

Secção: 1ª S/PL

Data: 04/ 01/2022

Recurso: 2/2021

Processos: 3325, 3328, 3329,
3331 e 3333 a 3336/2020

RELATORA: Conselheira Sofia David

RO n.º 2/2021

Descritores: art.º 42.º, n.º 2, do CCP; art.º 135.º, n.º 2, do CCP; manifesta simplicidade das prestações; manifesta simplicidade dos trabalhos.

Sumário:

I- O legislador do Código de Contratos Públicos (CCP) quando se refere a “*prestações*” no art.º 42.º, n.º 2, do CCP, ou a “*trabalhos*” no art.º 135.º, n.º 2, do mesmo Código, em ambos os casos, refere-se às obrigações que decorrem do contrato a celebrar;

II- No artigo 135.º, n.º 2, do CCP, o legislador refere-se a “*trabalhos*” enquanto sinónimo de “*prestações*”, por aí se referir mais especificamente às obrigações (principais) que decorrem para os concorrentes de um contrato de empreitada de obras públicas;

III- O escopo de ambas as normas é flexibilizar a regra geral e permitir à entidade adjudicante adaptar os formalismos às circunstâncias concretas da contratação que, por natureza, não justifica a severidade da norma geral (constante do art.º 42.º, n.ºs 1, e 3 a 12 e do art.º 135.º, n.º 1, do CCP);

IV- Porém, o legislador só permite o uso da norma excecional que vem prevista no art.º 42.º, n.º 2, do CCP, e a flexibilização das indicações constantes das cláusulas do Caderno de Encargos (CE), em situações em que se antevê que a não



inclusão de todas as especificações técnicas, financeiras ou jurídicas não irá prejudicar a concorrência ou a comparabilidade das propostas;

V- Isto é, o uso da referida norma não pode pôr em causa a definição das regras técnicas, financeiras e jurídicas, essenciais e que parametrizam o procedimento, e um mínimo adequado quanto à informação que é prestada aos concorrentes;

VI- O uso da referida norma não pode, também, afastar os princípios da legalidade e o cumprimento das vinculações financeiras e orçamentais, que decorrem da legislação da contratação e de finanças;

VII- Este TdC só pode interpretar aquele conceito legal de forma não demasiado restrita e como equivalendo a uma “*menor complexidade e especificidade do contrato adjudicado*”, se estiver garantido que o Caderno de Encargos (CE) inclui as regras técnicas, financeiras, jurídicas e administrativas essenciais à regulação e à própria compreensão pelos concorrentes dos termos do contrato;

VIII- A menor complexidade do contrato adjudicado não se refere apenas aos aspetos técnicos do contrato, ou da obra, no caso da empreitada de obras públicas, mas a todos os aspetos contratuais, aqui se englobando, também, os de cariz jurídico, financeiro ou administrativo;

IX- Consequentemente, para a integração do conceito “*manifesta simplicidade das prestações*”, incluso no artigo 42.º, n.º 2, do CCP, importa a apreciação do tipo de trabalhos da empreitada, do valor e do prazo de execução dos contratos;

X- Uma empreitada que inclui um elenco de 1250 diferentes prestações ou trabalhos, algumas – ainda que residuais – de média complexidade, que se executará em várias escolas, geograficamente separadas, que não indica as quantidades requeridas para cada um dos trabalhos e exige que os empreiteiros se mantenham a garantir, durante 3 anos, de imediato, após requisição, a execução de trabalhos, não configura uma prestação que possa ser entendida como tecnicamente simples;

XI- A previsão no CE de que algumas das obras contratadas necessitam da apresentação das “*peças desenhadas adequadas e necessárias*” à sua “*boa execução*”,



implica a aceitação de que para a execução dessas obras se exigia a apresentação de um projeto de execução;

XII- Um CE que não inclui uma quantificação, ainda que estimada, da maioria dos trabalhos a executar, por espécie de trabalhos e que não permite a aferição do preço a pagar pelo dono da obra e a receber pelo empreiteiro, é um CE que não garante a indicação dos “*aspetos essenciais da execução do contrato*” – cf. artigo 42.º, n.º 2, do CCP.

XIII- Essa circunstância, aliada ao valor expressivo dos contratos, afasta a subsunção da empreitada, em termos de prestações financeiras, no conceito de “*manifesta simplicidade*”.

XIV- A exigência de apresentação pelo empreiteiro, em cada requisição de trabalhos, da apresentação de um Esquema em Diagrama de faseamento da obra, detalhado, com escala de tempo e semana e sob a forma de gráfico de GANT, do Plano de Pagamentos, Cronograma Financeiro, Plano de Equipamento e Mão-de-Obra, Adenda ao Plano de Segurança e Saúde, Plano de Sinalização, afasta a subsunção da empreitada, em termos de prestações administrativas, no conceito de “*manifesta simplicidade*”.

Secção: 1.^a S/PL

Data: 04/ 01/2022

Recurso: 2/2021

Processos: 3325, 3328, 3329,
3331 e 3333 a 3336/2020

RELATORA: Conselheira Sofia David

TRANSITOU EM JULGADO EM 03/02/2022

Acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Plenário da 1.^a Secção:

I – RELATÓRIO

1. O Município de Lisboa (ML) interpôs recurso ordinário, para o Plenário da 1.^a Secção, do Acórdão n.º 12/2021 – 1.^a S/SS, de 12/05, que recusou o visto:

a) A um contrato de “*Empreitada de obras de manutenção em escolas EB e JI*”, das freguesias de Arroios, Beato, Penha de França e São Vicente – Lote 1 -, celebrado em 29/10/2020, pelo prazo de 3 anos, com a Sociedade ISPT – Industrial Services, S.A., pelo valor de €5.000.000,00 (Processo n.º 3325/2020);

b) A um contrato de “*Empreitada de obras de manutenção em escolas EB e JI*”, das freguesias da Estrela, Misericórdia, Santa Maria Maior e Santo António – Lote 2 -, celebrado, em 27/10/2020, pelo prazo de três anos, com a sociedade ISPT-Industrial Services, S.A., pelo valor de €4.500.000,00 (proc. n.º 3328/2020);

c) A um contrato de “*Empreitada de obras de manutenção em escolas EB e JI*”, da freguesia de Marvila - Lote 3 -, celebrado, em 05/11/2020, pelo prazo de três anos, com as sociedades Fraterna, Lda./Digna Constrói, Lda., pelo valor de € 4.000.000,00 (proc. n.º 3329/2020);

d) A um contrato de “*Empreitada de obras de manutenção em escolas EB e JI*”, das freguesias de Olivais e Santa Clara – Lote 4 -, celebrado, em 05/11/2020, pelo prazo de três anos, com as sociedades Fraterna, Lda./Digna Constrói, Lda., pelo valor de €4.000.000,00 (proc. n.º 3331/2020);



e) A um contrato de “*Empreitada de obras de manutenção em escolas EB e JI*”, das freguesias de Alvalade, Areeiro, Avenidas Novas, Campolide e S. Domingos de Benfica, - Lote 5 -, celebrado, em 29/10/2020, pelo prazo de três anos, com a sociedade Ramiro & Delgado, Construções Civas e Obras Públicas, Lda., pelo valor de €4.000.000,00 (proc. n.º 3333/2020);

f) A um contrato de “*Empreitada de obras de manutenção em escolas EB e JI*”, da freguesia do Lumiar – Lote 6 -, celebrado, em 20/10/2020, pelo prazo de três anos, com a sociedade Metalcário - Construções, Lda., pelo valor de €3.000.000,00 (proc. n.º 3334/2020);

g) A um contrato de “*Empreitada de obras de manutenção em escolas EB e JI*”, das freguesias da Ajuda, Alcântara, Belém, e Campo de Ourique – Lote 7 -, celebrado, em 20/10/2020, pelo prazo de três anos, com a sociedade Metalcário - Construções, Lda., pelo valor de € 3.000.000,00 (proc. n.º 3335/2020);

h) E a um contrato de “*Empreitada de obras de manutenção em escolas EB e JI*”, das freguesias de Benfica e Carnide – Lote 8 -, celebrado, em 27/10/2020, pelo prazo de três anos, com a sociedade Ramiro & Delgado, Construções Civas e Obras Públicas, Lda., pelo valor de €2.500.000, 00 (proc. n.º 3336/2020).

2. A recusa de visto fundamentou-se na circunstância dos contratos submetidos a fiscalização prévia não se enquadrarem na previsão do art.º 42.º, n.º 2, do Código dos Contratos Públicos (CCP) e de inexistir um projeto de execução, o que geraria a nulidade do Caderno de Encargos (doravante CE), conforme art.º 43.º, n.º 8, al. a) do CCP, o que, por sua vez, acarretaria a nulidade dos contratos fiscalizados, conforme art.º 283.º, n.º 1, do CCP e determinava a recusa do visto, nos termos do art.º 44.º, n.º 3, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

3. Inconformado com aquela decisão, o Recorrente apresentou as alegações constantes de fls. 3 a 34 dos autos, onde formula as seguintes:

a) **“CONCLUSÕES:**



A)

I. No entender do douto Acórdão recorrido, os contratos submetidos a fiscalização são nulos, nos termos e para os efeitos da alínea a) do n.º 8 do artigo 43.º do CCP, uma vez que, não estando em causa a mera aquisição de prestações de “manifesta simplicidade” (não beneficiando assim da regra prevista no n.º 2 do artigo 42.º do CCP), o Caderno de Encargos (i) não contém um projeto de execução, nos termos e para os efeitos do n.º 1 do artigo 43.º, do CCP, com o conteúdo previsto na Portaria n.º 701-H/2008, (ii) nem contém uma lista completa de todas as espécies de trabalhos necessários à execução da obra a realizar e o respetivo mapa de quantidades, nos termos e para os efeitos da alínea b) do n.º 4 do citado artigo 43.º do CCP; além disso, tão pouco foi apresentado um plano de trabalhos (nos termos e para os efeitos da alínea b) do n.º 2 do artigo 57.º, da alínea h) do n.º 2 do artigo 132.º, e do artigo 362.º, todos do CCP).

II. O Acórdão recorrido, tendo por base vasta jurisprudência do Tribunal de Contas a propósito do conceito de “manifesta simplicidade dos trabalhos necessários à realização da obra”, previsto para efeitos de definição do prazo mínimo para a apresentação das propostas em concursos públicos sem publicidade internacional ao abrigo do n.º 2 do artigo 135.º do CCP, entende que o valor do contrato e o tipo de trabalhos envolvidos na empreitada são os elementos essenciais a considerar na densificação do conceito de manifesta simplicidade dos trabalhos.

III. Contudo, os conceitos a que se referem o n.º 2 do artigo 135.º e o n.º 2 do artigo 42.º do CCP não são idênticos ou equivalentes.

IV. O conceito de manifesta simplicidade dos trabalhos previsto no n.º 2 do artigo 135.º do CCP, é interpretado tendo em conta o objeto contratual globalmente considerado (a dimensão dos trabalhos globalmente exigidos ao empreiteiro para realização da obra), atendendo ao seu efeito na possibilidade de apresentação de uma proposta.

V. Ele é ponderado em função do preço base e do prazo de execução do contrato, por serem esses os elementos que poderão indiciar um esforço adicional do concorrente na organização dos seus recursos.

VI. Em contraste, o propósito do conceito de manifesta simplicidade das prestações constante do n.º 2 do artigo 42.º é o de definir os casos em que é possível excluir



a exigência de um projeto de execução; neste caso o relevo não se centra na complexidade da globalidade dos trabalhos necessários para a realização da obra (como sucede no n.º 2 do artigo 135.º, do CCP), mas sim no conteúdo concreto de cada uma das prestações a que os concorrentes se vinculam.

VII. *Da interpretação sistemática dos dois preceitos – artigo 135.º, n.º 2, do CCP e artigo 42.º, n.º 2, do CCP – resulta que ambos, apesar de recorrerem a um conceito comum – manifesta simplicidade – apresentam um conteúdo normativo distinto, o que também se confirma pela facto de a lei se referir, num caso (o do artigo 135.º, n.º 2, do CCP), à manifesta simplicidade dos trabalhos e, no outro caso (o do artigo 42.º, n.º 2, do CCP), à manifesta simplicidade das prestações.*

VIII. *Assim, o projeto de execução apenas é dispensado quando a natureza das atividades a realizar não exija a quantificação contida nesse projeto para permitir a comparabilidade das propostas; desta forma, o que está em causa é saber se a execução de cada prestação a que o empreiteiro se vincula tem, em si mesma, complexidade.*

IX. *Em face do exposto, os vetores que podem ser usados para a concretização do n.º 2 do artigo 42.º do CCP, densificando o conceito de manifesta simplicidade das prestações, têm de consistir no valor das prestações a adquirir ou das requisições exigidas pela entidade adjudicante (independentemente do valor do contrato), no tempo de execução das prestações consideradas (independentemente do prazo global do contrato) e, naturalmente, na complexidade dessas prestações, designadamente se as mesmas exigem ou não a existência de um projeto de execução.*

B)

Analisando os contratos submetidos a fiscalização prévia à luz destes vetores:

X. *As obras objeto dos contratos submetidos a fiscalização prévia consubstanciam o exercício da competência de “realização de intervenções de conservação, manutenção e pequena reparação”, prevista no artigo 31.º do quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da educação, aprovado pelo Decreto Lei n.º 21/2019, de 30*



de janeiro, fundamentado no estudo realizado pelo Laboratório Nacional de Engenharia Civil.

XI. *Quanto ao objeto do contrato, a lista de atividades que consta do anexo I ao Caderno de Encargos apresenta atividades a realizar em paredes, em materiais e equipamentos de recreio, em pavimentos interiores, em pavimentos exteriores, em tetos, na estrutura (em betão ou metálica), nas envolventes exteriores – coberturas, em terraços e coberturas planas, em alçados interiores e exteriores, em estores, alumínios, PVC e serralharias – estores, em serralharias, em vidros, acrílicos e policarbonatos, em pinturas e envernizamentos, em impermeabilizações e isolamentos, em equipamentos de cozinha/refeitório, em louças e equipamentos sanitários, em pedras e cantarias, em carpintarias, na rede de esgotos domésticos e pluviais, na rede de águas, em diversos, em medidas de auto-proteção, em acessos exteriores, em arquitetura paisagística, em caminhos de cabos, calhas, tubos e valas, em cabos e condutores, em alimentação de energia, em aparelhagem e caixas de derivação, em aparelhos de iluminação normal e de segurança, em áudio porteiro, em ITED, em unidades de climatização, em águas quentes sanitárias, aluguer de monoblocos e no apoio policial à obra.*

XII. *Estas atividades, independentemente de estarem funcionalizadas à manutenção de equipamentos escolares, representam prestações concretas que não exigem significativa especialização técnica que obrigue à existência de um projeto de execução.*

XIII. *A mesma lista de atividades confirma que estão unicamente em causa fornecimentos, montagens ou execução de componentes autónomos – isto é, que não precisam de serem compatibilizados com outros trabalhos e que não carecem do encadeamento lógico que tornaria necessário um projeto de execução, primeiro, e um plano de trabalhos, depois, para fixação de uma sequência de trabalhos distintos.*

XIV. *Acresce que a própria descrição das atividades demonstra que todas as tarefas estão perfeitamente delimitadas quanto ao seu objeto e que as mesmas não apresentam qualquer dificuldade de ordem técnica; também por esse motivo o projeto de execução é dispensável, na medida em que a descrição apresentada já faculta todos os elementos necessários à definição rigorosa das prestações a executar.*



XV. *A manifesta simplicidade das prestações resulta ainda evidente pelo seu confronto com a classificação de obras prevista no artigo 11.º e no Anexo II do regime aprovado pela Portaria n.º 701-H/2008: a tipologia de obras em apreço (i) ou não está sequer descrita em qualquer das quatro categorias de obras abrangidas pela referida Portaria como carecendo de um projeto; (ii) ou, nos casos em que se possa abstratamente enquadrar na categoria I prevista nessa Portaria, tem como objeto atividades de reparação e reposição ou substituição, não dando lugar, também então, a qualquer conceção.*

XVI. *Dito de outro modo, em qualquer dos casos, cada uma das prestações abrangidas pelo presente procedimento não chega sequer a ser abrangida pela obrigação de elaboração de projeto estabelecida – mesmo para obras mais simples (previstas na categoria I) – na Portaria n.º 701-H/2008.*

XVII. *Em suma, a obra não se enquadra sequer na categoria I de projetos mais simples prevista no artigo 11.º, do regime aprovado pela Portaria n.º 701-H/2008, em virtude de ser dispensada a conceção de um projeto; a empreitada contém prestações manifestamente simples, que não necessitam de nada mais além de uma mera descrição dos trabalhos a realizar.*

XVIII. *Ademais, tão-pouco é possível ignorar outra das características de uma obra simples, a qual resulta da alínea c) do n.º 2 do mesmo artigo 11.º: trata-se de obras que assentam em sistemas e métodos de execução correntes (essencialmente de arquitetura e de reposição de instalações); no sistema normativo inerente a esta Portaria, este constitui outro fator distintivo da simplicidade de uma empreitada – o que é inteiramente coerente com as características das obras previstas no caso em apreço.*

XIX. *Relativamente ao preço, a simplicidade ou complexidade das prestações não pode ser avaliada em razão do preço base previsto no Caderno de Encargos, visto que tal preço foi fixado exclusivamente para garantia das vinculações financeiras e orçamentais a que o Município de Lisboa está adstrito à luz dos artigos 47.º, n.º 1, e 97.º, n.º 1, do CCP.*

XX. *O preço base tem essa, e apenas essa, função que lhe é atribuída pelo n.º 1 do artigo 47.º do CCP: ele é somente um limite máximo da despesa que a entidade adjudicante potencialmente estará autorizada a realizar durante a execução contratual;*



trata-se de um montante potencial, que a entidade adjudicante espera não precisar de alcançar; e que apenas será alcançado se a execução contratual vier a revelar a necessidade de realização de empreitadas cujo preço somado alcance esse montante máximo.

