



Tribunal de Contas

**Auditoria ao Projecto PIDDAC**  
*“Palácio Nacional de Queluz”*



Novembro de 2004

**Relatório n.º 36/2004 - 2.ª Secção**

**Processo N.º 25/04 - AUDIT**



**PROCESSO N.º 25/04-AUDIT**

**RELATÓRIO DE AUDITORIA**  
**N.º 36/2004-2.ª Secção**

**Projecto PIDDAC “Palácio Nacional de Queluz”**





## ÍNDICE

ÍNDICE DE QUADROS .....	4
SIGLAS UTILIZADAS.....	5
FICHA TÉCNICA DE AUDITORIA .....	6
<b>1 – SUMÁRIO .....</b>	<b>7</b>
1.1 – CONCLUSÕES .....	7
1.1.1 – <i>Caracterização Global</i> .....	7
1.1.2 – <i>Enquadramento Legal</i> .....	7
1.1.3 – <i>Objectivos</i> .....	7
1.1.4 – <i>Execução Financeira</i> .....	8
1.1.5 – <i>Procedimentos Administrativos/Financeiros e de Controlo</i> .....	8
1.2 – RECOMENDAÇÕES.....	9
1.2.1 – <i>Objectivos</i> .....	9
1.2.2 – <i>Execução Financeira</i> .....	9
1.2.3 – <i>Procedimentos Administrativo/Financeiros e de Controlo</i> .....	9
<b>2 – PARTE INTRODUTÓRIA .....</b>	<b>11</b>
2.1 – FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJECTIVOS DE AUDITORIA.....	11
2.1.1 – <i>Fundamento e Âmbito</i> .....	11
2.1.2 – <i>Objectivo Estratégico e Objectivos Operacionais</i> .....	11
2.2 – ENTIDADE AUDITADA.....	12
2.3 – METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS.....	12
2.3.1 – <i>Metodologia</i> .....	12
2.3.2 – <i>Técnicas de Controlo</i> .....	12
2.4 – ENQUADRAMENTO LEGAL .....	12
2.5 – ENQUADRAMENTO HISTÓRICO .....	13
2.6 – CONDICIONANTES À AUDITORIA.....	14
2.7 – AUDIÇÃO DA ENTIDADE AUDITADA EM CUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO .....	14
<b>3 – ENVOLVENTE DO PROJECTO .....</b>	<b>15</b>
3.1 – CARACTERIZAÇÃO GLOBAL.....	15
3.2 – ENQUADRAMENTO E OBJECTIVOS.....	15
3.3 – EXECUÇÃO FINANCEIRA GLOBAL.....	16
<b>4 – QUADRO DE CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROJECTO .....</b>	<b>18</b>
4.1 – CARACTERIZAÇÃO GENÉRICA DOS INVESTIMENTOS .....	18
4.2 – PROCEDIMENTOS DE CONTROLO .....	20
4.2.1 – <i>Procedimentos administrativos e financeiros</i> .....	20
4.3 – OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA .....	21
4.3.1 – <i>Empreitada de reparação de coberturas</i> .....	21
4.3.2 – <i>Tratamento de Conservação e Restauro da Sala do Trono</i> .....	27
4.3.3 – <i>Estudo para a recuperação do sistema de água do Jardim</i> .....	27
4.3.4 – <i>Empreitada de remodelação das instalações eléctricas</i> .....	30
4.3.5 – <i>Recuperação de bustos em mármore</i> .....	31
<b>5 – EMOLUMENTOS .....</b>	<b>32</b>
<b>6 – DETERMINAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>32</b>
<b>ANEXO I.....</b>	<b>ERRO! MARCADOR NÃO DEFINIDO.</b>

EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS .....	<b>ERRO! MARCADOR NÃO DEFINIDO.</b>
<b>ANEXO II</b> .....	<b>ERRO! MARCADOR NÃO DEFINIDO.</b>
NOTA DE EMOLUMENTOS.....	<b>ERRO! MARCADOR NÃO DEFINIDO.</b>
<b>ANEXO III</b> .....	<b>ERRO! MARCADOR NÃO DEFINIDO.</b>
RESPOSTA DA ENTIDADE AUDITADA .....	<b>ERRO! MARCADOR NÃO DEFINIDO.</b>

## **ÍNDICE DE QUADROS**

QUADRO 1 – EXECUÇÃO FINANCEIRA ACUMULADA ATÉ 2002.....	16
QUADRO 2 – EXECUÇÃO FINANCEIRA – 2000 A 2003 .....	16
QUADRO 3 – FICHA TÉCNICA DA EMPREITADA DE REPARAÇÃO DE COBERTURAS .....	21
QUADRO 4 – FICHA TÉCNICA DO TRATAMENTO DE CONSERVAÇÃO E RESTAURO DA SALA DO TRONO .....	27
QUADRO 5 – FICHA TÉCNICA DO ESTUDO PARA A RECUPERAÇÃO DO SISTEMA DE ÁGUA DO JARDIM .....	27
QUADRO 6 – FICHA TÉCNICA DA EMPREITADA DE REMODELAÇÃO DAS INSTALAÇÕES ELÉCTRICAS.....	30
QUADRO 7 – FICHA TÉCNICA DA RECUPERAÇÃO DE BUSTOS EM MÁRMORE.....	31



## SIGLAS UTILIZADAS

<b>Sigla</b>	<b>Significado</b>
<b>CGE</b>	Conta Geral do Estado
<b>CM de Sintra</b>	Câmara Municipal de Sintra
<b>DRL-DO</b>	Direcção Regional de Lisboa – Divisão de Obras
<b>FC</b>	Fontes Comunitárias
<b>FEDER</b>	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
<b>FN</b>	Fontes Nacionais
<b>GOP</b>	Grandes Opções do Plano
<b>IPPAR</b>	Instituto Português do Património Arquitectónico
<b>IVA</b>	Imposto sobre o Valor Acrescentado
<b>OE</b>	Orçamento de Estado
<b>OF</b>	Outras Fontes
<b>PIDDAC</b>	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
<b>PNQ</b>	Palácio Nacional de Queluz
<b>POC</b>	Programa Operacional da Cultura
<b>QCA</b>	Quadro Comunitário de Apoio
<b>REFER</b>	Rede Ferroviária Nacional
<b>RLVT</b>	Região de Lisboa e Vale do Tejo
<b>TC</b>	Tribunal de Contas

## FICHA TÉCNICA DE AUDITORIA

EQUIPA TÉCNICA DE AUDITORIA –Projecto PIDDAC “Palácio Nacional de Queluz”		
TÉCNICOS		QUALIFICAÇÃO
Auditor Coordenador	Abílio Matos	Lic. Economia
Auditor Chefe	João Caracol Miguel	Lic. Finanças
Audidores	Humberto da Fonte Gomes José Rosário Silva Maria Teresa Fragoso Garrido	Lic. Organização e Gestão de Empresas Lic. Eng. <sup>a</sup> Civil Lic. Direito
Apoio Administrativo e Informático	Kátia Lorena Manuel Nobre	Assistente Administrativo Principal



## 1 – SUMÁRIO

Em cumprimento do Programa de Fiscalização aprovado pelo Tribunal para o ano de 2004, no âmbito do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), realizou-se a presente auditoria ao Projecto “Palácio Nacional de Queluz” (PNQ), do Ministério da Cultura, cuja gestão e execução foi da responsabilidade do Instituto Português do Património Arquitectónico (IPPAR), tendo-se apurado as seguintes conclusões:

### 1.1 – Conclusões

#### 1.1.1 – Caracterização Global

O Projecto PIDDAC “Palácio Nacional de Queluz” enquadrou-se, desde 1990 até 2003, no Programa “Obras de Recuperação de Monumentos Classificados”, tendo beneficiado de financiamento no âmbito dos vários Quadros Comunitários de Apoio.

Actualmente, de acordo com a nova estrutura de Orçamentação por Programas, aquele Projecto está enquadrado no Programa P033 – “Património Imóvel e Instalações Culturais” da Medida M013 – “Obras de Recuperação de Monumentos Classificados”, e é co-financiado pela UE, através do Programa Operacional da Cultura (POC) (cf. ponto 3.1).

#### 1.1.2 – Enquadramento Legal

O Instituto Português do Património Arquitectónico é uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e património próprio e detém autonomia financeira, enquanto gerir projectos do PIDDAC co-financiados pelo orçamento das Comunidades Europeias, nos termos conjugados dos artigos 36.º do Decreto-Lei n.º 120/97, de 16 de Maio (lei orgânica do IPPAR), e 6.º da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, o que lhe permite proceder à requisição de fundos do PIDDAC através de duodécimos.

#### 1.1.3 – Objectivos

Nas Grandes Opções do Plano (GOP) – Principais Linhas da Acção Governativa, no período 2000 a 2004, não são efectuadas referências específicas ao Projecto PNQ, sendo, em síntese e de um modo geral, efectuadas referências genéricas relativas a intervenções em palácios, enquadradas no POC, no âmbito do QCA III.

O objectivo específico do Projecto – vertido em ficha própria do PIDDAC – evidencia a necessidade de desenvolver as acções necessárias à recuperação do conjunto monumental do Palácio Nacional de Queluz e apresenta como prazo para a conclusão daquelas acções o ano de 2007.

No entanto, aquele objectivo relacionado com as intervenções de manutenção e recuperação destinadas à preservação e valorização do PNQ (e do património histórico e cultural em geral) enquanto elemento fundamental da memória colectiva da Nação (parte dele também património da Humanidade) exige a continuidade das intervenções no património ao cuidado do IPPAR (cf. pontos 2.1.2 e 3.2).

### 1.1.4 – Execução Financeira

De acordo com o Mapa XV do OE/04, aprovado pela Lei n.º 107-B/03, de 31 de Dezembro, o Projecto PNQ apresentou, até 31 de Dezembro de 2002, uma execução financeira acumulada de €6.348.001,40. De 2004 até 2007, ano em que se prevê a conclusão do actual ciclo de intervenções, a programação financeira do Projecto ascenderá a €2.348.000 (cf. ponto 3.3).

No ano de 2003, a dotação final do Projecto foi de € 1.647.704 e a execução financeira de €1.147192,78, correspondendo a uma taxa de execução financeira de 69,6% (cf. ponto 3.3).

O financiamento do Projecto foi efectuado através do Cap. 50 – Fundos Nacionais e de Fundos Comunitários (Outras Fontes – FEDER), excepto em 2000 e 2001 em que o financiamento foi apenas efectuado através de Fundos Nacionais (cf. ponto 3.3).

Nos anos de 2002 e 2003, verificou-se que a execução financeira dos Fundos Comunitários, face à dotação final disponível dos mesmos fundos, foi de 72,2% e de 54,2%, respectivamente, o que significou desvios de (-) €223.158,3 (27,8%) em 2002 e de (-) €500.511,2 (45,8%) em 2003 (cf. ponto 3.3).

Em contrapartida, nos anos de 2002 e 2003, a execução financeira do Cap. 50 – Fundos Nacionais foi de 100% (cf. ponto 3.3).

### 1.1.5 – Procedimentos Administrativos/Financeiros e de Controlo

O IPPAR cumpre, em regra, os procedimentos concursais apropriados, seguindo as normas gerais fixadas pelos diplomas legais que regulam as despesas públicas (cf. ponto 4.1).

O Projecto “Palácio Nacional de Queluz” caracterizou-se, em 2003, por uma grande dispersão de adjudicações, devida, segundo o IPPAR, à natureza da intervenção e à articulação com o normal funcionamento do Palácio, incompatíveis com estaleiros de obras de grandes dimensões (cf. ponto 4.1).

Verificou-se, igualmente, uma grande dispersão de fornecedores, o que reflecte adequada aplicação dos princípios da igualdade e concorrência na formação dos contratos (cf. ponto 4.1).

