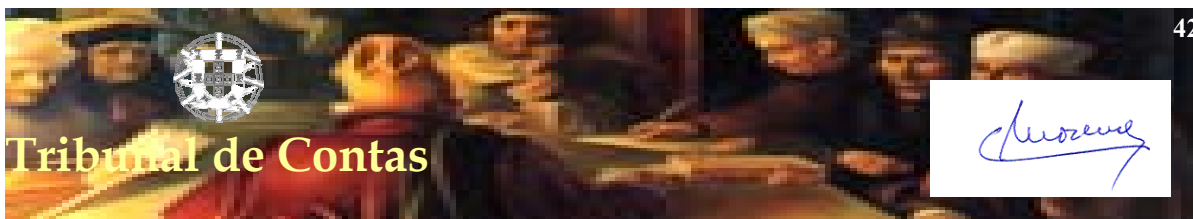
⁵⁷ Para cálculo do Custo Total consideraram-se todos os custos contabilizados até Setembro de 2003 com projectos, empreitadas, fiscalização, Gestor Geral de Empreendimentos e outros.

⁵⁴ Aprovados pela Assembleia-geral em 16/10/1999 e em 25/03/2000.

⁵⁵ Aprovados pela Assembleia-geral em 16/10/1999 e em 25/03/2000.

⁵⁶ Os equipamentos Casa da Música, Biblioteca Almeida Garrett, Museu Nacional Soares dos Reis, Auditório Nacional Carlos Alberto, Coliseu do Porto e Antiga Cadeia e Tribunal da Relação foram orçamentados no orçamento de 16/10/1999. O Mosteiro de São Bento da Vitória e casa de Animação só foram orçamentados pela primeira vez em 25/03/2000..

⁵⁸ Citação do relatório do GGE, de Janeiro de 2003.



Obra no valor de cerca de 2M€ Por sua vez, a Porto 2001 também pediu uma indemnização àquele empreiteiro, no valor de 1,3 M€ por incumprimento do prazo contratual. Seja como for, em Maio de 2003, o dono da obra acabou por celebrar novo contrato com outra sociedade de construções para que a obra fosse concluída. ⁵⁸

Com excepção da intervenção operada no Núcleo Museológico da Antiga Cadeia e Tribunal da Relação, as restantes intervenções foram concluídas com um atraso significativo.

Quadro 19 – Execução Física

Equipamentos	Prazo execução previsto no contrato inicial	Execução Real ⁵⁹	Desvios	
			N.º dias	%
Museu Nacional Soares dos Reis	Até 28-02-01	26-10-2001	+244	+60
Auditório Nacional Carlos Alberto	Até 3/09/2001	15/09/2003	+742	+305
Antiga Cadeia e Tribunal da Relação	Até 9-12-2000	26-11-2001	+352	+146
	Até 8-06-2001	8-06-2001	0	0
Mosteiro de S. Bento da Vitória	Até 8-04-2001	20-09-2001	+165	+167
Casa da Animação	Até 3-01-2002	4-06-2002	+152	27

Em geral, os desvios físicos e financeiros ficaram a dever-se, essencialmente, às deficiências de projecto que obrigaram à realização de trabalhos a mais e de trabalhos não previstos e ao alargamento dos prazos de execução, que fizeram aumentar todos os custos inerentes com as empresas de fiscalização e controlo.

Acresce que estes equipamentos usufruíram de 12,8M€ de participação comunitária – Programa Operacional da Cultura. Apenas a Casa de Animação do Porto não beneficiou de qualquer participação comunitária.

Deste conjunto, à excepção da Casa da Música, o equipamento que mais beneficiou da participação comunitária foi o **Museu Nacional Soares dos Reis com 5,3 M€.**

Quadro 20 – Fundos Comunitários

Comparticipação Comunitária	
	Total (mil €)
Casa da Música	14.583
Cadeia da Relação	2.408
Museu Nacional Soares Reis	5.386
Mosteiro de S. Bento da Vitória	1.708
Aud. Nacional Carlos Alberto	3.296
TOTAL (mil €)	27.381

12. As Obras de Requalificação Urbana custaram cerca de 80 M€

A Porto 2001 criada, essencialmente, para levar à prática a realização do evento cultural, incluiu, como objectivo do seu Plano de Actividades, não só áreas essencialmente culturais, mas também a realização de obras de Requalificação Urbana.

A Requalificação Urbana abrangiu as intervenções centradas na baixa portuense e nas Avenidas de Montevidéu e Marginal do Parque da Cidade, estas últimas ao abrigo do Programa Polis do Porto.

Os accionistas da sociedade decidiram que tais obras – usualmente desenvolvidas pelos municípios que estão orgânica e tecnicamente preparados para o efeito – na cidade do Porto, ficariam melhor entregues à PORTO 2001. Porém, não se encontrou evidência de quaisquer estudos prévios, objectivamente suportados, que aferissem dos benefícios e do *value for money* de tal decisão.

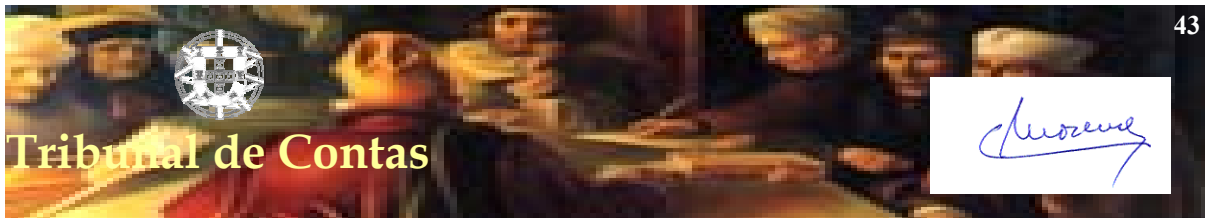
Para o efeito, estas intervenções beneficiaram de fundos comunitários no montante global de cerca de 33 M€ sendo a Av. Marginal - Parque da Cidade, a que mais beneficiou com cerca de 50% dos montantes disponibilizados por essas participações.

Quadro 21 – Fundos Comunitários: Requalificação Urbana

Comparticipação Comunitária (mil €)	
Caminhos do Romântico	3.158
Elevador dos Guindais	3.460
Rua da Restauração	1.655
Lote 1	4.966
Lote 9	662
Envolv. Igreja N.ª Sr.ª Conceição	383
Av.ª Montevidéu	4.420
Av.ª Marginal Parque da Cidade	14.451
TOTAL (mil €)	33.155

⁵⁸ Na redacção deste texto foram tidas em conta as alegações produzidas em sede de Princípio do contraditório pelo Dr. Alves Monteiro.

⁵⁹ Dados do Auto de Recepção Provisória.



12.1. As intervenções Polis foram terminadas com um custo acrescido de 12,4M€

Em 15 de Junho de 2000, foi celebrado entre o, então, Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território (MAOT) e a Câmara Municipal do Porto um Protocolo através do qual foi definida a Zona de Intervenção, bem como intervenções específicas a empreender na cidade do Porto.

No Protocolo de Acordo Programa Polis⁶⁰-Porto, celebrado em 30/09/2000 entre o MAOT, a Câmara Municipal do Porto e a sociedade Porto 2001, ficou definido, na sua cláusula segunda, que «a gestão e coordenação do investimento a realizar no quadro da intervenção programada para a cidade do Porto (...) será assegurada pela Sociedade Porto 2001.»

Os projectos realizados, no âmbito do acordo supra referido, foram a Requalificação Urbana da Avenida de Montevideu e da Avenida Marginal do Parque da Cidade, com os quais a **Porto 2001** **despendeu cerca de 38M€, isto é, mais 48%, correspondentes a mais 12,4M€ do que o previsto no Plano Estratégico do Programa Polis.**

Desses 38 M€ 18,9 M€ foram financiados pelo Programa Polis – Operacional Norte: 4,4 M€ para as obras na Avenida Montevideu e 15,5 M€ para as da Avenida Marginal do Parque da Cidade.

O projecto desenvolvido na Avenida Marginal do Parque da Cidade do Porto incluiu, ainda, as seguintes fases:

- ✓ Reconstrução da Praia Internacional e restabelecimento da ligação directa ao Parque da Cidade;
- ✓ Reimplantação da nova Avenida Marginal, incluindo a construção de um viaduto que permita a ligação directa entre a praia e o parque;
- ✓ Remodelação da Praça Gonçalves Zarco e dos espaços envolventes ao Castelo do Queijo;
- ✓ Construção de um Parque de Estacionamento subterrâneo sob a Praça Gonçalves Zarco;
- ✓ Construção do Edifício Transparente.

A execução física dos empreendimentos abrangidos pelo Programa Polis, para a cidade do Porto, **sofreu, também, um atraso significativo de, aproximadamente e em média, 14 meses,** conforme o demonstra o quadro seguinte:

Quadro 22 – Execução Física: Programa Polis

Equipamentos	Prazo execução previsto no contrato inicial	Execução ⁶¹ Real	Desvios	
			N.º dias	%
Empreitada Geral de Requalificação Urbana da Avenida de Montevideu	Até 2/12/2001 (180 dias)	23/09/2002	+286	+159
Empreitada de Requalificação Urbana da Avenida Marginal Do Parque da Cidade do Porto	Até 09/02/2001 (270 dias)	28/06/2002	+540	+187

As empreitadas gerais de requalificação urbana, quer da Avenida de Montevideu, quer da Avenida Marginal do Parque da Cidade do Porto, **decorreram de forma acidentada**, suportando, em síntese, as situações que se descrevem:

Avenida de Montevideu

- Embargo da obra entre os dias 04/10/2001 e 09/10/2001 porque a Câmara Municipal do Porto não aceitou o Projecto do Jardim Norte (concebido pelo Arquitecto que a própria edilidade tinha escolhido).
- «(...)Medições de projecto deficientes. (...) Solicitações da Câmara Municipal do Porto para a execução de trabalhos não previstos em projecto, já com a Empreitada em execução [e] Pouca colaboração do Empreiteiro Geral»⁶².
- Pedido de indemnização à PORTO 2001, no valor de cerca de 1,3M€ pelo empreiteiro geral, motivado pela suspensão dos trabalhos e pelo embargo da obra.
- Por sua vez, a PORTO 2001 aplicou uma multa ao empreiteiro geral por violação do prazo contratual, no valor global de 969 mil euros.

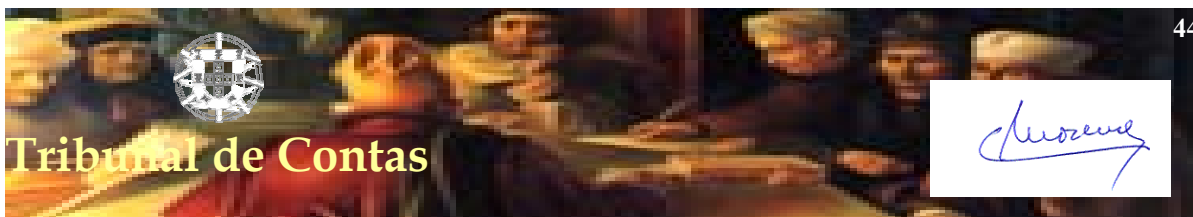
Avenida Marginal do Parque da Cidade do Porto

- Deficiências, descoordenação, medições pouco rigorosas dos projectos e sucessivas alterações aos mesmos.

⁶⁰ Pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2000, publicada em 15/05, foi aprovado o Programa Polis – Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades que incluía um projecto para a Área Metropolitana do Porto

⁶¹ Datas do Auto de Recepção Provisória.

⁶² Citação do Relatório Final do Gestor Geral de Empreendimentos



- Projecto do Edifício Transparente pouco pormenorizado e indefinição quanto à sua função.
- Projecto para a construção da via do eléctrico não prevista no contrato de empreitada.
- A rotunda Gonçalves Zarco sofreu alterações depois de executada.
- A rotunda Gonçalves Zarco e o Parque de Estacionamento Subterrâneo foram construídos com deficiências, já que, em situações propícias, evidenciavam lençóis de água que obstavam à circulação do trânsito na rotunda e impossibilitavam a exploração do parque de estacionamento, pela concessionária, com o consequente cancelamento do pagamento das rendas por esta à PORTO 2001.
- Pedido de rescisão do contrato por parte do empreiteiro, o qual só assumiu a responsabilidade de terminar a obra depois de assinado um acordo com o Dono da Obra. Caso a situação não seja solucionada poderá, a sociedade, ter de devolver o valor de 1,5 M€ correspondente ao prémio inicial pago pelo adjudicatário.

Mais uma vez, as principais causas para os atrasos e derrapagens residiam da execução de projectos deficientes, cujas consequências foram o atraso na conclusão das obras, em cerca de 14 meses.