XXI. *Mas o preço de cada atividade está previamente definido, correspondendo ao resultado da “redução percentual” proposta pelo empreiteiro no âmbito do concurso, a qual, aplicada sobre os preços base unitários definidos pela entidade adjudicante, resulta no “preço unitário contratual”, que deverá ser utilizado nas requisições a efetuar durante o período de vigência do contrato; o preço efetivo da empreitada não é igual ao preço base, mas é o somatório de atividades que, se e quando foram executadas, verão o seu preço contabilizado para o efeito da sua integração no preço contratual.*

XXII. *Em suma, a simplicidade ou complexidade das prestações não pode ser avaliada em razão de um montante potencial previsto no Caderno de Encargos para o efeito de cumprimento de vinculações financeiras e orçamentais, mas sim dos preços concretos atribuídos a cada tipo de prestação, os quais serão somados para o efeito de respeito do preço contratual*

XXIII. *Mais: não é possível ignorar que o preço contratual máximo precisará de ser repartido por um universo que poderá variar entre 55 e 119 equipamentos, o que equivale a dizer que se prevê gastar nestas atividades, em média, entre 84.033,61 € e 181.818,18 € por equipamento por ano de vigência do contrato.*

XXIV. *Assim, estão em causa valores muito mais reduzidos do que aqueles que se poderia supor à luz do preço base – preço esse que, repita-se, é calculado apenas para os efeitos exigidos nos artigos 47.º, n.º 1, e 97.º, n.º 1, do CCP, não equivalendo ao preço real das intervenções a realizar durante os três anos.*

XXV. *Essa conclusão é reforçada por dois outros aspetos particularmente relevantes: por um lado, não existe o receio de que se venham a verificar situações de acumulação de várias atividades numa única Requisição de Trabalhos, com conseqüente criação de uma Requisição com um valor mais elevado; não só não é essa a lógica subjacente a todo o procedimento como, sobretudo, de um ponto de vista prático, essa hipótese simplesmente não é exequível, estando em causa obras normais, correntes e, como tal, a ser realizadas em várias escolas e diluídas no tempo;*



XXVI. Mas, por outro lado, apesar de ser certo que a tipologia de atividades previstas no presente procedimento não contempla qualquer tipo de prestações que não apresente uma “manifesta simplicidade”, o Município de Lisboa, admitindo que este Venerando Tribunal ainda mantenha dúvidas sobre esse facto, já iniciou, na presente data, o procedimento para aprovação de um Regulamento disciplinador da execução dos oito contratos aqui em apreço, a ser aprovado pela Câmara Municipal, de acordo com a minuta junta como Doc. 2;

XXVII. Essas normas autovinculativas, aprovadas pelo executivo camarário que dispõe da competência legal para representar e vincular o Município, confirmam a plena intenção do Recorrente no sentido de, em boa fé, dissipar qualquer dúvida quanto ao seu compromisso de cumprimento dos limites fixados pelos artigos 42.º, n.º 2, e 43.º, n.º 1, do CCP; esta constitui, enfim, uma comprovação adicional do pleno respeito pelo conceito de “manifesta simplicidade” previsto no n.º 2 do artigo 42.º do CCP.

XXVIII. No que concerne ao prazo, a previsão de um prazo relativamente longo de execução do contrato tem subjacente a preocupação de permitir que o planeamento das prestações seja realizado tendo em conta as limitações de os locais a intervencionar serem estabelecimentos de ensino em funcionamento e, como tal, com uma utilização intensiva, ao longo do ano, por crianças.

C)

No que concerne aos restantes aspetos suscitados pelo Acórdão recorrido:

XXIX. Tendo em conta a inexistência de um projeto de execução, careceria de fundamento a exigência de apresentação com a proposta de um plano de trabalhos: se dúvidas restassem, é isso exatamente isso que resulta da redação literal prevista nas alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 57.º do CCP, que só as torna aplicáveis “quando o caderno de encargos seja integrado por um projeto de execução”.

XXX. Assim, se o projeto de execução é dispensado ao abrigo do n.º 2 do artigo 42.º do CCP, a obrigação de integração daqueles dois documentos na proposta fica lógica e imediatamente prejudicada e o seu pressuposto legal de aplicação é removido.

XXXI. Ademais, sem prejuízo de se notar que as propostas contêm, efetivamente, uma lista de preços unitários, porquanto esta estava imposta pela alínea c) da cláusula



8.^a do Programa de Procedimento, não pode igualmente ser ignorado que os contratos padecem de considerável imprevisibilidade sobre as quantidades de trabalhos, sobretudo tendo em conta (i) a incerteza inerente a trabalhos de reparação e reabilitação e (ii) a incerteza inerente às restrições de realização dos trabalhos nas escolas.

XXXII. O primeiro motivo de incerteza decorre da circunstância de um trabalho de natureza corretiva não permitir determinar imediatamente o seu exato alcance; o segundo motivo de imprevisibilidade decorre do facto de as intervenções em escolas não poderem perturbar o seu normal funcionamento, devendo ser aproveitadas as interrupções escolares ou, quando tal não suceda, devendo executar-se tarefas de forma muito sequencial, intervindo numa sala de aula de cada vez;

XXXIII. Evidentemente, a imprevisibilidade das quantidades de trabalho tem implicações na sua determinação para efeitos do mapa de quantidades de trabalho, mas também no plano de trabalhos, ambos insuscetíveis de serem elaborados em virtude da incerteza quanto à ocorrência de cada intervenção.

XXXIV. No que diz respeito às Requisições de Trabalhos, previstas na cláusula 11.^a do Caderno de Encargos, as mesmas consubstanciam meras declarações negociais de execução do contrato, que não são mais que um mecanismo usado para predefinir as obrigações formais a respeitar pelas partes; não está em causa uma obrigação de procedimentalização futura, nem, muito menos, pretende a entidade adjudicante dar origem a um novo tipo procedimental que acresça ao procedimento concursal já finalizado; trata-se apenas de um esforço de predeterminação da conduta das partes na execução contratual.

XXXV. Por isso, os contratos submetidos a fiscalização prévia não resultam da, nem procedem à, criação de um novo tipo procedimental.

XXXVI. Finalmente, caso se viesse a concluir pela recusa da concessão do visto aos contratos submetidos a fiscalização prévia – hipótese que só se equaciona por dever de patrocínio –, as consequências produzidas sobre a prossecução do interesse público a cargo do Município e sobre o próprio princípio da concorrência seriam muito impactantes.

XXXVII. Com efeito, a grande maioria das intervenções que se encontram abrangidas pelo objeto dos contratos submetidos a fiscalização prévia resulta de necessidades que, por se verificarem em estabelecimentos de ensino, têm de ser resolvidas



num curto espaço de tempo e que, quando individualmente consideradas, têm um custo pouco expressivo (na sua maioria inferior ao limiar de recurso ao ajuste direto ou à consulta prévia); daí que a hipotética recusa do visto obrigaria o ora Recorrente a recorrer a procedimentos de contratação pública que oferecem menores garantias de concorrência do que aquelas que foram asseguradas no presente procedimento;

XXXVIII. *Ademais, a concessão do visto aos contratos aqui em apreço não implicaria quaisquer consequências negativas para casos futuros, estando longe de representar a abertura de qualquer precedente: a situação do Município de Lisboa é, nesta matéria, bastante singular, cabendo recordar que o relatório já elaborado pelo LNEC baliza, de forma bastante apurada, as intervenções que é necessário realizar; por outro lado, a autovinculação a que o Município de Lisboa se sujeitará através de uma deliberação com o teor supramencionado assegurará que o alcance dos contratos em apreço jamais ultrapassará, seja sob que perspetiva for, os limites fixados pelo n.º 2 do artigo 42.º do CCP.*

XXXIX. *Por conseguinte, não subsiste qualquer obstáculo à concessão do visto aos contratos aqui submetidos a fiscalização prévia.”*

4. Ao abrigo do disposto no art.º 99.º, n.º 1, da LOPTC, o Ministério Público emitiu parecer no sentido da “*natureza dos trabalhos a realizar ser de molde a dispensar, pela simplicidade inerente, a existência de projeto de execução e a especificação das quantidades*”.

5. Corridos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1. – DE FACTO

6. Na decisão recorrida foi dada por assente, por provada, a seguinte factualidade, não impugnada nestes autos de recurso e que se mantém:

a) Os contratos em apreço foram precedidos de concurso público com publicação no JOUE, cujo procedimento se iniciou por deliberação da Câmara



Municipal de Lisboa, datada de 09/04/2020, publicitado por anúncio publicado no Diário da República, II Série, de 28/04/2020, e no JOUE de 05/05/2020;

b) O preço base do procedimento foi fixado em €30.000.000,00, acrescido de IVA, à taxa legal em vigor, com a seguinte distribuição.

Lote 1: €5.000,000,00, acrescido de IVA;

Lote 2: €4.500,000,00, acrescido de IVA;

Lote 3: €4.000,000,00, acrescido de IVA;

Lote 4: €4.000,000,00, acrescido de IVA;

Lote 5: €4.000,000,00, acrescido de IVA;

Lote 6: €3.000,000,00, acrescido de IVA;

Lote 7: €3.000,000,00, acrescido de IVA;

Lote 8: €2.500,000,00, acrescido de IVA.

c) O programa de procedimento (PP) estipulou, no seu ponto 14, que o critério de adjudicação seria o da proposta economicamente mais vantajosa, na modalidade da avaliação do preço enquanto único aspeto da execução do contrato a celebrar, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 74.º do CCP, de acordo com o seguinte fator: *“Preços Unitários Propostos, obtidos através de uma redução percentual fixa/constante aplicada sobre a totalidade dos preços base (unitários) indicados na lista fornecida pela entidade adjudicante.”*

d) Na proposta n.º 105/2020, de 31/03/2020, sobre a qual recaiu a decisão de contratar, foi feito o seguinte enquadramento do tipo de contrato que o Município de Lisboa pretende e dos contornos que entende que o mesmo deve assumir: *“I. Em julho de 2018, a Câmara Municipal de Lisboa (CML) celebrou um Protocolo de Cooperação com o laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC), no âmbito do Programa Escola Nova, para a elaboração de um estudo de conservação das escolas do Município de Lisboa, com vista à obtenção de um levantamento exaustivo das condições de segurança, conforto e acessibilidade dos estabelecimentos escolares;*



II. Na sequência da realização do referido estudo, a Direção Municipal de Manutenção e Conservação (DMMC) iniciou um conjunto de vistorias, destinadas à exata avaliação das condições dos equipamentos escolares do município e à consequente preparação do procedimento necessário, tendo em vista a execução de obras para reposição das condições necessárias à sua adequada conservação e funcionamento;

III. Tais intervenções terão lugar quer nos equipamentos que apenas necessitam de trabalhos de manutenção, quer nos que, face à extensão das respetivas patologias e necessidades específicas, serão objeto de obras profundas (beneficiação geral);

IV. Nos equipamentos em que foi diagnosticada a necessidade de se proceder a trabalhos de beneficiação geral (com a consequente preparação dos correspondentes programas e projetos de arquitetura e especialidades, houve que definir os trabalhos a realizar a curto prazo, de forma a assegurar a sua manutenção até que se iniciem as referidas obras de beneficiação geral, tendo em conta a ponderação de vários fatores, como seja: o valor do investimento global, a disponibilidade financeira e a compatibilização entre o custo das intervenções a concretizar e a previsão de início das obras de reabilitação, procurando-se um equilíbrio tão ajustado quanto possível entre a necessidade de garantir condições de conforto e segurança adequadas nas escolas e a opção por soluções que se mostrem apropriadas sob o ponto de vista da relação custo/benefício.

V. Já no que respeita aos equipamentos, que apenas necessitam de obras de manutenção, a intervenção a efetuar visa a sua recuperação geral, incluindo, em alguns casos, trabalhos de manutenção mais pesada, como sendo, entre outros, a pintura interior e exterior da escola, a revisão/substituição de coberturas e caixilharia, a revisão geral de sistemas elétricos e mecânicos, a substituição de brinquedos e intervenção nos espaços exteriores;

VI. No caso de equipamentos que beneficiaram de obras mais recentemente, os trabalhos de manutenção assumirão um carácter preventivo e corretivo, visando intervenções maioritariamente ligeiras, destinadas à prevenção de problemas futuros e à reparação de anomalias associadas ao uso/desgaste normal das instalações e sistemas;

VII. O cumprimento célere e eficiente dos objetivos referidos anteriormente, em consonância com as legítimas expectativas das populações e com o elevado nível de



exigência que a sociedade atualmente impõe ao serviço público, especialmente quando estão em causa intervenções necessárias à garantia da segurança e do conforto em recintos escolares, impõe que os serviços disponham de meios adaptados para assegurar uma resposta pontual e ajustada às necessidades de manutenção dos equipamentos que, por vezes, incluem situações prioritárias surgentes, face à sua relevância para a garantia de condições de salubridade e segurança nas escolas.

VIII. Os trabalhos de manutenção são, pela sua natureza, impossíveis de contabilizar de forma exata, uma vez que as anomalias e patologias nos equipamentos evoluem diariamente, por força do seu uso e do efeito continuado dos problemas existentes sobre o edificado, que potencia e acelera a degradação do mesmo, circunstâncias que afastam a possibilidade de recurso a uma empreitada específica;

IX. As intervenções de manutenção estão associadas, por princípio, à realização de trabalhos tipificáveis, de complexidade média ou reduzida. No caso, tais intervenções estão dispersas por vários equipamentos espalhados pela cidade, com necessidades específicas e em constante mutação, pelo que o modelo de contrato proposto, que permite a agregação de um conjunto de alargado de trabalhos num único procedimento de contratação, dividido em oito lotes, se afigura especialmente adaptado em termos de prontidão e adequação da ação dos serviços, ao garantir uma flexibilidade que permite ajustar, a todo o tempo, a resposta necessária a cada equipamento em particular;

X. Também a já mencionada impossibilidade de prever, com a antecedência e com exatidão, a necessidade de execução dos trabalhos de manutenção que, por força da experiência dos serviços da CML, se sabe que surgem de forma recorrente nas escolas, bem como a data em que a execução desses trabalhos é possível ou necessária e, ainda, a impossibilidade de definir, em momento anterior à execução dos trabalhos, qual a natureza e extensão dos mesmos, faz deste tipo de contrato a ferramenta que melhor se adapta à satisfação das já mencionadas necessidades, uma vez que, pese embora não corresponda a uma prestação contratual específica, prévia e perfeitamente identificada, estabelece todos os elementos técnicos, indispensáveis à execução de um conjunto definido de potenciais atividades a desenvolver no futuro;

XI. As vistorias efetuadas pela DMMC permitirão identificar quais os trabalhos a executar no âmbito deste contrato, possibilitando, assim, a definição de um articulado



pré-estabelecido (mapa de trabalhos), passível de ser adotado nas várias obras a executar, com uma muito diminuta margem de variação;

XII. Finalmente, a agregação de um número alargado de prestações da mesma natureza um único contrato, que tem por base um concurso público, com publicidade internacional, em detrimento da contratação dessas mesmas prestações, isoladamente, se afigura ser uma opção com claras vantagens para o Município de Lisboa, designadamente no que se refere à economia processual e conseqüente aumento da eficiência administrativa e, bem assim, ao aumento do número de prestações contratadas com recurso à modalidade de contratação mais solene e mais concorrencial que a lei prevê.

XIII. Atento o exposto, foi preparada a Empreitada n.º 2/DMMC/DEM/DPCE/2020 “OBRAS DE MANUTENÇÃO EM ESCOLAS DO MUNICÍPIO DE LISBOA” - Processo n.º 09/CP/DGES/ND/2020, a contratar com recurso a um concurso público com publicidade internacional, com o objetivo de selecionar um adjudicatário para cada um dos seguintes lotes da mesma:

LOTE 1 - Escolas EB e JI das Freguesias: Arroios, Beato, Penha de França, e São Vicente.

LOTE 2 - Escolas EB e JI das Freguesias. Estrela, Misericórdia, Santa Maria Maior e Santo António.

LOTE 3 - Escolas EB e JI da Freguesia de Marvila.

LOTE 4 – Escolas EB e JI das Freguesias: Olivais e Santa Clara.

LOTE 5 – Escolas EB e JI das Freguesias: Alvalade, Areeiro, Avenidas Novas, Campolide e São Domingos de Benfica.

LOTE 6 – Escolas EB e JI da Freguesia do Lumiar.

LOTE 7 – Escolas EB e JI das Freguesias: Ajuda, Alcântara, Belém e Campo de Ourique;

LOTE 8 – Escolas EB e JI das Freguesias: Benfica e Carnide.

Lote 8: 2.500,000,00 €, acrescido de IVA.”

e) No ponto 3 da referida proposta de deliberação, propôs-se que a Câmara Municipal deliberasse “Aprovar, nos termos do n.º 2 do artigo 40.º e do artigo



42.º do Código dos Contratos Públicos, as peças de formação deste contrato, do qual fazem parte o Anúncio, o Programa do Procedimento e o Caderno de Encargos.”

f) Face à alegada impossibilidade de contabilização dos trabalhos de manutenção e de previsão, com antecedência e com exatidão, das respetivas quantidades, a entidade adjudicante decidiu recorrer ao modelo que designa como *“Empreitadas para a execução de trabalhos prioritários e urgentes”* (ETPU).

g) De acordo com a entidade adjudicante, em entendimento transmitido através da INF/59/DGES/21, de 08/01/2021, de resposta a este Tribunal, na sequência de esclarecimentos solicitados pelo DECOP, o conceito subjacente às ETPU *“pode definir-se através do seu objetivo geral, isto é, garantir a existência de um contrato ao abrigo do qual seja possível realizar os trabalhos correspondentes aos artigos indicados numa lista de atividades, nas quantidades e nos locais em que se venha a revelar necessária a sua execução durante determinado prazo, nos casos em que o Município não pode definir antecipadamente e previamente ou planear de forma adequada a natureza e os timings da intervenção.”*

h) Para a estruturação de tal modelo foram definidas no caderno de encargos, um conjunto de regras, das quais se destaca desde logo a cláusula 1.ª, relativa ao objeto do contrato, na qual se estabelece que: (...) 4. *Os trabalhos a realizar abrangem tudo quanto seja conseqüente ou necessário para sua perfeita execução, sem exceções que não sejam as concretamente indicadas no programa de concurso ou no caderno de encargos, não sendo, portanto, de atender quaisquer alegações da não previsibilidade inicial de quaisquer trabalhos quer complementares quer especiais.*

5. *Para cada um dos lotes referidos no anterior ponto 2, serão requisitadas intervenções a efetuar nos equipamentos escolares constantes da lista fornecida pelo dono de obra (Anexo II) podendo, ainda, vir a ser incluídos outros equipamentos, da mesma natureza, que se localizem nas freguesias em causa. Da mesma forma poderão, também, não ser requisitadas intervenções nalguns dos equipamentos mencionados na referida lista.*



i) Na cláusula 11.^a, da mesma peça do procedimento, sob a epígrafe *Modo de execução da obra – Requisição de trabalhos*, estipulou-se o seguinte:

“1. No decorrer da execução da empreitada, o dono de obra entregará ao empreiteiro as requisições de trabalhos, na medida das necessidades que vierem a ser identificadas.