Os contratos adicionais atingiram cerca de 4,7% do montante global das adjudicações definidas no universo da amostra, o que representou um reduzido desvio em relação ao volume financeiro contratado (cf. ponto 4.1).

A despesa realizada por ajuste directo representou, em relação à despesa realizada através do procedimento mais solene, concurso público, 11,1%, consolidando a conclusão de que a actividade contratual do IPPAR se pautou pelos princípios da igualdade e da concorrência (cf. ponto 4.1).

O IPPAR adoptou normas e circuitos internos destinados à realização de despesas previstas no PIDDAC, que concretizam as disposições legais constantes do regime jurídico da administração financeira do Estado e foram efectivamente aplicados (cf. ponto 4.2.1).



Constatou-se a presença de um sistema de informação credível que permitiu apurar com fiabilidade a despesa realizada no âmbito do Projecto, o número de procedimentos contratuais, o montante de cada contratação, os responsáveis pelos mesmos e a execução física e financeira dos contratos (cf. ponto 4.2.1).

No âmbito da análise dos contratos evidenciaram-se algumas situações susceptíveis de violarem normas de cariz financeiro e, por conseguinte, passíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória, conforme previsto no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, provenientes de uma incorrecta aplicação de dispositivos constantes dos Decretos-Lei n.ºs 59/99, de 2 de Março, e 197/99, de 8 de Junho, e que se concretizaram na introdução elementos relacionados com a aptidão dos concorrentes na fase de análise das propostas, na ausência de formalização dos trabalhos a mais, na falta de autonomização dos custos com a montagem, construção, desmontagem e demolição do estaleiro e na não indicação do preço base ou valor estimado do contrato (cf. ponto 4.3).

## 1.2 – Recomendações

No contexto da matéria exposta no presente relato de auditoria e resumida nas conclusões que antecedem, formulam-se as seguintes recomendações:

### 1.2.1 – Objectivos

O IPPAR deve envidar todos os esforços para garantir a preservação e valorização do património arquitectónico, elemento fundamental da cultura e memória colectiva da Nação (parte dele também património da Humanidade), procurando assegurar a continuidade das intervenções de recuperação e manutenção do património ao seu cuidado.

### 1.2.2 – Execução Financeira

O IPPAR deve, igualmente, envidar todos os esforços no sentido de uma maior eficácia na execução financeira das dotações comunitárias programadas para cada ano económico.

### 1.2.3 – Procedimentos Administrativo/Financeiros e de Controlo

O IPPAR deve adequar a definição dos factores e sub factores do critério de adjudicação adoptados no âmbito dos processos de contratação ao disposto nos regimes das empreitadas de obras públicas e de aquisição de bens e de serviços, designadamente, aos princípios inscritos nos artigos 98.º e 100.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, e 55.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.

Deve, igualmente, o IPPAR proceder à formalização dos trabalhos a mais como contratos adicionais aos contratos de empreitada, em conformidade com a disposição constante do artigo 26.º, n.º 7, do Decreto-Lei n.º 59/99, e evitar reduções significativas do objecto dos contratos, por potenciarem a violação dos princípios da concorrência e da estabilidade consignados nos artigos 10.º e 14.º do Decreto-Lei n.º 197/99.

Os encargos com a montagem, construção, desmontagem e demolição do estaleiro devem ser autonomizados, constituindo um preço contratual unitário, de harmonia com o artigo 24.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 59/99.

Nos procedimentos adjudicatórios de empreitadas de obras públicas deve ser fixado e publicitado o preço base (ou valor estimado do contrato) enquanto elemento essencial do concurso.

Deverá o IPPAR rectificar o cálculo da revisão de preços da empreitada de reparação de coberturas com base nos índices entretanto publicados.



## **2 – PARTE INTRODUTÓRIA**

### **2.1 – Fundamento, Âmbito e Objectivos de Auditoria**

#### **2.1.1 – Fundamento e Âmbito**

Em cumprimento do Programa de Fiscalização aprovado pelo Tribunal para o ano de 2004, no âmbito do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), realizou-se a presente auditoria ao Projecto “Palácio Nacional de Queluz” (PNQ).

O Relato contém o resultado da auditoria ao referido Projecto, do Ministério da Cultura, cuja gestão e execução foi da responsabilidade do IPPAR, tendo abrangido a apreciação dos objectivos e a análise da sua execução física e financeira global, com especial incidência no ano de 2003, tendo em vista o Parecer da CGE/2003.

#### **2.1.2 – Objectivo Estratégico e Objectivos Operacionais**

##### **2.1.2.1 – Objectivo Estratégico**

A análise do Projecto PIDDAC – “PNQ”, foi realizada com o sentido de caracterizar, mensurar e avaliar, física e financeiramente, com especial incidência no ano de 2003, a relação entre o previsto e o realizado e apreciar a legalidade e a regularidade dos procedimentos e operações subjacentes à sua execução, bem como do acompanhamento e controlo implementados e realizados. Para tanto enquadraram-se a análise da fundamentação do Projecto em termos de macro e de micro referências.

A análise da fundamentação do Projecto naquelas perspectivas teve em conta, respectivamente, as grandes linhas de referência da política cultural (Programas de Governo e GOP de 2000 a 2004) e os objectivos previstos de recuperar e preservar o conjunto monumental do PNQ, enquanto valor patrimonial do mais alto nível, nos aspectos artísticos, da memória colectiva e de representação nacional<sup>1</sup>.

##### **2.1.2.2 – Objectivos Operacionais**

Atendendo à necessidade de identificação e análise dos factores críticos na gestão física e financeira do Projecto, bem como dos elementos conducentes à verificação do grau de adesão dos resultados aos objectivos formulados, foram tidos em consideração os seguintes objectivos operacionais:

Identificação, levantamento e análise do sistema de planeamento, entidades intervenientes e respectivos processos de decisão;

Análise e avaliação dos processos, nas suas diferentes vertentes (administrativa, de legalidade e regularidade, gestão financeira, acompanhamento, fiscalização e controlo), e da execução global da implementação do Projecto, nos seus diversos níveis (planeamento, controlo e fiscalização da execução física e financeira dos trabalhos).

---

<sup>1</sup> No PNQ está inserida a residência oficial dos Chefes de Estado de visita a Portugal.

## 2.2 – Entidade Auditada

No âmbito do Projecto, a entidade auditada foi o IPPAR – Instituto Português do Património Arquitectónico, tendo sido efectuadas deslocações ao PNQ, a fim de se proceder às necessárias verificações físicas.

## 2.3 – Metodologia e Procedimentos

### 2.3.1 – Metodologia

A metodologia seguida foi orientada para:

O planeamento, efectuado através do levantamento dos elementos, meios e condições – tidos por necessários e suficientes para o desenvolvimento eficaz da acção – a solicitar ao IPPAR;

A identificação dos elementos relativos à execução do Projecto PNQ, tendo subjacente que a delicadeza e diversidade do objecto das intervenções, de especificidades próprias a vários níveis, nomeadamente no que respeita à investigação sobre as características dos materiais e à diversidade de técnicas a utilizar, obriga à ponderação e aprendizagem permanentes, pois aquelas incidem sobre a recuperação, conservação e restauro de um conjunto monumental de características próprias (época renascentista e estilo rococó);

A verificação dos procedimentos pré-contratuais e contratuais inerentes à preparação, autorização, lançamento, adjudicação, execução, fiscalização e controlo da despesa especialmente no que respeita à amostra seleccionada.

### 2.3.2 – Técnicas de Controlo

Os procedimentos de auditoria compreenderam as técnicas de identificação, verificação e controlo habituais, em conformidade com as características e a tipologia da auditoria efectuada<sup>2</sup>.

## 2.4 – Enquadramento Legal

O IPPAR, nos termos do Decreto-Lei n.º 120/97, de 16 de Maio (com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 13/99, de 11 de Janeiro<sup>3</sup>), é uma pessoa colectiva de direito público dotada de autonomia administrativa e património próprio, tutelada pelo Ministro da Cultura.

Nos termos do artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 120/97, o IPPAR, para além de autonomia administrativa, detém autonomia financeira enquanto gerir projectos do PIDDAC co-financiados pelo

---

<sup>2</sup> O desenvolvimento e a descrição pormenorizada deste ponto 2.3, encontra-se evidenciada e arquivada em separador próprio do processo.

<sup>3</sup> Adiciona a Estação Arqueológica do Freixo à lista dos serviços dependentes do IPPAR.



orçamento das Comunidades Europeias, nos termos do artigo 6.º, n.º 4<sup>4</sup>, da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro.

O IPPAR tem por atribuições a salvaguarda e a valorização de bens que, pelo seu interesse histórico, artístico, paisagístico, científico, social e técnico, integrem o património cultural arquitectónico do País (artigo 2.º, n.º 1), competindo-lhe, entre outras, a realização de obras de construção, ampliação, remodelação, conservação e restauro, bem como de apetrechamento e equipamento, procedendo à adjudicação, fiscalização e direcção das respectivas empreitadas em bens imóveis (artigo 2.º, n.º 2, alínea g)).

São órgãos do IPPAR a Direcção, a Comissão de Fiscalização e o Conselho Consultivo. A Direcção do IPPAR é composta por um presidente e dois vice-presidentes (artigo 10.º), cabendo o exercício das competências da Direcção ao seu presidente e sendo permitida a delegação nos vice-presidentes.

## 2.5 – Enquadramento Histórico

Instituída em 1654, por Alvará Régio de D. João IV, a Casa do Infantado, pertença dos filhos segundos dos Reis de Portugal, incluía todos os bens confiscados aos simpatizantes de Castela após a Restauração de 1640.

A "Casa de Campo" de Queluz deve a sua passagem a palácio ao Infante D. Pedro (1717-1786), segundo filho de D. João V e de D. Mariana de Áustria e irmão do Rei D. José (1714 -1777).

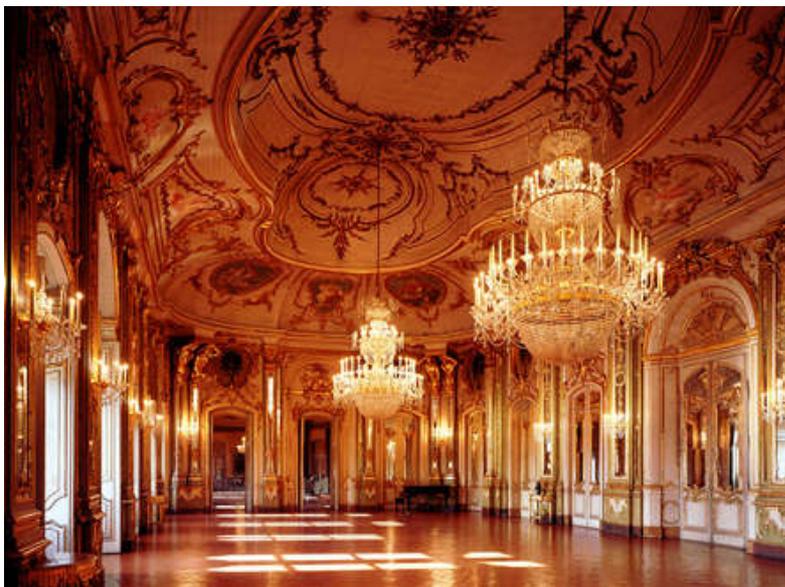
O projecto inicial foi confiado ao arquitecto Mateus Vicente de Oliveira, iniciando-se as obras em 1747. Em 1752 encontrava-se já concluída a Capela, profusamente decorada em talha rococó da autoria do mestre entalhador Silvestre Faria Lobo. O projecto global sofreria, no entanto, alterações e ampliações sucessivas até ao final do século.

A uma primeira fase de construções, com o objectivo de ampliar a velha residência seiscentista situada na zona da actual cozinha, sucedeu-se uma segunda coincidente com o anúncio do casamento de D. Pedro com a sobrinha, futura Rainha D. Maria I (1734 -1816), que teria lugar em 1760. Tornou-se, então, necessário dotar o Palácio de espaços e salas de aparato adequados a um Palácio Real, desempenhando papel fundamental neste processo o arquitecto francês Jean-Baptiste Robillion, que emigrara para Lisboa após a morte do seu Mestre, o ourives francês Thomas Germain.