A Requalificação Urbana da Avenida de Montevidéu custou mais 25% e a Requalificação Urbana da Av. Marginal do Parque da Cidade custou mais 56% do que o que fora previsto aquando do Plano Estratégico do programa Polis-Porto.

12.2. As intervenções realizadas no âmbito da Requalificação Urbana da baixa portuense terminaram com um atraso de 12 meses e custaram menos 12 M€

No âmbito da Requalificação da baixa portuense, a PORTO 2001 interveio, para além do previsto nas

Linhas de Orientação Estratégicas, na envolvente da Igreja Nª Senhora da Conceição e, apesar da intervenção na zona Fontinha/Carvalhais ter sido retirada, foram realizadas menos 14% das restantes intervenções previstas.

Em termos globais, estas obras de Requalificação Urbana custaram 42M€, menos 12 milhões do que o inicialmente previsto no orçamento de Outubro de 1999, essencialmente devido à redução de obras a executar por opção da sociedade.

Quadro 23 – Execução Financeira: Baixa Portuense

	Orçamento Inicial ⁶³	Custo Total ⁶⁴	Desvios	
			Absoluto	%
Caminhos do Romântico	6.484	4.939	-1.545	-24
Elevador dos Guindais	2.993	7.238	+4.245	+142
Outras empreitadas na "baixa"	44.617	29.774	-14.843	-33
Total (mil euros)	54.094	41.951	-12.143	-22

Salienta-se a intervenção no Elevador dos Guindais, que custou mais 142% do que o inicialmente orçamentado pela PORTO 2001. De acordo com o referenciado no Relatório do GGE, destacam-se as seguintes causas:

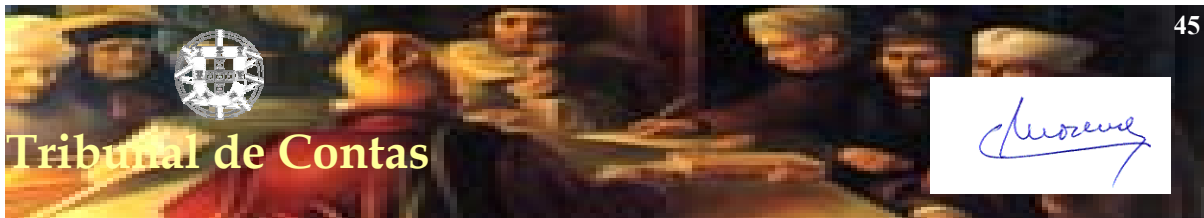
«6. CONDICIONALISMOS DA EXECUÇÃO DO EMPREENDIMENTO

(...)

- *Conhecimento deficiente das características do terreno*
- *Necessidade de aquisição de parcelas de terreno para implementação do projecto*
- *Urgência no realojamento de pessoas*
- *Acompanhamento dos trabalhos por equipa de arqueologia*
- *Proximidade de casas e edificações patrimoniais (Muralha Fernandina)*
- *Necessidade de fazer trabalhos de contenção (junto aos torreões da Muralha)*
- *Dificuldades inerentes à perigosidade e dificuldades de acesso aos locais*

⁶³ Orçamento de 16/10/99.

⁶⁴ Montantes acumulados apurados pela Contabilidade Analítica, até 30/Set/2003



- *Impossibilidade de utilização de métodos tradicionais de escavação na rocha*

Tal levou a sucessivas e substanciais alterações ao projecto, à medida que estudos iam sendo feitos, o que veio a provocar atrasos no desenvolvimento do empreendimento. (...)

Paralelamente a intenção de vir a construir um parque de estacionamento junto da Estação de Vale foi também retirada.

Com todas as condicionantes assim sumariamente referidas foi alterado o projecto (...) por duas vezes.

(...)

Aquando das escavações na zona do túnel, foi interceptada uma galeria subterrânea cuja existência era desconhecida e não estava cadastrada. (...)

Dada a sua antiguidade, o IPPAR manifestou-se no sentido de exigir a manutenção de um acesso à mesma (...)

Em Janeiro de 2002, alegando falta de pagamento, o Consórcio Empreiteiro pára os trabalhos. O Dono da Obra não aceita a situação e rescinde ele próprio e toma posse administrativa da obra. Entretanto decorrem negociações que permitem firmar em 7 de Março um acordo entre a Porto 2001 e o Consórcio Empreiteiro para a continuação da empreitada.

Este acordo, além de firmar e reajustar condições contratuais prevê ainda que o Consórcio empreiteiro venha a assumir a conclusão dos trabalhos de empreitada do Lote 6 (...) em virtude de esta não poder prosseguir dado o atraso na Estação de Montanha. (...)».

Estas empreitadas de Requalificação Urbana da baixa portuense **receberam comparticipação comunitária no valor de cerca de 14 M€** (vide quadro 21 - financiamento comunitário) e realizaram-se com um **atraso significativo de um ano.**

Quadro 24 – Execução Física: Baixa Portuense

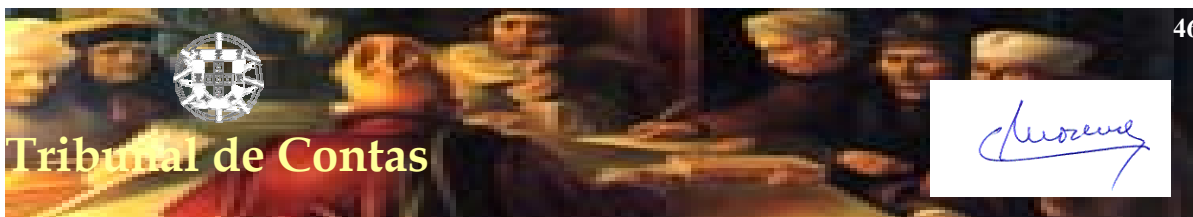
Empreitadas	Prazo de execução previsto no contrato inicial	Execução real (Auto Recepção Provisória)	Diferencial
Caminhos do Romântico	Até 4/12/2000	31/08/2001	+270 dias (+128,6%)
Elevador dos Guindais	Até 15/11/2001	31/03/2003	+16,5 meses (+165%)
Rua da Restauração	Até 1/07/2000	31/07/2001	+395 dias (+286%)
Lote 1 (Praça da Relação, Campo dos Mártires da Pátria, Jardim da Cordoaria, Praça de Parada Leitão, Rua das Carmelitas, Rua de São Bento da Vitória, Largo do Olival, Rua de São Filipe de Nery, Rua do Dr. Ferreira da Silva, Rua dos Clérigos, Travessa de São Bento da Vitória, Rua da Assunção, Rua das Taipas)	Até 14/03/2001	24/05/2002	+466 dias (+176%)
Lote 2 (Ruas Galeria de Paris, Rua Cândido dos Reis, Rua Conde de Vizela, Rua do Almada (para norte), Rua de Santa Teresa / Rua da Fábrica (parte))	Até 6/01/2001	14/03/2002	+432 dias (+189%)
Lote 3 (Rua 31 de Janeiro, Rua Santo Ildefonso, Rua de Passos Manuel, Praça da Batalha, Largo de Santo Ildefonso)	Até 29/12/2000	23/03/2002	+449 dias (+204%)
Lote 4 (Rua Sá da Bandeira, Rua Fernandes Tomás, Rua Formosa, Rua Dr. Magalhães de Lemos)	Até 15/12/2000	5/03/2003	+1.034 dias (+362%)
Lote 6 (Rua Augusto Rosa, incluindo o largo da Igreja dos Alfaiates, Largo 1.º de Dezembro e parte da Rua Saraiva de Carvalho, Escadas de Codeçal e Travessa de Santa Clara, Rua Saraiva de Carvalho (restante e Rua Portas do Sol)	Até 19/04/2002	13/09/2002	+147 dias (+54%)
Lote 9 (Parque de Estacionamento do Campo Mártires da Pátria)	Até 27/06/2002	15/11/2002	+141 dias (+117,5%)
Lote 10 (Praça Gomes Teixeira)	Até 27/03/2002	26/07/2002	+121 dias (+101%)
Lote 12 (Praça D. João I)	Até 24/07/2002	20/12/2002	+149 dias (+110%)
Igreja Nº Sr.ª Conceição	Até 25/06/2000	26/09/2000	+93 dias (+103%)

A prorrogação das datas anunciadas para a conclusão das várias intervenções provocou o descontentamento dos comerciantes das áreas afectadas, levando mesmo ao protesto formal da

Associação de Comerciantes do Porto que chegou a solicitar indemnizações para os seus associados

abrangidos. Contudo, esta reivindicação acabou por não ter tradução num cálculo efectivo dos danos provocados, de modo a fundamentar um pedido de indemnização.

Em síntese, as razões subjacentes aos sucessivos e sistemáticos atrasos e derrapagens nos custos



inicialmente previstos, segundo o Relatório final do Gestor Geral de Empreendimentos, apresentam, como denominador comum, cadastros incompletos e incorrectos; erros, omissões e outras deficiências dos projectos e frequentes alterações aos mesmos; dessincronismos entre entidades terceiras (concessionárias de serviços públicos e Metro do Porto) e a Porto 2001; causas naturais (Inverno rigoroso) e riqueza arqueológica do subsolo.

13. A contratação e o controlo das empreitadas

A concretização dos desígnios de que a sociedade foi incumbida implicou, para esta, contratações em

várias áreas. O quadro seguinte espelha as áreas analisadas.

Quadro 25–Áreas e Contratação Analisadas

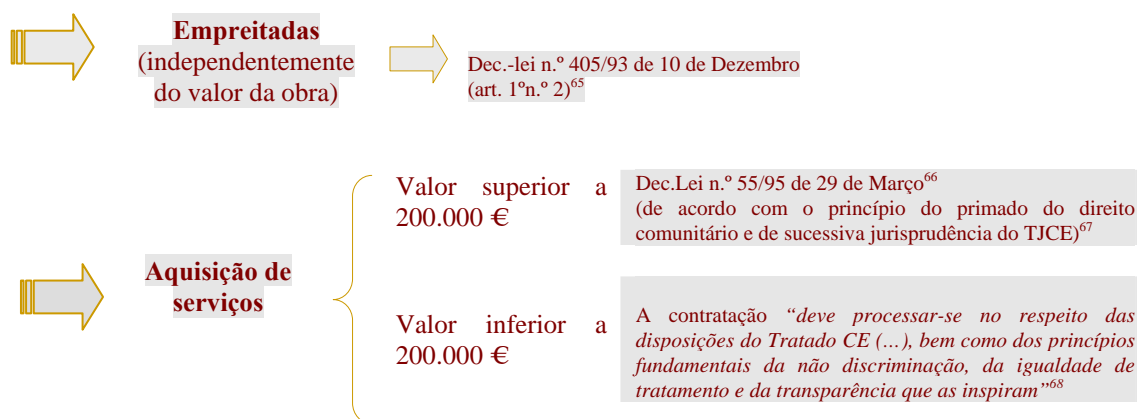
CONTRATAÇÃO	ÁREAS DE CONTRATAÇÃO
EMPREITADAS	Requalificação Urbana
	Construção/reabilitação de infra-estruturas culturais
	Elaboração de Projectos
AQUISIÇÕES DE SERVIÇOS	Fiscalização de Obras
	Gestor Geral do Empreendimento

13.1. O regime da contratação aplicável e o diploma constitutivo da Porto 2001

Seja ao nível da contratação de empreitadas, seja ao de aquisições de bens e serviços, por se tratar de uma sociedade de capitais exclusivamente públicos, a Porto 2001 adquiriria a qualidade de entidade adjudicante.

O esquema seguinte permite visualizar as áreas da contratação analisadas e o respectivo regime jurídico:

Figura 4 – Regime da Contratação aplicável à altura da constituição da Porto 2001



O diploma constitutivo da Porto 2001, o Dec.-Lei n.º 418-B/98, de 31 de Dezembro⁶⁹, porém, refere no seu art. 7º que “(...) a Porto 2001, S.A., sempre que se verifiquem condições excepcionais de

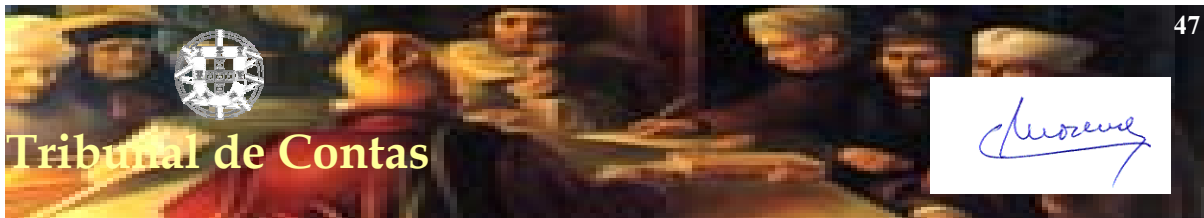
⁶⁵ Diploma que procede à transposição da Directiva 71/305/CEE, alterada pela Directiva 89/440/CEE. Este diploma veio a ser revogado, com a entrada em vigor do Dec.-lei n.º 59/99 de 2 de Março, que entrou em vigor em Junho desse ano.