2. Salvo nos casos em que, pela natureza dos trabalhos requisitados, tal não seja materialmente possível, das requisições elaboradas pelo dono de obra, constará, para além da indicação da natureza dos trabalhos a executar, o valor estimado dos mesmos e o respetivo prazo de execução. Caso se considere necessário, face ao tipo de intervenção a efetuar, serão também entregues com a Requisição de Trabalhos, as peças desenhadas adequadas e necessárias à boa execução dos trabalhos.

3. Após a receção da requisição, o empreiteiro deverá apresentar, no prazo de cinco dias, todos os elementos necessários à execução dos trabalhos, designadamente e caso se aplique:

a) O Plano de Trabalhos detalhado, acompanhado do respetivo Cronograma financeiro e Plano de Equipamento e Mão-de-obra;

b) A adenda ao Plano de Segurança e Saúde;

c) O Plano de Sinalização de carácter temporário e Ocupação de Via Pública.

4. Após a aprovação, pelo dono de obra, dos documentos referidos no ponto anterior, será o empreiteiro notificado para iniciar os trabalhos constantes da requisição, através da marcação da Consignação, a qual deverá ocorrer no prazo máximo de cinco dias, contados da data da notificação.

5. A contagem do prazo de execução dos trabalhos correspondentes a cada requisição conta-se a partir da data do respetivo “Auto de Consignação Parcial”.

6. O disposto nos pontos anteriores aplica-se a todas as requisições entregues no período de vigência da empreitada.”

j) E na cláusula 40.^a, relativa a *Preço e condições de pagamento*, estipulou-se que: *“1. Pela execução dos trabalhos executados no âmbito do contrato, bem como pelo cumprimento das demais obrigações constantes do Caderno de Encargos, o dono de*



obra pagará ao empreiteiro, unicamente, o resultado da aplicação dos preços unitários constantes da proposta adjudicada, aos trabalhos efetivamente requisitados e executados pelo empreiteiro.

2. No decurso da execução do contrato, o dono de obra pagará apenas os trabalhos efetivamente executados, nos termos descritos no número anterior.

3. O dono de obra não está obrigado a requisitar trabalhos cujo valor, somado, atinja o montante previsto na Cláusula 5ª deste Caderno de Encargos (Valor máximo das obras a requisitar ao abrigo da empreitada).

4. Caso o dono de obra não requisite trabalhos cujo valor, somado, atinja o montante previsto na Cláusula 5ª deste Caderno de Encargos (Valor máximo das obras a requisitar ao abrigo da empreitada), tal situação, em caso algum, conferirá ao empreiteiro direito a ser indemnizado, seja a que título for.”

k) Foram juntos pela entidade fiscalizada dois documentos, datados de 20/01/2020, subscritos pela coordenadora/gestora da ação, dos quais consta, por um lado que *“o processo não carece de medições detalhadas, tendo em conta o levantamento feito no local dos trabalhos, sendo apenas apresentado o mapa de quantidades totais”* e por outro que *“a consignação da presente empreitada será efetuada num auto único, correspondendo à totalidade dos trabalhos”*.

l) No ponto 8 do PP, relativo aos documentos da proposta, foi estipulado que estas deveriam ser constituídas, apenas, pelo Documento Europeu Único de Contratação Pública (DEUCP), pelo documento com os atributos da proposta e pela lista de preços unitários dos trabalhos.

m) As peças do procedimento em apreço, não foram integradas por um mapa de quantidades de trabalhos, nem estabeleceram a necessidade da apresentação, por parte dos concorrentes, de um plano de trabalhos.

n) Os contratos foram devolvidos à entidade adjudicante, por despacho proferido em s.d.v. de 25/02/2021, para se pronunciar sobre as seguintes questões:



“1. Considerando que:

a. O n.º 1 do artigo 43.º do CCP, estabelece que o caderno de encargos do procedimento de formação de um contrato de obra pública, deve incluir um projeto de execução;

b. O artigo 7.º da Portaria n.º 701-H/2008, de 29 de julho, estipula que o projeto de execução inclui medições e mapas de quantidades de trabalhos, com a indicação da natureza e da quantidade dos trabalhos necessários para a execução da obra, assim como, um orçamento baseado nas quantidades e qualidades de trabalhos constantes das medições;

c. A alínea b) do n.º 4 do artigo 43.º do CCP, reforça a necessidade de o projeto de execução ser acompanhado de uma lista completa de todas as espécies de trabalhos necessários à execução da obra a realizar e do respetivo mapa de quantidades;

d. Os artigos 57.º, n.º 2, alínea b), 132.º, n.º 1, alínea h) e 361.º do CCP, estipulam a necessidade de um contrato de obra pública ser constituído por um plano de trabalhos;

e. As peças do procedimento em apreço, não foram integradas por um mapa de quantidades de trabalhos, nem estabeleceram a necessidade da apresentação, por parte dos concorrentes, de um plano de trabalhos;

Pronuncie-se sobre o enquadramento legal do procedimento em apreço, no regime legalmente estipulado no CCP.

2. Na sequência do ponto anterior, e considerando que:

a. A alínea a) do n.º 8 do artigo 43.º do CCP, comina com nulidade o caderno de encargos que não seja integrado por um projeto de execução previsto no n.º 1 da mesma disposição legal;

b. Nos termos do n.º 1 do artigo 283.º do CCP, um contrato assente num ato procedimental cuja nulidade tenha sido declarada judicialmente ou possa ainda sê-lo é, também ele, nulo;

c. A alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, consagra, como um dos fundamentos para a recusa do visto, a desconformidade dos atos e contratos com as leis em vigor, que implique nulidade;

Pronuncie-se, ainda, sobre as referidas consequências de tal incumprimento.



3. Tendo presente a diversidade de trabalhos e respetiva complexidade, descritos nos pontos III a VI dos considerandos da proposta n.º 105/2020 (aprovada por deliberação da CM de 09.04.2020), abrangendo desde simples trabalhos de manutenção, até obras profundas (beneficiação geral) e sendo, tais trabalhos, inclusive, qualificados como de média complexidade, esclareça e fundamente como compatibiliza tal classificação, com a alegada previsão do tipo e espécie de trabalhos necessários e com a simplicidade dos mesmos, característicos, aliás, das empreitadas designadas de ETPU, de acordo com o teor da INF/59/DGES/21, de 08.01.2021, de resposta a este Tribunal.

4. Face à justificação para a fixação dos preços base unitários, prestada aquando da decisão de contratar e, ainda, na INF/59/DGES/21, de 08.01.2021, acima mencionada, e verificando-se que, não obstante, não foi justificado, nem o preço base total do procedimento, nem o preço base de cada um dos lotes, esclareça com que critérios foram fixados tais valores, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 47.º do CCP.

5. Clarifique o sentido e alcance da declaração relativa à inexistência de medições detalhadas, subscrita em 20 de janeiro de 2020, pela coordenadora do processo em apreço, quando se refere a um mapa de quantidades totais e, se for o caso, junte esse mesmo documento.

6. Justifique o entendimento transmitido a este Tribunal, através da INF/59/DGES/21, segundo o qual, perante a inexistência de quantidades pré-definidas, se considerou que ficaria comprometido o pressuposto estabelecido no artigo 252.º do CCP (“suficientemente especificados todos os aspetos da execução dos contratos a celebrar ao seu abrigo”) mas, em face das mesmas circunstâncias e características, tal não sucedeu, no momento do enquadramento do procedimento em apreço no modelo regulado pelo CCP, para a formação de contratos de obras públicas, através de concurso público.”

o) Em resposta a entidade fiscalizada, alega o seguinte, relativamente a cada uma das questões colocadas: “Pontos 1 e 2:

(...) como se encontra assumido pelo Município, parte do objeto deste contrato corresponde a necessidades futuras, a definição, na fase de formação do contrato, de uma “lista completa de todas as espécies de trabalhos necessários à execução da obra a realizar e do respetivo mapa de quantidades”, nos termos previstos na alínea b) do n.º 4 do artigo



43.º do CCP e de um plano de trabalhos nos termos dos artigos 57.º, n.º 2, alínea b), 132.º, n.º 1, alínea h) e 361.º do CCP, se afigura inaplicável ao modelo de empreitada preconizado pelo Município (ETPU), por manifesta incompatibilidade com os pressupostos e objetivos do mesmo.

Atendendo à indefinição no que concerne às quantidades, assumida neste tipo de contrato, a CML teve a preocupação de definir um modelo de avaliação capaz de evitar o principal risco de uma empreitada em que as quantidades não se encontram definidas à partida e que se prende com a possibilidade de alteração do resultado financeiro do contrato em sede de execução do mesmo, em consequência dos trabalhos efetivamente executados. Também na informação ref.ª INF/461/DGES/21 foi o critério de adjudicação detalhadamente explicado, demonstrando que o modelo de contratação designado pela CML como ETPU respeita integralmente os Princípios a que devem estar subordinados os procedimentos de contratação pública, designadamente os da transparência, concorrência e estabilidade do contrato, porquanto, com a adoção de tal critério, inexistente qualquer risco de, fruto da variabilidade/imprevisibilidade das quantidades aplicadas durante a fase de execução do contrato, se alterar o resultado financeiro do mesmo.

Tal como referido na alínea a) do número 1 do pedido de esclarecimentos, o n.º 1 do artigo 43º do CCP estabelece que “...o caderno de encargos do procedimento de formação de contratos de empreitada de obras públicas deve incluir um projeto de execução”.

No entanto, encontra-se igualmente estabelecido no n.º 1 do artigo 43º do CCP que tal obrigação ocorre, “sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo [42º]”, onde se encontra referido que “nos casos de manifesta simplicidade das prestações que constituem o objeto do contrato a celebrar, as cláusulas do caderno de encargos podem consistir numa mera fixação de especificações técnicas e numa referência a outros aspetos essenciais da execução desse contrato, tais como o preço ou o prazo.”

Ora, considera o Município de Lisboa que os trabalhos que pretende realizar ao abrigo do contrato em apreço correspondem a atividades de baixa complexidade, leia-se de “manifesta simplicidade”, de execução corrente e rotineira pelas empresas de construção civil, pontuais e dispersas, que, visando a reposição do existente, não oferecem dúvidas quanto aos respetivos processos construtivos, tão pouco antecipam problemas de



compatibilidade ou articulação entre especialidades, face à inexistência de intervenções que impliquem a necessidade de tal articulação.

No contexto das obras a realizar ao abrigo do contrato em presença, não se está, de facto, perante intervenções que tenham de ser precedidas de um “projeto de execução”, a elaborar tendo em conta os faseamentos e documentos instrutórios previstos na Portaria 701-H/2008, de 29 de julho, que, como de seguida se demonstrará, estabelece os conceitos e as regras associadas ao processo de conceção arquitetónica, a que acrescem as atividades de dimensionamento de redes e instalações e de definição de materiais e equipamentos, que cumpram parâmetros programáticos fixados pelo dono de obra, gerando, naturalmente, direitos no que se refere à propriedade intelectual e responsabilidades associadas ao cumprimento das disposições legais e regulamentares aplicáveis.

Tendo em conta o exposto anteriormente, importa, agora, fazer referência ao teor da alínea b) do número 1 do pedido de esclarecimentos onde é referido que “o artigo 7.º da Portaria n.º 701-H/2008, de 29 de julho, estipula que o projeto de execução inclui medições e mapas de quantidades de trabalhos, com a indicação da natureza e da quantidade dos trabalhos necessários para a execução da obra, assim como, um orçamento baseado nas quantidades e qualidades de trabalhos constantes das medições”.

Numa empreitada de conservação/manutenção os trabalhos a executar assumem um carácter corretivo e preventivo, como sendo pintar uma sala de aulas, substituir troços de canalização, reparar um autoclismo, substituir torneiras, substituir outras loiças sanitárias, repor pavimentos degradados, reparar ou substituir caixilharia danificada, substituir vidros partidos, repor telhas ou outros elementos das coberturas e efetuar limpeza de caleiras e algerozes, consertar ou fixar brinquedos ou equipamentos desportivos, pintar paredes exteriores ...

Compare-se este tipo de trabalhos com algumas definições constantes da Portaria 701-H/2008, de 29 de julho.

A referida Portaria define como “Projeto de Execução” o “documento elaborado pelo Projetista, a partir do estudo prévio ou do anteprojecto aprovado pelo Dono da Obra, destinado a facultar todos os elementos necessários à definição rigorosa dos trabalhos a executar”.



Já o “Estudo prévio” e o “Anteprojeto”, que servem de base ao “Projeto de Execução” são definidos como os documentos elaborados pelo “Projetista”, visando, no caso do estudo prévio, a opção pela solução que melhor se ajuste ao programa, essencialmente no que respeita à conceção geral da obra e, no caso do anteprojeto, o desenvolvimento do Estudo prévio aprovado pelo Dono da Obra, destinado a estabelecer, em definitivo, as bases a que deve obedecer a continuação do estudo sob a forma de Projeto de execução.

De facto, o “projeto de execução” é o culminar de uma série de fases em que uma equipa projetista desenvolve uma solução mediante requisitos programáticos definidos pelo Dono de Obra, traduzida por um “conjunto de documentos escritos e desenhados que definem e caracterizam a conceção funcional, estética e construtiva de uma obra, compreendendo, designadamente, o projeto de arquitetura e projetos de engenharia” (Conforme definição de “Projeto”, prevista na alínea q) do artigo 1º da Portaria 701-H/2008, de 29 de julho).

Ao “Projeto” corresponde um “Autor do projeto” definido como “o técnico que elabora e subscreve, com autonomia, o projeto, os projetos parcelares ou parte de projeto e subscreve as declarações e os termos de responsabilidade respetivos, devendo, nos projetos que elabora, assegurar o cumprimento das disposições legais e regulamentares aplicáveis.

E mais se dirá que as “medições e mapas de quantidade de trabalhos, dando a indicação da natureza e da quantidade dos trabalhos necessários para a execução da obra” e o “orçamento baseado nas quantidades e qualidades de trabalho constantes das medições”, previstos nas alíneas c) e d) do artigo 7º da Portaria 701-H/2008, de 29 de julho, citados na alínea b) do número 1 do pedido de esclarecimentos, surgem integrados numa série de outros elementos instrutórios do projeto de execução, sendo, antes de mais, resultantes desses mesmos elementos de natureza conceptual, traduzidos por representações gráficas, cálculos de dimensionamento e demais definições de natureza técnica que permitem definir, com exatidão, a natureza e a quantificação dos trabalhos a executar.

Ora, a abreviada abordagem ao conteúdo da Portaria 701-H/2008, de 29 de julho, designadamente no que se refere às definições e obrigações que constam da mesma,



em especial quanto aos conteúdos previstos no respetivo artigo 7.º, citado pelo douto Tribunal no pedido de esclarecimentos que remete ao Município, evidencia as claras diferenças existentes entre as obras que se prende executar ao abrigo do presente contrato e aquelas que requerem a execução de um “projeto de execução”, permitindo constatar que, como já se deixou expresso, a referida Portaria não se aplica ao tipo de intervenção que se pretende levar a efeito com o contrato em presença.

Inexiste, no contrato objeto de análise, qualquer programa definidor de requisitos por parte do Dono de Obra, porquanto essa fase ocorreu no momento em que as instalações em causa foram projetadas, momento esse que não se confunde com o presente, em que o que se objetiva é a manutenção do edifício, corrigindo/reparando situações de anomalia que põem em causa o funcionamento dos equipamentos nas condições que foram, a seu tempo, definidas, estas sim, com base na elaboração de um projeto de execução.

As obras a executar ao abrigo deste contrato serão estabelecidas através de requisições a efetuar durante o período de vigência do mesmo, na medida das necessidades que vierem a ser identificadas e das condições de acesso aos espaços a intervencionar, de acordo com uma lista de soluções pré-estabelecidas (mapa de trabalhos da empreitada), que limitam e definem as opções para a realização de diferentes tipos de trabalho.

Nesse contexto, as obras a realizar ao abrigo da Empreitada nº 2/DMMC/DEM/DPCE/2020 - OBRAS DE MANUTENÇÃO EM ESCOLAS DO MUNICÍPIO DE LISBOA - 0009/CP/DGES/ND/2020 não requerem um “Autor de Projeto”, nos termos em que tal é definido pela Portaria 701-H/2008, de 29 de julho, por inexistência do necessário exercício de conceber, dimensionar ou desenvolver outras atividades geradoras de responsabilidade, passíveis de requerer a subscrição de um termo de responsabilidade.

E, assim, é porque, tal como já mencionado, esse projeto de execução, com as correspondentes responsabilidades que lhe são inerentes, já foi elaborado no contexto da execução da obra inicial, através da qual se construiu ou reabilitou o edifício, mediante a execução de um conjunto de trabalhos e o fornecimento de equipamentos e materiais que,



nesta data, apenas se pretende manter, inexistindo a necessidade de efetuar o tipo de peças que integram um “projeto de execução”.