Mateus Vicente, chamado para a obra de reconstrução de Lisboa, após o Terramoto de 1755, permaneceu como Superintendente em Queluz, cedendo, no entanto, o papel principal ao arquitecto francês. Rodeado de um escol de artistas nacionais e estrangeiros, Robillion ocupou-se da decoração dos mais belos espaços – Sala do Trono (imagem infra), Sala da Música e Sala dos Embaixadores – acrescentando ao projecto inicial a ala poente, o Pavilhão Robillion e a Escadaria dos Leões, como solução cenográfica para vencer o desnível existente entre os jardins superiores e a "Quinta". Tanto os jardins geométricos, "à francesa", que rodeiam o Palácio, como o resto do Parque foram, então, decorados com estátuas, balaustradas, lagos e azulejos<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> "(...) Poderá ainda ser atribuída autonomia administrativa e financeira em função de outras razões ponderosas expressamente reconhecidas por lei ou decreto-lei, nomeadamente as que se relacionem directamente com a gestão de projectos do PIDDAC co-financiados pelo orçamento das Comunidades Europeias."

<sup>5</sup> Dados compilados do site do IPPAR.



Sala do Trono

## 2.6 – Condicionantes à Auditoria

Não houve condicionantes de relevo aos trabalhos de auditoria, salientando-se a disponibilidade demonstrada pelos responsáveis em fornecer os elementos solicitados, prestar os esclarecimentos e/ou proceder a reformulações, os quais foram prontamente aceites e atendidos com celeridade, contribuindo positivamente para a realização dos objectivos fixados na auditoria.

## 2.7 – Audição da Entidade Auditada em Cumprimento do Princípio do Contraditório

Tendo em vista o exercício do direito de resposta, em cumprimento do princípio do contraditório, nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto<sup>6</sup>, o relato de auditoria foi enviado ao IPPAR, o qual respondeu dentro do prazo fixado pelo Tribunal.

Nas alegações apresentadas, o IPPAR justifica, esclarece e apresenta as razões que determinaram os procedimentos objecto de observações e recomendações, evidenciando que ou já corrigiu ou irá corrigir os procedimentos não conformes e que, não obstante alguns erros de carácter formal, as soluções tomadas foram-no de boa fé, sem intenção de causar prejuízo financeiro e/ou de violação dos princípios por que se deve reger a actuação do Estado.

Não obstante, as razões específicas invocadas na resposta foram inseridas no texto deste relatório sempre que relevantes.

A fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório, a resposta integral do IPPAR foi incluída no **Anexo III** do presente relatório, nos termos dos artigos 13.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97 e 60.º, n.º 3, do Regulamento da 2.ª Secção aprovado pela Resolução n.º 3/98-2.ª Secção, de 19 de Junho, com as

---

<sup>6</sup> Com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de Dezembro, e 1/2001, de 4 de Janeiro.



alterações introduzidas pela Resolução n.º 2/02-2.ª Secção, de 17 de Janeiro, e pela Resolução n.º 3/02-2.ª Secção, de 23 de Maio.

## 3 – ENVOLVENTE DO PROJECTO

### 3.1 – Caracterização Global

O Projecto designado PIDDAC “Palácio Nacional de Queluz” enquadrou-se, desde 1990 até 2003, no Programa “Obras de Recuperação de Monumentos Classificados”, tendo beneficiado, sucessivamente, de financiamento no âmbito dos vários QCA.

Actualmente, de acordo com a nova estrutura de orçamentação por programas, o Projecto PNQ está enquadrado no Programa P033 – “Património Imóvel e Instalações Culturais” da Medida M013 – “Obras de Recuperação de Monumentos Classificados” e é co-financiado pela UE através do Programa Operacional da Cultura (POC)<sup>7</sup>.

### 3.2 – Enquadramento e Objectivos

Nas GOP – Principais Linhas da Acção Governativa, no período 2000 a 2004, não são efectuadas referências específicas ao Projecto PNQ, sendo, em síntese, e de um modo geral, efectuadas referências genéricas relativas a intervenções em palácios, enquadradas no POC, no âmbito do QCA III. No que respeita aos objectivos ali definidos, podem ser classificados como estratégicos e, em resumo, evidenciam a prossecução da protecção e valorização do património, sendo, assim, igualmente de carácter geral.

O objectivo específico do Projecto encontra-se evidenciado na Nota explicativa do IPPAR – “B – Ficha<sup>8</sup> do Projecto, B.1 – Identificação do projecto – e consiste em desenvolver as acções necessárias “(...) à recuperação do conjunto monumental do Palácio Nacional de Queluz (...), ” estando a sua conclusão prevista para 2007.

No entanto, é de evidenciar que aquele objectivo, relacionado com as intervenções de manutenção e recuperação com vista à preservação e valorização do PNQ (e do património histórico em geral) enquanto elemento fundamental da memória colectiva da Nação (e na situação portuguesa muitas vezes da Humanidade<sup>9</sup>), deve ser entendido como elemento inacabado.

<sup>7</sup> O POC apresenta-se como a primeira experiência autónoma de política estrutural com incidência no sector cultural, especialmente nas áreas da conservação e valorização do património histórico e cultural e do acesso favorecido da população à fruição dos bens culturais.

O seu plano de financiamento indicativo evidencia um total de €327.467.000 para o conjunto do período 2000 – 2006, atingindo o envelope financeiro dos Fundos Estruturais (FEDER) o valor de € 237.278.000 e o do financiamento nacional €90.189.000.

De acordo com o Sumário Executivo do Relatório Final da Avaliação Intercalar do POC, o financiamento da medida em que se insere o Projecto PNQ, absorve cerca de 40% do total e apresentava uma taxa de compromisso de 79,12%, reportada a 30 de Junho de 2003, próxima dos 4/5 da sua dotação global.

<sup>8</sup> Do PIDDAC.

<sup>9</sup> Dos 690 bens, de 122 Estados, que o Comité do Património Mundial inscreveu na lista do património mundial (529 bens culturais, 138 bens naturais e 23 bens mistos) 12 estão localizados em território nacional (i.e., 1,73% do total).

### 3.3 – Execução Financeira Global

O Projecto PNQ, no período de 1990 a 2002, teve uma execução financeira acumulada de €6.348.001,40, conforme consta do Mapa XV do Orçamento de Estado para 2004, aprovado pela Lei n.º 107-B/03, de 31 de Dezembro, e do quadro 1.

De acordo com o mesmo Mapa XV, a programação financeira plurianual do Projecto, no período compreendido entre 2004 e 2007, ano em que se prevê esteja concluído o actual ciclo de intervenções, eleva-se a €2.348.000, financiados exclusivamente pelo Cap. 50 – Fundos Nacionais.

O Projecto beneficiou em 2003 de uma dotação final disponível de €1.647.704, tendo sido executados €1.147.192,78, apresentando, por conseguinte, uma taxa de execução financeira de 69,6%.

O Projecto em apreço tem sido financiado através de Fundos Nacionais (Cap. 50) e de Fundos Comunitários (Outras Fontes – FEDER), com excepção dos anos de 2000 e 2001 em que o financiamento foi apenas efectuado através do Cap. 50 – Fundos Nacionais.

Relativamente ao contributo de cada uma daquelas fontes de financiamento, verifica-se que, até ao final do período em análise, o peso dos fundos comunitários é globalmente superior ao dos fundos nacionais, conforme se pode verificar através dos quadros seguintes.

**Quadro 1 – Execução Financeira Acumulada até 2002**

(em euros)

Fontes de Financiamento	Execução Financeira até 1999	Execução Financeira 2000	Execução Financeira 2001	Dotação Final Disponível 2002	Execução Financeira 2002	Taxa Execução 2002	Execução Acumulada 1990 a 2002
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (5) / (4)	(7) = (1) + (2) + (3) + (5)
Capítulo 50 – FN	2 004 199,88	97 729,47	363 219,64	256 593,00	256 593,00	100,0	2 721 741,99
O. Fontes – FC	3 045 355,69	-	-	804 062,00	580 903,72	72,2	3 626 259,41
<b>Total</b>	<b>5 049 555,57</b>	<b>97 729,47</b>	<b>363 219,64</b>	<b>1 060 655,00</b>	<b>837 496,72</b>	<b>78,8</b>	<b>6 348 001,40</b>

**Quadro 2 – Execução Financeira – 2000 a 2003**

(em euros)

Fontes de Financiamento	Dotação Final Disponível 2000 a 2002	Execução Financeira 2000 a 2002	Taxa Execução 2000 a 2002	Dotação Final Disponível 2003	Execução Financeira 2003	Taxa Execução 2003	Taxa Execução 2000 a 2003
	(1)	(2)	(3) = (2)/(1)	(4)	(5)	(6) = (5)/(4)	(7) = (2) + (5) / (1) + (4)
Capítulo 50 – FN	717 542,11	717 542,11	100,0	554 704,00	554 704,00	100,0	100,0
O. Fontes – FC	804 062,00	580 903,72	72,2	1 093 000,00	592 488,78	54,2	61,8
<b>Total</b>	<b>1 521 604,11</b>	<b>1 298 445,83</b>	<b>85,3</b>	<b>1 647 704,00</b>	<b>1 147 192,78</b>	<b>69,6</b>	<b>77,1</b>

Pela análise efectuada aos elementos disponíveis, constatou-se ainda que:

Nos anos 2000 a 2003, houve alterações orçamentais no que respeita ao Financiamento Nacional – Cap. 50, respectivamente de: (-) €151.669, €113.821, (-) €228.911 e (-) €5.329,6, justificadas pelos serviços com os seguintes motivos: Em 2000 não existiu inscrição de dotação FEDER, tendo-se apurado um saldo de €151.669 face ao executado, o que permitiu a sua libertação para outros programas. Em 2001 a receita FEDER arrecadada, acrescida da dotação inicial do OE, foi insuficiente para as necessidades de investimento executado, pelo que se revelou necessário um reforço da contrapartida nacional. Em 2002 a



receita FEDER, acrescida da dotação inicial do OE, superou as necessidades de investimento executado, pelo que foi possível a libertação de verbas da contrapartida nacional para financiar outros projectos.

Os Fundos Comunitários afectos ao Projecto apresentaram, em relação à dotação final disponível desses fundos, uma execução financeira de 72,2%, em 2002, e de 54,2%, em 2003, o que significou desvios de, respectivamente, (-) €223.158,3 (27,8%) e de (-) €500.511,2 (45,8%).

Em contrapartida, nos anos de 2002 e 2003, a execução financeira do Cap. 50 – Fundos Nacionais alcançou os 100%.

Confrontado com o facto de em 2002 e 2003 a execução financeira dos Fundos Comunitários ter ficado aquém da dotação final disponível, o IPPAR argumentou que tal situação resulta, essencialmente, do facto de o investimento inicial ter sido assegurado apenas por verbas nacionais e do volume de investimentos realizados ter sido inferior ao programado.

## 4 – QUADRO DE CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROJECTO

### 4.1 – Caracterização Genérica dos Investimentos

A presente análise teve como universo a globalidade dos contratos efectuados pelo IPPAR com expressão financeira em 2003, independentemente do ano em que foram adjudicados<sup>10</sup>.

O valor total dos contratos<sup>11</sup> ascendeu a €1.924.516,17, tendo-se obtido, em 2003, uma taxa de execução, de 59,6%, correspondente a €1.147.192,78.

Verificou-se uma grande dispersão de adjudicações, cujos valores variavam entre €665.895,91 e €91,40, distribuídas por 57 contratos, obtendo-se um valor médio de €33.763,44 por adjudicação, fundamentadas juridicamente quer no Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, (empreitadas de obras públicas) quer no Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho (aquisições de bens e de serviços).