⁶⁶ Diploma que procedeu à transposição das Directivas n.ºs 92/50/CEE e 93/36/CEE. Este diploma veio a ser revogado, com a entrada em vigor do Dec.-lei n.º 197/99 de 8 de Junho, que entrou em vigor em Agosto desse ano.

⁶⁷ Jurisprudência comunitária do TJCE, neste sentido: os Acórdãos do TJCE de 27 de Fevereiro de 2003, Adolf Truley (C -373/00, colect., p.I – 1931; de 22 de Maio de 2003, Taiatolo (Processo C – 18/01) e de 16 de Outubro de 2003, Comissão/Reino de Espanha (Processo C – 283/00, por exemplo).

⁶⁸ Os Contratos Públicos na União Europeia: Pistas de reflexão para o futuro – 1996, Ponto 3 – B alínea c).

⁶⁹ Alterado pelo Dec.-Lei n.º 38/2001, de 8 de Fevereiro



justificado interesse público, [a mesma] não está sujeita ao regime do Decreto-Lei n.º 405/93, de 10 de Dezembro, no que respeita à obrigatoriedade de procedimentos de escolha do co-contratante particular”^{70,71}.

Assim, para que tal regime excepcional se aplicasse (e isto, note-se, apenas no que respeita à contratação de empreitadas), teria a sociedade, sempre, de enunciar e fundamentar, casuisticamente, a verificação de condições que justificavam o carácter excepcional. Tudo isto para o adequado acatamento do interesse público, como parece evidente.

13.2. A Contratação na Porto 2001

■ A Contratação de Empreitadas

A Porto 2001, baseou-se, em regra, no mencionado preceito do art. 7º do seu diploma constitutivo, **considerando que os curtos prazos disponíveis para encetar todas as acções necessárias à prossecução do evento Capital Europeia da Cultura consubstanciariam “condições excepcionais de justificado interesse público”** que fundamentariam o afastamento do RJEOP.

Contudo, não pode aceitar-se a fundamentação aduzida pela sociedade, porquanto, a existência de curtos prazos disponíveis, tendo em conta a natureza e volume das obras a empreender pela mesma, era do conhecimento generalizado de todos os intervenientes na sua constituição.

Ora, se o legislador daquele diploma (que era, também, accionista da sociedade) quisesse que a existência de curtos prazos disponíveis constituísse um motivo de excepcional interesse público, certamente que, desde logo, o mencionaria.

Estas “condições excepcionais de justificado interesse público” teriam de se tratar de circunstâncias completamente imprevisíveis e anormais, desconhecidas no momento da constituição da sociedade.

Assim sendo, a intenção era a de que a Porto 2001 aplicasse os procedimentos de escolha dos seus co-contratantes previstos no RJEOP, nos estritos termos do mesmo constantes.

⁷⁰ Negrito nosso

⁷¹ Mantendo-se, “aquela sujeição, no entanto, no que respeita ao modo e garantias e de conclusão de empreitadas e fornecimentos desde que nos respectivos contratos esteja prevista a aplicação subsidiária daquele regime ou expressa, por qualquer forma, a subordinação do co-contratante particular às exigências de interesse público da conclusão atempada das obras.”

Contudo, a Porto 2001 “criou” um tipo de procedimento que considerou “urgente mas rigoroso”, destinado essencialmente a abreviar prazos e formalidades e que se reconduziu a um denominado “concurso limitado por prévia qualificação”⁷² que constitui como que uma adaptação deste tipo de procedimentos, previstos nos regimes jurídicos da contratação pública.

Porém, e no seguimento do se vem referindo, também a sociedade não poderia “criar” ou “adaptar” procedimentos, porquanto, os tipos de procedimentos concursais previstos na lei revestem um carácter taxativo, sendo vedado a uma qualquer instância ou entidade criar, alterar, adaptar ou modificar, por alguma forma, os mesmos.

O concurso limitado por prévia qualificação (Internacional) pelo qual a sociedade optou visava determinar os co-contratantes (empreiteiros) com os quais viria a celebrar contratos de empreitada relativos a **todas** as obras que lhe coubesse executar.

No essencial, o procedimento adoptado desdobrava-se em duas fases⁷³:

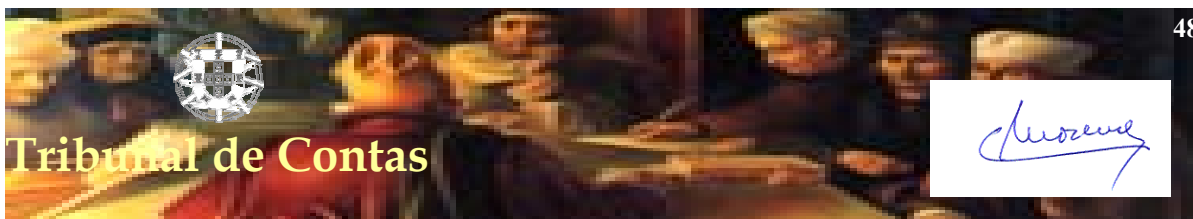
- Na 1ª fase (de pré-qualificação com carácter internacional⁷⁴) de acesso público, em que os concorrentes, após verificação da detenção dos requisitos de qualificação (titularidade de Alvará de classe 5, capacidade técnica, económica e financeira) eram agrupados por categorias de obras, de acordo com as classes de alvará de empreiteiro de obras públicas/número mínimo de obras concluídas pelos concorrentes nos últimos 5 anos;
- Na 2ª fase, para cada empreitada específica, era feito um concurso limitado aos concorrentes de cada grupo, ou grupo superior, de acordo com um PC e CE específicos para cada obra.

A filosofia inerente aos procedimentos por prévia qualificação previstos na lei é o de pré-qualificar os concorrentes, quando está em causa o

⁷² Note-se que os regimes sobre contratação pública prevêem a existência deste tipo de procedimento. Assim, no Dec.-Lei 55/95 ele surge com esta mesma denominação. No RJEOP, então em vigor, tratava-se do concurso limitado com apresentação de candidaturas. No entanto, o procedimento “escolhido” pela sociedade parece ser como que uma “adaptação” destes tipos de procedimento. Segundo Mário Esteves de Oliveira e outro, in “Concursos e outros procedimentos de adjudicação administrativa”, págs. 193 e sgs., os concursos limitados por prévia qualificação “são concursos de acesso público para selecção de concorrentes com vista à realização subsequente de um concurso (limitado) para apresentação de propostas, em ordem à futura adjudicação de um contrato ou de um acto administrativo.”

⁷³ Este Concurso teve subjacente um Programa de Concurso (PC) e um Caderno de Encargos (CE).

⁷⁴ O Aviso respectivo foi publicado quer no DR, quer no JOCE.



lançamento de uma obra de especial complexidade, que exija cuidados redobrados na qualificação dos concorrentes que, todavia, uma vez pré-qualificados, serão **todos** convidados a apresentar proposta na 2ª fase.

Não foi o sucedido na Porto 2001, cuja pré-qualificação se destinava a retirar, em cada empreitada, a fase inerente à habilitação dos concorrentes, partindo logo para a apresentação das propostas, mediante a realização de um concurso limitado a realizar apenas entre alguns dos concorrentes previamente qualificados, convidados na 2ª fase.

Tal opção poderá ter prejudicado a obtenção das melhores propostas para o interesse público⁷⁵, uma vez que aquele procedimento, para além de ter constituído uma descaracterização do seu homónimo previsto no regime concursal, aliás, não permitida à luz do RJEOP, acabou por não satisfazer a urgência inerente à realização do interesse público, como se veio a confirmar perante os atrasos e derrapagens constatados.

Acresce, que o procedimento pelo qual se optou foi lançado para a generalidade das obras a empreender pela Porto 2001, sem que existisse ainda um conhecimento exaustivo do que se pretendia, em concreto, contratar, nem um conhecimento preciso dos trabalhos que, efectivamente, seriam de executar.

Contudo, apesar deste modo de proceder, que se queria urgente mas rigoroso, o mesmo acabou por não se revelar eficaz face aos objectivos de abreviar prazos e formalidades. Com efeito, as derrapagens e os atrasos que acabaram por se verificar na maior parte das empreitadas e, bem assim, a ultrapassagem do momento previsto para o *terminus* da sociedade, 30 de Junho de 2002, vieram-no confirmar em absoluto.

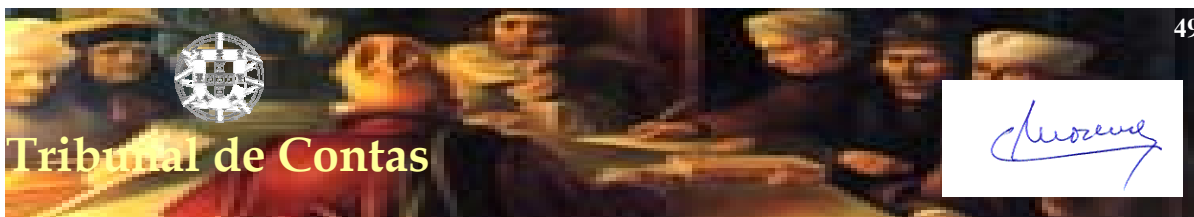
■ Aquisição de bens e serviços

Já no que respeita às aquisições de bens e serviços, a sociedade considerou que lhe não eram aplicáveis os diplomas legais supra mencionados, que consagram o regime geral, tendo **recorrido, em regra, ao ajuste directo e às consultas junto de prestadores de serviços** (4 arquitectos).

O quadro seguinte é elucidativo dos tipos de procedimentos a que a Porto 2001 recorreu para adjudicar as prestações de serviços em causa:

⁷⁵ Em alguns casos (caso dos Lotes (...) das empreitadas da Baixa Portuense), na 2ª fase, não se conseguiram obter propostas adequadas, o que terá levado a Sociedade a optar por recorrer ao procedimento de concurso limitado.





Quadro 26 – Tipos de Procedimentos

ÁREAS DE INTERVENÇÃO	PROJECTOS	PROCEDIMENTO CONCURSAL	VALOR CONTRATO INICIAL (MIL€)
Equipamentos Culturais	Biblioteca Almeida Garrett	Não foi desenvolvido pela PORTO2001	
	Coliseu Porto	Não foi desenvolvido pela PORTO2001	
	Museu Nacional Soares dos Reis	Ajuste Directo*	
	ANCA	Ajuste Directo*	249,3
	Antiga cadeia da relação/Remodelação do Núcleo Museológico	Não foi desenvolvido pela PORTO2001	
	Mosteiro de S. Bento da Vitória	Ajuste Directo	199,5
POLIS	Casa da Animação	Ajuste Directo*	
	Av. Marginal do Parque da Cidade	Ajuste Directo	723,2
Requalificação da Baixa	Av. Montevideu	Ajuste Directo	448,9
	Caminhos do Romântico	Consulta a 4 Arquitectos	353,1
	Funicular dos Guindais	Ajuste Directo	481,2
	Zona Leste A (Lote 6)	Consulta a 4 Arquitectos	
	Zona Leste B (Lotes 3,4 e 12)	Consulta a 4 Arquitectos	360,3
	Zona Oeste A (Lotes 1, 9 e 10)	Consulta a 4 Arquitectos	691,7
	Zona Oeste B (Lote 2)	Consulta a 4 Arquitectos	352,9

* Projectista indicado pelo IPAE

Pelos valores contratualizados, praticamente todas as contratações de projectistas ultrapassaram os limiares previstos nas Directivas comunitárias – 200 000 Euros – pelo que lhe caberia aplicar, na sua contratação, o regime respectivo, nomeadamente, o concurso público internacional, ou o procedimento especial para trabalhos de concepção previsto nos arts. 94 e sgs do então Dec.-Lei n.º 55/95.

Os procedimentos pré-adjudicatórios escolhidos, nesta vertente, não se revelam os mais consentâneos com a satisfação da obrigação que impende sobre a PORTO 2001 de salvaguardar o cumprimento dos princípios da concorrência, transparência e igualdade nem os mais aptos a ajudar a encontrar a melhor proposta para o interesse público.

■ Selecção de empresas de fiscalização de obras

À semelhança do processo de selecção de empreiteiros, também a Porto 2001 procedeu a um “Concurso Limitado por Prévia Qualificação para a Fiscalização e Controlo das Empreitadas” que lhe cabia promover, com publicação em DR de 22 de Abril de 1999 e no JOCE.