Face ao exposto, considerando que:

a) As obras que pretende executar ao abrigo da Empreitada n.º 2/DMMC/DEM/DPCE/2020 - OBRAS DE MANUTENÇÃO EM ESCOLAS DO MUNICÍPIO DE LISBOA - 0009/CP/DGES/ND/2020 consubstanciam intervenções de “manifesta simplicidade”, enquadráveis no n.º 2 do artigo 42º do CCP;

b) De acordo com o exposto no n.º 2 do artigo 42º do CCP, nos “casos de manifesta simplicidade das prestações que constituem o objeto do contrato a celebrar, as cláusulas do caderno de encargos podem consistir numa mera fixação de especificações técnicas e numa referência a outros aspetos essenciais da execução desse contrato, tais como o preço ou o prazo.”;

c) A factualidade descrita nos dois pontos anteriores dispensa a necessidade de apresentação de um “projeto de execução” e, bem assim, de uma “lista completa de todas as espécies de trabalhos necessários à execução da obra a realizar e do respetivo mapa de quantidades”;

d) Sem prejuízo do disposto, a própria natureza (“manifestamente simples”) dos trabalhos a executar conduz à inaplicabilidade das definições e obrigações previstas na Portaria 701-H/2008, de 29 de julho, pelos motivos explicados anteriormente;

e) Também a modalidade do contrato em presença, designadamente no que respeita aos objetivos que se pretende alcançar com a execução do mesmo, que inclui a resposta do Município a patologias/anomalias já identificadas e a outras que poderão vir a ser identificadas no horizonte temporal definido para a vigência do contrato, inviabiliza a definição, em fase de formação do contrato, de uma lista quantificada, exata, dos trabalhos a realizar;

f) É entendimento do Município de Lisboa que o modelo de contratação que escolheu é o que melhor se adapta às especificidades associadas à execução de trabalhos de conservação/manutenção, em edifício ocupados, com restrições severas de acesso, em que não é possível definir previamente ou planejar de forma adequada a natureza e os timings da intervenção;



g) Face ao critério de adjudicação definido no Programa de Procedimento da empreitada, inexistente qualquer risco de fruto, da variabilidade/imprevisibilidade das quantidades aplicadas durante a fase de execução do contrato, se alterar o resultado financeiro do mesmo;

h) Conforme referido na anterior informação ref.^a INF/461/DGES/21, caso a CML não dispusesse desta modalidade de empreitada, para além de, provavelmente, não ser capaz de responder em tempo útil a situações que, muitas vezes, põem em causa a garantia de condições de salubridade, segurança e conforto dos recintos escolares, acabaria, inevitavelmente, por ter de recorrer a procedimentos por ajuste direto e consultas prévia para a resolução dessas situações, aumentando o número de procedimentos de contratação com concorrência limitada;

De fato, inexistindo um contrato com as características das ETPU's os pequenos trabalhos de manutenção/reparação necessários em diversas áreas fundamentais para o regular funcionamento da Cidade passariam a ser objeto de empreitadas específicas, adjudicadas e contratadas para a execução de cada trabalho isoladamente, à medida que a sua execução se mostrasse necessária;

j) Essas obras teriam de ser objeto de procedimentos por ajuste direto ou por consulta prévia, muitos deles, atendendo à urgência da intervenção e ao respetivo valor, com base em critérios materiais;

k) O recurso a uma “urgência imperiosa” seria, então, a solução aplicável a várias situações, o que se afigura contrário ao espírito da Lei, que estabelece a excecionalidade do recurso a este tipo de procedimento e mais impõe que o motivo da urgência não seja causado pela mesma entidade que propõe o recurso ao ajuste direto ou à consulta prévia, o que seria o caso se a CML, ciente das suas competências em matéria de manutenção e conservação e das necessidades constantes e ininterruptas nessas áreas, não tomasse as providências necessárias para acautelar, atempada e contratualmente a resposta a essas necessidades;

l) O cumprimento da Lei e as boas práticas recomendam que as entidades públicas sejam diligentes e que tomem as iniciativas necessárias para garantir a existência de mecanismos contratuais em vigor que evitem a sistematização do recurso ao ajuste



direto ou à consulta prévia como forma de resolver problemas que são expectáveis, ainda que indefinidos em vários aspetos;

m) Para a seleção do adjudicatário e, conseqüente, definição dos preços unitários a utilizar na fase de execução do contrato, a CML recorreu a um concurso público com publicidade internacional, modalidade de contratação mais solene que a legislação em vigor prevê.

Entende o Município de Lisboa que o contrato em presença tem enquadramento no regime legalmente estipulado no CCP e que a forma como o mesmo foi preparado, nomeadamente no que respeita ao critério de adjudicação escolhido e ao impacto que a execução do mesmo terá na mitigação das situações em que o Município se vê forçado a recorrer a procedimentos tramitados com base em critérios materiais, demonstram a sua especial preocupação com o respeito pelos Princípios a que devem estar subordinados os procedimentos de contratação pública.

Do exposto anteriormente decorre a inexistência de qualquer fundamento para a declaração de nulidade do caderno de encargos da Empreitada n.º 2/DMMC/DEM/DPCE/2020 - OBRAS DE MANUTENÇÃO EM ESCOLAS DO MUNICÍPIO DE LISBOA - 0009/CP/DGES/ND/2020, porquanto, e uma vez mais, os trabalhos a realizar ao abrigo da mesma apresentam uma complexidade reduzida, traduzindo-se na “manifesta simplicidade” dos mesmos, circunstância que permite que o caderno de encargos possa ser constituído por numa “mera fixação de especificações técnicas e numa referência a outros aspetos essenciais da execução desse contrato, tais como o preço ou o prazo” e esteja dispensado de integrar o “projeto de execução” a que se refere o número 1 do artigo 43.º do CCP;

Não sendo obrigatória, no caso em presença, a incorporação de um “projeto de execução” ao caderno de encargos, a alínea a) do n.º 8 do artigo 43.º do CCP carece de aplicabilidade, assim se concluindo pela inexistência de qualquer desconformidade do contrato em apreço com as leis em vigor e pela, conseqüente, inexistência de fundamentos para a recusa de visto.

Ponto 3

(...)



No âmbito das vistorias realizadas foi possível identificar que as cinquenta e cinco escolas analisadas apresentavam níveis de necessidades enquadráveis em dois grandes grupos:

a) Escolas que, pela sua antiguidade, estado geral de conservação e desatualização técnica e funcional requerem uma intervenção profunda de reabilitação/requalificação, impondo a elaboração de um programa preliminar, seguido da elaboração de um projeto de execução, sua revisão e o lançamento de uma empreitada específica;

São elas: EB Padre José Manuel Rocha e Melo, EB Maria da Luz de Deus Ramos, EB João dos Santos, EB Adriano Correia de Oliveira, EB Fernanda de Castro, EB Professor Manuel Sérgio, EB Condado, EB do Beato, EB Bairro Madre de Deus, EB Rosa Lobato Faria, EB Professor José Salvado Sampaio, EB António Nobre, EB Homero Serpa, EB Padre Abel Varzim, EB São José, EB Lisboa n.º 195, EB Castelo, EB Rainha Santa Isabel, EB Professor Oliveira Marques, EB Natália Correia, EB Leão de Arroios, JI António José de Almeida, EB Lisboa n.º 72.

b) Escolas já reabilitadas no passado recente ou objeto de intervenções parciais ao longo dos anos que afastam a necessidade de intervenções profundas, que impliquem transformações estruturantes em termos técnicos e funcionais, a consequente necessidade de elaboração de projetos de execução para diferentes especialidades e a execução de obras que requeiram a desocupação do espaço a intervir e a mudança da escola para instalações provisórias.

São elas: EB Gaiotas, EB Bairro do Armador, EB Lóios, EB Manuel Teixeira Gomes, EB Paulino Montez, EB Alta de Lisboa, EB Galinheiras, JI da Ameixoeira, EB Laranjeiras., EB São João de Brito, EB Mestre Querubim Lapa, EB Mestre Arnaldo Louro de Almeida, EB São Sebastião da Pedreira, EB São João de Deus, EB Dr. Nuno Cordeiro Ferreira, EB do Lumiar - Alto da Faia, EB Quinta dos Frades, JI Lumiar, JI Telheiras, EB Eng.º Ressano Garcia, EB Santo Condestável, EB Vale de Alcântara, EB Raúl Lino, EB Alexandre Herculano, JI de Belém, EB Luz/Carnide, EB Prista Monteiro, JI Bairro Padre Cruz, JI da Horta Nova, EB Parque Silva Porto, JI Benfica n.º 1.

O que se pretendia explicar nos considerandos III a VI da Proposta n.º 105/2020 é que a Empreitada n.º 2/DMMC/DEM/DPCE/2020 - OBRAS DE MANUTENÇÃO EM



ESCOLAS DO MUNICÍPIO DE LISBOA - 0009/CP/DGES/ND/2020 destina-se à execução de trabalhos de manutenção/conservação de baixa complexidade, maioritariamente destinados à reposição do existente, a realizar tanto nos equipamentos indicados na anterior alínea a), identificados como carecendo de obras de “beneficiação geral”, como nos equipamentos indicados na anterior alínea b), que já foram no todo ou em parte intervencionados no passado recente e que requerem apenas intervenções de conservação/manutenção, destinados à reparação/correção de anomalias resultantes do uso/desgaste normal das instalações e sistemas.

O facto de se afirmar, no considerando III, que as intervenções a realizar ao abrigo da Empreitada nº 2/DMMC/DEM/DPCE/2020 “...terão lugar quer nos equipamentos que apenas necessitam de trabalhos de manutenção, quer nos que, face à extensão das respetivas patologias e necessidades específicas, serão objeto de obras profundas (beneficiação geral) “não significa que as referidas “beneficiações gerais” serão efetuadas através do contrato ora em presença.

Pelo contrário.

Conforme referido no considerando IV, no caso das escolas que necessitam de obras de “beneficiação geral”, as intervenções a ter lugar ao abrigo do contrato em presença destinam-se a tão-somente à sua manutenção corretiva e preventiva, de forma a assegurar o seu funcionamento em condições de segurança e salubridade enquanto não são iniciadas as obras profundas que o estado das escolas em causa requer e que, naturalmente, não se confundem com as obras que se pretende executar ao abrigo de uma empreitada de conservação/manutenção.

Tendo em conta o diagnóstico efetuado no sentido da execução de obras de “beneficiação geral” e a conseqüente expectativa de intervenção a curto/médio prazo nos equipamentos mencionados na anterior alínea a), é ainda referido no considerando IV que a definição das intervenções de manutenção corretiva a executar nesses equipamentos terá em conta um conjunto de fatores (“o valor do investimento global disponível e a compatibilização entre o custo das intervenções a concretizar e a previsão de início das obras de reabilitação”) de forma a assegurar um ajustado equilíbrio custo-benefício, evitando-se a realização de trabalhos expressivos, e, portanto, onerosos, em equipamentos que, a breve prazo, se prevê que venham a ser objeto de intervenções profundas,



inutilizando as melhorias neles efetuadas, com o conseqüente desperdício de recursos financeiros.

No outro extremo, temos os equipamentos elencados na anterior alínea b) que não requerem intervenções profundas, ou seja, que não carecem de projetos e obras que alterem as suas características pré-existentes, em termos de funcionalidades, dimensões, compartimentação, dimensionamento e traçado das redes e instalações técnicas.

Dentro deste grupo, há, também, vários níveis de necessidades.

Há escolas, melhor conservadas, que requerem trabalhos pontuais, ligeiros, de manutenção preventiva e corretiva e outras há que, encontrando-se em muito pior estado, requerem intervenções de manutenção/conservação mais abrangentes e generalizadas, que, pela dimensão dos respetivos espaços e pela extensão das patologias, resultam num volume de trabalho mais significativo e por isso designados como “trabalhos de manutenção mais pesada”.

Isso mesmo se encontra expresso nos considerandos V e VI em que se faz a distinção entre os equipamentos que, pelas suas condições de maior degradação, requerem uma recuperação geral e aqueles que, em melhores condições, serão objeto de intervenções pontuais, mais ligeiras e menos extensas no que respeita aos espaços intervencionados.

Contudo, o facto de serem obras de maior dimensão/extensão, generalizadas, abrangendo a quase totalidade dos espaços afetos ao equipamento escolar, não implica que sejam obras de maior complexidade.

Está em causa a extensão da intervenção, que poderá ser, em alguns casos, mais significativa e não a complexidade dos trabalhos que, reiteramos, terão como objetivo a reposição, total ou parcial do existente, apresentando, assim, um nível de complexidade reduzido, ou seja, uma “manifesta simplicidade”.

Face ao exposto, julga-se afastada qualquer incompatibilidade entre os trabalhos que se pretende executar ao abrigo da empreitada, referidos nos considerandos III a VI da Proposta nº 105/2020 e os trabalhos que, pela sua simplicidade e natureza tipificável são característicos das empreitadas designadas pela CML como ETPU’s.

E assim é porque as intervenções a efetuar serão exclusivamente destinadas à manutenção/conservação de equipamentos escolares, de acordo com atividades (recorde-



se: de baixa complexidade/”manifesta simplicidade”) incluídas no mapa de trabalhos da empreitada, cumprindo-se os pressupostos que servem de base à escolha deste tipo de contrato para a realização das mesmas, afastando-se qualquer intensão de recurso ao modelo da ETPU para realização de trabalhos de “beneficiação geral” ou outros que não se enquadrem nos já citados pressupostos.

Refira-se, finalmente, a esse propósito, que a EB nº 72, uma das escolas referenciadas para ser objeto de obras profundas será retirada da lista de equipamentos a intervencionar uma vez que, dado o tempo, entretanto, decorrido, a mesma já foi desocupada devido ao início das respetivas obras de “beneficiação geral”, assim se demonstrando que não há obras dessa natureza no âmbito das intervenções a realizar ao abrigo do contrato ora em análise porque essas serão, como se impõe, objeto da elaboração de projetos e do lançamento de uma empreitada específica.

Ponto 4

(...)

O conceito de “preço base”, nos termos do disposto no número 3 do artigo 47º do CCP, associado à obrigação de fundamentação da fixação do mesmo, prevista no número 3 do mesmo artigo, parece ter, como um dos seus objetivos, precaver a apresentação, por parte dos fornecedores, prestadores e empreiteiros, de valores desconformes ou “inflacionados”, quando comparados com as características dos bens, serviços ou obras a contratar.

Outro objetivo da fixação do “preço base”, como um valor máximo admissível pela entidade adjudicante para determinado contrato, será, certamente, a estabilização de um “teto” para a despesa no momento da decisão de contratar, evitando, assim, que, em fase posterior, quando já assumiu uma obrigação de adjudicar, a entidade adjudicante se veja confrontada com propostas de valor superior àquele com que contava e que, nessa medida; considerou no respetivo orçamento.

No que respeita às ETPU’s., o primeiro objetivo é alcançado pela fixação de “preços base unitários” e pelo critério de adjudicação escolhido, que garantem a impossibilidade de apresentação, pelos concorrentes, de preços unitários que ultrapassem o valor considerado pela entidade adjudicante como justo e adequado tendo em conta os trabalhos a que correspondem.



No que diz respeito ao segundo objetivo, a preocupação foi estabelecer um montante que ficasse consignado aos trabalhos de manutenção para as escolas situadas em determinada zona geográfica (conjunto pré-definido de Freguesias), mais se acrescentando que o “preço base” do contrato, no seu conjunto, foi definido tendo em conta necessidades que já são conhecidas (e que continuam em constante evolução) e as que se estima que poderão vir a ser identificadas durante o período de vigência do contrato.

Assim, no que à matéria do “preço base” respeita, há que regressar ao conceito subjacente à ETPU, que a define como um contrato ao abrigo do qual é possível realizar os trabalhos correspondentes aos artigos indicados numa lista de atividades pré-definida pela entidade adjudicante, para as quais foram fixados “preços base unitários”, nas quantidades e nos locais em que se venha a revelar necessária a sua execução, durante três anos, até ao limite do “preço base” definido para o contrato e que, no caso das ETPU’s, se assume como sendo o valor máximo da despesa que a entidade adjudicante está disposta a despender com a execução dos trabalhos objeto da empreitada.

Pese embora se encontre indicado, em anexo ao Caderno de Encargos, um conjunto de escolas em que se prevê intervir com recurso ao presente contrato, designadamente as cinquenta e cinco escolas que foram objeto de avaliação pelo LNEC e que estiveram na génese da preparação da empreitada em apreço, está prevista, também no Caderno de Encargos, a possibilidade de execução de trabalhos em outras escolas para além das cinquenta e cinco que se encontram expressamente referidas no já citado anexo.

Essas “outras escolas” são as demais EB’s nº 1, que já se encontravam a coberto das competências do Município (para além das cinquenta e cinco escolas que foram objeto de avaliação pelo LNEC) e as escolas cuja gestão se encontra em fase de descentralização da Administração Central para o Município.

Considerando os oito lotes que a compõem, a Empreitada nº 2/DMMC/DEM/DPCE/2020 - OBRAS DE MANUTENÇÃO EM ESCOLAS DO MUNICÍPIO DE LISBOA - 0009/CP/DGES/ND/2020 terá, assim, como universo de utilização cerca de 140 escolas, com um investimento total (somatório de todos os lotes) de 30.000.000,00 €, durante três anos, o que representa um montante anual, por escola, de cerca de 72.000,00 €.



O valor referido anteriormente é um valor médio, meramente indicativo, porquanto o valor do contrato a consumir com cada escola dependerá de vários fatores (podendo variar de forma significativa), e surge, aqui, apenas para justificar o “preço base” total da empreitada (30.000.000,00 €), que foi repartido pelos oito lotes da mesma.

A referida repartição foi efetuada ajustando-se os “preços base” dos vários lotes, tendo em conta a análise combinada de um conjunto de variáveis, como sendo o número de escolas existentes nas zonas geográficas correspondentes a cada lote, o conhecimento dos serviços da CML quanto ao estado geral de conservação das EB's nº 1 e, bem assim, o insuficiente conhecimento, por parte dos serviços da CML, quanto ao estado real de conservação das escolas em processo de transição da Administração Central para o Município.

Assim, com base nos critérios referidos anteriormente, foi fixado um montante máximo para a despesa a efetuar, em três anos, correspondente à execução de trabalhos de manutenção/conservação em qualquer escola do que se encontre sob a responsabilidade do Município, nas zonas cobertas pelas Freguesias definidas como área geográfica de intervenção para cada lote (“preço base”/Lote).

Resta, finalmente, acrescentar que o valor médio da verba disponível, anualmente, para as intervenções a realizar em cada escola, ao abrigo da Empreitada nº2/DMMC/DEM/DPCE/2020 - OBRAS DE MANUTENÇÃO EM ESCOLAS DOMUNICÍPIO DE LISBOA - 0009/CP/DGES/ND/2020, totaliza, como já se deixou expresso, cerca de 72.000,00 €, assim se demonstrando, uma vez mais, que as intervenções a efetuar ao abrigo do presente contrato se destinam, de facto, a trabalhos de manutenção/conservação, uma vez mais, que qualquer intervenção mais estruturante e, por conseguinte, mais complexa (como seria o caso de uma “beneficiação geral”), imporia valores de investimento muito superiores àqueles que foram definidos para cada lote.

Ponto 5

Cumprе clarificar que o conteúdo da declaração relativa à inexistência de medições detalhadas, referida no ponto 5 do pedido de esclarecimentos do douto Tribunal de Contas não se encontra correto.



Atente-se que, tendo em conta o modelo de contratação em presença não existem, nas peças do procedimento de contratação, medições detalhadas ou totais.

A lista de trabalhos quantificada (com as respetivas medições) será facultada ao empreiteiro durante a fase de execução do contrato, aquando da entrega das Requisições de Trabalhos, nos termos do disposto no Caderno de Encargos.

Ponto 6

A referência ao acordo-quadro na resposta enviada a propósito do anterior pedido de esclarecimento deveu-se, apenas, ao facto de o douto Tribunal de Contas parecer considerar que o modelo designado por ETPU equivaleria a um acordo-quadro com uma única entidade.

Foi explicado, na anterior informação, que a CML, tendo em conta a forma como tem entendido as regras impostas à celebração de acordos-quadro, não considera o contrato ora em apreço semelhante ao acordo-quadro e tão pouco considera que tal modalidade de contrato (o acordo-quadro) seja o mecanismo ajustado quando está em causa a realização de obras de manutenção e conservação em edifícios sujeitos a condicionamentos severos, resultantes das atividades neles desenvolvidas.