Esta dispersão deve-se, segundo o IPPAR, à natureza do objecto de intervenção – conservação de património construído – o que obriga a uma ponderação e a uma aprendizagem permanentes, incompatíveis com estaleiros de obras de grandes dimensões. Invocou ainda o IPPAR que a diversidade dos objectos requer uma actuação por especialidades que se sucedem no tempo, desde as fases de recolha de informação à intervenção física propriamente dita, e que, do ponto de vista técnico, o projecto se caracteriza, entre outros aspectos, pela lentidão das intervenções, devido à mão-de-obra intensiva e à articulação com o normal funcionamento do Palácio.

Os 57 contratos distribuíram-se por 36 adjudicatários diferentes, do que também se conclui haver uma grande dispersão de fornecedores, muito embora a área em referência tenha uma limitada oferta especializada e de qualidade, reflectindo adequada aplicação dos princípios da igualdade e concorrência na formação dos contratos.

Das 57 adjudicações, 8 deram lugar a trabalhos adicionais, cujo valor total ascendeu a €89.506,38, e o valor médio a €11.188,3, sendo o valor mais elevado de €37.206,82 e o mais baixo de €291,56, o que significa cerca de 14,2% do total da importância prevista nos contratos principais (€631.104,71).

O volume financeiro despendido através de adicionais representou cerca de 4,7% do montante global das adjudicações definidas no universo da amostra, o que configurou um reduzido desvio em relação ao previsto.

No que respeita ao tipo de procedimento adoptado, verificou-se que no universo dos 57 contratos estudados apenas em dois casos foram dispensados os procedimentos adequados em função do valor, dos quais apenas um suscitou dúvidas<sup>12</sup>, tendo os demais seguido as regras gerais fixadas pelos diplomas legais que regulam as despesas públicas. Conclui-se, assim, que a entidade auditada cumpriu, em regra, os procedimentos concursais apropriados.

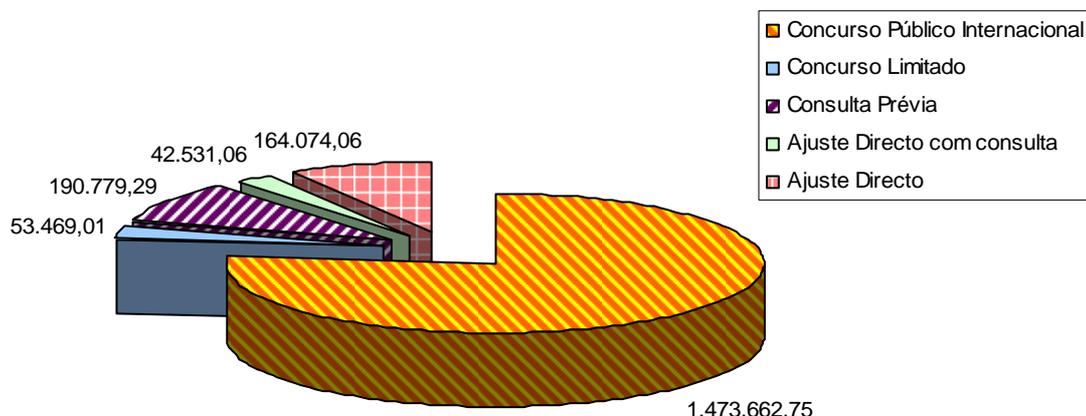
Através do seguinte gráfico pode observar-se a dispersão dos montantes contratualizados por tipo de procedimentos:

---

<sup>10</sup> Universo da amostra.

<sup>11</sup> Excluem-se as despesas efectuadas com a publicação de anúncios de concurso, por não se revestirem de autonomia.

<sup>12</sup> Cfr. ponto 4.3.3 deste relato.



Comparando a despesa realizada através do procedimento mais solene – concurso público – com a realizada por ajuste directo, verificou-se que esta apenas representou em relação àquela 11,1%, o que consolida a conclusão de que a actividade contratual do IPPAR se pautou pelos princípios da igualdade e concorrência.

Face ao exposto e pretendendo-se alcançar a representatividade do universo em análise, a amostra assentou no princípio da materialidade e envolveu a análise das duas maiores adjudicações efectuadas em cada tipo de procedimento pré-contratual previsto nos regimes que regulam a aquisição de bens e serviços (Decreto-Lei n.º 197/99) e as empreitadas de obras públicas (Decreto-Lei n.º 59/99).

A metodologia utilizada garantiu, assim, a representatividade da amostra, pois cobriu simultaneamente os procedimentos mais usuais da contratação e representou cerca de 60% da execução financeira de 2003 e cerca de 25% da execução financeira verificada no período relevante da auditoria (2000 até ao final do 1.º quadrimestre de 2004).

Foram deste modo seleccionados os seguintes contratos:

- Empreitada de reparação de coberturas;
- Tratamento de conservação e restauro da Sala do Trono;
- Estudo para a recuperação do sistema interno de abastecimento de água no Jardim;
- Remodelação das instalações eléctricas;
- Recuperação de bustos em mármore do bosque sul do Jardim.

A análise dos contratos incidiu, nomeadamente, sobre os seguintes aspectos:

- Modalidades de contratação e fundamentos que estiveram subjacentes à escolha do tipo de procedimento;
- Verificação do cumprimento dos requisitos legais da contratação, face à legislação aplicável;
- Execução financeira e física dos contratos;

Análise dos desvios relativamente ao programado, designadamente, os trabalhos a mais e a menos e a respectiva qualificação.

## **4.2 – Procedimentos de controlo**

### **4.2.1 – Procedimentos administrativos e financeiros**

O sistema de controlo interno administrativo e financeiro foi avaliado nas perspectivas da organização, dos procedimentos e dos registos efectuados nos processos de contratação seleccionados no âmbito da amostra, bem como do controlo hierárquico sobre os mesmos.

Verificou-se que no IPPAR existem normas e circuitos internos destinados à realização de despesas previstas no PIDDAC e que abrangem todas as fases, desde a proposta de orçamento/PIDDAC até ao pagamento da despesa.

De acordo com as verificações efectuadas, as normas e circuitos internos adoptados concretizam as disposições legais constantes do regime jurídico da administração financeira do Estado e foram efectivamente aplicadas.

De uma forma genérica, verificou-se que as atribuições de cada unidade orgânica se encontram definidas e respeitam o princípio da segregação de funções.

Verificou-se, através dos testes substantivos, que as despesas foram sujeitas a controlo, através de provas e conferências, encontrando-se registadas as operações efectuadas.

Em conclusão, constatou-se a presença um sistema de informação credível que permitiu apurar com fiabilidade a despesa realizada no âmbito do Projecto “Palácio Nacional de Queluz”, o número de procedimentos contratuais, o montante de cada contratação, os responsáveis pelos mesmos e a execução física e financeira dos contratos.

Salienta-se que a celeridade nas respostas às solicitações da equipa de auditoria confirmou a existência de uma organização eficaz da área administrativa e financeira e suportada num sistema de informação fiável, capaz de reportar com segurança e atempadamente à Direcção.



## 4.3 – Observações de auditoria

### 4.3.1 – Empreitada de reparação de coberturas

Quadro 3 – Ficha técnica da Empreitada de reparação de coberturas

(em euros)

Contrato	Procedimento	Início	Termo	Adjudicatário	Despesa Contratual anualizada		
					2003	2004	Total
N.º 692	Concurso Público n.º370	2/12/02	28/11/03	Construtora Vila Franca	486 476,53	179 419,38	665 895,91

- ✓ Modo de retribuição da empreitada – série de preços;
- ✓ Natureza e extensão dos trabalhos – substituição da estrutura de cobertura existente no corpo central do PNQ por outra de acordo com a estrutura original;
- ✓ Valor da adjudicação: €666.209,37 (€559.839,80 + IVA, no valor de €106.369,56);
- ✓ Financiamento nacional (38%) e financiamento comunitário POC (62%);
- ✓ Revisão de preços – €17.577,19;
- ✓ Fiscalização prévia do TC – Processo de visto n.º 2119/02, de 14/8; visto tácito em 20/11/02;
- ✓ Normas aplicáveis – Decreto-Lei n.º 59/99.

Em 21 de Fevereiro de 2002 foi autorizado pelo Presidente do IPPAR o lançamento de um concurso público para a realização da empreitada acima identificada, o qual culminou com a adjudicação à “Construtora Vila Franca, Ld.ª”, em 24 de Junho de 2002, tendo a respectiva celebração do contrato de empreitada de obras públicas ocorrido em 23 de Julho subsequente.

### Observações

Com base nos elementos analisados, formulam-se as seguintes observações:

1. Nos elementos que serviram de base ao concurso, em particular o projecto, o encargo relativo à montagem, construção, desmontagem e demolição do estaleiro não se encontrava autonomizado, não constituindo um preço contratual unitário, com violação do disposto no artigo 24.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 59/99.

De acordo com o IPPAR, os custos com o estaleiro, embora estando diluídos nos preços unitários, representavam cerca de 20% do valor da empreitada, conforme se refere na memória descritiva e justificativa.

A ausência de autonomização dos custos com a montagem, construção, desmontagem e demolição do estaleiro é susceptível de se repercutir no agravamento dos outros custos da empreitada e, como tal, no resultado financeiro final da empreitada, nomeadamente, em caso de trabalhos a mais a preços contratuais e revisão de preços.

Sobre este aspecto, o IPPAR veio alegar o seguinte:

*“Em primeiro lugar e tal como está previsto na lei cumpre-nos referir que é prática desta Divisão de Obras Conservação e Restauro, nos procedimentos por concursos, pedir a autonomização dos encargos relativos à montagem, construção, desmontagem e demolição de estaleiro.*

*Porém, relativamente a este concurso, verificou-se esta falha que é uma excepção, e não a regra. A necessária autonomização dos encargos com os estaleiros não foi detectada em tempo útil, de modo a permitir a sua correcção, pois a empreitada tinha sido adjudicada e as obras estavam já em curso” (...).*

**1.1.** No decurso dos trabalhos de campo da auditoria, verificou-se que o último auto de medições – auto final – se encontrava acompanhado de um “*auto de passagem para listagem de substituição de preços*”, que consubstanciava a realização de trabalhos a mais a preços contratuais e a preços novos, suportados pela redução do objecto da empreitada.

Verificou-se também que a realização dos trabalhos a mais não foi formalizada como contrato adicional ao contrato de empreitada, conforme obriga o disposto no artigo 26.º, n.º 7, do Decreto-Lei n.º 59/99.

Através da Informação n.º 282/DRL-DO/03, de 22 de Maio, os serviços relataram o seguinte: “*No decurso dos trabalhos a fiscalização detectou existirem graves erros de medições bem como de omissões de projecto. Avaliadas as reais quantidades de trabalhos concluiu-se haver um erro, por defeito, no valor de € 128.460,21. Esta quantia é equivalente a 22,95% do valor de adjudicação (...)*” pelo que, sendo superior ao limite de 15% fixado no artigo 45.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 59/99 “*(...) é necessário fundamentar e instruir a proposta de adjudicação adicional com um estudo realizado por entidade externa e independente*”. Acrescenta ainda a mesma Informação: “*A empreitada em análise tem como objecto um conjunto de diferentes telhados do Palácio de Queluz. Embora a intervenção em todos esses telhados seja de extrema importância, é tecnicamente possível retirar da empreitada um desses telhados (...) daí resultando um valor final da obra 3,05% inferior ao da adjudicação não envolvendo indemnização ao empreiteiro, deixando uma margem de cerca de 17.091,62€ que pode vir a ser utilizada em trabalhos imprevistos (...)*”. A supressão dos referidos trabalhos foi autorizada em 26 de Maio de 2003 pelo Presidente em regime de substituição.