O concurso desenrolar-se-ia, igualmente, em duas fases, sendo que, na primeira, se visava seleccionar 8 candidatos, que passariam à 2ª fase, onde seriam

convidados a apresentar propostas com vista à celebração de contratos de prestação de serviços de fiscalização e controlo de empreitadas.

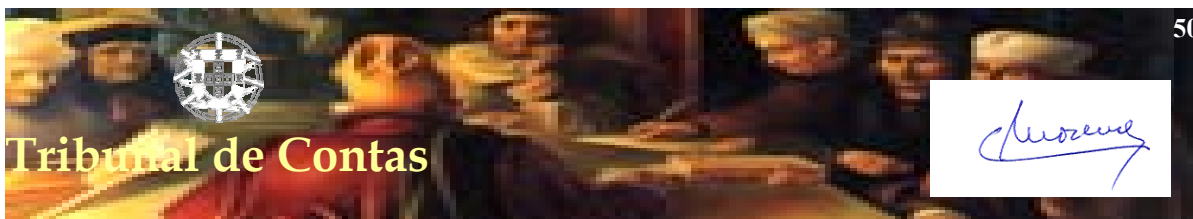
À semelhança do que sucedeu com o procedimento para adjudicação das empreitadas, também aqui se deveria ter lançado mão de tantos procedimentos, quantos os contratos a celebrar, conduzindo também a que se questione acerca do cumprimento dos princípios da concorrência e da igualdade das adjudicações correspondentes.

■ A Contratação do Gestor Geral de Empreendimento

A escolha da entidade, com quem a PORTO 2001 celebraria um contrato de prestação de serviços de *project management*, foi feita mediante um procedimento de consulta a 8 entidades, denominada “Consulta para a Gestão Geral do Projecto Porto 2001”.

Para o efeito, a sociedade enviou ofícios-convite a oito empresas, “seleccionadas de acordo com o conhecimento que [possuía] da respectiva experiência e capacidade em prestações de serviços de índole semelhante” para apresentarem propostas.

O critério de apreciação das propostas, fixado no Programa da Consulta, foi o da proposta considerada globalmente mais vantajosa, de acordo com a ponderação, por ordem decrescente de



importância, dos factores “Metodologias a utilizar e curricula da Equipa” e “preço”.

A Comissão de avaliação decidiu acerca dos coeficientes de ponderação a utilizar em cada um dos critérios de apreciação das propostas, sendo que ao critério Metodologia a utilizar e *curricula* da equipa atribuiu 65% e ao Preço 35%.

Foi, ainda, aquela Comissão quem deliberou que, após a classificação das propostas, haveria lugar a uma *fase de negociação*, para a qual transitariam os dois concorrentes melhor classificados, visando *“negociar certos aspectos menos bons das propostas, recolher nova documentação, analisá-la e, melhorando cada proposta, nas suas diversas especificidades, permitir o seu melhoramento global para, numa comparação final, determinar qual a proposta globalmente mais vantajosa”*, o que não se revela compatível com o princípio da estabilidade das regras concursais, segundo o qual, as regras pelas quais se regem os concursos devem ser dadas a conhecer aos potenciais interessados, logo no início da abertura do procedimento.

Neste contexto, os dois concorrentes melhor posicionados passaram à fase das negociações, que se desenrolaram autonomamente com cada um deles e por várias etapas, passando, nomeadamente, pela solicitação aos concorrentes de modificações às respectivas propostas, incluindo ao respectivo valor.

Tendo em conta que o valor contratual da presente aquisição de serviços se revelava superior a 200.000 € deveria a Porto 2001 aplicar o regime do Dec.-Lei n.º 55/95 e optar por um dos procedimentos contratuais aí previstos, mormente, o concurso público internacional.

Em qualquer caso, o procedimento “por consulta” pelo qual se optou **afigura-se não ter sido o mais adequado**, em termos de salvaguarda dos princípios da concorrência, da transparência, da igualdade, da imparcialidade e da estabilidade das regras concursais.

O concorrente vencedor, a Tyco Tech Engenharia, Lda, entre 1999 e o final do contrato em Junho de 2003, **custou à Porto2001, cerca de 5,8 M€**, conforme se infere do quadro seguinte:

Quadro 26 – Montantes facturados/pagos ao Gestor Geral de Empreendimento

ANO	Montante pago (mil euros)
Ano 1999	154
Ano 2000	1.701
Ano 2001	1.874
Ano 2002	1.468
Ano 2003	693
Total (mil €)	5.892

13.3. O Controlo Interno das Obras/Intervenções

Para cumprir a função de controlo, a Porto 2001 optou por um modelo que consistia no recurso a duas entidades distintas: uma para exercer a função de *project management* e outra (várias empresas) para exercer a função de Fiscalização e Controlo das empreitadas.

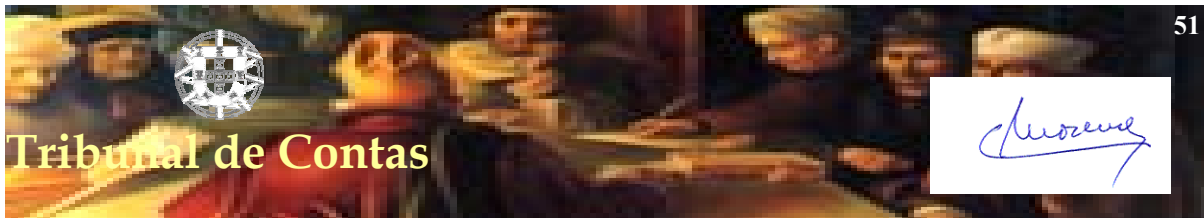
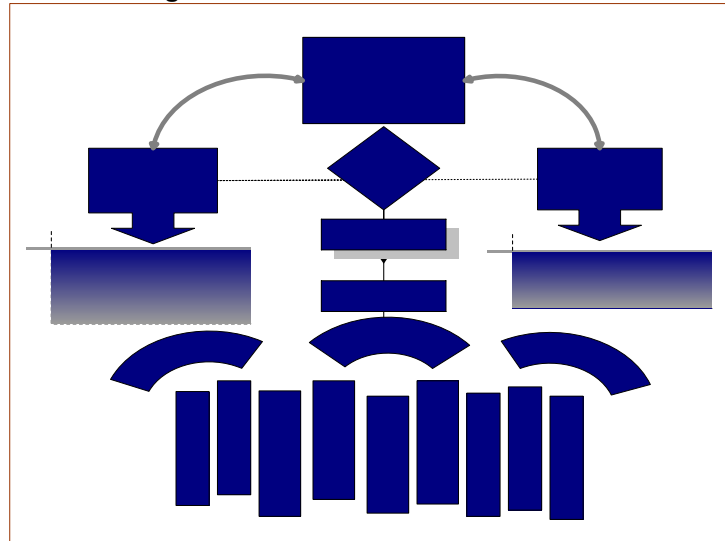


Figura 5 – Controlo Interno de Obras



Assim, integrava a estrutura organizativa da sociedade o **Departamento de Renovação Urbana e Equipamentos Culturais**, ao qual competia, exclusivamente, as funções de direcção e coordenação.

A função de *project management* ficou a cargo do CGE – Consórcio “Cinclus – Planeamento e Gestão de Projectos, S.A. e ICF Kaiser – Engenharia de Portugal, S.A”⁷⁶, comumente designado por Gestor Geral de Empreendimentos da Porto 2001.

Para exercer a função de **Fiscalização e Controlo de Empreitadas**, foi contratada uma empresa de fiscalização para cada uma das empreitadas, cuja prestação de serviços consistia, sucintamente, em fiscalizar e controlar os trabalhos executados por empreiteiros, subempreiteiros e fornecedores encarregues da realização das obras e da montagem dos equipamentos e verificar a execução dos procedimentos de controlo de qualidade.

Nos termos do contrato de prestação de serviços, celebrado com o GGE, a Porto2001 recorreu ao *outsourcing*, com vista a contratar **assessoria nas seguintes áreas**:

- Controlo da qualidade do projecto;
- Contratação de empreiteiros e de equipas de fiscalização, na implementação de sistemas de informação,
- Acompanhamento da execução das obras,
- Gestão das relações com entidades terceiras (Município do Porto, APDL,

SMAS, EDP, PT, TV Cabo, Portgás, STCP e Metro do Porto),

- Produção de relatórios de gestão de empreitadas e na supervisão dos trabalhos realizados pelas equipas de fiscalização.

No que respeita ao controlo de custos, os autos de medição das empreitadas, depois de assinados quer pelo empreiteiro adjudicatário, quer pela empresa de fiscalização, eram certificados pelo GGE, o qual emitia o Certificado de Pagamento do Auto de Medição, indispensável aos pagamentos.

Também os trabalhos realizados para além dos contratos iniciais eram previamente assentidos pelo GGE.

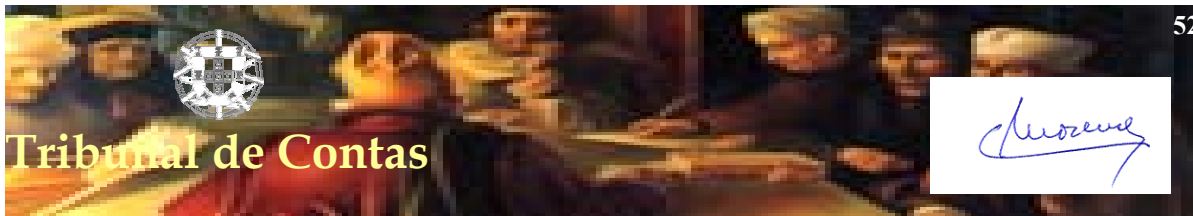
Apesar deste sistema de controlo reforçado, pelo recurso ao *project management* em *outsourcing*, não se conseguiram evitar os acentuados desvios físicos e financeiros que se vieram a verificar nas empreitadas da Porto 2001.

A partir dos **relatórios de gestão dos contratos elaborados pelo CGE, destacam-se as seguintes observações**:

«As obras da Porto 2001 caracterizaram-se, contudo, por uma descaracterização do projecto inicial, constatação que resulta inequívoca dos montantes/valores dos trabalhos a mais registados nas contas finais das empreitadas»⁷⁷, tendo o GGE emitido «(...) cerca de 1900 ordens de alteração (à

⁷⁶ Posteriormente adoptou a designação de Earth Tech/Cinclus-Planeamento e Gestão de Projectos, S.A

⁷⁷ Relatório sobre a Gestão de Contratos do GGE



data de 30 de Janeiro de 2003) (...)»⁷⁸ para que pudessem ser realizados trabalhos para além dos previstos nos contratos iniciais.

De facto, a excessiva quantidade de trabalhos a mais não só descaracterizou os contratos iniciais como provocou acentuados desvios físicos, tendo o GGE analisado «cerca de 40 pedidos de prorrogação de prazo, os quais abrangem todos os empreendimentos intervencionados»⁷⁹.

Alguns dos motivos para a solicitação das **prorrogações de prazo**, apresentadas pelos empreiteiros adjudicatários, foram:

- Incompatibilidades entre os projectos de execução e a realidade constatada;
- Indefinições e insuficiências dos projectos de execução cuja resolução colidiu com o planeamento das empreitadas;
- Morosidade na resolução das questões conexas a trabalhos das entidades concessionárias de serviços públicos;
- Impossibilidade de prossecução de trabalhos em virtude de achados arqueológicos supervenientes;
- Impedimentos causados pela execução de outras empreitadas, algumas das vezes também a cargo da Porto 2001;
- Atrasos na entrega de soluções alternativas de projecto;
- Condições climatéricas anormalmente adversas.

Em suma, a maioria das justificações aponta para a responsabilidade do Dono da Obra, por não ter facultado aos empreiteiros adjudicatários projectos perfeitamente exequíveis, ter sido moroso na tomada de decisões e ter tido dificuldade em articular os interesses das várias entidades concessionárias de serviços públicos a operarem nas áreas intervencionadas, dificultando, assim, a realização dos trabalhos contratados dentro dos prazos e de acordo com os planos de trabalhos aprovados, aquando da outorga dos contratos de empreitadas.

Em consequência, **os empreendimentos ficaram mais onerosos** porque, por um lado, **tiveram de ser custeados os trabalhos não previstos nos contratos iniciais** e, por outro, como os empreiteiros adjudicatários **permaneceram mais tempo em obra, por factos alheios à sua**

vontade, sem aumento proporcional de receitas, arrogaram-se o direito ao ressarcimento dos prejuízos daí decorrentes.

No cômputo geral, **o esforço posto pela sociedade na função de controlo não foi, todavia, acompanhado pelo investimento – ainda maior – que deveria ter sido feito no planeamento. Na Porto 2001, o controlo exercido, mais do que cuidar para que não houvesse desvios ao planeado, tratou, essencialmente, de corrigir ou adaptar à realidade os projectos aprovados.**

PARTE 4 – A CASA DA MÚSICA

14. A oferta cultural da Casa da Música

A Casa da Música representa, de entre as obras empreendidas pela Porto 2001, a que mais espelha a imagem de “*legado para o futuro*” que se pretendia com a candidatura ao evento de cariz cultural e nível Europeu “Capital Europeia da Cultura”.