As referências ao carácter indeterminado da expressão "... suficientemente especificados todos os aspetos da execução dos contratos a celebrar ao seu abrigo", que, no artigo 252º do CCP, estabelece os requisitos necessários para a escolha da contratação do acordo-quadro com um ou mais cocontratantes e à possibilidade da inexistência de quantidades pré-definidas poder comprometer o pressuposto que permite a contratação do acordo-quadro com uma única entidade, foi efetuada, apenas, para explicar que a CML, por desconhecer o alcance da referida formulação e à cautela, tem optado pelos acordos-quadro celebrados com várias entidades, uma vez que, para estes últimos, não há restrições passíveis de interpretações controversas.

Importa, pois, esclarecer que a CML entende defensável considerar que a inexistência de quantidades não compromete a verificação do pressuposto necessário para permitir a opção pelo acordo-quadro celebrado com uma única entidade.

O que acontece é que o Município não considera o modelo do acordo-quadro com uma única entidade ajustado às suas necessidades, mesmo que não seja exigível a



definição prévia de quantidades, razão pela qual tem optado por não recorrer ao referido modelo.

Ainda que se considere possível a contratação de um acordo-quadro com uma única entidade, sem quantidades pré-definidas, isso não significa que esse modelo seja o adequado para garantir o tipo de resposta (em termos de prontidão e flexibilidade) que a CML pretende obter com o modelo designado por ETPU.

E, assim, é porque a execução de qualquer obra ao abrigo de um acordo-quadro, ainda que com uma única entidade, obrigaria à tramitação de um ajuste direto, comprometendo a celeridade pretendida e gerando uma infinidade de pequenos procedimentos, com a conseqüente carga administrativa que lhes está associada.

De facto, o principal motivo que explica o facto de a CML não recorrer ao acordo-quadro com uma única entidade prende-se com as dúvidas que tal modelo suscita ao exigir a tramitação, dentro do acordo-quadro, de um procedimento por ajuste direto (com os mesmos formalismos aplicáveis ao ajuste direto tramitado fora do acordo-quadro), de cada vez que se pretende a execução de qualquer obra ao abrigo do mesmo.

Imagine-se que, em vez de promover a contratação de uma ETPU, o Município de Lisboa, decidia contratar um acordo-quadro com uma única entidade, nos mesmos termos adotados no contrato em presença (sem quantidades pré-definidas, apenas com uma lista de preços unitários pré-definidos, obtidos após a sua submissão à concorrência).

De cada vez que a CML precisasse, por exemplo, de substituir um vidro partido em uma escola, teria de cabimentar a despesa (porque o acordo-quadro, à partida, poderia não ter um cabimento/compromisso associado), preparar uma proposta de decisão de contratar e submetê-la a despacho, convidar a empresa a apresentar uma “proposta” (atividade de utilidade mais do que duvidosa. pois os preços já se encontram pré-definidos), aguardar a entrega da proposta, promover a obtenção do comprovativo da existência de fundos disponíveis, preparar uma proposta de adjudicação e submetê-la a despacho, efetuar o respetivo compromisso, notificar o empreiteiro da adjudicação, aguardar documentos habilitantes, analisá-los e, finalmente, celebrar o contrato.

Nessa altura, onde havia um vidro partido, já deveria existir mais dois ou três e, ainda, uma torneira avariada ou uma caixilharia que deixa entrar água...e, então, voltar-



se-ia ao mesmo: cabimentar a despesa, preparar uma proposta de decisão de contratar, submetê-la a despacho, convidar a empresa a apresentar uma proposta ...

Escusado será dizer que tal modelo de atuação não se coaduna com as necessidades quotidianas de manutenção/conservação de uma escola ou de qualquer outro equipamento municipal.

Tendo em conta o exposto anteriormente, facilmente se percebe que o modelo do acordo-quadro com uma única entidade não responde às necessidades do Município, carecendo da simplicidade/agilidade necessária para se impor como uma ferramenta verdadeiramente eficaz, sendo mesmo incompreensível, pelo menos para a CML, qual poderá ser a utilidade prática do modelo, num contexto em que, sem prejuízo da contratação “chapéu” prévia (que seleciona uma única entidade), é imposta a tramitação integral de um ajuste direto para qualquer obra a realizar ao abrigo do mesmo.

Assim, independentemente da questão da possibilidade, ou não, de recurso ao acordo-quadro, com uma única entidade, quando as quantidades não são conhecidas (opção que, pelas razões já expostas, o Município não explorou), importa reiterar que o motivo da escolha, pela CML, da ETPU como modelo de contrato a adotar para a execução de obras de manutenção/conservação foi o facto de ser este o único modelo capaz de responder eficazmente às necessidades do Município.

Nada contra um modelo de acordo-quadro, celebrado com uma única entidade, que permitisse a requisição de obras nos mesmos moldes indicados para a ETPU, em que, por conseguinte, o conceito de “ajuste direto” estivesse contido no ato de requisitar a obra.

No entanto, as regras, impostas pelo CCP, em matéria de acordos-quadro, não acomodam esta abordagem, o que, como já se deixou expresso, retira à figura a sua possibilidade de se impor como resposta às necessidades no Município.

Resta acrescentar que um dos principais objetivos da área de contratação de empreitadas e atividades conexas do Município (Direção Municipal de Manutenção e Conservação/Departamento de Gestão de Empreitadas e Segurança) é promover, sempre que possível, a agregação de necessidades de forma a reduzir o número de procedimentos de contratação, com a consequente racionalização dos seus meios humanos e aumento eficácia dos seus serviços, objetivo para o qual o modelo da ETPU contribui de forma muito significativa, o mesmo não acontecendo com o acordo quadro, tendo em conta a



obrigatoriedade de realização de procedimentos por ajuste direto ou consulta prévia ao abrigo dos mesmos.

Chegados a este ponto, afigura-se pertinente e útil que, em jeito de súpula se olhe para todos os factos em causa e para as questões controvertidas que os mesmos suscitam, resultantes, tanto do presente relatório, como dos anteriores, e com relevo para a decisão que venha a ser tomada sobre os contratos em apreço.».

p) Os contratos submetidos a fiscalização prévia, foram, de novo, devolvidos ao Município de Lisboa, por despacho proferido em s.d.v. de 30/03/2021, para os seguintes efeitos:

“1. Face aos contornos atípicos dos contratos em apreço, se pronuncie sobre o desrespeito do princípio da tipicidade dos contratos administrativos, nos termos do disposto no artigo 200.º do Código do Procedimento Administrativo;

2. Tendo em consideração a extensão e diversidade do tipo de trabalhos em causa no procedimento e contratos em apreço, o valor global dos mesmos, o facto de as obras ocorrerem em edificado e o facto de não terem sido estabelecidas quantidades máximas por tipologias de trabalhos, esclareça como considera legalmente justificável, a qualificação das prestações que constituem o objeto dos contratos, como sendo de manifesta simplicidade;

3. Não tendo sido estabelecidas quantidades máximas por tipologias de trabalhos, esclareça como considera tal situação compaginável com o regime legal dos alvarás, nomeadamente com o disposto no artigo 8.º da Lei n.º 41/2015, de 3 de junho;

4. Considerando ainda, a ausência de quantidades máximas por tipologias de trabalhos, esclareça como compatibiliza tal situação com o regime dos trabalhos complementares previsto no artigo 370.º do CCP, na vertente relativa, precisamente, à quantidade dos mesmos.”

q) Em resposta o Município de Lisboa, alegou o seguinte, relativamente a cada uma das questões colocadas:

«Ponto 1

Em resposta ao ora solicitado cumpre informar:



Estabelece o artigo 200º do Código do Procedimento Administrativo que “os órgãos da Administração Pública podem celebrar contratos administrativos...” e que “são contratos administrativos os que como tal são classificados no Código dos Contratos Públicos ou em legislação especial”.

Sendo certo que inexistem dúvidas quanto ao facto de uma Empreitada de Obras Públicas ser um contrato administrativo, classificado como tal pelo Código dos Contratos Públicos, para efeitos de resposta ao Douto Tribunal de Contas, restará avaliar se o contrato objeto do presente pedido de esclarecimentos é uma Empreitada de Obras Públicas.

Para tal, importa ter presente o teor do artigo 343º do Código dos Contratos Públicos (CCP), que estabelece o conceito (ou a “Noção”) de Empreitada de Obras Públicas e onde se pode ler que:

“1. Entende-se por empreitada de obras públicas o contrato oneroso que tenha por objeto quer a execução quer, conjuntamente, a conceção e a execução de uma obra pública que se enquadre nas subcategorias previstas no regime de ingresso e permanência na atividade de construção”

e que:

“2. Para efeitos do disposto no número anterior, considera-se obra pública o resultado de quaisquer trabalhos de construção, reconstrução, ampliação, alteração ou adaptação, conservação, restauro, reparação, reabilitação, beneficiação e demolição de bens imóveis executados por conta de um contraente público”.

Tal como decorre do mapa de atividades patenteado a concurso e conforme já explicado em esclarecimentos anteriormente prestados ao Douto Tribunal de Contas, o contrato ora em apreço visa a execução de obras públicas (em equipamentos escolares), obras essas que se enquadram nas subcategorias previstas no regime de ingresso e permanência na atividade de construção, maioritariamente, nas subcategorias previstas na 1.ª Categoria – Edifícios e património.

Conforme também já referido em anteriores esclarecimentos prestados pelo Município, o contrato ora em apreço tem por objeto a execução dos trabalhos (leia-se das obras) previstas no mapa de trabalhos da empreitada, com vista à concretização de ações de manutenção/conservação em escolas do Município, de acordo com necessidades já



identificadas ou que vierem a ser identificadas ao longo do tempo (no período de vigência do contrato), no momento e com o faseamento possível, tendo em consideração as condicionantes de acesso, associadas à realização de trabalhos em edifícios ocupados, com especiais requisitos de segurança, como é o caso dos equipamentos escolares.

Salvo melhor opinião, tendo em conta o exposto anteriormente, considera-se demonstrado que o contrato ora em apreço cumpre todos os requisitos que, à luz do CCP, definem, objetivamente um contrato de Empreitada de Obras Públicas, não se verificando, assim, qualquer desrespeito pelo “...princípio da tipicidade dos contratos administrativos, nos termos do artigo 200º do Código do Procedimento Administrativo”, mesmo considerando a singularidade do mesmo.

E assim é porque a singularidade deste contrato prende-se, no essencial, com a inexistência de quantidades pré-definidas, circunstância que, como se demonstrou pela análise da “noção” de Empreitada de Obras Públicas, estabelecida pelo artigo 343º do CCP, não prejudica a sua classificação como tal.

Refira-se, aliás, que também as empreitadas a realizar na modalidade da “Conceção-Execução” não apresentam quantidades pré-definidas, particularidade comum ao e que:

“para efeitos do disposto no número anterior, considera-se obra pública o resultado de quaisquer trabalhos de construção, reconstrução, ampliação, alteração ou adaptação, conservação, restauro, reparação, reabilitação, beneficiação e demolição de bens imóveis executados por conta de um contraente público”.

Tal como decorre do mapa de atividades patenteado a concurso e conforme já explicado em esclarecimentos anteriormente prestados ao Douto Tribunal de Contas, o contrato ora em apreço visa a execução de obras públicas (em equipamentos escolares), obras essas que se enquadram nas subcategorias previstas no regime de ingresso e permanência na atividade de construção, maioritariamente, nas subcategorias previstas na 1.ª Categoria – Edifícios e património.

Conforme também já referido em anteriores esclarecimentos prestados pelo Município, o contrato ora em apreço tem por objeto a execução dos trabalhos (leia-se das obras) previstas no mapa de trabalhos da empreitada, com vista à concretização de ações de manutenção/conservação em escolas do Município, de acordo com necessidades já



identificadas ou que vierem a ser identificadas ao longo do tempo (no período de vigência do contrato), no momento e com o faseamento possível, tendo em consideração as condicionantes de acesso, associadas à realização de trabalhos em edifícios ocupados, com especiais requisitos de segurança, como é o caso dos equipamentos escolares

Salvo melhor opinião, tendo em conta o exposto anteriormente, considera-se demonstrado que o contrato ora em apreço cumpre todos os requisitos que, à luz do CCP, definem, objetivamente um contrato de Empreitada de Obras Públicas, não se verificando, assim, qualquer desrespeito pelo “...princípio da tipicidade dos contratos administrativos, nos termos do artigo 200º do Código do Procedimento Administrativo”, mesmo considerando a singularidade do mesmo.

E assim é porque a singularidade deste contrato prende-se, no essencial, com a inexistência de quantidades pré-definidas, circunstância que, como se demonstrou pela análise da “noção” de Empreitada de Obras Públicas, estabelecida pelo artigo 343º do CCP, não prejudica a sua classificação como tal.

Refira-se, aliás, que também as empreitadas a realizar na modalidade da “Conceção-Execução” não apresentam quantidades pré-definidas, particularidade comum ao presente contrato, que, como é sabido, em nada altera ou limita a sua classificação com Empreitada de Obras Públicas.

Ponto 2

Atento o teor do quesito ora formulado, vem o douto Tribunal referir como fatores passíveis de pôr em causa a classificação efetuada pelo Município, relativa à manifesta simplicidade dos trabalhos incluídos no contrato objeto do presente esclarecimento, “a extensão e diversidade do tipo de trabalhos em causa no procedimento e contratos em apreço, o valor global dos mesmos, o facto de as obras ocorrerem em edificado e o facto de não terem sido estabelecidas quantidades máximas por tipologias de trabalhos”.

Sobre cada um dos fatores referidos anteriormente e a sua relação com o nível de complexidade das intervenções que o Município pretende executar ao abrigo deste contrato e do contrato no seu conjunto, há que referir o seguinte:

● “Extensão e diversidade do tipo de trabalhos em causa no procedimento e contratos em apreço”:



A extensão e diversidade dos trabalhos previstos no mapa de atividades da empreitada não constituem atributos para medir a simplicidade das prestações que constituem o objeto do contrato.

De fato a expressiva extensão e diversidade da lista de trabalhos patenteada a concurso reflete, exclusivamente, a multiplicidade de acabamentos, soluções técnicas e patologias existentes nos equipamentos escolares a cargo do Município.

A avaliação do parque escolar do Município permite constatar a existência de edifícios de idade muito variada e de características técnicas e arquitetónicas, também estas, muito diferentes de equipamento para equipamento.

Sendo certo que o objetivo dos procedimentos em presença é dotar os serviços encarregados da manutenção/conservação das escolas de um contrato que lhes permita, com a celeridade que se impõe, responder às inúmeras e ininterruptas solicitações que lhes chegam, oriundas de qualquer equipamento escolar, foi necessário incluir no mapa de quantidades todos os tipos de trabalhos que se estima que possam vir a ser necessários, tendo em conta a já mencionada multiplicidade de soluções técnicas e arquitetónicas implementadas nas escolas construídas e reabilitadas pelo Município ao longo dos anos e que, como já referido, não se mostram uniformes.

Para melhor explicar este ponto, interessa referir que, se houvesse a já referida uniformidade de soluções construtivas e de acabamentos, do mapa de trabalhos constaria uma lista de referências muito inferior àquela que o Município se viu obrigado a preparar.

Disso mesmo é exemplo o capítulo “Pavimentos Interiores”. Se as soluções de pavimentos interiores das escolas fossem mais uniformes, não seria necessário considerar um conjunto tão extenso de artigos, abrangendo soluções tão diversas quanto o parquet, o mosaico, o vinílico, os tacos...

O mesmo se dirá sobre torneiras, materiais constituintes das redes de águas, revestimentos de paredes interiores e exteriores, soluções de cobertura, entre outros.

A variedade descrita anteriormente não introduz qualquer espécie de complexidade nas prestações a realizar ao abrigo deste contrato, quer sob o ponto de vista da execução das atividades, propriamente dita, quer sob o ponto de vista da gestão do contrato no seu conjunto, sendo, pelo contrário, um fator de flexibilização, que facilita a atividade dos técnicos com competências nas áreas da manutenção/conservação, uma



vez que estes têm à sua disposição um contrato passível de aplicação generalizada nos equipamentos escolares do Município.

Tal variedade, reitera-se, resulta, tão-somente, da já mencionada necessidade de abranger, no mapa de trabalhos, a enorme diversidade de soluções e acabamentos existentes nas escolas, tornando-o tão exaustivo quanto possível e, assim, garantindo, de facto, que o contrato celebrado incluirá, se não todas, a grande maioria das atividades necessárias à satisfação das necessidades existentes e futuras em matéria de manutenção/conservação.

- “Valor global [do procedimento e contratos em apreço]”.

Tendo em conta o modelo de contrato em presença, tão pouco o valor global do mesmo poderá ser utilizado para medir a sua complexidade no geral e, bem assim, a complexidade das obras (prestações) a realizar ao seu abrigo.

Conforme referido na resposta ao último pedido de esclarecimentos, o valor global do contrato (preço base) foi definido, no caso em presença, como o montante máximo da despesa a efetuar ao abrigo do contrato, durante os seus três anos de vigência, despesa essa correspondente à execução de trabalhos de manutenção/conservação em equipamentos escolares, destinados a sanar necessidades já conhecidas (e que continuam em constante evolução), bem como, necessidades que se estima que poderão, vir a ser identificadas durante o referido período de vigência.

Sendo certo que o somatório das obras, cuja execução o Município irá requisitar ao abrigo do contrato, não poderá ultrapassar o referido valor global do mesmo, daí resulta que tal montante representa tão somente um limite financeiro, não fornecendo, nessa medida, qualquer dado que permita retirar conclusões, quer sobre o nível de complexidade das intervenções a executar ao abrigo do contrato, quer sobre a complexidade do mesmo no seu conjunto.

Sem conceder na nossa convicção de que o valor global do contrato não serve, no caso em apreço, como um fator passível de medir a complexidade do mesmo, sempre se dirá que, pelos motivos que a seguir se explicará, é expectável que as obras a realizar ao seu abrigo tenham valores pouco expressivos.

Senão, vejamos:



Também se encontra explicado, em anteriores esclarecimentos prestados pelo Município, que o presente modelo de contratação pretende ser uma resposta eficaz para a execução de trabalhos de manutenção/conservação em edifícios ocupados, em que as circunstâncias associadas a essa ocupação introduzem uma variabilidade e imprevisibilidade expressivas nas necessidades identificadas ao longo do tempo, a que acrescem condicionantes de acesso aos locais de intervenção e permanência nos mesmos, incompatíveis com os modelos clássicos de contratação.

Nesse contexto, tendo em conta as condicionantes de segurança e acesso e, bem assim, a necessidade de manter o regular funcionamento das atividades letivas, os trabalhos a realizar terão uma dimensão e natureza compatível com essas restrições, prevendo-se que, na generalidade dos casos, as intervenções venham a estar concentradas em intervalos de tempo bastante limitados, como sendo as férias escolares e, durante o período letivo, os fins de semana, feriados e períodos após o horário escolar.