Posteriormente e na sequência da Informação e autorização acima mencionadas, foi elaborada a Informação n.º 740/DRL-DO/03, de 27 de Novembro, relativa à substituição da listagem dos trabalhos apresentados a concurso pela listagem dos trabalhos executados e/ou a executar, reflectindo a “*retirada da empreitada do Módulo 8 (cobertura da Sala dos Embaixadores)*” e os trabalhos a mais a preços contratados, relativos a erros de medição, e a preços acordados, decorrentes de omissões do projecto posto a concurso, resultando um saldo final no contrato de empreitada de €313,46. Esta substituição de trabalhos foi autorizada em 8 de Dezembro de 2003 pelo Presidente do IPPAR.

Consta ainda do Relatório de Fecho de Contas, elaborado pela fiscalização em 27 de Fevereiro de 2004, que logo no início da empreitada a fiscalização foi confrontada com uma grande divergência entre as medições postas a concurso e as apresentadas pelo empreiteiro, o que levou a novas medições. O volume de erros e as omissões do projecto “*(...) eram muito significativos e colocavam sérios problemas à integridade financeira da empreitada (...)*”, tendo o dono da obra proposto que “*(...) não se executasse os trabalhos referentes ao Módulo n.º 8, ficando a empreitada deste modo, com uma margem de segurança suficiente para encaixar as verbas referentes a erros e omissões*”. Explica-se ainda no Relatório que “*(...) esta empreitada fecha sem trabalhos a mais, o que não significa que eles não existiram (...)*”.

Conclui-se, pelas razões acima transcritas, que o dono da obra (IPPAR) suprimiu do objecto desta empreitada determinados trabalhos, nomeadamente o módulo 8 (cobertura sobre a sala dos Embaixadores), de forma a conter o custo final da empreitada dentro do valor contratualmente fixado.

Por conseguinte, foi reduzido o objecto da empreitada, o que transforma a obra em algo de diferente daquilo que foi submetido a concurso, violando os princípios da concorrência e da estabilidade acolhidos pelos artigos 10.º e 14.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, aplicáveis às empreitadas de obras públicas por força do disposto no artigo 4.º do mesmo diploma legal.



Tendo sido reduzido o objecto da empreitada, tornava-se necessário apurar o respectivo preço final resultante do abatimento do valor correspondente à contraprestação suprimida, a fim de apurar se os trabalhos adicionais respeitaram o limite de 25% imposto pelo artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 59/99.

Ora os elementos constantes do processo não permitiram calcular com segurança o exacto valor correspondentes aos trabalhos suprimidos (módulo 8) porque os trabalhos e respectivas medições postas a concurso não se encontravam formulados por módulos da cobertura do Palácio e, portanto, a proposta apresentada pelo empreiteiro também não diferenciava, nos artigos e quantidades dos trabalhos, os referidos módulos.

Todavia, se, por um lado, não foi possível determinar o valor exacto dos trabalhos suprimidos a abater ao valor inicial da empreitada, por outro, a proposta de substituição da listagem de trabalhos e o mapa explicativo da proposta de substituição apresentados pelo empreiteiro possibilitaram determinar os seguintes valores correspondentes aos trabalhos a preços contratuais, aos trabalhos a mais a preços contratuais e aos trabalhos a mais a preços acordados:

(em euros)

Trabalhos a preços contratuais (quantidades previstas no concurso)	Trabalhos a mais a preços contratuais (quantidades a mais)	Trabalhos a mais a preços acordados (trabalhos de espécie diferente dos previstos)
375 569,05	77 012,36	106 994,96
<b>Percentagem de trabalhos a mais</b>	$(77\ 012,36 + 106\ 994,96) = 184\ 007,32 / 375\ 569,05 = 49\%$	
<b>Total Geral</b>	<b>559 576,37</b>	

Verifica-se, assim, que os trabalhos a mais decorrentes de erros de medições e de omissões do projecto posto a concurso ascenderam a €184.007,32, representando 49% em relação aos trabalhos previstos e executados, o que excede o limite de 25% fixado no n.º 1 do artigo 45.º do Decreto-Lei n.º 59/99.

No que toca concretamente aos trabalhos a mais, o IPPAR justificou, nas suas alegações, que o concurso foi lançado tendo por base uma avaliação técnica que não suscitou, naquele momento, quaisquer dúvidas quanto à valia e correcção do projecto, as quais apenas vieram a surgir no decurso da obra, quando “(...) a fase em que os trabalhos se encontravam já não permitia, sequer, qualquer recuo ou até a admissão da sua suspensão (...)” sob pena de comprometer a conservação e restauro das coberturas, reconhecendo-se, no entanto, que “(...) neste caso concreto os erros tinham ido para além do que seria admissível”.

Assim, o IPPAR optou “por não realizar as obras no mencionado módulo 8” já que “por força dos erros técnicos do projecto” os trabalhos a mais “ultrapassariam em muito o valor limite fixado na lei (...) ou seja, verificou-se a denominada redução do objecto do contrato, mas de uma forma quantitativa e não qualitativa, por termos entendido ser a melhor maneira de salvaguardar o imóvel e defender o interesse público”.

**1.2.** Na sequência da Informação 258/DRL-DO/04, de 26 de Março, foi autorizada, por despacho de 19 de Maio de 2004 da Vice-Presidente, a revisão de preços da empreitada em relação ao período entre 31 de Janeiro e 30 de Setembro de 2003, no montante de €17.577,19.

A revisão de preços foi calculada sem considerar o disposto nos artigos 6.º e 7.º do Decreto-Lei n.º 348-A/86, de 16 de Outubro, aqui aplicável. Em particular, incluíram-se na revisão de preços os montantes relativos a trabalhos a mais com preços acordados, reportando-os ao mês anterior à data limite fixada para entrega das propostas e não à data em que esses preços foram estabelecidos, resultando daí um pagamento em excesso.

Referiu-se no relato que, tratando-se, no entanto, de revisão provisória, deveria o IPPAR proceder à quantificação dos trabalhos realizados com preços contratuais e rectificar o cálculo da revisão de preços da empreitada de reparação de coberturas com base nos índices entretanto publicados.

Sobre este assunto, o IPPAR, nas suas alegações, confirmou a observação da auditoria e comunicou que iria proceder ao apuramento da revisão de preços de toda a empreitada, com exclusão dos trabalhos com preços novos e dedução dos trabalhos a menos, com observância do regime legal aplicável, nos termos seguintes:

*“Neste momento ainda não se encontra estabelecida a revisão definitiva de preços. Na verdade, foi elaborado um estudo de revisão de preços, parcial e provisória, no valor de €17.577,19, com base em elementos constantes nos autos de medição, em número de nove, os quais no seu conjunto apresentavam um estudo de revisão de preços com trabalhos a mais, a preços contratuais, no valor acumulado de €477.943,21.*

*Relativamente ao Auto de Medições n.º 10 (auto final do acerto de contas), este apresenta uma estrutura composta por trabalhos com os seguintes valores.*

- *trabalhos a preço de contrato: ..... €453.906,00*
- *trabalhos a preços novos: ..... €106.994,57*
- *trabalhos a menos devidos a acertos de medições: €58.397,03*

*Tendo em conta o exposto (...) de que não se encontra efectuada a revisão definitiva dos preços, de acordo com o disposto no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 348/86, de 16 de Outubro, havendo lugar a trabalhos a menos, situação configurada neste caso em análise, os valores apurados, para além de serem deduzidos do cronograma financeiro da empreitada, vão ser igualmente subtraídos dos autos de medição, o que ficará expresso no auto definitivo de medições.*

*Nestes termos e em conformidade com o atrás exposto vamos proceder, de acordo com as normas referidas do Decreto – Lei n.º 348/86, de 16 de Outubro, elaborar o estudo de revisão de preços total e definitivo relativo a esta empreitada atendendo-se aos seguintes itens:*

*A – Total dos trabalhos a preços contratuais*

*€438.243,25 (quatrocentos e trinta e oito mil duzentos e quarenta e três euros e vinte e cinco cêntimos), apurados de acordo com o seguinte:  
€501.179,34 + €4.539,06 - €58.397,03*

*Estes números correspondem ao valor total dos trabalhos contratuais até ao auto n.º 9 de medição, acrescidos do valor dos trabalhos a preços de contrato nos termos do auto de medições n.º 10 a que se subtraem os trabalhos em consequência da correcção de medições (trabalhos a menos).*

*Os trabalhos a mais a preços acordados (preços novos) têm o valor de €106.994,57 (cento e seis mil novecentos e noventa e quatro euro e cinquenta e sete cêntimos) [13].”*

A não autonomização dos custos de montagem, construção, desmontagem e demolição do estaleiro, em contravenção ao disposto no artigo 24.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 59/99, e a substituição de trabalhos a preços contratuais por trabalhos com preços acordados, em percentagem tão elevada, inviabilizam a apreciação da repercussão dessa omissão no resultado financeiro final da empreitada.

---

<sup>13</sup>O valor de €106.994,57 referido pelo IPPAR para os trabalhos a mais a preços acordados confirma o valor de €106.994,96 apurado na auditoria, devendo-se a diferença a arredondamentos.



### **1.3. Conclusões:**

Ao suprimir os trabalhos respeitantes ao módulo 8 das coberturas do PNQ, o IPPAR reduziu o objecto do contrato, o que é susceptível de violar os princípios da concorrência e da estabilidade consignados nos artigos 10.º e 14.º do Decreto-Lei n.º 197/99, aplicáveis às empreitadas de obras públicas por força do disposto no seu artigo 4.º.

A ausência de autonomização dos encargos com o estaleiro (montagem, construção, desmontagem e demolição) é susceptível de alterar os custos finais da empreitada, no caso de haver lugar a trabalhos a mais e revisão de preços, o que se veio a materializar, conforme atrás relatado.

A não fixação desses custos de estaleiro, ao repercutir-se no resultado financeiro final, viola o disposto no artigo 24.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 59/99, fazendo incorrer o responsável em eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

A não formalização dos trabalhos a mais como contrato adicional ao contrato de empreitada viola a disposição constante do artigo 26.º, n.º 7, do Decreto-Lei n.º 59/99, configurando-se como uma eventual infracção financeira sancionatória, susceptível de fazer incorrer o seu responsável em responsabilidade financeira, conforme previsto no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97.

Em consequência da ausência de formalização da execução dos trabalhos a mais, não houve lugar à fiscalização prévia do TC, o que também é susceptível de violar a previsão do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 54/03, de 28 de Março (execução orçamental para 2003), e, por conseguinte, gera eventualmente responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97.

**2.** No concurso para adjudicação da empreitada em análise não foi fixado nem publicitado o preço base. A fixação e a publicitação do preço base (ou do valor estimado do contrato) é um dos elementos essenciais do concurso, pois, com este elemento, ficam os potenciais concorrentes a saber que a proposta a apresentar se não pode afastar muito, em termos de preço, do valor ali fixado, sob pena de, por imposição legal, não poder vir a ser adjudicada nos termos do artigo 107.º, n.º 1, alínea b), do Decreto-Lei n.º 59/99.

Ao não fixar um preço base para o concurso, o IPPAR tornou inviável a aplicação do disposto na citada norma legal, configurando-se tal omissão como uma possível violação de norma financeira susceptível de afectar o resultado financeiro do contrato, incorrendo o responsável em eventual responsabilidade financeira sancionatória prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97.

Sobre esta questão, o IPPAR informou que a menção do preço base das empreitadas passou a constituir prática habitual a partir do conhecimento do teor dos Acórdãos proferidos pelo Tribunal de Contas, n.ºs 53 e 83/2002, de 2 de Junho e 22 de Outubro, respectivamente.

**3.** Os critérios de adjudicação da empreitada, fixados pelo dono da obra, foram os seguintes:

Valia técnica – 60%;

Preço – 40%.