Conforme se referia em 1998, no Relatório da Comissão Instaladora⁸⁰, a edificação da Casa da Música surgiu da intenção de «*por forma a fazer justiça ao património musical da cidade e ao mesmo tempo “desempoeirar” a normalmente conservadora classe musical, (...) construir um novo espaço na cidade inteiramente vocacionado para a música.*»

Este equipamento visava proporcionar infra-estruturas de suporte a uma programação cultural diversificada, vocacionada para a música, proporcionando aos seus executantes condições de ensaio, gravação e de apresentação ao público.

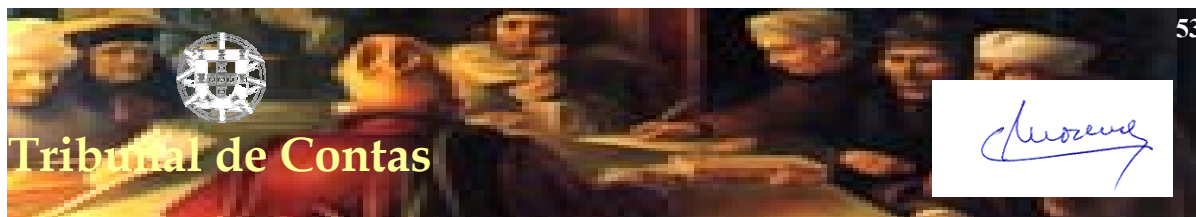
Segundo a perspectiva actual da sociedade, pretende-se que a Casa da Música venha a ser um local interactivo para públicos diversificados e heteróclitos que possam usufruir, quer dos espaços interiores, quer dos envolventes, em boas condições técnicas e logísticas.

Aquele espaço lúdico integrará estúdios de gravação, que terão a mais valia de preencherem uma lacuna no País, e se espera poderem vir a constituir importante fonte de receita.

⁷⁸ Relatório sobre a Gestão de Contratos do GGE

⁷⁹ Relatório sobre a Gestão de Contratos do GGE

⁸⁰ De 28 de Setembro de 1998. Note-se que a Comissão Instaladora foi a entidade criada, após escolha do Porto para Capital Europeia da Cultura, mediante RCM para proceder à definição da entidade que iria gerir o evento, para preparar o projecto relativo ao evento nas suas diversas componentes e preparar o respectivo orçamento.



O projecto artístico da Casa da Música propõe integrar as actividades dos seus residentes com uma programação abrangente integrando Fado, Jazz, Ópera, Música Sinfónica, Rock, Música Electrónica, entre outras.

À data da realização da presente auditoria, ou seja Setembro de 2003, ainda não era conhecido o modelo definitivo de exploração da “Casa da Música”.

15. Os Procedimentos contratuais para a construção da Casa da Música

■ O Projecto de Arquitectura

O “Concurso de Ideias para a Casa da Música” teve início a **12 de Março de 1999**, com o envio de *“convites directos a cinco arquitectos de prestígio e mérito reconhecidos internacionalmente”*.^{81,82}

Logo apenas quatro dias após, a **16 de Março de 1999**, o CA da Sociedade resolveu adoptar **outro procedimento**, que denominou por **concurso limitado por prévia qualificação**, aberto a equipas nacionais e estrangeiras, cujo anúncio foi publicado na imprensa portuguesa, tendo sido *“simultaneamente dado conhecimento por carta a um conjunto de arquitectos estrangeiros”* e cujo objectivo seria *“a selecção de equipas projectistas, com adequada experiência, a quem será dirigido convite para apresentação de proposta para a elaboração do projecto da Casa da Música do Porto.”*

Na 1ª fase da qualificação, foram apresentadas propostas de 26 arquitectos/equipas, incluindo os cinco primeiros que já tinham sido convidados.

Destes vinte e seis concorrentes, **foram pré-qualificados sete, cinco dos quais foram os arquitectos aos quais tinham sido inicialmente enviados officios-convite.**

A justificação apresentada pela sociedade para a pré-qualificação de todos os concorrentes aos

quais foram inicialmente enviados officios-convite, foi a de efectuar um *“cruzamento do primeiro convite (...) com os resultados do concurso de pré-qualificação (...) a solução encontrada foi convidar a participar no concurso de ideias os cinco arquitectos que já tinham sido convidados juntamente com mais dois, que manifestaram através do seu currículo uma grande experiência de projecto e obra em salas de concerto (...)”*, o que não faz sentido, visto que todos os iniciais cinco arquitectos concorreram a este concurso.

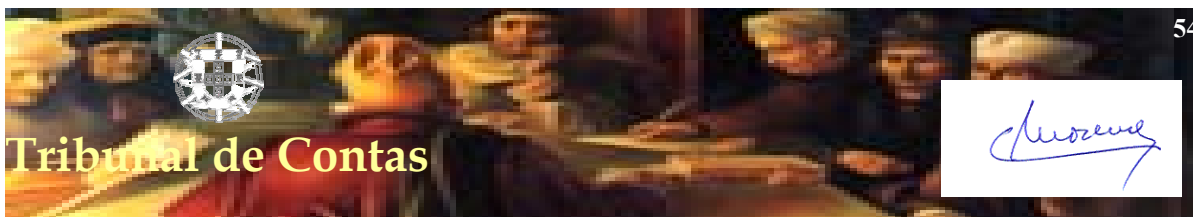
A **16 de Abril de 1999** foram enviados convites (para a 2ª fase da prévia qualificação) aos sete concorrentes pré-qualificados, tendo sido recebidas 3 propostas.



O quadro seguinte espelha as diferentes fases/concorrentes:

⁸¹ Memorando sobre a escolha dos concorrentes ao concurso limitado para a Casa da Música.

⁸² Segundo a Sociedade, *“os critérios utilizados para realizar esta escolha foram basicamente de três tipos: a) experiência específica na construção de equipamentos semelhantes – os três primeiros – b) prestígio adquirido em obras de grande importância e visibilidade – Dom. Perrault com a nova biblioteca de Paris – ou c) de casos como o Arq. Peter Zumthor cuja obra recente vem adquirindo uma importância cada vez maior na criação dos discursos e linguagens da disciplina”*.



Quadro 28 – Concorrentes para elaboração do Projecto da Casa da Música

Arquitectos convidados a 12.03.99	Norman Foster Rafael Moneo Rem Koolhaas Dominique Perrault Peter Zumthor		
Concorrentes ao concurso limitado por prévia qualificação (1ª fase)	Portugueses	Agostinho Ricca Gonçalves Diogo Lima Mayer/Intergaup Manuel Salgado/Risco Manuel Graça Dias/Contemporânea Bartolomeu A. Costa Cabral Pedro Machado da Costa/Atelier de Santos	Pedro Ramalho Manuel Aires Mateus José Santa-Rita Manuel Tainha Ribeirinho Soares/Eurisko
	Estrangeiros	Peter Zumthor Mário Botta/Ana Nascimento Henk Doll/Mecanoo Michael Hopkins Toyo Ito Enric Miralles Rem Koolhaas Paulo Mendes da Rocha	John Rudge/Percy Thomas Joan Navarro Baldeweg Dominique Perrault Norman Foster /Filipe Oliveira Dias Rafael Moneo Rafael Viñoly Richard Meyer
Concorrentes convidados (2ª fase)	Dominique Perrault /Jean Paul Lamoureux Norman Foster /Arup Rafael Moneo /Higini Arau Peter Zumthor /Arup	Rem Koolhaas /TNo-Mr. Van Luxemburg Rafael Viñoly/Artec Toyo Ito/Minoru Nagata	
Concorrentes que apresentaram proposta (2ª fase)	Dominique Perrault Rafael Viñoly Rem Koolhaas		
Adjudicatário	Rem Koolhaas		

Sublinhe-se, porém, que não foi possível aferir, de forma objectiva, quais os factores que terão determinado a escolha de todos os 5 concorrentes convidados inicialmente e apenas 2 dos 21 restantes que concorreram à pré-qualificação, uma vez que, segundo a Porto 2001, não existia em arquivo o relatório da CAP respeitante a esta fase.

No Programa de Concurso subjacente à 2ª fase do concurso por prévia qualificação, estabeleceram-se como critérios de apreciação das propostas: a **qualidade das soluções apresentadas; o preço da prestação de serviços, as metodologias de projecto a adoptar e cronograma das actividades da 1ª e 2ª fases.**

Todavia, o Relatório Final da respectiva CAP **não reflecte a análise das propostas apresentadas de acordo com os referidos critérios.** Aliás, e por exemplo, sendo o preço um dos critérios essenciais, não é possível encontrar, naquele relatório, a confrontação desse e dos outros critérios face às propostas analisadas. Com efeito, o mesmo apenas espelha “as conclusões” a que a CAP chegou⁸³ sem justificar, à luz daqueles

critérios, que a proposta eleita era, de facto, a “solução globalmente mais vantajosa”. Basta referir que, a CAP, no final do seu Relatório se limita a “apontar à Comissão Executiva da PORTO 2001 S.A. a proposta da equipa liderada pelo Arquitecto Rem Koolhaas como sendo a solução globalmente mais vantajosa e portanto com o mérito bastante para esta realizar a adjudicação do Projecto para a Casa da Música do Porto.”.

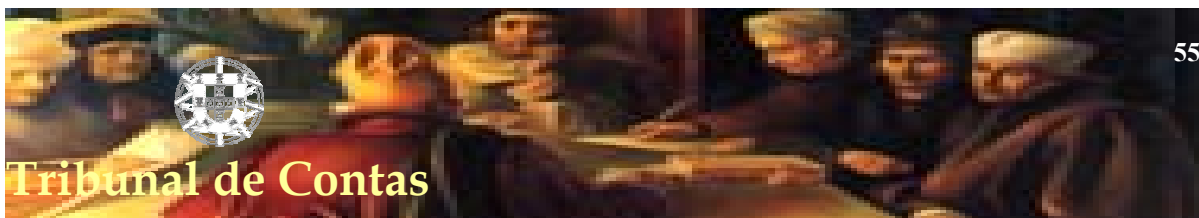
Acresce que não foi possível obter, junto da empresa, informação sobre o valor das outras propostas concorrentes na fase final (Dominique Perrault e Rafael Viñoly).

Face a esta falta de elementos, tal situação configura uma violação dos princípios da contratação pública aplicáveis, *maxime*, da legalidade, da transparência, da estabilidade das regras concursais, da igualdade, da imparcialidade e, até, da prossecução do interesse público, uma vez que não existe evidência de que tivessem sido ponderados os critérios de apreciação das propostas pré-definidos, não se encontrando demonstrada a escolha da proposta mais vantajosa do ponto de vista da sua qualidade/preço.

Nesses termos, o projecto foi adjudicado ao Arquitecto Rem Koolhaas, mediante contrato

⁸³ Na verdade, limita-se a elencar, de forma qualitativa e, aliás, perfeitamente subjectiva, os aspectos relativos à qualidade arquitectónica e soluções acústicas, de compatibilidade com o PC, de revestimento geral do edifício, sua inserção na envolvente, nada mencionando quanto ao critério preço, ou qualquer dos demais critérios.





outorgado em 25 de Setembro de 1999, pelos seguintes valores:

Quadro 29 – Valor do Projecto de Arquitectura

COMPONENTES DO PREÇO	VALOR/€	CLAUSULAS
HONORÁRIOS (Fixo)	3 006 250	16.º
Honorários adicionais	625.000	18.º
Despesas de deslocação e estadia	(Até ao limite de) 350. 000	n.º 6, do art.º16
Prémio de Bom desempenho	1.000.000	17.º

Sublinhe-se que, tendo em atenção o valor preliminar estimado de 16,250 milhões de euros que superava, manifestamente, o limiar das Directivas Comunitárias aplicáveis, deveria ter sido efectuado concurso público internacional, com publicação no JOCE e no DR, não se afigurando suficiente, para a plena concretização dos princípios da concorrência e da transparência, a publicitação realizada na imprensa portuguesa e a divulgação feita a concorrentes estrangeiros, por ofício.

15.1. Atribuição do prémio de bom desempenho ao projectista da Casa da Música

No desenvolvimento deste contrato foi pago, ao projectista da Casa da Música, o prémio de bom desempenho, previsto no contrato, no valor de 1.000.000 euros, pelo perfeito e pontual cumprimento por este dos “prazos vinculativos de cada uma das fases estabelecidas (...) e, em caso algum comprometa o bom e normal andamento dos trabalhos da empreitada”⁸⁴.