Prevê-se, ainda, que, em alguns casos, mediante condições específicas dos trabalhos a executar e dos locais onde terá lugar essa execução, os mesmos possam ser realizados durante o período de funcionamento das atividades escolares, antecipando-se, no entanto, limitações severas quanto ao tipo de atividade a desenvolver.

Facilmente se conclui que o facto de as intervenções a realizar ao abrigo do contrato estarem sujeitas a tais condicionantes, com impacto direto na extensão dos trabalhos a executar, afasta, desde logo, a possibilidade de serem requisitados trabalhos de grande extensão e, conseqüentemente, de valor expressivo, prevendo-se, pelo contrário, que a generalidade das requisições de trabalhos assumam valores reduzidos.

Essas condições de execução são, como já se deixou expresso, o motivo pelo qual se prevê que as requisições de trabalhos a efetuar ao abrigo deste contrato assumirão valores pouco expressivos, porquanto, pese embora uma determinada escola possa ser objeto de um conjunto de requisições, que atinja um somatório mais significativo, essas intervenções serão efetuadas de forma desagregada ao longo do tempo, assumindo, cada uma delas, per si, valores reduzidos.

Resta, finalmente, recordar o que também já se deixou expresso em esclarecimento anterior, quanto à inexistência de uma relação direta entre valor elevado e complexidade elevada. O ato de pintar 1 m² de parede não é mais complexo do que o



ato de pintar 1.000,00 m² de parede. Será certamente mais moroso e mais dispendioso pintar 1.000,00 m², mas o trabalho propriamente dito será igualmente simples.

Esse mesmo princípio aplica-se a todas as demais atividades previstas no articulado patenteado a concurso, assim se demonstrando, salvo melhor opinião, que o valor global do contrato, por si só, não compromete a qualificação efetuada pelo Município no sentido da manifesta simplicidade dos trabalhos a executar ao abrigo do mesmo.

- “O facto de as obras ocorrerem em edificado”:

Não se compreende, em que medida o facto de um determinado trabalho ser executado em edificado, poderá, por si só, comprometer a sua qualificação em termos de dificuldade ou simplicidade.

Os trabalhos a realizar ao abrigo do presente contrato destinam-se, sobretudo, à reposição do existente, não se encontrando previstas intervenções, por si só, complexas, tão pouco a combinação de intervenções que obriguem à compatibilização de atividades simultâneas, geradoras de maior dificuldade e exigência.

Tratando-se de obras de manutenção/conservação, as atividades a desenvolver são de execução corrente por parte das empresas de construção que atuam no mercado, não oferecendo dúvidas sob o ponto de vista técnico, pelo que as exigências que lhes são inerentes limitam-se ao cumprimento das regras da arte, sobejamente conhecidas por qualquer empreiteiro com atividade na construção civil.

- “O facto de não terem sido estabelecidas quantidades máximas por tipologias de trabalhos”:

Os motivos que levaram o Município a optar por este modelo de contrato, em que não existem quantidades pré-definidas, são os mesmos que justificam a não introdução de quantidades máximas por tipologia de trabalho.

Por outro lado, também não se compreende em que medida a inexistência de quantidades máximas por tipologias de trabalhos poderá comprometer a qualificação efetuada pelo Município no sentido da manifesta simplicidade dos trabalhos a executar ao abrigo do contrato em apreço ou do mesmo em geral.

Pelo contrário, a introdução de quantidades máximas por tipologia de trabalhos seria um fator de complexificação da gestão contratual, porquanto:



a) Não se alcança a utilidade de serem estabelecidas quantidades máximas, uma vez que, tendo em conta o critério de adjudicação definido no Programa de Procedimento da empreitada, inexistente qualquer risco de fruto da variabilidade/imprevisibilidade das quantidades aplicadas durante a fase de execução do contrato, se alterar o resultado financeiro do mesmo;

b) A introdução de quantidades máximas pressupõe, ao que supomos, que o preço base passaria a ser definido pelo somatório do produto dessas quantidades máximas pelo preço unitário definido para cada artigo do mapa de trabalhos;

c) Num modelo como o referido na alínea anterior, fica por esclarecer com que enquadramento os trabalhos cuja quantidade máxima fosse atingida poderiam ser executados;

d) Ainda no que se refere à hipótese formulada na anterior alínea b), consoante a extensão dos trabalhos executados para além da quantidade máxima (isso no pressuposto de ser possível a sua execução), o resultado financeiro do contrato poderia ser alterado, contrariando-se os princípios orientadores da contratação pública, o que não acontece no modelo preconizado pelo Município, tendo em conta o critério de adjudicação adotado;

e) A introdução de quantidades máximas seria, assim, uma “autolimitação” imposta pelo Município, da qual não resultaria qualquer benefício, conduzindo, pelo contrário, a uma menor flexibilidade na gestão contratual (sem qualquer contrapartida que se consiga alcançar) e gerando, conseqüentemente, problemas de difícil resolução;

f) Por outro lado, tendo em conta que o contrato em apreço destina-se a trabalhos de conservação/manutenção, em edifícios ocupados, com restrições severas de acesso, em que não é possível definir previamente ou planejar de forma adequada a natureza e os timings da intervenção, a definição de quantidades máximas transformar-se-ia num processo de “adivinhação”, condenado ao insucesso;

g) E assim é pois, às já citadas dificuldades associadas à gestão de um contrato com quantidades máximas, importa acrescentar as dificuldades inerentes à própria definição dessas quantidades máximas;

h) O mapa de trabalhos é, como já abordado neste documento, muito extenso e variado, contendo uma infinidade de referências, circunstância que, num contexto de definição de quantidades máximas, resultaria na necessidade de distribuir quantidades



fictícias (e correspondentes valores) por uma infinidade de referências, necessárias para assegurar a abrangência do mapa de trabalhos;

i) A conseqüente dispersão de quantidades e valores pelas citadas referências levaria à perda de expressão de cada uma das mesmas, pelo que, em fase de execução do contrato, em alguns casos, o limite máximo poderia ser rapidamente atingido, colocando-se, novamente, a questão do enquadramento dos trabalhos “adicionais”, ou seja, dos trabalhos realizados em quantidades que ultrapassam os máximos fixados;

Salvo melhor opinião, o exposto nos pontos anteriores demonstra que a inexistência de quantidades máximas não acrescenta qualquer complexidade à execução do contrato, sendo, pelo contrário, um factor que introduz importantes dificuldades à sua gestão, isto sem que se reconheça (neste tipo de contrato e considerando o respetivo critério de adjudicação) qualquer benefício/utilidade resultante da fixação de quantidades máximas, circunstância a que se acrescenta impossibilidade efetiva de se alcançar essa definição com um mínimo de rigor.

Analisados e comentados todos os fatores indicados pelo Douto Tribunal como passíveis de pôr em causa a qualificação efetuada pelo Município, relativamente às prestações que constituem o objeto do contrato, no sentido da sua “manifesta simplicidade”, julga-se demonstrado que tais fatores, por si só, não influenciam a complexidade dos trabalhos a executar ao abrigo do contrato e do contrato no seu conjunto.

Reitera o Município que os trabalhos que pretende realizar ao abrigo do contrato em apreço correspondem a atividades de baixa complexidade, leia-se de “manifesta simplicidade”, de execução corrente e rotineira pelas empresas de construção civil, pontuais e dispersas, que, visando a reposição do existente, não oferecem dúvidas quanto aos respetivos processos construtivos, tão pouco antecipam problemas de compatibilidade ou articulação entre especialidades, face à inexistência de intervenções que impliquem a necessidade de tal articulação.

Tal como se deixou expresso em anterior esclarecimento prestado, as obras a realizar ao abrigo do contrato em presença, não incluem intervenções que tenham de ser precedidas de um “projeto de execução”, a elaborar em cumprimento do disposto no nº 1 do artigo 43º do CCP.



No referido esclarecimento prestado, o Município explicou, de forma detalhada, as claras diferenças existentes entre as intervenções que pretende executar ao abrigo deste contrato e aquelas que requerem a elaboração de um “projeto de execução”, designadamente o facto deste último pressupor a existência de elementos de natureza conceptual, traduzidos por representações gráficas, cálculos de dimensionamento e demais definições de natureza técnica que consubstanciam o desenvolvimento de um determinado Programa Preliminar.

Assim, ao não requererem um “projeto de execução”, elaborado de acordo com o disposto na Portaria 701-H, de 29 de julho, as obras que o Município pretende executar ao abrigo da Empreitada nº 2/DMMC/DEM/DPCE/2020 - OBRAS DE MANUTENÇÃO EM ESCOLAS DO MUNICÍPIO DE LISBOA - 0009/CP/DGES/ND/2020 não se enquadram no nº 1 do artigo 43º do CCP, sendo, por isso e a contrário, intervenções de “manifesta simplicidade”, enquadráveis no n.º 2 do artigo 42º do CCP.

Ponto 3

Em resposta ao esclarecimento ora formulado, refere o artigo 8º da Lei nº 41/2015, de 3 de junho que “nos procedimentos de formação de contratos de empreitadas de obras públicas, a empresa de construção responsável pela obra deve ser detentora de habilitação contendo subcategoria em classe que cubra o valor global daquela, respeitante aos trabalhos mais expressivos da mesma, sem prejuízo da exigência de habilitação noutras classes e subcategorias relativas às restantes obras e trabalhos a executar”.

Nos esclarecimentos já anteriormente prestados ao Douto Tribunal e, bem assim, nas demais respostas elaboradas a coberto do presente documento, foram explicadas as particularidades deste modelo de contratação e os motivos que estão na origem da opção do Município pela não definição de quantidades máximas para as atividades incluídas no mapa de trabalhos da empreitada.

Tal como se encontra expresso neste documento, a fixação de quantidades máximas, num modelo como o presente, não introduz qualquer maior valia, uma vez que, não se encontrando apoiadas num “projeto de execução” ou em levantamentos minimamente rigorosos, efetuados com base em necessidades de intervenção, também estas, minimamente estabilizadas, tal fixação não releva para a maior ou menor



simplicidade das prestações a realizar ao abrigo do contrato, tão pouco para a aplicação do regime dos trabalhos complementares.

E o mesmo se dirá sobre a relevância, neste caso em particular, das quantidades máximas para aferição das condições de habilitação do empreiteiro para a realização do contrato em presença.

Se não, vejamos:

No modelo de contratação em presença, ainda que o Município tivesse optado por fixar quantidades máximas, estas seriam, pelos motivos explicados neste documento, quantidades teóricas, o que associado ao extenso número de referências constantes do mapa de trabalhos, conduziria a uma enorme dispersão de valores, comprometendo a sua utilização para efeitos da determinação de uma hipotética subcategoria predominante, definidora das habilitações (leia-se, condições de acesso) aplicáveis ao procedimento de contratação que esteve na origem deste contrato.

Nesse contexto e considerando o nível de indefinição (assumida), no que se refere às intervenções que serão efetivamente executadas durante o período de vigência do contrato, o Município poderia ver-se perante uma situação em que a subcategoria predominante definida o Programa de Procedimento, não correspondesse, em fase de obra, à realidade dos trabalhos executados, pondo, assim, em causa os pressupostos anteriormente definidos para o acesso ao concurso.

Tendo em conta a referida indefinição, o Município optou por estabelecer, para efeitos de habilitação do empreiteiro, um conjunto de subcategorias, maioritariamente da 1.ª Categoria, relativa a “edifícios e património construído” e da 5.ª Categoria, correspondente a “Outros trabalhos”, que refletem a natureza dos trabalhos que se prevê que venham a ser realizados ao abrigo do contrato, a saber e por exemplo: estruturas metálicas, estruturas em madeira, alvenarias, rebocos e assentamento de cantarias, estuques pinturas e outros revestimentos, carpintarias, trabalhos em perfis não estruturais, canalizações e condutas em edifícios, reabilitação de elementos estruturais em betão e impermeabilizações e isolamentos.

Atendendo, por outro lado, às características definidoras do tipo de trabalho a executar através do presente contrato (de baixa complexidade, destinadas à reposição do existente e à manutenção de edifícios escolares ocupados), entendeu o Município definir



a classe 2 para as referidas subcategorias. De facto, considerando os objetivos do contrato, as características do mesmo e as condicionantes à sua execução, o valor máximo de 332.000,00 €, correspondente ao limite das obras permitidas pela classe 2, se afigura, tendo em conta a experiência do Município, ajustado à dimensão das obras que se prevê que venham a ser executadas durante a vigência do contrato, não se prevendo que as Requisições de Trabalhos contenham atividades que, agregadas por subcategoria, ultrapassem o valor da classe 2.

Pelo contrário, o que se estima é que, na generalidade dos casos, as Requisições de Trabalhos irão situar-se bastante abaixo desse valor.

A definição de uma subcategoria predominante nesta modalidade de contrato para efeitos de habilitação e conseqüente acesso ao concurso, para além de materialmente impossível por inexistência de quantidades máximas, introduziria uma severa restrição à concorrência, uma vez que inviabilizaria a participação de empresas de média dimensão, que, pese embora perfeitamente aptas, em termos técnicos, para a realização deste tipo de trabalho, não se poderiam apresentar a concurso por não serem detentoras de uma classe de alvará que cobrisse o valor da proposta.

Aliás, não faria sentido que o Município, tendo qualificado os trabalhos incluídos no contrato em apreço como de “manifesta simplicidade”, de execução simples e corrente pelas empresas de construção civil, impusesse critérios de habilitação incompatíveis com a participação de empresas de média dimensão, com estruturas mais ligeiras, tradicionalmente dimensionadas e vocacionadas para o tipo de intervenção que o Município pretende levar a efeito.

Efetivamente, embora o valor máximo do contrato possa considerar-se elevado, esse valor não reflete, como em empreitadas correntes, o montante e dimensão da “obra” a realizar, porquanto, como também já se deixou explicado neste e em anteriores esclarecimentos, o valor do contrato é, no caso em presença, tão-somente um limite de despesa consignado à execução de várias obras, dispersas pelo vasto parque escolar do Município.

Face ao exposto e considerando, uma vez mais, as particularidades deste contrato, julga-se que a inexistência de quantidades máximas de trabalhos é compatível com o regime legal dos alvarás, sendo de reiterar que as habilitações exigidas no procedimento



de contratação, para além de serem adequadas à natureza, dimensão e valor das intervenções que o Município pretende executar, garantiram uma maior concorrência, ao possibilitar a participação de um universo mais alargado de empresas no processo de concurso.

Ponto 4

Considerando ainda, a ausência de quantidades máximas por tipologias de trabalhos, esclareça como compatibiliza tal situação com o regime dos trabalhos complementares previsto no artigo 370.º do CCP, na vertente relativa, precisamente, à quantidade dos mesmos.

Em resposta ao pedido de esclarecimento aqui formulado e conforme refere o artigo 370º do CCP, são trabalhos complementares aqueles cuja espécie ou quantidade não esteja prevista no contrato.

A leitura do teor do referido artigo, subordinado ao tema dos trabalhos complementares, permite concluir, em resumo, que o mesmo tem como objetivo acautelar, que, durante a fase de execução dos contratos de empreitadas de obras públicas, a entidade adjudicante não introduz alterações passíveis de pôr em causa os princípios da estabilidade objeto do contrato e os da concorrência e transparência, que poderiam ficar comprometidos se não houvesse restrições à execução de quantidades ou de tipos de trabalhos não previstos inicialmente.

E assim é porque, nada garante que, para a obra assim alterada, outro concorrente não pudesse ter apresentado uma proposta mais vantajosa, à luz do critério de adjudicação fixado no Programa de Procedimento/Convite. Na generalidade dos casos, em que o lançamento da empreitada a concurso é precedido de um “projeto de execução” ou mesmo quando, sem prejuízo da manifesta simplicidade das prestações a executar, é possível definir, com a necessária exatidão, quais as espécies de trabalhos a executar e em que quantidades serão executados, o objeto do contrato está, em grande medida, refletido no mapa de trabalhos, aplicando-se, para efeitos do controlo dos trabalhos complementares o disposto no artigo 370º do CCP em matéria de qualificação dos trabalhos (resultantes de circunstâncias “não previstas” ou imprevisíveis”) e de limite percentual do valor desses trabalhos sobre o valor do contrato.



Contudo, conforme já se deixou assumido, o contrato em apreço tem especificidades, relativamente aos contratos de empreitada tradicionais, nomeadamente a inexistência de quantidades pré-definidas, que obrigam a uma análise, também esta particular, das matérias associadas à sua execução.

Atendendo as referidas particularidades do contrato em apreço, que impossibilitam a aplicação direta, ao mesmo, de conceitos adaptados às situações correntes, a análise das matérias associadas aos trabalhos complementares neste tipo de contrato terá de ser ajustada, privilegiando a verificação do cumprimento dos objetivos inerentes às disposições contidas na Lei (neste caso, no artigo 370º do CCP) e o respeito pelos princípios da contratação pública.

Tal como já referido anteriormente, o mapa de trabalhos deste contrato tem uma diversidade e extensão apreciável, tendo sido preparado de forma a abranger, se não todas, a maioria das atividades indispensáveis à satisfação das inúmeras necessidades de reparação/manutenção/conservação em equipamentos escolares, já identificadas ou que se prevê que possam vir a ser necessárias durante o período de vigência do contrato.

Assim, a elaboração de um mapa de trabalhos extenso e diversificado teve com objetivo, precisamente, evitar, na medida do possível, que o Município seja confrontado com a necessidade de executar trabalhos, cuja espécie não se encontre prevista no mapa de trabalhos da empreitada, ou seja trabalhos complementares resultantes da inexistência, no mesmo, de um artigo adaptado a determinada intervenção, que venha a ser necessária no período de vigência do contrato.

Tendo em conta a abrangência do mapa de trabalhos, é altamente provável que algumas das atividades nele previstas não cheguem a ter qualquer “consumo”, mas também altamente provável que qualquer intervenção que venha a ser necessária encontre correspondência nas atividades incluídas no mapa de trabalhos.

Assim, é entendimento do Município que a possibilidade de ser necessária a execução de um trabalho complementar, por inexistência de uma atividade que lhe corresponda no mapa de trabalhos, se afigura residual, tanto mais que a entidade adjudicante poderá, numa situação dessa natureza, optar por condicionar a realização da intervenção às referências existentes, em oposição à utilização de uma qualquer solução/acabamento que não esteja prevista contratualmente.