O factor “valia técnica” subdividiu-se em subfactores, entre os quais o “valor técnico atribuído às obras de natureza similar nos últimos 3 anos”, a ponderar em 30%. O anúncio, subscrito pelo Presidente do IPPAR, e as restantes peças esclarecem que esta ponderação não foi contabilizada pela Comissão de Abertura das Propostas, com o que se pretende dizer que o valor técnico atribuído às obras de natureza similar não foi considerado na fase de avaliação da capacidade financeira, económica e técnica dos concorrentes.

A inclusão de um subfactor de natureza curricular em sede de avaliação de propostas é formalmente proibida, nos termos do disposto no artigo 100.º do Decreto-Lei n.º 59/99 que estabelece: “Na análise das propostas a Comissão não poderá, em caso algum, ter em consideração, directa ou indirectamente, a aptidão dos concorrentes”. A aptidão dos concorrentes é verificada em sede de avaliação da capacidade dos concorrentes, numa fase anterior à da avaliação das propostas (artigo 98.º do mesmo diploma legal).

A inclusão na fase de análise de propostas de factores directamente relacionados com a aptidão dos concorrentes viola a supra mencionada norma do Decreto-Lei n.º 59/99 e é susceptível de alterar o resultado do concurso e, portanto, o custo da empreitada, podendo configurar uma eventual infracção financeira de natureza sancionatória, nos termos previstos no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97.

No tocante a este assunto, o IPPAR justificou, em alegações, a avaliação dos *curricula* dos responsáveis pela empreitada, em sede de avaliação de propostas, da seguinte forma:

*“Era procedimento habitual na DRL – DOCR, a avaliação dos curricula dos responsáveis pela empreitada (director e encarregado) pois, a este raciocínio estava subjacente a ideia de que a intervenção em imóveis integrantes do Património Nacional, a experiência era um requisito indispensável e pessoal, e por isso, a afectação de técnicos com experiência em intervenções em edifícios históricos às empreitadas, constituía um factor de valorização da própria proposta.*

*(...)*

*Com este raciocínio temos obtido o visto prévio do Tribunal de Contas – o que também sucedeu na presente empreitada”<sup>14</sup>.*

---

<sup>14</sup> Mais precisamente, o contrato em causa foi visado tacitamente em 20/11/02.



### 4.3.2 – Tratamento de Conservação e Restauro da Sala do Trono

**Quadro 4 – Ficha técnica do Tratamento de Conservação e Restauro da Sala do Trono**

(em euros)

Contrato	Procedimento	Início	Termo	Adjudic.	Despesa Contratual anualizada		
					2002	2003	Sub total
N.º 667/REDI	Concurso Público Internacional n.º196-L/S/01	7/3/02	23/11/02	OCRE	339 042,65	31 706,88	370 749,53
Adicional N.º 1 667/REDI	Ajuste directo Trabalhos complementares	21/10/02	21/2/03	-	-	37 206,81	37 206,81
<b>Total</b>							<b>407 956,34</b>

- ✓ Natureza e extensão dos trabalhos – Tratamento de conservação e restauro da Sala do Trono do PNQ, restabelecendo a integridade física e estética da Sala, com acabamentos de alta qualidade ao nível técnico e artístico;
- ✓ Modo de retribuição da prestação de serviços – 15% com a adjudicação; restantes 85% em pagamentos mensais, de acordo com os mapas de medições;
- ✓ Valor da adjudicação:
  - Contrato principal – €366.752,94 (€313.464,05 + IVA à taxa de 17%, no valor de €53.288,89) Existe uma diferença de €3,99, relativa à alteração da taxa do IVA;
  - Contrato adicional – €37.206,81 (€31.266,23 + IVA à taxa de 19%, no valor de €5.315,26);
- ✓ Financiamento nacional (38%) e financiamento comunitário POC (62%);
- ✓ Fiscalização prévia do TC:
  - Contrato principal – Processo de visto n.º 682/02, de 19/3; homologado conforme em 23/4/02;
  - Contrato adicional – Processo de visto n.º 2488/02, de 26/9, homologado conforme em 8/10/02;
- ✓ Normas aplicáveis – Decreto-Lei n.º 197/99.

#### Observações

A análise dos documentos relativos ao processo de contratação e dos elementos respeitantes à execução financeira do contrato, complementados com os esclarecimentos prestados no decurso da auditoria, permite concluir que foram respeitadas as normas procedimentais aplicáveis e que os pagamentos foram efectuados com observância dos princípios e regras adequadas.

### 4.3.3 – Estudo para a recuperação do sistema de água do Jardim

**Quadro 5 – Ficha técnica do Estudo para a recuperação do sistema de água do Jardim**

(em euros)

Contrato	Procedimento	Prazo de execução	Adjudicatário	Despesa Contratual anualizada			
				2001	2003	Sub total	
Protocolo 26/7/01	Ajuste directo	8 Meses	UNINOVA	14 298,04	43 627,38	57 925,42	
Adicional	Ajuste directo	-	-	-	19 040,00	19 040,00	
<b>Total</b>							<b>76 965,42</b>

- ✓ Âmbito do estudo – Elaboração de um estudo de investigação conducente à definição de uma solução de engenharia de utilização racional da água dentro do Jardim do PNQ que preveja a recuperação do sistema de captação de distribuição de água;
- ✓ Modo de retribuição – 4 prestações iguais (25% cada), a primeira com a assinatura do protocolo e as restantes com a entrega dos elementos respeitantes às fases do trabalho:
  - Levantamento da informação de campo e topografia;
  - Investigação, diagnóstico e solução. Elaboração do relatório preliminar;
  - Elaboração do relatório definitivo;
- ✓ Valor da adjudicação:
  - Protocolo – € 57 925,42 (€ 48 882,19 + IVA, no valor de € 9 043,23);
  - Adicional – € 19 040,00 (€ 16 000 + IVA, no valor de € 3 040);
- ✓ Financiamento nacional (38%) e financiamento comunitário POC (62%).

## Observações

Em 27 de Julho de 2001 foi celebrado entre o IPPAR e o UNINOVA – Instituto de Desenvolvimento de Novas Tecnologias<sup>15</sup> um protocolo através do qual o segundo outorgante se comprometeu, com a colaboração do primeiro, a elaborar um estudo relativo à recuperação do sistema interno de distribuição de água nos Jardins do PNQ.

Os trabalhos objecto do protocolo abarcaram o levantamento, cadastragem e estudo dos sistemas de abastecimento de água e, subsequentemente, a concepção de solução integrada que assegurasse as necessidades actuais do conjunto monumental, fixando critérios e metodologias que pudessem constituir referência para intervenções futuras de natureza idêntica. Os objectivos e âmbito dos trabalhos encontram-se especificados em anexo ao protocolo.

De acordo com a natureza dos trabalhos que o UNINOVA se propunha realizar e com a relação sinalagmática consignada no protocolo, pode afirmar-se que se está perante um verdadeiro contrato, não obstante a designação de “protocolo”, e, como tal, sujeito ao regime jurídico constante do Decreto-Lei n.º 197/99.

1. A celebração do protocolo foi autorizada por despacho do Presidente do IPPAR, datado de 26 de Julho de 2001, com base na Informação 693/DRL-DO/01, de 11 de Julho, em que se propunha a assinatura do protocolo.

O ajuste directo encontra-se baseado no facto de o UNINOVA ter desenvolvido alguns estudos na mesma área do PNQ<sup>16</sup>, sendo o único que oferecia as condições exigidas, tudo com fundamento na alínea d) do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, conforme parecer exarado na supra citada Informação e subscrito pelo Chefe da Repartição de Contabilidade.

De acordo com a invocada norma, o ajuste directo pode ter lugar, independentemente do valor, quando, por motivos de aptidão técnica ou artística ou relativos à protecção de direitos de autor, os serviços apenas possam ser executados por um fornecedor determinado.

No caso em apreço não se verifica nenhuma das situações previstas, pelo que o IPPAR deveria ter procedido ao lançamento do procedimento adequado em função do valor dos trabalhos (consulta prévia).

2. Em 30 de Maio de 2003, o UNINOVA comunicou ao IPPAR que tinha de ampliar o estudo devido à necessidade de uma intervenção no reservatório do Miradouro (conservação e restauro da Mina do Pendão, especialmente devido a intervenções da CM de Sintra, na sequência dos trabalhos da REFER na estação de Queluz, os quais produziram a destruição de parte do aqueduto) e à implementação de um sistema de tratamento de água, devido ao teor de ferro na água do furo AC2, cujo valor ascendia a €16.000, IVA excluído.

---

<sup>15</sup> Instituição de utilidade pública sem fins lucrativos.

<sup>16</sup> Contrato n.º 225/REPO, de 5 de Novembro de 1993, relativo ao “Estudo para a recuperação da qualidade da água para a utilização interna no Jardim de Queluz”.



Os trabalhos suplementares foram autorizados ao abrigo do artigo 86.º, alínea e), subalínea i), do Decreto-Lei n.º 197/99<sup>17</sup>, pela Vice-Presidente, em 30 de Junho de 2003 (Informação 318/DRL-DO/03 de 16 de Junho). Os trabalhos adicionais não foram formalizados como adicional ao protocolo.

**3.** Verificou-se que o estudo objecto do protocolo consistiu, de facto, na elaboração do projecto de execução e orçamentação da empreitada de reabilitação do sistema de abastecimento de água aos Jardins do PNQ, tendo servido de base ao lançamento do concurso de adjudicação da empreitada de obra pública com a mesma designação.

Constatou-se também que o projecto foi elaborado pela Grafermonte – Consultadoria, Projecto e Investigação, Ld.ª.

A explicação para tal facto residiu, segundo o IPPAR, na circunstância de o coordenador técnico e científico do projecto por parte do UNINOVA ter sofrido problemas de saúde originados por um acidente, o que causou atrasos na realização global do estudo, tendo levado o UNINOVA à subcontratação da empresa Grafermonte.

Em alegações, o IPPAR invocou que o ajuste directo ao UNINOVA “(...) teve como base a convicção de que aquela entidade sem fins lucrativos estava em condições de prestar um serviço que um gabinete de projecto privado não poderia prestar em condições económicas viáveis, pois que, nesta situação concreta era necessário um estudo sem possível previsão do tempo a ser utilizado, na medida em que tínhamos a noção de que ficaríamos dependentes de uma morosa investigação histórico-científica da situação existente, envolvendo meios técnicos qualificados, já que estava em causa um sistema hidráulico construído no século XVIII (...)”.

No entanto, o IPPAR admite que “seja discutível a decisão de celebrar um ajuste directo com o Uninova com base na alínea d), do n.º 1, do artigo 86.º, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, mas é seguro que essa decisão foi tomada com a plena convicção de que essa era a melhor solução, quer do ponto de vista financeiro, quer (sobretudo) do ponto de vista técnico”.

A subcontratação da Grafermonte, “resultado de um entendimento entre as partes, o Uninova e o IPPAR, de modo a resolver o problema” (da ausência prolongada do coordenador do projecto) teve subjacente o “(...) facto de ter como orientador científico o Sr. Professor Telmo Dias Pereira da Universidade de Coimbra, o qual também merecia a confiança do IPPAR (...)”.

#### **4. Conclusões:**

O ajuste directo do estudo para a recuperação do sistema de água do Jardim ao UNINOVA, alicerçado no facto de a instituição ser a única entidade que oferecia as condições exigidas, não preenche os requisitos insertos na alínea d) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, uma vez que, como sucedeu e ficou provado, outros prestadores podiam realizar os trabalhos objecto do protocolo.

A omissão da realização do procedimento adequado em função do valor do estudo – consulta prévia a pelo menos 5 locadores ou fornecedores – em contravenção ao disposto no artigo 81.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 197/99, é susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, conforme previsto no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97.