A atribuição deste prémio carece de base legal, uma vez que se trata de premiar o adjudicatário pelo cumprimento das obrigações a que se encontra adstrito pela celebração do contrato de prestação de serviços.

A legislação sobre contratação pública prevê a hipótese de pagamento de prémios, mas aos concorrentes preteridos, cujas propostas a entidade adjudicante considere meritórias. Era, aliás, o que se previa no Programa de Concurso subjacente ao concurso de ideias para a Casa da Música: a atribuição de um prémio de participação a cada equipa concorrente “não preferida”⁸⁵, não se encontrando, assim, qualquer base, legal ou

previsto no Programa de Concurso, para o pagamento do prémio de desempenho.

Em sede de alegações, o ex-Presidente do CA da sociedade, Dr. Artur Santos Silva, informou que a propósito do projecto da Casa da Música «(...) chegou a pensar rescindir-se o contrato assinado com o arquitecto Koollas dado que foram unilateralmente postas em causa as condições inicialmente assumidas para a prestação de serviços (...). Houve, porém, orientação muito firme no sentido de manter a equipa projectista – quer do Presidente da Câmara do Porto, quer do Ministro da Cultura porque entendiam não ser desejável, pôr em causa uma solução que tinha merecido significativo apoio da opinião pública, apesar do montante a dispender ser mais elevado do que o inicialmente assumido. A solução do prémio de desempenho foi, assim, consensualizada com os dois accionistas únicos da “Porto 2001”».

15.2. As Principais Empreitadas

De seguida, analisar-se-ão, apenas, os contratos relativos às duas maiores empreitadas associadas à construção do Edifício da Casa da Música: a Empreitada de Escavação e Contenção Periférica e a Empreitada de Estruturas do Auditório e do Parque de Estacionamento da Casa da Música.

⁸⁴ Cláusula 17ª do Contrato de Prestação de Serviços de Elaboração do Projecto

⁸⁵ Ponto 24 do Programa de Concurso



Tribunal de Contas

■ Empreitada de Escavação e Contenção Periférica da Casa da Música

Quadro 30 – Escavação e Contenção Periférica

EMPREITADA DE ESCAVAÇÃO E CONTENÇÃO PERIFÉRICA DA CM	
Tipo de Procedimento	Concurso limitado por convites
Ofícios convite	13 de Agosto de 1999
Contrato	1 de Outubro de 1999
Objecto	Execução da Empreitada de Movimentos de terras/Muros de contenção periférica da futura Casa da Música
Valor Proposta	1.246.207,64 Euros
Adjudicatário	Tecnasol/Somague

A Porto2001 afastou-se, uma vez mais, do RJEOP⁸⁶ por entender que os curtos prazos disponíveis para a construção da Casa da Música, *de forma a estar concluída ainda em 2001*, consubstanciavam motivo de excepcional interesse público, nos termos do art. 7º do seu diploma constitutivo⁸⁷.

Afastou-se, também, do regime que anteriormente instituíra de recorrer à bolsa de empreiteiros resultante do lançamento do concurso limitado por prévia qualificação para as empreitadas da Porto 2001, tendo optado por um modelo de concurso que denominou “Concurso Limitado por Convites”, o qual visava “*recolher propostas de preço (...)*” em função de convites que foram enviados a cinco empresas em 13 de Agosto de 1999⁸⁸.

Segundo o respectivo Programa, o concurso compor-se-ia de 2 fases:

- Na 1.ª fase proceder-se-ia a uma *hierarquização das propostas apresentadas* pelos concorrentes, tendo em conta o seu mérito global, face aos critérios de apreciação de propostas, a saber: **a proposta**

⁸⁶ No Ponto 8.1 do PC da “Empreitada de Escavação e Contenção Periférica da Casa da Música”, refere-se que nos termos do art. 7º n.º 1 do diploma constitutivo da sociedade PORTO 2001, porque se verificam condições excepcionais de interesse público motivadas pelos curtos prazos disponíveis para encetar todas as acções necessárias para a construção da Casa da Música, de forma a estar concluída ainda em 2001 o concurso não estaria sujeito e não observaria o prescrito no RJEOP, no que respeita à obrigatoriedade de procedimentos de escolha do co-contratante do Dono da Obra.

⁸⁷ Quanto a este aspecto remete-se para o ponto 13.2 do presente relatório onde são tecidos comentários acerca da forma de proceder da sociedade, ao ter invocado, sistematicamente, que a necessidade da conclusão das obras até 2001, consubstanciava uma condição excepcional de interesse público, nos termos do art. 7º do seu diploma constitutivo

⁸⁸ Note-se que, apesar de a sociedade, quando lançou o “Concurso Limitado [internacional] por Prévia Qualificação para a adjudicação das empreitadas a promover pela Porto 2001”, parecer ter querido abranger **todas** as empreitadas a promover, a presente não foi adjudicada desta forma, até porque as empresas convidadas não constam todas da lista resultante do mencionado concurso

economicamente mais vantajosa, ponderados por ordem decrescente de importância, o preço e a qualidade geral da proposta, incluindo os prazos de execução e sua credibilidade.

- Na 2.ª fase do concurso, antes da assinatura do contrato, o Dono da Obra entregaria ao concorrente seleccionado o Projecto de Execução, relativamente ao qual o mesmo teria de apresentar declaração de compromisso de honra, na qual se comprometia, em definitivo, aos valores da lista de preços apresentados na 1ª fase, devendo também proceder à medição do projecto de execução entretanto patenteado, sendo a *proposta de preço daí resultante* apreciada pelo dono da obra.

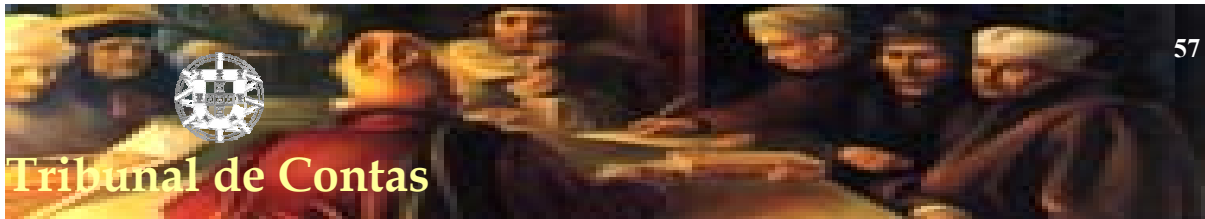
Quanto a este concurso, importa observar que:

- Relativamente à 1.ª fase, **não foram previamente fixados os factores de ponderação a aplicar em cada critério de apreciação**, uma vez que a Comissão de Análise só posteriormente os fixou, portanto, à revelia do conhecimento dos concorrentes.

- Quanto à 2.ª fase, **não foi levada em consideração a alínea p) do art. 1º das “Instruções para o Cálculo dos Honorários referentes aos Projectos de Obras Públicas”**, na qual se dispõe que o Projecto de Execução é o documento que, conjuntamente com o programa de concurso e o caderno de encargos, deve fazer parte do processo a patentear a concurso para adjudicação da empreitada, que deve ser apto “*(...) a facultar todos os elementos necessários à boa execução dos trabalhos*”.

Esta empreitada foi, assim, colocada a concurso sem que o projecto de execução constasse dos elementos patenteados, não podendo deixar de ser criticável que esse elemento essencial do processo de concurso não tenha sido posto à disposição de todos os concorrentes. **Com efeito, apenas foi facultado ao concorrente adjudicatário, ao qual foi ainda concedida a prerrogativa de, com base nesse elemento essencial apresentado tardiamente, introduzir alterações ao preço da sua proposta inicial.**

Por outro lado, atento o valor da adjudicação (1,2 M€), deveria a mesma ter sido precedida de concurso público e não de concurso limitado, como sucedeu, nos termos previstos no RJEOP.



Do que precede pode concluir-se que a Porto 2001 não teve em devida conta os princípios da legalidade, transparência, concorrência, igualdade e estabilidade das regras concursais.

■ **Empreitada de Estruturas do Auditório e Parque de Estacionamento da Casa da Música**

O concurso para a “Empreitada Geral das Estruturas do Edifício dos Auditórios e Parque de Estacionamento da Casa da Música” constituiu um sub-procedimento do Concurso Limitado por prévia qualificação, para adjudicação das empreitadas a promover pela Porto 2001. Este concurso consubstancia um concurso limitado entre os concorrentes pré-qualificados, tendo, ainda, esta empreitada em concreto, prevista uma fase de negociações com *os dois concorrentes que apresentassem propostas mais vantajosas*.

Quadro 31 – Estruturas do Auditório e Parque de Estacionamento

EMPREITADA DE ESTRUTURAS DO AUDITÓRIO E PARQUE DE ESTACIONAMENTO DA CASA DA MÚSICA	
Tipo de Procedimento	Concurso limitado por prévia qualificação para selecção de empreiteiros (2ª fase)
Ofícios convite	14 de Abril de 1999
Contrato	21 de Agosto de 1999
Objecto	-Execução da Empreitada relativa às estruturas do Edifício do Auditório e Parque de Estacionamento da Casa da Música -Prestação de serviços de administração das empreitadas e fornecimentos designados
Valor contratual (estimado)	18,030,827.31 euros (obra) 11,5% (<i>fee da prestação de serviços</i>)
Adjudicatário	Somague/Alberto Mesquita

Este procedimento tinha por objectivo a escolha do empreiteiro que iria proceder à obra, mas visava, também, a atribuição ao mesmo, da prestação de serviços de administração das empreitadas e fornecimentos designados⁸⁹.

Por esta prestação de serviços, o empreiteiro seria remunerado por um *fee* correspondente a 11,5% do valor de adjudicação de cada subempreitada.

Sublinhe-se que vale para os procedimentos por prévia qualificação o princípio da estabilidade quer

dos concorrentes pré-qualificados (sendo que só estes poderão ser convidados na 2ª fase), como para objecto do concurso (que tem de se manter ao longo do procedimento).

Todavia, nada se referiu, aquando do lançamento do concurso por prévia qualificação, quanto a eventuais prestações de serviços de coordenação e compatibilização de empreitadas a acoplar ao contrato de empreitada.

Assim, a prestação de serviços em causa não poderia ter sido adjudicada através deste concurso, mas de um outro. **Se tal se tivesse verificado, poder-se-iam ter obtido mais candidaturas e, assim, possibilitar uma solução mais favorável para o interesse público.**

Por outro lado, foram fixados, no Programa do Concurso, os seguintes critérios de apreciação das propostas, *sem qualquer ordem de prioridade* (a qual, aliás, não constava, também, dos ofícios-convite enviados):

- ☑ *Valor da proposta e valor da percentagem para coordenação;*
- ☑ *Valor da percentagem para administração das empreitadas subsequentes;*
- ☑ *Prazo de execução da empreitada de estruturas;*
- ☑ *Qualidade da memória descritiva e plano de trabalhos;*
- ☑ *Experiência da equipe proposta para a execução da obra;*
- ☑ *Experiência em obras de complexidade semelhante.*

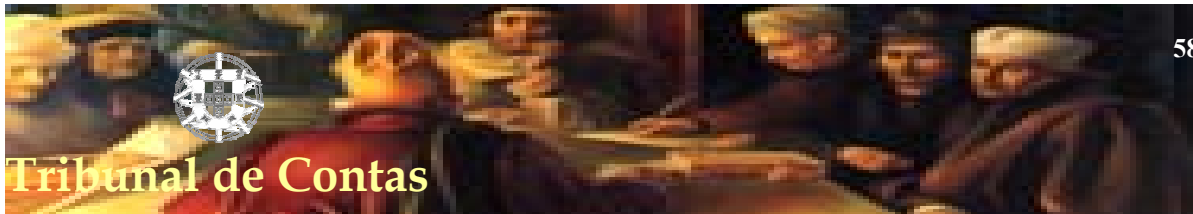
Seria considerada como *a mais vantajosa, a proposta que obtivesse melhor pontuação*, que seria calculada com base na classificação obtida nos diferentes critérios acima definidos.

A ponderação de cada um dos critérios de apreciação das Propostas foi atribuída pela CAP e divulgada no início do acto público, isto a pedido dos respectivos candidatos e antes da abertura das propostas. Contudo, aquela Comissão só veio a fixar a valia relativa de cada um dos aspectos e sub-aspectos de apreciação dos critérios de avaliação⁹⁰, já no decurso da avaliação das propostas, **o que se não afigura compatível com o princípio da transparência, que manda que todos os critérios, sua ordem de apreciação e respectivos factores de ponderação sejam dados a conhecer aos candidatos logo na abertura do procedimento.**

⁸⁹ O que englobava a gestão, coordenação, compatibilização e apoios de construção civil com as demais empreitadas que decorressem no local até à conclusão da Casa da Música

⁹⁰ Veja-se relatório da comissão de avaliação de propostas de 17 de Julho de 2000.