Sem prejuízo do exposto, que aponta para um risco muito diminuto de, durante a fase de execução do contrato, vir a ser identificada a necessidade de serem a executadas atividades cuja espécie não esteja prevista no contrato inicial, à cautela, foram introduzidas no caderno de encargos da empreitada as regras a aplicáveis caso tal circunstância venha a ocorrer. São elas:

- *Encontra-se indicado no nº11 da Cláusula 11.º - Modo de Execução da Obra – Requisição de Trabalhos, que “ o Município de Lisboa reserva-se [...] o direito de, excecionalmente, acrescentar à “Requisição de Trabalhos” atividades não previstas no contrato da empreitada, sempre que tal se revele indispensável à execução da obra pretendida e desde que cumpridas as condições a que se refere a cláusula deste Caderno de Encargos relativa ao “limite à execução de trabalhos não previstos na empreitada”, mais acrescentando o n.º 12 da mesma cláusula que “no que se refere às atividades previstas no ponto anterior, designadamente, no que respeita ao preço a pagar pelas atividades não previstas no contrato da empreitada, aplicar-se-á o disposto nos artigos 370º e seguintes do CCP”;*

- *Os nºs. 3 e 4 da Cláusula 13.ª – Limites à Execução de Atividades não Previstas na Empreitada referem, respetivamente, que “só pode ser ordenada a execução de trabalhos complementares, correspondentes a atividades não previstas na empreitada, que resultem de circunstâncias não previstas, quando o somatório do preço atribuído a tais trabalhos com o preço de anteriores trabalhos complementares igualmente decorrentes de circunstâncias não previstas, não exceder 10% do somatório do valor indicado nas “Requisições de Trabalhos” já entregues ao empreiteiro” e que “só pode ser ordenada a execução de trabalhos complementares, correspondentes a atividades não previstas na empreitada, que resultem de circunstâncias imprevisíveis ou que uma entidade adjudicante diligente não pudesse ter previsto, quando o somatório do preço atribuído a tais trabalhos com o preço de anteriores trabalhos complementares igualmente decorrentes de circunstâncias imprevisíveis não exceder 40% do somatório do valor indicado nas “Requisições de Trabalhos” já entregues ao empreiteiro”.*

Conforme se pode constatar pelo exposto anteriormente, para além da excecionalidade expressamente atribuída à possibilidade de requisição de trabalhos não previstos na empreitada, encontra-se estabelecido que à sua execução é aplicável o regime



dos trabalhos complementares previsto no artigo 370º, com as necessárias (e ligeiras) adaptações que se impõem, de que é exemplo o facto do limite percentual para a execução de trabalhos complementares ser verificado tendo por base o somatório do valor indicado nas “Requisições de Trabalhos” já entregues ao empreiteiro, à data da verificação da necessidade de executar trabalhos complementares e não com base o valor total do contrato.

Tal metodologia reflete a preocupação do Município no sentido de acautelar eventuais distorções/desequilíbrios, causados pela conclusão do contrato antes de esgotado o respetivo valor total, situação que, embora não se afigure muito provável, é uma possibilidade a não excluir, que poderia pôr em causa os pressupostos em que assentou a verificação de enquadramento dos trabalhos complementares nos limites impostos pelo artigo 370º do CCP.

Já no que respeita à questão da compatibilização da ausência de quantidades máximas com o regime dos trabalhos complementares previstos no artigo 370º do CCP, na vertente relativa à quantidade dos mesmos, afigura-se importante salientar um aspeto, que, embora óbvio, interessa ter presente como premissa para o esclarecimento a prestar: O conceito de trabalho complementar associado ao aumento de quantidades não tem aplicação neste contrato porque, atendendo à sua natureza, não foram fixadas quantidades máximas. Nessa medida, no contrato em presença, os trabalhos complementares corresponderão, no limite e excecionalmente, a atividades, que sendo necessárias, não foram previstas no mapa de trabalhos, inviabilizando a execução de outras que, embora previstas, não ficam completas sem aquelas que se encontram omissas ou impedindo que se dê satisfação a necessidades que poderiam e deveriam ser atendidas pelo contrato ora em apreço.

No entanto, para resposta objetiva à questão colocada pelo Douto Tribunal, importa regressar aos princípios, pressupostos e conceitos já referidos na parte inicial deste esclarecimento, subjacentes ao regime dos trabalhos complementares, nos termos em que o CCP os enquadra.

Quando se está perante um contrato onde são indicadas quantidades, essas quantidades são o resultado da medição de um “projeto de execução” ou de um



levantamento exaustivo, passível de permitir o apuramento exato (ou quase) da natureza dos trabalhos a realizar e das quantidades aplicáveis a cada espécie de trabalho.

Nessas condições, tem sentido considerar que o aumento das quantidades configura um trabalho complementar, cujas causas interessa apurar e qualificar e, bem assim, quantificar tendo em conta a necessidade, também já referida neste documento, de garantir que o objeto do contrato não é descaracterizado e que a obra executada corresponde à obra contratada, em respeito pelos princípios da concorrência, da transparência e da estabilidade contratual.

Já no modelo preconizado no contrato em apreço, caso existissem quantidades máximas, não se encontrando as mesmas suportadas por projetos, medições ou levantamentos, correspondentes a necessidades minimamente estabilizadas, com um nível razoável de precisão, que confirmam às quantidades máximas algum apego à realidade, as mesmas mais não seriam do que o resultado de pressupostos e suposições, que a realidade se encarregaria de contrariar.

Nesse contexto, inexistindo condições para o já mencionado apuramento preciso das quantidades máximas, estas seriam definidas sem qualquer base que permita apurar se, quando ultrapassadas, tal é o resultado de um erro ou de uma circunstância imprevisível ou, ainda, se a sua suplantação altera o objeto do contrato, não permitindo, na verdade, qualquer conclusão com interesse para a matéria dos trabalhos complementares, porquanto essas quantidades, em bom rigor, num contrato com a finalidade do contrato em presença, nada significam.

Resumindo:

- *O que o regime dos trabalhos complementares pretende é garantir o respeito pelos princípios da estabilidade do contrato, da concorrência e da transparência, impondo limites à execução de trabalhos cuja quantidade ou espécie não tenha sido prevista no contrato;*

- *Pelos motivos que já se deixou expresso, não se afigura provável a existência de trabalhos complementares no contrato em apreço, mas, ainda que venham, excecionalmente, a existir, os princípios indicados no ponto anterior estarão sempre salvaguardados, porquanto:*



a) Não há quantidades pré-definidas no presente contrato, pelo que não existem “quantidades acrescidas”, passíveis de consubstanciar trabalhos complementares;

b) O critério de adjudicação adotado neste procedimento garante que, quaisquer que sejam as quantidades executadas ao abrigo do contrato, o respetivo resultado financeiro não sofrerá alterações;

c) O contrato em apreço tem como objeto a execução de obras de manutenção/conservação em equipamentos escolares, visando a satisfação de necessidades já identificadas ou que se prevê que venham a ser identificadas durante o respetivo período de vigência, de acordo com uma lista de atividades pré-definida, que densifica e limita os trabalhos a realizar ao seu abrigo;

d) A inexistência de quantidades máximas e bem assim a forma como será consumido o valor do contrato, na sua fase de execução, tendo em conta as quantidades que vierem a ser efetivamente realizadas (ou seja, a maior ou menor incidência de cada uma das referências que constam do mapa de trabalhos) em nada compromete ou desvirtua o objeto do contrato, sendo pelo contrário uma condição inerente ao modelo;

e) Caso se verifique a necessidade de executar trabalhos complementares, referentes a espécies de trabalhos não previstas no contrato inicial, aplicar-se-ão as regras indicadas no Caderno de Encargos, que remetem, com as necessárias adaptações, para o disposto no artigo 370º do CCP.

Face ao exposto, considera-se, salvo melhor opinião, demonstrado que a “ausência de quantidades máximas por tipologia de trabalhos” é compatível com o regime dos trabalhos complementares, incluindo a vertente relativa à quantidade dos mesmos.”.

7. Nos termos dos art.ºs. 662.º, n.º 1 e 665.º, n.ºs 1 e 2, do Código de Processo Civil (doravante CPC), *ex vi* art.º 80.º da LOPTC, altera-se o seguinte facto, por provado:

f) Proposta que foi aprovada por deliberação da Câmara Municipal de Lisboa de 31/03/2020.



8. O facto incluso em f) continha um lapso manifesto na indicação da data, pelo que foi alterado em conformidade com os elementos documentais constantes do processo.

II.2.– DE DIREITO

9. As questões a decidir neste recurso são:

- aferir do erro decisório porque os contratos sujeitos a fiscalização prévia e relativamente aos quais foi recusado o visto visam prestações de “*manifesta simplicidade*”, pelo que são subsumíveis na previsão do art.º 42.º, n.º 2, do CCP, pois na interpretação daquele conceito indeterminado não há que fazer apelo ao valor do contrato e ao tipo de trabalhos globalmente exigidos ao empreiteiro para a realização da obra, nem à jurisprudência do Tribunal de Contas (doravante TdC) que se desenvolveu acerca da interpretação da expressão “*manifesta simplicidade*”, inclusa no art.º 135.º, n.º 2, do CCP, porquanto, as expressões utilizadas em ambos os preceitos têm um conteúdo normativo diferente.

10. Às entidades fiscalizadas incumbe o ónus de alegarem e provarem o preenchimento dos requisitos legais para obtenção do visto, atento o disposto no artigo 81.º, n.º 1, da LOPTC, as instruções constantes da Resolução n.º 1/2020, da 1.ª Secção do TdC, aprovada ao abrigo do artigo 77.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC e os respetivos encargos instrutórios decorrentes do conteúdo das devoluções determinadas pelo DECOP e pelo TdC, conforme o disposto pelo artigo 81.º, n.º 1, da LOPTC.

11. Por seu turno, conforme os artigos 635.º, n.º 4 e 639.º, n.º 1, do CPC, as conclusões das alegações definem o objeto do recurso e delimitam o âmbito de intervenção do tribunal *ad quem*, sem prejuízo das questões passíveis de conhecimento oficioso (cf. artigo 608.º, n.º 2, *ex vi* artigo 663.º, n.º 2, do CPC), normas supletivamente aplicáveis ao presente recurso, nos termos do artigo 80.º da LOPTC.

12. No recurso, o tribunal *ad quem* está apenas obrigado a resolver as questões que lhe sejam submetidas à apreciação e que não se encontrem



prejudicadas pela solução dada a outras – e não a apreciar todos os argumentos produzidos nas alegações e conclusões de recurso, conforme o disposto nos artigos 608.º, n.º 2 e 663.º, n.º 2, do CPC.

13. Como foi constatado na decisão recorrida e não é posto em causa pelo Recorrente, o contrato objeto do processo integra o âmbito objetivo e subjetivo da fiscalização prévia, em face do disposto nos artigos 2.º, n.º 1, alínea c), 5.º, n.º 1, alínea c), e 46.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC.

14. No Acórdão recorrido recusou-se o visto com base no entendimento de que os contratos em apreciação não se enquadravam na previsão do art.º 42.º, n.º 2, do CCP. Para o efeito, invocou-se o Ac. do TdC n.º 21/2011 – 1.ª/PL, de 12/07/2011 e a interpretação ali feita para a expressão “*manifesta simplicidade dos trabalhos*”, constante do art.º 135.º, n.º 1, do CCP, considerando-se que “*atendendo ao valor dos contratos, e ao tipo de trabalhos abrangidos pelos outorgados contratos de empreitada, estes não têm por objeto apenas trabalhos de “manifesta simplicidade”*”.

Vejamos.

15. Os contratos objeto da fiscalização do TdC foram celebrados na sequência de um concurso público com publicidade no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE).

16. Tais contratos foram também celebrados na sequência de um estudo elaborado pelo Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC) sobre o estado de conservação das escolas do ML e da conclusão, após vistoria, pela necessidade e urgência de se proceder a uma manutenção corretiva e preventiva dos respetivos equipamentos, ao invés de se proceder a uma beneficiação geral.

17. Mais se indique, que a decisão de contratar vem fundamentada por referência à proposta n.º 105/2020, de 31/02/2020, no âmbito da qual é referido nos pontos VII, IX, X e XI, nomeadamente o seguinte: “*os trabalhos de manutenção são, pela sua natureza, impossíveis de contabilizar de forma exata, uma vez que as anomalias e patologias nos equipamentos evoluem diariamente, por força do seu uso e do efeito continuado dos problemas existentes sobre o edificado, que potencia e acelera a degradação do mesmo, circunstâncias que afastam a possibilidade de recurso a uma empreitada específica*”



IX. As intervenções de manutenção estão associadas, por princípio, à realização de trabalhos tipificáveis, de complexidade média ou reduzida. No caso, tais intervenções estão dispersas por vários equipamentos espalhados pela cidade, com necessidades específicas e em constante mutação, pelo que o modelo de contato proposto, que permite a agregação de um conjunto de alargado de trabalhos num único procedimento de contratação, dividido em oito lotes, se afigura especialmente adaptado em termos de prontidão e adequação da ação dos serviços, ao garantir uma flexibilidade que permite ajustar, a todo o tempo, a resposta necessária a cada equipamento em particular...” (cf. facto d).

X. Também a já mencionada impossibilidade de prever, com a antecedência e com exatidão, a necessidade de execução dos trabalhos de manutenção que, por força da experiência dos serviços da CML, se sabe que surgem de forma recorrente nas escolas, bem como a data em que a execução desses trabalhos é possível ou necessária e, ainda, a impossibilidade de definir, em momento anterior à execução dos trabalhos, qual a natureza e extensão dos mesmos, faz deste tipo de contrato a ferramenta que melhor se adapta à satisfação das já mencionadas necessidades, uma vez que, pese embora não corresponda a uma prestação contratual específica, prévia e perfeitamente identificada, estabelece todos os elementos técnicos, indispensáveis à execução de um conjunto definido de potenciais atividades a desenvolver no futuro;

XI. As vistorias efetuadas pela DMMC permitirão identificar quais os trabalhos a executar no âmbito deste contrato, possibilitando, assim, a definição de um articulado pré-estabelecido (mapa de trabalhos), passível de ser adotado nas várias obras a executar, com uma muito diminuta margem de variação;

Conforme facto g), o recurso pela entidade adjudicante ao modelo que designa como “Empreitadas para a execução de trabalhos prioritários e urgentes” (ETPU) foi fundado, precisamente, na “alegada impossibilidade de contabilização dos trabalhos de manutenção e de previsão, com antecedência e com exatidão, das respetivas quantidades” – cf. também o facto l).

Por seu turno, na cláusula 11.ª do CE, sob a epígrafe “Modo de execução da obra – Requisição de trabalhos”, estipulou-se o seguinte: “1. No decorrer da execução da



empreitada, o dono de obra entregará ao empreiteiro as requisições de trabalhos, na medida das necessidades que vierem a ser identificadas.

2. Salvo nos casos em que, pela natureza dos trabalhos requisitados, tal não seja materialmente possível, das requisições elaboradas pelo dono de obra, constará, para além da indicação da natureza dos trabalhos a executar, o valor estimado dos mesmos e o respetivo prazo de execução. Caso se considere necessário, face ao tipo de intervenção a efetuar, serão também entregues com a Requisição de Trabalhos, as peças desenhadas adequadas e necessárias à boa execução dos trabalhos.

3. Após a receção da requisição, o empreiteiro deverá apresentar, no prazo de cinco dias, todos os elementos necessários à execução dos trabalhos, designadamente e caso se aplique:

a) O Plano de Trabalhos detalhado, acompanhado do respetivo Cronograma financeiro e Plano de Equipamento e Mão-de-obra;

b) A adenda ao Plano de Segurança e Saúde;

c) O Plano de Sinalização de carácter temporário e Ocupação de Via Pública.

4. Após a aprovação, pelo dono de obra, dos documentos referidos no ponto anterior, será o empreiteiro notificado para iniciar os trabalhos constantes da requisição, através da marcação da Consignação, a qual deverá ocorrer no prazo máximo de cinco dias, contados da data da notificação.

5. A contagem do prazo de execução dos trabalhos correspondentes a cada requisição conta-se a partir da data do respetivo “Auto de Consignação Parcial”.

6. O disposto nos pontos anteriores aplica-se a todas as requisições entregues no período de vigência da empreitada.” – cf. facto j).

No que se refere ao modo de pagamento dos trabalhos, regula a cláusula 40.^a do CE, que reza o seguinte: “1. Pela execução dos trabalhos executados no âmbito do contrato, bem como pelo cumprimento das demais obrigações constantes do Caderno de Encargos, o dono de obra pagará ao empreiteiro, unicamente, o resultado da aplicação dos preços unitários constantes da proposta adjudicada, aos trabalhos efetivamente requisitados e executados pelo empreiteiro.

2. No decurso da execução do contrato, o dono de obra pagará apenas os trabalhos efetivamente executados, nos termos descritos no número anterior.



3. O dono de obra não está obrigado a requisitar trabalhos cujo valor, somado, atinja o montante previsto na Cláusula 5ª deste Caderno de Encargos (Valor máximo das obras a requisitar ao abrigo da empreitada).

4. Caso o dono de obra não requisite trabalhos cujo valor, somado, atinja o montante previsto na Cláusula 5ª deste Caderno de Encargos (Valor máximo das obras a requisitar ao abrigo da empreitada), tal situação, em caso algum, conferirá ao empreiteiro direito a ser indemnizado, seja a que título for”.

Portanto, os presentes contratos visam trabalhos de construção civil, de manutenção corretiva e preventiva, a incidir sobre diversos equipamentos escolares. Visam trabalhos que foram sinalizados na sequência das vistorias feitas e outros, que entretanto possam surgir, na decorrência do normal uso desses equipamentos.

Como decorre da resposta dada pela entidade adjudicante, indicada em p), os trabalhos a executar incluem “pintar uma sala de aulas, substituir troços de canalização, reparar um autoclismo, substituir torneiras, substituir outras louças sanitárias, repor pavimentos degradados, reparar ou substituir caixilharia danificada, substituir vidros partidos, repor telhas ou outros elementos das coberturas e efetuar limpeza das caleiras e algerozes, consertar ou fixar brinquedos ou equipamentos desportivos, pintar paredes exteriores”.

18. Sem embargo, os indicados trabalhos também se apresentam como muito diversos e extensos e os valores dos contratos, para um período de 3 anos, oscilam entre €2.500.000,00 e €5.000.000,00 (cf. facto b)).

19. Assim, neste contexto fáctico, o Acórdão recorrido entendeu que os contratos em apreço não poderiam ser subsumíveis na previsão do art.º 42.º, n.º 2, do CCP, pois, atendendo ao seu valor e ao tipo de trabalhos globalmente exigidos ao empreiteiro para a realização da obra, não ocorria aqui uma “manifesta simplicidade de prestações”. Mais se considerou, que aquele conceito era paralelo ao utilizado no art.º 135.º, n.º 2, do CCP.

20. Determina o art.º 42.º, n.ºs 1 e 2, do CCP, (na versão constante do Decreto-Lei n.º 170/2019, de 04/12, aqui aplicável) sob a epígrafe “Caderno de encargos”, o seguinte:



“1 - O caderno de encargos é a peça do procedimento que contém as cláusulas a incluir no contrato a celebrar.