**5.** As vicissitudes ocorridas na execução dos trabalhos objecto do protocolo, designadamente as invocadas pelo IPPAR, reflectiram-se no incumprimento dos prazos parcelares fixados<sup>18</sup>, o que

---

<sup>17</sup>Serviços complementares devido a circunstância imprevista, técnica ou economicamente inseparáveis do contrato inicial.

provocou um deslizamento da execução física que alcançou quase um ano. Com efeito, prevendo-se a conclusão do estudo em 2002 (conforme Informação n.º 693/DRL – DO/01), a aprovação do projecto em que aquele estudo se consubstanciou apenas veio a ocorrer em 2 de Setembro de 2003 (conforme Informação n.º 380/DRL-DO/03).

No que toca à execução financeira do protocolo, para além de reflectir o deslizamento da execução física (atente-se que durante o ano de 2002 não houve lugar a pagamentos), verificou-se que a necessidade de realizar trabalhos adicionais representou um aumento dos custos em relação ao valor inicial de cerca de 32,7%.

#### 4.3.4 – Empreitada de remodelação das instalações eléctricas

**Quadro 6 – Ficha Técnica da Empreitada de remodelação das instalações eléctricas**

(em euros)

Contrato	Procedimento	Início	Termo	Adjudicatário	Despesa Contratual anualizada	
					2003	Total
Não houve lugar	Ajuste directo, com consulta a 3 entidades	10/4/03	14/8/03	Gouveia Neves e Ventura	29 663,32	29 663,32
Adicional	Ajuste directo	-	-	-	3 861,31	3 861,31
<b>Total</b>						<b>33 524,63</b>

- ✓ Natureza e extensão dos trabalhos – remodelação das instalações eléctricas;
- ✓ Modo de retribuição da prestação de serviços – de acordo com os mapas de medições;
- ✓ Valor da adjudicação:
  - Contrato principal – €29.663,32 (€24 927,16 + IVA, no valor de €4.736,16);
  - Contrato adicional – €3.861,31 (€3.244,8 + IVA, no valor de €616,51);
- ✓ Financiamento nacional (38%) e financiamento comunitário POC (62%);
- ✓ Normas aplicáveis – Decreto-Lei n.º 197/99.

#### Observações

Verificou-se que a presente contratação foi precedida do procedimento adequado em função do valor em causa, tendo sido observadas as regras aplicáveis.

No que respeita à execução física e financeira, constatou-se que os trabalhos adicionais, enquadráveis no disposto no artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99, representaram um desvio de cerca de 13% em relação ao valor inicialmente contratado, ficando, ainda assim, abaixo do limite fixado pelo artigo 45.º, n.º 2, do mesmo diploma, tendo dado origem a uma prorrogação do prazo de conclusão dos trabalhos de 12 dias.

Salienta-se ainda que os pagamentos foram efectuados mediante dois autos de medição, um respeitante aos trabalhos inicialmente previstos e outro relativo aos trabalhos adicionais, tendo-se concluído que foram respeitados os procedimentos aplicáveis e observados os princípios e regras adequados.

<sup>18</sup> Levantamento da informação de campo e topografia (3 meses); investigação, diagnóstico e solução, elaboração do relatório preliminar (4 meses); elaboração do relatório definitivo (1 mês). Prazo global de 8 meses, acrescido dos prazos de aprovação pelo IPPAR as 1.ª e 2.ª fases.



### 4.3.5 – Recuperação de bustos em mármore

Quadro 7 – Ficha Técnica da Recuperação de bustos em mármore

(em euros)

Contrato	Procedimento	Prazo execução	Adjudicatário	Despesa Contratual anualizada	
				2003	Total
Não houve lugar	Ajuste directo	4 dias	Compósito	6 529,27	6 529,27

- ✓ Natureza e extensão dos trabalhos – recuperação da colecção de bustos em mármore do largo a sudeste do bosquete sul do Jardim do PNQ, envolvendo os trabalhos inerentes à recuperação de peanhas derrubadas;
- ✓ Modo de retribuição da prestação de serviços – 100% no final dos trabalhos;
- ✓ Valor da adjudicação – € 6 529,27 (€ 5 486,79 + IVA, no valor de € 1 042,49);
- ✓ Financiamento nacional (38%) e financiamento comunitário POC (62%);
- ✓ Normas aplicáveis – Decreto-Lei n.º 197/99.

#### Observações

A adjudicação dos trabalhos em epígrafe foi efectuada à empresa Compósito por ajuste directo, em virtude de se tratar de uma intervenção de emergência surgida na sequência de actos de roubo e vandalismo de que foram alvo alguns bustos e respectivas bases do Jardim do PNQ, com fundamento no artigo 86.º, n.º 1, alínea c), do Decreto-Lei n.º 197/99, que permite o ajuste directo, independentemente do valor, quando por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis, não possam ser cumpridos os prazos ou formalidades previstos para os restantes procedimentos, desde que as circunstâncias invocadas não sejam imputáveis às entidades adjudicantes.

Foi escolhida a empresa Compósito dado que a mesma se encontrava a executar no local outros trabalhos de conservação de esculturas, garantindo-se, assim, a homogeneidade nos critérios de intervenção.

Verificados os requisitos consignados para a escolha do procedimento, constatou-se que foram respeitadas as normas legais aplicáveis e que o pagamento do serviço contratado foi efectuado com observância dos princípios e regras adequadas.

## **5 – EMOLUMENTOS**

Nos termos dos artigos 1.º, 2.º, 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de Agosto, e 3-B/2000, de 4 de Abril, e em conformidade com a nota de emolumentos constante do Anexo II, são devidos emolumentos no montante de €15 516,50, a suportar pelo IPPAR.

## **6 – DETERMINAÇÕES FINAIS**

**6.1.** O presente relatório deve ser remetido:

À Assembleia da República, mais concretamente, ao seu Presidente e às Comissões Parlamentares de Economia e Finanças, de Execução Orçamental e de Educação, Ciência e Cultura – Subcomissão de Cultura;

Ao Governo, mais concretamente, aos Ministros das Finanças e Administração Pública, e da Cultura;

Ao IPPAR – Instituto Português do Património Arquitectónico.

**6.2.** Após a entrega do relatório às entidades referidas, poderá o mesmo ser divulgado pelos meios de Comunicação Social e no *site* do Tribunal, com excepção do Anexo I.

**6.3.** Uma síntese deste relatório deverá ser integrada no Parecer sobre Conta Geral do Estado de 2003, no capítulo relativo aos Investimentos do Plano.

**6.4.** Um exemplar do presente relatório deverá ser remetido ao competente Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos do disposto nos art.ºs 29.º, n.º 4, e 54.º, n.º 4, este último aplicável por força do artigo 55.º, n.º 2, e para os efeitos do art. 57.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

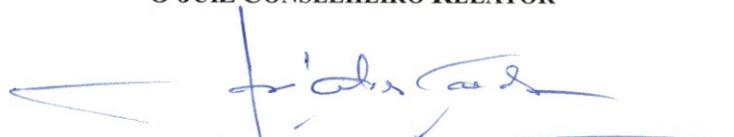


## Tribunal de Contas

---

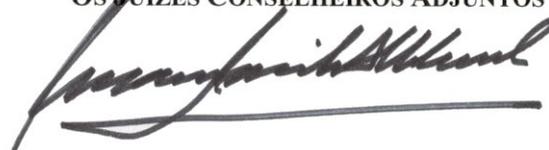
Aprovado em Subsecção da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 25 de Novembro de 2004

### O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR

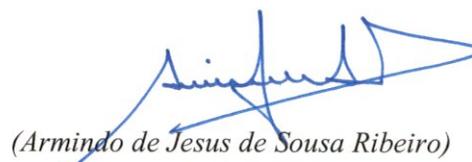


(José Alves Cardoso)

### OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS



(Manuel Raminhos Alves de Melo)



(Armindo de Jesus de Sousa Ribeiro)





## ANEXO II

### Nota de Emolumentos

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

Departamento de Auditoria III

Proc.º n.º 25/04-Audit  
Relatório n.º 36/04-2.ª Secção

Entidade fiscalizada: Instituto Português do Património Arquitectónico (IPPAR)

Entidade devedora: Instituto Português do Património Arquitectónico (IPPAR)

Regime jurídico: AA

AAF

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	Custo Standard <sup>a)</sup>	Unidade Tempo	Receita Própria/ Lucros	
Acções fora da área da residência oficial .....				
Acções na área da residência oficial .....	88,29	422		37 258,38
- 1% s/ Receitas Próprias .....				
- 1% s/ Lucros .....				
Emolumentos calculados				37 258,38
Emolumentos:				
Limite mínimo (VR) <sup>b)</sup> .....				1 551,65
Limite máximo (VR) <sup>b)</sup> .....				15 516,50
Emolumentos a pagar .....				15 516,50

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

b) Art. 10.º, n.º 1 – do RJETC.

O Coordenador da Equipa de Auditoria,





**ANEXO III**

**Resposta da entidade auditada**





Ao  
Departamento de Auditoria III.1  
do Tribunal de Contas  
Ao c/ Dr. Abílio Augusto Pereira de Matos  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 LISBOA

V.Ref.ª Proc. N.º 25/04-Audit. DA III.1

ASSUNTO: Auditoria ao Projecto PIDDAC “Palácio Nacional de Queluz”

Acusando a recepção do ofício n.º 20986 de 26 de Outubro/04 que nos remeteu o relato da auditoria ao Projecto PIDDAC “Palácio Nacional de Queluz” tomámos boa nota das recomendações dele constantes, designadamente nos aspectos administrativo-financeiros e de controlo.

No exercício do contraditório anexa-se a resposta elaborada pela Direcção Regional de Lisboa/Divisão de Obras, Conservação e Restauro, Serviço promotor das acções objecto da auditoria e sobre as quais são feitas observações e recomendações no relato:

- Empreitada da reparação das coberturas;
- Estudo para a recuperação do sistema da água do jardim.

Pelo exposto poder-se-à concluir que, não obstante alguns erros de carácter formal, as soluções tomadas foram de boa fé, sem intenção de prejuízo

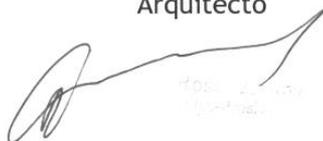
financeiro para o Estado nem violação dos princípios da concorrência e da estabilidade.

No caso específico da menção de preço-base das empreitadas mais informo que a partir do conhecimento do teor dos Acórdãos proferidos pelo Tribunal de Contas sobre esta matéria, nomeadamente os Acórdãos n.ºs 53 e 83/2002 de 2 de Junho e 22 de Outubro, respectivamente, passou a constituir prática habitual do IPPAR.

Com os melhores cumprimentos 

 O Presidente

João Manuel Ribeiro Belo Rodeia  
Arquitecto



DGTC 0911\*04 30930



MINISTÉRIO DA CULTURA



DIRECÇÃO REGIONAL DE LISBOA  
DIVISÃO DE OBRAS CONSERVAÇÃO E RESTAURO

---

## **AUDITORIA AO PROJECTO PIDDAC "PALÁCIO NACIONAL DE QUELUZ" Feita pelo Tribunal de Contas. Relato em Outubro de 2004**

Resposta da DRL – DOCR

### **4.3- Observações de Auditoria**

#### **4.3.1- Empreitada de reparação de coberturas**

##### **4.3.1.1- Justificação**

- 1.1. Em primeiro lugar e tal como está previsto na lei cumpre-nos referir que é prática desta Divisão de Obras Conservação e Restauro, nos procedimentos por concursos, pedir a autonomização dos encargos relativos à montagem, construção, desmontagem e demolição de estaleiro.
- 1.2. Porém, relativamente a este concurso, verificou-se esta falha que é uma excepção, e não a regra. A necessária autonomização dos encargos com os estaleiros não foi detectada em tempo útil, de modo a permitir a sua correcção, pois a empreitada tinha sido adjudicada e as obras estavam já em curso.
- 1.3. Na verdade, a empreitada ora em análise, seguiu os normais procedimentos de encomenda de um projecto a um gabinete de projecto, (THC, Lda) exterior ao IPPAR.