Durante a fase da avaliação das propostas, **foram encetadas negociações com os dois concorrentes melhor pontuados, tendo resultado que o concorrente ganhador apresentou uma proposta, após negociações**, de 3,329 milhões de contos, acrescida do valor de 245 mil contos relativo à execução das estacas de fundação, num total de 3,6 milhões de contos, **correspondentes actualmente a cerca de 18 M€, ao qual acrescia o montante de 11,5% do valor da adjudicação de cada subempreitada a título de remuneração (fee)** pela prestação de serviços já mencionada.

É de relevar que a proposta apresentada a concurso era de cerca de 16 M€, o que significa que a mesma aumentou 12,5% durante a fase de negociações.

■ A Subcontratação

Conforme referido, caberia ao adjudicatário da presente empreitada a prestação de serviços de administração (gestão, coordenação, compatibilização e apoios de construção civil) das subempreitadas seguintes:

- ☑ *Acabamentos e envidraçados exteriores;*
- ☑ *Instalações mecânicas e hidráulicas;*
- ☑ *Instalações eléctricas e iluminação;*
- ☑ *Instalações técnicas especiais;*
- ☑ *Instalações de segurança activa;*
- ☑ *Elevadores e escadas rolantes;*
- ☑ *Paisagismo.*

Segundo o art. 3º n.º 1 do Programa de Concurso, *“As entidades que vão executar os trabalhos referidos (...) são da exclusiva escolha do **Dono da Obra**, que com elas acordará as condições da prestação dos serviços e de preço.”*

Conforme se veio a mencionar no contrato de empreitada, a lista de trabalhos das especialidades seria **meramente indicativa** e o dono da obra, **por seu critério exclusivo**, poderia *“(...) dá-los todos de subcontratação ao empreiteiro, dar apenas alguns, não dar nenhum ou dar outros não indicados, podendo, inclusive, adicionar, retirar ou, por qualquer forma, alterar o número e espécie de trabalhos”*⁹¹.

Caberia, contudo, ao empreiteiro, subcontratar (celebrar o contrato) com tais entidades e assumir as propostas dos subempreiteiros, como suas, nos termos acordados entre estes e o Dono da Obra, sendo o empreiteiro o único interlocutor do Dono

da Obra. Não existiria, assim, qualquer vínculo ou relação contratual entre o Dono da Obra e os subempreiteiros.

Os pagamentos a efectuar aos subempreiteiros eram efectuados pelo Dono da Obra ao empreiteiro (existindo facturação autónoma e fisicamente separada para o efeito), sendo este quem procedia ao pagamento àqueles, directamente.

Tal prestação de serviços foi concretizada a 15 de Abril de 2003, com a celebração de um Acordo denominado por **“Contrato de Prestação de Serviços de Administração de Subempreitadas e Fornecimentos Designados com Preço e Prazo Máximo Garantidos”** (Acordo PPMG) que revestiu a natureza de um aditamento ao Contrato de Empreitada e tinha por objecto *“A regulação das relações entre as partes no tocante à Administração, pelo ACE, dos subcontratos e fixação dos termos do PPMG”*.

Através deste Acordo, pretendeu-se regulamentar as relações entre as partes, no tocante à administração das subempreitadas e, simultaneamente, fixar os termos da conclusão da Casa da Música, mediante **um preço e prazo máximo garantidos**.

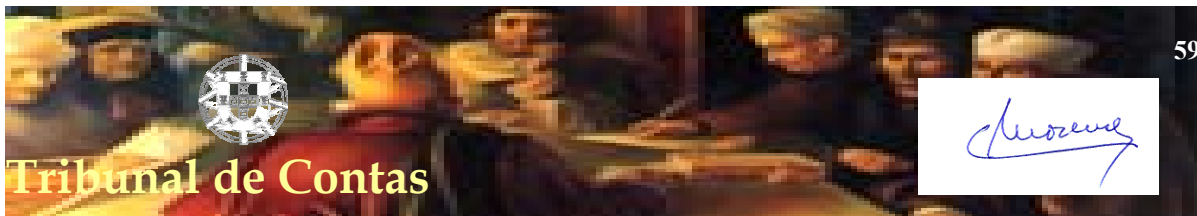
Segundo o Acordo, o Consórcio empreiteiro comprometia-se a concluir os auditórios e os restantes subcontratos **até 30 de Abril de 2004**, pelo **preço** máximo aí fixado e correspondente ao somatório dos valores de adjudicação dos subcontratos. O consórcio passou, ainda, a auferir o valor correspondente a **25%** do somatório dos valores dos subcontratos, embora o valor fixado no contrato de empreitada, e resultante do concurso a que se procedeu, correspondesse a **11,5%** do valor de cada subcontrato.

O Acordo PPMG consubstanciou, ainda, algumas alterações ao modo como se viriam a desenrolar os concursos para adjudicação das subempreitadas, nomeadamente, prevendo a intervenção do Consórcio Empreiteiro no seu desenvolvimento.

Na prática, algumas das denominadas subempreitadas foram adjudicadas mediante lançamento de concurso limitado, e outras por mero ajuste directo ao ACE Empreiteiro quando, na sua maior parte, pelo seu valor, obrigariam ao recurso a um concurso público, como se pode verificar pela consulta do quadro seguinte:

⁹¹ Cláusula 2ª do Contrato de Empreitada.





Quadro 32 – Subempreitadas

SUBEMPREITADAS	PROCEDIMENTO CONCURSAL	SUBEMPREITEIRO	VALOR (mil euros)
Construção dos enchimentos de pavimentos	Ajuste Directo	ACE Empreiteiro	1.364
Alvenarias de Bloco de Betão	Ajuste Directo	ACE Empreiteiro	162
Fornecimento/montagem de grelhas metálicas	Concurso Limitado	Serralharia Joferbar, LDA.	705
Concepção/construção de cadeiras do auditório principal	Concurso Limitado	Interescritório – Mobiliário Internacional para escritórios, S.A.	877
Fornecimento e montagem de paredes e tectos em gesso cartonado	Concurso Limitado	Sofranda – Empresas de Construção Civil, S.A.	1.070
Fornecimento e montagem das carpintarias	Concurso Limitado	Mesquita Madeiras, S.A.	915
Fornecimento e montagem de elevadores e escadas rolantes	Concurso Limitado	Thyssenkrupp Elevadores, S.A.	1.162
Concepção/construção dos vãos exteriores e interiores	Concurso Limitado	FACAL – Engenharia de Fachadas, LDA.	3.970
Concepção/construção dos sistemas, equipamentos e estruturas mecânica e de cena	Concurso Limitado	Thyssenkrupp Elevadores, S.A.	3.157
Instalações e equipamentos mecânicos	Ajuste Directo	ACE Empreiteiro	3.809

Contudo, a Porto 2001 assumiu que a execução das obras relativas a **especialidades** discriminadas quer no Programa de Concurso quer no Contrato de Empreitada não fariam parte do mesmo.

Ou seja, do objecto do Contrato de Empreitada, fazia parte a execução, pelo consórcio empreiteiro, das fundações e estruturas do edifício dos auditórios e do parque de estacionamento da Casa da Música, bem como a prestação de serviços de administração das empreitadas que decorressem no local até à conclusão da obra da Casa da Música, mas não a execução das obras relativas às especialidades (as subempreitadas).

Não se vislumbra, pois, como se poderiam ter enquadrado as contratações relativas às especialidades em contratos de subempreitada, uma vez que o empreiteiro não poderia subcontratar obra, ou parte da obra, que lhe não cabia executar.

A juntar ao acabado de mencionar, está a previsão de que a escolha dos “subempreiteiros” seria exclusivamente do Dono da Obra, que com eles negociaria as respectivas condições e preço, o que desvirtua completamente o regime da subempreitada, cuja *ratio* consiste precisamente na livre escolha do subempreiteiro pelo empreiteiro, não cabendo ao Dono da Obra qualquer autorização prévia, mas tão só a verificação de que aquele reúne os requisitos legais para desenvolver os trabalhos de que foi incumbido.

Deveria, assim, a sociedade ter, ela própria, assumido a contratualização das mencionadas

empreitadas nos exactos termos em que o regime jurídico da contratação pública lhe permite, e optado pelo procedimento de escolha dos seus co-contratantes constante do RJEOP que se mostrasse o adequado pela aplicação dos critérios do mesmo constantes, o que se revelaria mais simples, transparente e conforme com os demais princípios da contratação.

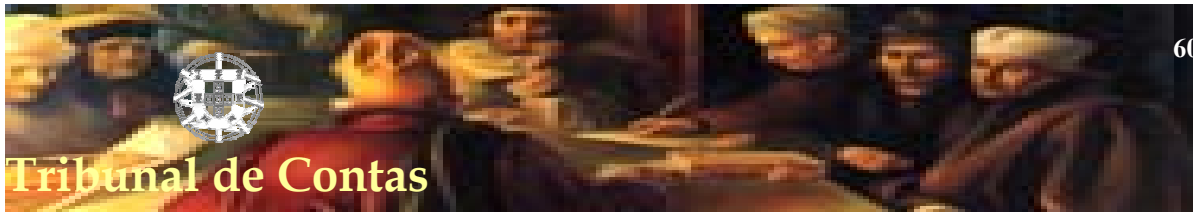
16. Os desvios físicos e financeiros da construção da Casa da Música

A primeira referência ao **custo total previsional** da construção da Casa da Música encontra-se no orçamento aprovado pela Assembleia-Geral, em 16/10/1999, que referia cerca de **33,8M€**; no entanto, até Setembro de 2003, **já tinham sido gastos cerca de 42,8 M€, ou seja, mais 26,6% do que aquela previsão.**

Considerando o valor do terceiro aditamento ao contrato da Empreitada Geral das Estruturas do Edifício, dos Auditórios e do Parque de Estacionamento, e, bem assim, os dados referentes às “subempreitadas” e as declarações do actual Presidente do CA, **é possível antever que aquele valor venha ainda a aumentar consideravelmente e que, até à conclusão da obra, o custo deste empreendimento suba para os 99,45 M€⁹².**

Caso não existam mais situações imprevistas, **esta obra custará quase 3 vezes mais, ou seja, mais**





65,6 M€, do que tinha sido previsto pela Assembleia-Geral que aprovou o projecto.

Este elevado desvio (+190%) evidencia que a decisão de construir tal equipamento cultural não foi suportada por um estudo técnico devidamente fundamentado. Com efeito, esta margem de erro não é minimamente tolerável.

Acresce que, quando se iniciaram as empreitadas de construção, ainda não existiam todos os projectos da especialidade necessários.

Até Setembro de 2003, este equipamento já tinha recebido financiamento global no montante de 19,4 M€ dos quais, 14,6 M€ de financiamento comunitário do Programa Operacional do Norte (ON) e os restantes 4,8 M€ do Orçamento do

Estado, pelo que, até àquela data, a UE tinha suportado 45% dos valores totais pagos pela Porto 2001 e o Estado Português 11%.

Várias foram as empreitadas realizadas com vista à construção da Casa da Música, sendo a mais significativa, em termos financeiros, como anteriormente relatado, a empreitada Geral de Estruturas do Edifício dos Auditórios e do Parque de Estacionamento.

De seguida, apresenta-se um quadro em que são discriminados os valores despendidos, até Setembro de 2003, e as diferenças face aos valores constantes dos contratos iniciais.

Quadro 33 – Execução Financeira dos Projectos

Componentes	Custo Real	Contrato Inicial	≠	≠(%)
Projecto	5.121	3.631 ⁹³	+1.490	+41
Prémio ao Projectista	1.050	1.050	0	
Empreitada de Demolição e Recolha de Eléctricos dos STCP	42	42	0	0
Desvio de Cabos	33	33	0	0
Corte em carga e introdução de válvula na tubagem de gás	37	31	+6	+19
Trabalhos de desactivação de células de carga e cabeças de ancoragem	7	7	0	
Empreitada Ensaios e Trabalhos de Apoio à Definição das Fundações	239	239	0	0
Empreitada Movimento de Terras e Contenção de Muros de Contenção	2.143 ⁹⁴	1.246	+897	+72
Empreitada Geral das Estruturas do Edifício dos Auditórios e Parque de Estacionamento	27.652 ⁹⁵	18.031 ⁹⁶	Obra em curso	
		17.196 ⁹⁷		
Fiscalização	1.650	777	+873	+112
Outros	4.847			
Total (mil euros)	42.821⁹⁸			+26,6
Orçamento (11/03/99)	33.818			

O atraso na execução desta obra é manifestamente acentuado, pois, foi convicção de membros do Conselho de Administração,

responsáveis pela execução deste projecto, que a obra estivesse concluída em finais de 2001.

⁹³ Do valor global, 3.006.250,00 euros correspondem ao preço global do contrato e 625.000,00 euros aos projectos da especialidade.

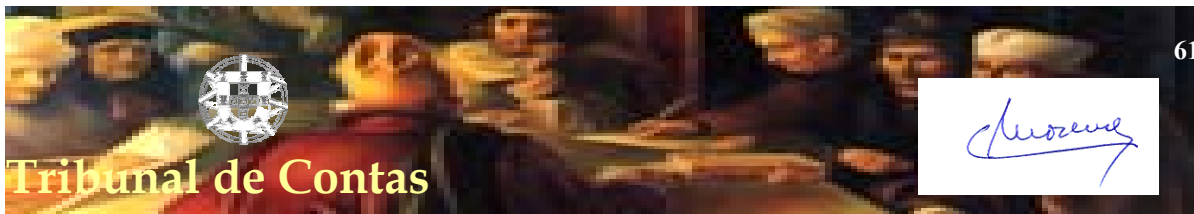
⁹⁴ Montante de acordo com o Acordo de Fecho de Contas

⁹⁵ Este valor foi indicado, na ficha organizada pela equipa de auditoria, pela Casa da Música/Porto 2001, S.A. e compreende todos os valores de «(...) trabalhos normais contratuais incluindo todos os aditamentos bem como todos os montantes pagos das subempreitadas entretanto contratadas a terceiros».

⁹⁶ Neste valor não constam os valores das empreitadas da especialidade.

⁹⁷ Valor total das adjudicações efectuadas, até Setembro de 2003, das empreitadas da especialidade.

⁹⁸ Saldo acumulado da Contabilidade Analítica até Setembro de 2003.



Quadro 34 – Execução Física

	Prazo de execução previsto no contrato inicial	Conclusão (real)	Diferencial
Empreitada de Ensaios e Trabalhos de Apoio à Definição de Fundações	Até 30/07/2000	30/07/2000	0
Empreitada de Movimento de Terras e Construção de Muros de Contenção	Até 3/01/2000	05/07/2000	+240% (184 dias)
Empreitada Geral das Estruturas do Edifício dos Auditórios e Parque de Estacionamento	Até 14/11/2001	Empreitada em curso à data de 30.09.03	

Os técnicos da Porto 2001, responsáveis pelo acompanhamento da execução da construção da Casa da Música, apresentaram, num seu relatório, as seguintes justificações para os desvios físicos da obra que a seguir se transcrevem:

- da Empreitada de Escavação e Contenção Periférica da Casa da Música
«EXECUÇÃO TEMPORAL – A execução da obra veio a revelar que, apesar do extenso programa de sondagens levado a cabo para uma correcta definição das fundações, o terreno encontrado era significativamente diferente do que resultaram da análise das sondagens. Este problema levou a uma redefinição das fundações em estacas o que se reflectiu num abrandamento drástico do ritmo de execução destes trabalhos, obrigando inclusive a uma extensa campanha de testes que não haviam sido previstos em fase de concurso. As diferentes condições geológicas encontradas motivaram também uma utilização do trépano de rocha muito para além do previsto, aumentando deste modo o tempo de furação quer das estacas quer das escavações para as fundações do parque de estacionamento.»
- da Empreitada Geral das Estruturas do Edifício dos Auditórios e Parque de Estacionamento
«EXECUÇÃO TEMPORAL – Deve ser ressaltada a grande complexidade dos trabalhos da estrutura de betão armado que, à data do concurso, dificilmente poderiam ter sido antecipadas pelo adjudicatário. Lembramos aqui que, o funcionamento da estrutura em fase construtiva não era um dado conhecido à partida, uma vez que dependia dos métodos de execução e faseamento construtivo que viesse a ser adoptado pelo adjudicatário. Esta dificuldade veio a causar dificuldades

acrescidas na execução da estrutura do edifício dos auditórios, tendo em conta a necessidade de elaborar um projecto de escoramento global do edifício, associado a uma definição e estudo muito aprofundados do faseamento construtivo a adoptar.»

Por incumprimento de prazos contratuais, a Casa da Música/PORTO 2001, SA aplicou multas aos empreiteiros adjudicatários, nos valores de 7 mil euros e 2 mil euros.

17. A necessidade de financiamento externo para o funcionamento da Casa da Música

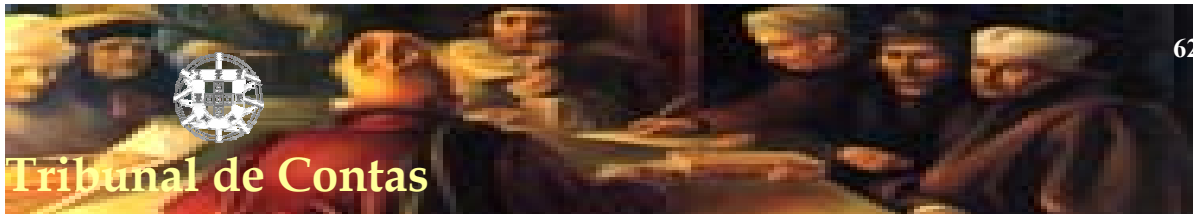
Quando se iniciou a construção da Casa da Música desconhecia-se, com rigor, não só quanto custaria tal construção, como quanto viria a custar o respectivo funcionamento.

O primeiro estudo apresentado sobre a **previsão dos custos de exploração** da Casa da Música é o Relatório da Deloitte & Touche, de 9 de Novembro do ano 2000, que apresentava uma estimativa, para o primeiro ano de funcionamento da Casa da Música, com a estrutura constante do Quadro 35.

Quadro 35 – 1ª Previsão de Custos de Funcionamento da Casa da Música

	Mil euros
Proveitos	1.868
Bilheteira	1.095
Concessões	773
Custos	-13.470
Programação	4.462
Custos Exploração ..	2.318
Pessoal Permanente	6.689
Resultado	(11.602)
Resultado actualizado	(12.925)
(Taxas de inflação ⁹⁹)	

⁹⁹ 11.602 + 4,4%(2001) + 3,6(2002) + 3,0%(2003).



De acordo com estas previsões, a Casa da Música, no seu primeiro ano de actividade, só conseguiria assegurar 13% do orçamento necessário ao seu funcionamento, ficando dependente de terceiros para os restantes 87%. Em 2003, com a actualização das taxas de inflação, aquele valor representava 12,9 milhões de euros, ou seja o equivalente a 6% do orçamento total do Ministério da Cultura para 2004.

Fica, assim, claro que o funcionamento da Casa da Música está dependente do financiamento externo, seja ele uma comparticipação do Estado, de privados ou de ambos. À data do encerramento dos trabalhos de campo da auditoria (30/09/2003), a sociedade Casa da Música/Porto 2001, SA **ainda não dispunha de um modelo institucional para a exploração deste equipamento¹⁰⁰, nem tinha qualquer garantia de obter os 12,9 M€ que previa necessários para operar no primeiro ano de funcionamento.**

É de salientar que as Grandes Opções do Plano para 2004, a propósito da Casa da Música, definem a «*Continuação da construção do edifício e realização da programação prevista*» e no orçamento do Ministério da Cultura de 2004 está consignada uma verba de 1,9 milhões de euros para serem transferidos para a Casa da Música/Porto 2001, S.A.

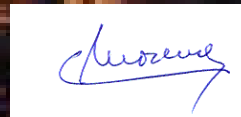
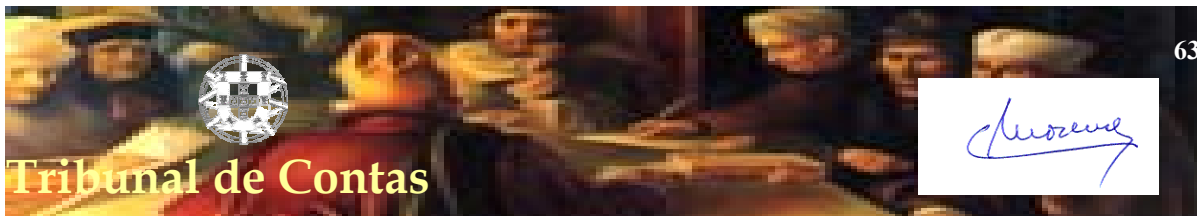
De acordo com o Plano de “Actividades para 2004”, aprovado e divulgado pela empresa no seu sítio na Internet¹⁰¹, **as expectativas de inauguração da Casa da Música foram determinadas para a “primeira parte do ano de 2005”.**



¹⁰⁰ Em exercício do Princípio do contraditório, o Dr. Alves Monteiro alegou que «A Fundação é a forma jurídica proposta para o veículo gestor da Casa da Música, considerando que a mesma é a que permite uma melhor convergência entre a prossecução do interesse público e a realização das expectativas dos vários públicos-alvo (...).».

¹⁰¹ Vide pag. 27. Disponível em www.casadamusica.com





III – DESTINATÁRIOS, PÚBLICIDADE, EMOLUMENTOS E SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO TC

18. DESTINATÁRIOS

Deste Relatório e do seu Anexo (contendo as respostas remetidas em sede de contraditório) são remetidos exemplares às entidades que se seguem:

- ❑ À **Assembleia da República**, com a seguinte distribuição:
 - Presidente da AR;
 - Comissão de Economia e Finanças;
 - Comissão de Execução Orçamental;
 - Comissão de Educação, Ciência e Cultura;
 - Líderes dos Grupos Parlamentares.
- ❑ Ao Governo, com a distribuição que se segue:
 - Primeiro-Ministro;
 - Ministra de Estado e das Finanças;
 - Ministro da Cultura.
- ❑ À Câmara Municipal do Porto.
- ❑ Ao CA da Casa da Música/Porto 2001, S.A.
- ❑ Aos ex-Presidentes do CA da Porto 2001, S.A., Dr. Artur Santos Silva, Professora Doutora Teresa Lago e Dr. Rui Amaral.
- ❑ Ao representante do Procurador-Geral da República junto do Tribunal, nos termos do disposto pelo n.º 4 do art. 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

19. PUBLICIDADE

Após entregues exemplares deste Relatório e do seu Anexo às entidades acima enumeradas, será o mesmo, em tempo oportuno e pela forma mais adequada, divulgado pelos meios de Comunicação Social e, bem assim, inserido no *site* do Tribunal de Contas na Internet.

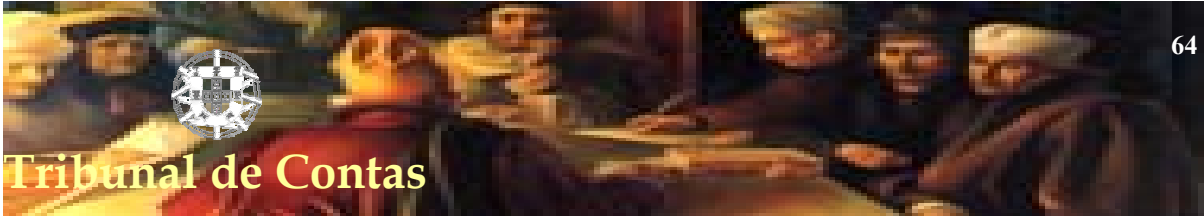
20. EMOLUMENTOS

Nos termos do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, e de acordo com os cálculos feitos pelos Serviços de Apoio Técnico do Tribunal, são devidos emolumentos, por parte da Casa da Música/Porto 2001, S.A., no montante de 15.516,50 € (quinze mil, quinhentos e dezasseis euros e cinquenta cêntimos)

21. SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO TC

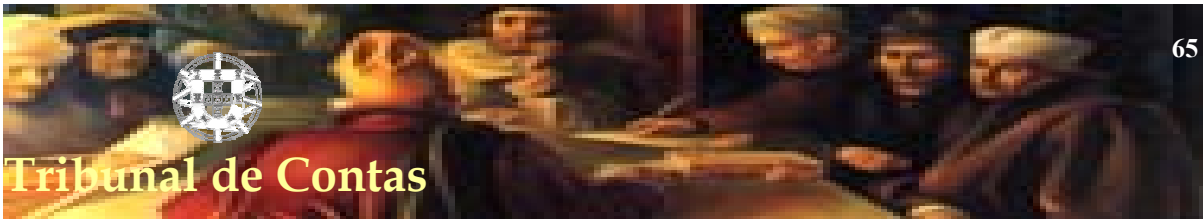
Finalmente, o Tribunal delibera instruir os accionistas CMP e Administração Central, bem como o CA da Casa da Música/Porto 2001, S.A., no sentido de lhe transmitir, por escrito e no prazo máximo de três meses, o elenco das medidas que se comprometem tomar, com a respectiva calendarização, para dar seguimento às recomendações que constam do ponto 3. deste Relatório.





Tribunal de Contas





Tribunal de Contas, em 24 de Junho de 2004