### **Trabalhos a mais**

- 1.1.1. De seguida, o concurso foi lançado tendo por base aquela avaliação técnica, e naquele momento, a análise não nos suscitou quaisquer dúvidas quanto à valia e correcção do projecto.

Palácio Nacional da Ajuda - 1349-021 Lisboa  
TEL: 213 631 677 / 213 636 179 / 213 637 250 / 213 636 754 - TELEFAX: 213 637 650 - Nº DE PESSOA  
COLECTIVA: 501492275

- 1.1.2. Foi já durante o decurso da obra que começaram a surgir indícios de erros de medição e de avaliação, posteriormente confirmados à medida que a obra avançava. (Acrescento que não é tecnicamente possível, sem se iniciar a intervenção no local, fazer um diagnóstico das patologias que se vão reparar que não tenha margens de erros aceitáveis, se bem que neste caso concreto os erros tinham ido para além do que seria admissível).
- 1.1.3. Pese embora a gravidade dos erros e omissões detectados, a fase em que os trabalhos se encontravam já não permitia, sequer, qualquer recuo ou até a admissão da hipótese da sua suspensão, a fim de se fazer uma correcta reavaliação quer do custo quer das medições, dos materiais e dos processos técnicos, pois tal suspensão teria efeitos danosos a nível da conservação e restauro das coberturas.
- 1.1.4. Também nesta etapa do processo se colocou a questão de que a conclusão das reparações já iniciadas, por força dos erros técnicos do projecto, não iria permitir que se iniciassem as obras no módulo 8, sem que se recorresse aos "trabalhos a mais" os quais ultrapassariam em muito o valor limite fixado na lei.
- 1.1.5. Optámos assim, por não realizar as obras no mencionado módulo 8 e concluir com qualidade as obras já iniciadas, pois a melhor solução sob o ponto de vista da engenharia e da arquitectura era terminar os trabalhos de restauro dos restantes módulos.
- 1.1.6. A estas considerações de carácter técnico acresceu a preocupação de conter os encargos financeiros do Estado dentro dos limites orçamentados para este concurso, e por força dos erros e omissões detectados em obra, a conclusão de toda a obra iniciada já teria custos acima dos inicialmente orçamentados.

**Em conclusão:**



MC

MINISTÉRIO DA CULTURA



DIRECÇÃO REGIONAL DE LISBOA  
DIVISÃO DE OBRAS CONSERVAÇÃO E RESTAURO

- 1.1.7. Tendo presente que no momento destas tomadas de decisão as obras estavam a decorrer, com todos os riscos e dificuldades inerentes a esta actividade e tendo também presente que entendemos que a suspensão das obras, pelo tempo necessário à integral regularização do concurso, era uma decisão tecnicamente inaceitável naquela situação, por pôr em risco a integridade dos tectos cuja construção remonta há pelo menos 200 anos, a solução escolhida foi conformada pela necessidade de terminar as obras começadas, não se reparando o módulo 8.
- 1.1.8. Ou seja, verificou-se a denominada redução do objecto do contrato, mas de uma forma quantitativa e não qualitativa, por termos entendido ser a melhor maneira de salvaguardar o imóvel e defender o interesse público.
- 1.1.9. O valor da empreitada foi integralmente consumido na reparação das coberturas.
- 1.1.10. Julgamos assim que não houve qualquer intenção de violar o princípio da concorrência, dado que a natureza da empreitada permaneceu inalterada no que se refere ao preço
- 1.1.11. Após a leitura do relatório dos Senhores Auditores constatámos ter cometido erros de carácter formal mas, naquelas circunstâncias precisas em que ocorreram os factos em análise, as soluções foram tomadas de boa - fé e tendo em conta a prossecução e defesa do interesse público.
- 1.1.12. Na verdade, em nosso entender, não resultou prejuízo financeiro para o Estado e a decisão de suspender as obras, de acordo com a nossa avaliação, seria bem mais prejudicial, tendo em conta que estávamos a intervir num Monumento Nacional.

## **1.2. Dos Preços da empreitada**

### **1.2.1. Preço base**

Palácio Nacional da Ajuda-1349-021 Lisboa  
TEL: 213631677 / 213636179 / 213637250 / 213636754 - TELEFAX: 3637650  
Nº DE PESSOA COLECTIVA: 501492275

1.2.1.1. A fixação e publicitação do preço base do concurso, actualmente prática habitual da DRL – DOCR, era considerada à data da empreitada em análise, como susceptível de provocar efeitos negativos tais como o inflacionamento dos preços, a que acresce no caso a dificuldade em fazer uma estimativa do valor de custo do projecto.

### 1.3. Revisão dos preços

1.3.1. Neste momento ainda não se encontra estabelecida a revisão definitiva de preços. Na verdade, foi elaborado um estudo de revisão de preços, parcial e provisória, no valor de €175.577,19, com base em elementos constantes nos autos de medição, em número de nove, os quais no seu conjunto apresentavam um estudo de revisão de preços com trabalhos a mais, a preços contratuais, no valor acumulado de € 477.943,21.

1.3.2. Relativamente ao Auto de Medições nº 10 (auto final do acerto de contas), este apresenta uma estrutura composta por trabalhos com os seguintes valores.

- trabalhos a preço de contrato: ..... € 453.906,00
- trabalhos a preços novos: ..... € 106.994,57
- trabalhos a menos devidos a acertos de medições: € 58.397,03

1.3.3. Tendo em conta o exposto no número 1.3.1, de que não se encontra efectuada a revisão definitiva dos preços, de acordo com o disposto no artigo 7º do Decreto-Lei nº 348/86, de 16 de Outubro, havendo lugar a trabalhos a menos, situação configurada neste caso em análise, os valores apurados, para além de serem deduzidos do cronograma financeiro da empreitada, vão ser igualmente subtraídos dos autos de medição, o que ficará expresso no auto definitivo de medições.



MINISTÉRIO DA CULTURA



DIRECÇÃO REGIONAL DE LISBOA  
DIVISÃO DE OBRAS CONSERVAÇÃO E RESTAURO

1.3.4. Nestes termos e em conformidade com o atrás exposto vamos proceder, de acordo com as normas referidas do Decreto - Lei nº 348/86, de 16 de Outubro, elaborar o estudo de revisão de preços total e definitivo relativo a esta empreitada atendendo-se aos seguintes itens:

A - Total dos trabalhos a preços contratuais

**€ 438.243,25** (quatrocentos e trinta e oito mil duzentos e quarenta e três euros e vinte e cinco cêntimos), apurados de acordo com o seguinte:

€ 501.179,34 + € 4.539,06 - € 58.397,03

Estes números correspondem ao valor total dos trabalhos contratuais até ao auto nº 9 de medição, acrescidos do valor dos trabalhos a preços de contrato nos termos do auto de medições nº 10 a que se subtraem os trabalhos em consequência da correcção de medições (trabalhos a menos).

#### Em conclusão

Os trabalhos a mais a preços acordados (preços novos) têm o valor de € 106.994,57 (cento e seis mil novecentos e noventa e quatro euro e cinquenta e sete cêntimos).

### **1.4. Critérios de avaliação**

1.4.1. Era procedimento habitual na DRL – DOCR, a avaliação dos *curricula* dos responsáveis pela empreitada (director e encarregado) pois, a este raciocínio estava subjacente a ideia de que a intervenção em imóveis integrantes do Património Nacional, a experiência era um requisito indispensável e pessoal, e por isso, a afectação de técnicos com experiência em intervenções em edifícios históricos às empreitadas, constituía um factor de valorização da própria proposta.

1.4.2. Com este procedimento estávamos convictos de não estar a pôr em causa a capacidade do concorrente para



executar a empreitada e nem mesmo de estar a hierarquizar os concorrentes enquanto empresas mas apenas a relativizar a qualidade das propostas.

- 1.4.3. Com este raciocínio temos obtido o visto prévio do Tribunal de Contas – o que também sucedeu na presente empreitada.

## **2. Contrato adicional**

As posteriores empreitadas, da DOCR passaram a exigir a discriminação dos preços relativos ao estaleiro, tal como está previsto na legislação concursal.

Sobre a falta procedimental concretamente mencionada nesta auditoria, relativa à celebração de um contrato adicional que previsse as alterações decorrentes da não inclusão dos valores do estaleiro, esta decorre do facto de termos assumido que estes preços tinham sido diluídos pelos itens da proposta apresentada e não previmos, sequer, a inclusão pelo empreiteiro de qualquer valor adicional relativo a este assunto

Ora, não havendo tal previsão, demos como assente a estabilidade do preço.

Na verdade desta omissão só resultaria qualquer efeito se tivesse havido qualquer correcção dos preços contratuais a incluir “ex novo” esta verba, o que não aconteceu.

Como tal, não houve acto adicional decorrente desta omissão, com reflexos no valor da empreitada e como tal sujeito a visto prévio do Tribunal de Contas.

### **4.3.3- Estudo para a recuperação do sistema de água do Jardim**

1. A decisão de celebrar um Protocolo com o Uninova com o objectivo de se proceder ao estudo acima referido, teve como base a convicção de que aquela entidade sem fins lucrativos estava em condições de prestar um serviço que um gabinete de



DIRECÇÃO REGIONAL DE LISBOA  
DIVISÃO DE OBRAS CONSERVAÇÃO E RESTAURO

MC

MINISTÉRIO DA CULTURA

projecto privado não poderia prestar em condições económicas viáveis, pois que, nesta situação concreta era necessário um estudo sem possível previsão do tempo a ser utilizado, na medida em que tínhamos a noção de que ficaríamos dependentes de uma morosa investigação histórico-científica da situação existente, envolvendo meios técnicos qualificados, já que estava em causa um sistema hidráulico construído no século XVIII.

2. Na realidade essa investigação foi feita e o estudo só não foi concluído pelo Uninova porque na sequência de um acidente que provocou a sua ausência prolongada, o Sr. Professor David Pereira - Coordenador do Projecto - se viu impedido de o concluir integralmente.
3. A solução encontrada foi resultado de um entendimento entre as partes, o Uninova e o IPPAR, de modo a resolver o problema - pois estando em causa um estudo já iniciado, pareceu-nos razoável prosseguir sob orientação do UNINOVA, embora com outro coordenador científico, por impossibilidade absoluta do Prof. David Pereira assumir sozinho a liderança do projecto. Pareceu-nos ser a melhor solução para conclusão do estudo de suporte para a elaboração do caderno de encargos e lançamento da respectiva obra.
4. O acidente grave e ausência prolongada do Prof. David Pereira estão na origem da não celebração do Protocolo e da adopção do ajuste directo já que decorreram meses antes que percebêssemos da impossibilidade de prosseguir com as determinações iniciais.
5. Deste modo, o Uninova sub-contratou a Grafermonte, Lda., não pelo facto de se tratar de um gabinete de projecto, mas pelo facto de ter como orientador científico o Sr. Professor Telmo Dias Pereira da Universidade de Coimbra, o qual também merecia a confiança do IPPAR. Assim, verificou-se uma continuidade na metodologia delineada desde o início do processo, isto é, a de envolver a comunidade científica na elaboração deste estudo inédito em Portugal, que consistiu essencialmente no restauro de um sistema hidráulico de captação e distribuição de água original do século XVIII.



6. Com esta sub-contratação foi possível concluir o estudo objecto do pretendido Protocolo e posterior ajuste directo, sob a orientação do Uninova.

### Conclusões

- a) Admite-se que seja discutível a decisão de celebrar um ajuste directo com o Uninova com base na alínea d), do nº 1, do artigo 86º, do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho, mas é seguro que essa decisão foi tomada com a plena convicção de que essa era a melhor solução, quer do ponto de vista financeiro, quer (sobretudo) do ponto de vista técnico.
- b) Os trabalhos a mais celebrados com o Uninova num montante equivalente a 32,7% do valor inicial, resultaram da necessidade de actualizar levantamentos e estudos face às alterações verificadas in situ, situando-se abaixo do limite legal de 50% imposto pelo nº 2 do artigo atrás referido.