2 - Nos casos de manifesta simplicidade das prestações que constituem o objeto do contrato a celebrar, as cláusulas do caderno de encargos podem consistir numa mera fixação de especificações técnicas e numa referência a outros aspetos essenciais da execução desse contrato, tais como o preço ou o prazo...”

21. Conforme o supra citado artigo, o CE é a peça do procedimento que contém as cláusulas a incluir no contrato. O CE *“é o documento onde se descreve (por escrito ou desenhadamente) o tipo, a espécie, das prestações principais ou acessórias pretendidas (e/ou disponibilizadas) pela entidade adjudicante – eventualmente, também, as respectivas quantidades, por referência a valores máximos ou mínimos – e se enunciam os aspectos (técnicos, jurídicos, financeiros, etc.) relativos à realização dessas prestações sobre que as propostas devem debruçar-se e, bem assim, aqueles que são, para elas, vinculados”* (in OLIVEIRA, Mário Esteves; OLIVEIRA, Rodrigo Esteves - Concursos e Outros Procedimentos de Contratação Pública. Coimbra: Almedina, 2011, p. 275).

22. Ou seja, o CE deve, por regra, conter todas as prescrições técnicas, financeiras ou jurídicas, ou outras, relativas à obra a executar.

23. Essa obrigação cumpre propósitos normativos – de definição das regras jurídicas que parametrizam o procedimento - e informativos – quando essas prescrições não vinculem os diversos intervenientes e apenas sirvam para informar os concorrentes acerca de outros aspetos de facto ou técnicos que importem para a apresentação das propostas.

24. Da mesma forma, a indicada obrigação de se definir as especificações técnicas, financeiras ou jurídicas no CE visa, como bem refere o Recorrente nas suas alegações, potenciar a concorrência e a comparabilidade das propostas.

25. No demais, as disposições do CE podem ter carácter imperativo – porque se impõem a todos os concorrentes, que as têm de considerar nas suas propostas, sob pena de ficarem excluídos do procedimento – ou carácter subsidiário – caso em que os concorrentes podem considerar e propor uma solução alternativa.

26. No caso das disposições de carácter imperativo, podem versar sobre aspetos da execução do contrato não submetidos à concorrência - relativamente aos



quais os concorrentes não têm a possibilidade de apresentarem uma proposta com esses aspetos diferentes ou alternativos – ou sobre aspetos submetidos à concorrência – relativamente aos quais os concorrentes apresentam propostas com conteúdos diversos, respeitando apenas os parâmetros base, os mínimos e máximos indicados para esses aspetos nas regras do concurso.

27. Por seu turno, objeto do contrato de empreitada (de obras públicas) define-se pelo conjunto das prestações que se visam executar (ou conceber e executar) e relativas a “*quaisquer trabalhos de construção, reconstrução, ampliação, alteração ou adaptação, conservação, restauro, reparação, reabilitação, beneficiação e demolição de bens imóveis*”, executados por conta de um contraente público – cf. art.º 343.º do CCP.

28. É o conjunto destas prestações, na sua globalidade, que confere uma dada identidade material ao contrato e, nessa mesma medida que fixa o objeto do contrato de empreitada.

29. Assim, logicamente, todos os aspetos da execução do contrato integrarão prestações que constituem o objeto do contrato, ainda que se admita que hajam aspetos da execução do contrato que não tenham autonomia suficiente para serem considerados prestações autónomas, perfeitamente definidas. Neste caso, aqueles aspetos da execução do contrato devem ser apreciados como integrados num dado conjunto, ou como integrantes de outras prestações mais vastas.

30. Por exemplo, na situação que ora apreciamos, os invocados trabalhos de substituição de troços de canalização, de reparação de autoclismos, de torneiras ou de substituição de algumas louças sanitárias, ou todos os demais trabalhos similares e inclusos no artigo 17 do Mapa de Trabalhos, são aspetos da execução do contrato que para efeitos da definição do objeto do contrato ou da sua identidade material constituem uma só prestação relativa à obrigação, em geral, de se proceder a trabalhos de conservação e reparação em “*louças e equipamentos sanitários*”, de forma “*perfeita*” ou numa “*perfeita execução*” da conservação e reparação contratada. Isso mesmo resulta das cláusulas 1.º, 11.º e 40.º do CE (cf. factos provados em i) a k)).



31. Feito este enquadramento, facilmente concluímos pela irrelevância da distinção que é feita nas alegações de recurso entre o conceito de “*manifesta simplicidade das prestações*”, utilizado no art.º 42.º, n.º 2, do CCP e “*de manifesta simplicidade dos trabalhos*”, utilizado no art.º 135.º, n.º 2, do CCP, para justificar o não uso da jurisprudência que este TdC desenvolveu em redor deste último preceito.

32. Na nossa perspetiva, a diferente terminologia legal não visa abarcar circunstâncias diferentes, mas, em ambos os casos, visa referir-se à simplicidade das prestações que derivam do contrato celebrado.

33. No artigo 135.º, n.º 2, do CCP, o legislador refere-se a “*trabalhos*” enquanto sinónimo de “*prestações*”, por aí se referir mais especificamente às obrigações (principais) que decorrem para os concorrentes de um contrato de empreitada de obras públicas.

34. Isto é, a diferente terminologia legal não tem as repercussões que o Recorrente invoca nas suas alegações de recurso. Basicamente, ao referir-se a “*prestações*” no art.º 42.º, n.º 2, do CCP, ou a “*trabalhos*” no art.º 135.º, n.º 2, do CCP, o legislador quis-se referir às obrigações que decorrem do contrato a celebrar.

35. Sem embargo, é também verdade que, em ambos os casos, o escopo das normas é permitir, naquelas concretas situações, de “*manifesta simplicidade*” das “*prestações*” ou dos “*trabalhos*” - expressões que, como se disse, são utilizadas pelo legislador enquanto sinónimos - uma solução mais ligeira ou mais célere que aquela que resulta da regra geral – constante do art.º 42.º, n.ºs 1, e 3 a 12 e do art.º 135.º, n.º 1, do CCP.

36. Nas duas situações quer-se flexibilizar a regra geral e permitir à entidade adjudicante adaptar os formalismos às circunstâncias concretas da contratação que, por natureza, não justifica a severidade da norma geral.

37. No caso do art.º 42.º, n.º 2, do CCP, apela-se “*à manifesta simplicidade das prestações que constituem o objeto do contrato a celebrar*”, que justifica um menor detalhe nas especificações do CE. Ocorrendo a indicada manifesta simplicidade das prestações, o legislador permite que o CE faça uma “*mera fixação de especificações técnicas*” e uma “*referência a outros aspetos essenciais da execução desse contra, tais como o preço ou o prazo*”.



38. Nestes termos, a previsão do art.º 42.º, n.º 2, conjugada com a previsão do art.º 43.º, n.º 1, primeira parte, pretende flexibilizar a exigência constante do art.º 43.º, n.º 1, do CCP, concretizada pelo art.º 7.º da Portaria n.º 701-H/2008, de 29/07, e a obrigação, nos contratos de empreitada de obras públicas, do CE incluir um projeto de execução da empreitada, que ostente os diversos elementos referidos naquele art.º 7.º, v.g, uma memória descritiva e justificativa, que incluirá o plano de trabalhos da obra (cf. al. a)), medições e mapas de quantidades de trabalhos, com a indicação da sua natureza e da quantidade de trabalhos necessários à execução da obra (cf. al. c)) ou um orçamento baseado nas quantidades e qualidades dos trabalhos constantes das medições (cf. al. d)).

39. Já no caso do art.º 135.º, n.º 2, do CCP, invoca-se a “*manifesta simplicidade dos trabalhos necessários à realização da obra*”, para justificar a redução do prazo mínimo - até 6 dias - para a apresentação das propostas em concursos públicos sem publicidade internacional, quando nos termos do n.º 1 do preceito se indicava – por regra – um prazo mais dilatado de 14 dias.

40. Em ambas as situações, o legislador concede à entidade adjudicante a possibilidade de omitir certas exigências ou formalidades, porque entende que essas mesmas exigências e formalidades, na situação concreta, podem ser dispensadas, porquanto daí não derivará nenhum prejuízo para o procedimento, para os concorrentes, para os demais intervenientes ou para a contratação.

41. Nesta perspetiva, a interpretação do conceito indeterminado “*manifesta simplicidade*” tem sempre de atender à teleologia da norma, isto é, ao fim pelo qual o legislador permitiu que se arredasse a regra geral e se omitisse as exigências e formalidades aí estabelecidas.

42. Aqui chegados, haverá, então, que analisar o preceituado no art.º 42.º, n.º 2, do CCP e verificar se os contratos em apreciação se integram na indicada exceção pela “*simplicidade das prestações que constituem*” o seu “*objeto*”.

43. Como já indicamos, o legislador só permite a flexibilização das indicações constantes das cláusulas do CE em situações em que se antevê que a não inclusão de todas as especificações técnicas, financeiras ou jurídicas não irá prejudicar a concorrência ou a comparabilidade das propostas.



44. Igualmente, a legalidade da flexibilização das indicações constantes das cláusulas do CE fica dependente das seguintes circunstâncias: (i) de existir uma “*manifesta simplicidade das prestações que constituem o objeto do contrato*”; (ii) da garantia de que as cláusulas do CE fixam as especificações técnicas essenciais à execução do contrato; e (iii) da garantia de que as cláusulas do CE se mantêm a indicar os “*aspetos essenciais da execução*” do contrato, “*tais como o preço ou o prazo*”.

45. Para integrar o conceito de “*manifesta simplicidade das prestações que constituem o objeto do contrato*” o Acórdão recorrido alicerçou-se na jurisprudência deste TdC expressa no Ac. n.º 21/2011 – 1.ª/PL, de 12/06/2021, e considerou que atendendo ao valor dos contratos em apreço, ao tipo de trabalhos abrangidos pelos outorgados contratos de empreitada e ao prazo de execução dos contratos, não estavam em causa prestações subsumíveis naquela norma.

46. A jurisprudência indicada no Acórdão recorrido vai no mesmo sentido da já assumida por este Tribunal, *v.g.* nos Acs. n.ºs 14/11 - 1ª S/SS, de 22/03/2011, 22/11 - 1ª S/SS, de 08/04/2011, 9/11- 1-ª S/PL, de 29/04/2011, 11/11 - 1ª S/PL, de 03/05/2011 ou 18/11 - 1ª S/PL, de 12/06/2011.

47. Em todos esses arestos apreciou-se o conceito indeterminado inserto no art.º 135.º, n.º 2, do CCP, relativo à “*manifesta simplicidade dos trabalhos necessários à realização da obra*”, por apelo ao valor dos contratos, ao tipo de trabalhos e ao prazo de execução dos contratos, para se aferir se se justificava a aplicação da referida exceção e a redução do prazo para a apresentação das propostas em concursos públicos sem publicidade internacional.

48. Ora, sem pôr em causa a valia de tais decisões para apreciar o conceito indeterminado que decorre do art.º 135.º, n.º 2, do CCP, é indubitável que o bem jurídico que se visou proteger com a interpretação jurídica que se fez daquela norma não é o mesmo bem que ora se pretende proteger.

49. Já referimos que o escopo de ambas as normas é flexibilizar a regra geral e permitir à entidade adjudicante adaptar os formalismos às circunstâncias concretas da contratação que, por natureza, não justifica a severidade da norma geral.



50. Nesta perspetiva, o uso da exceção contida no art.º 135.º, n.º 2, do CCP só pode ser permitida quando face à “*manifesta simplicidade dos trabalhos necessários à realização da obra*” a redução do prazo para a apresentação das propostas não põe em causa, manifestamente, os princípios da proporcionalidade, da igualdade e da concorrência.

51. Basicamente, o uso do art.º 135.º, n.º 2, do CCP, só pode ser admitido quando não ficam coartadas as possibilidades dos concorrentes elaborarem e apresentarem propostas, por lhes ter sido concedido um prazo mínimo, razoável, para tal apresentação. Assim, para densificar o conceito “*manifesta simplicidade dos trabalhos necessários à realização da obra*”, a jurisprudência deste Tribunal faz apelo ao valor dos contratos, ao tipo de trabalhos e ao prazo de execução dos contratos.

52. Já no que concerne ao art.º 42.º, n.º 2, do CCP, o uso daquela norma não pode pôr em causa a definição das regras técnicas, financeiras e jurídicas, essenciais e que parametrizam o procedimento, e um mínimo adequado quanto à informação que é prestada aos concorrentes. O uso da referida norma não pode, também, afastar os princípios da legalidade e o cumprimento das vinculações financeiras e orçamentais que decorrem da legislação da contratação e de finanças públicas. Igualmente, o uso da norma não pode pôr em causa o princípio da concorrência e a comparabilidade das propostas.

53. Daí que o preceito também exija que as cláusulas do CE fixem as especificações técnicas essenciais à execução do contrato e se mantenham a indicar os “*aspetos essenciais da execução*” do contrato, “*tais como o preço ou o prazo*”.

54. É, pois, nesta perspetiva, que há que integrar o conceito indeterminado “*manifesta simplicidade das prestações que constituem o objeto do contrato*”.

55. Para a integração deste conceito mantêm-se válidos os critérios já fixados pela jurisprudência deste TdC. Mas esses critérios têm de ser *olhados* considerando o bem jurídico que se quer proteger quando se procede a essa integração.

56. Assim, uma vez salvaguardado esse bem jurídico, isto é, salvaguardadas as regras técnicas, financeiras e jurídicas essenciais à regulação e à



própria compreensão pelos concorrentes dos termos do contrato, poderá este TdC interpretar aquele conceito legal de forma não demasiado restrita e como equivalendo a uma “*menor complexidade e especificidade do contrato adjudicado*” (cf. a expressão *in* OLIVEIRA, Mário Esteves; OLIVEIRA, Rodrigo Esteves - Concursos e Outros, *ob. cit.*, p. 358).

57. De notar, tal como resulta do que já dissemos, que a menor complexidade e especificidade do contrato adjudicado não se refere apenas aos aspetos técnicos do contrato, ou da obra, no caso da empreitada de obras públicas, mas a todos os aspetos contratuais, aqui se englobando também os de cariz jurídico, financeiro ou administrativo.

58. Assim, a remissão dos art.ºs 42.º, n.º 2 e 43.º, n.º 1, primeira parte, do CCP, para os “*casos de manifesta simplicidade das prestações que constituem o objeto do contrato a celebrar*” apela à manifesta simplicidade de todas as prestações que derivem do contrato ou à sua menor complexidade.

59. Consequentemente, para essa integração importa a apreciação do tipo de trabalhos, do valor e do prazo de execução dos contratos.

60. Ora, apreciado o tipo de trabalhos a desenvolver nas empreitadas em questão, nem todos podem ser considerados simples e muito simples em termos de obra de construção civil, havendo alguns trabalhos de média complexidade, *v.g.*, os trabalhos constantes dos pontos 6.4 e 6.12, incluídos no subitem “*Estrutura – Betão*”, relativos a reforços estruturais em armaduras, a demolições de betão em elementos de fundação e necessários escoramentos, ou os trabalhos inclusos nos pontos 22.9, 22.12, 22.13, subitem “*Diversos*”, relativos a reforço estrutural dos pavimentos do andar superior, com colocação de vigas, ao desmonte de estruturas, vigas e pilares de madeira e necessários escoramentos.

61. Portanto, se é verdade, tal como vem defendido pelo Recorrente, que a grande maioria das obras elencadas no Mapa de Trabalhos são obras simples, que não exigirão especialização técnica e que reclamam a adoção de soluções técnicas uniformes, com base no uso de materiais parametrizados, uniformizados, é também verdade que aqueles trabalhos não podem ser, na sua integralidade, assim caracterizados, por haver entre eles, alguns, que têm uma média complexidade.



62. Mais se refira, que a entidade adjudicante indica que na lista de trabalhos do Anexo I do CE estão assinaladas um total de 1250 diferentes prestações ou trabalhos. O que significa, que há também que aliar a invocada simplicidade da maioria das obras com a sua enorme diversidade, colidente com uma caracterização do todo como correspondendo a uma prestação simples.

63. Ou seja, ainda que se possa aceitar que a grande maioria das obras são simples em termos técnicos, a sua enorme diversidade torna relativamente complexa a respectiva prestação por parte do empreiteiros, que têm de dominar atividades e fornecer prestações e materiais que envolvem diversas áreas, as constantes dos vários itens e subitens do Mapa de Trabalhos, designadamente que envolvem: “Paredes”, “Materiais e equipamentos de recreio”, “Pavimentos interiores”, “Exteriores”, “Tectos”, “Estrutura-Betão”, “Estrutura Metálica”, “Envolventes Exteriores – Coberturas”, “Terraços/Coberturas Planas”, “Alçados interiores e Exteriores”, “Estores, Alumínios, PVC e Serralharias – Estores”, “Serralharias”, “Vidros, Acrílicos e Policabornatos”, “Pinturas e Envernizamentos”, “Impermeabilização e Isolamentos”, “Equipamentos de Cozinha/Refeitórios”, “Louças e Equipamentos Sanitários”, “Pedras e Cantarias”, “Carpintarias”, “Rede de Esgotos Domésticos e Pluviais”, “Rede de Águas”, “Medidas de Auto-Proteção”, “Acessos Exteriores – Cuidados especiais”, “Arquitetura Paisagística”, “Caminhos de Cabos, calhas, Tubos e Valas”, “Cabos e Condutores”, “Alimentação de Energia”, “Aparelhagem e Caixas de Derivação”, “Aparelhos de Iluminação Normal e Segurança”, “Áudio Porteiro”, “ITED” e “IE”, “Unidades de Climatização”, “Águas Quentes Sanitárias” e “Monoblocos – Alugues”.

64. Noutra perspetiva, encarados os trabalhos em termos espaciais e temporais, também não se pode defender, como faz o Recorrente, que são trabalhos manifestamente simples.

65. Aceitam-se como válidas as alegações contidas na resposta da entidade adjudicante quando aduz que a grande maioria dos trabalhos em questão são trabalhos que se executam, em si mesmo, de forma relativamente rápida, que são trabalhos pontuais relativamente a cada um dos estabelecimentos abrangidos. Aceita-se, igualmente, que são também trabalhos que não exigirão grande encadeamento lógico, ou uma prévia definição de um plano de trabalhos, com um



cronograma total e previamente definido. Isso mesmo resulta da análise dos trabalhos elencados no Anexo I dos CE.

66. Porém, é também factual, que os trabalhos em apreço espalham-se por várias escolas, geograficamente separadas e que os respetivos contratos têm uma duração de 3 anos. Ora, tal significa que se requer aos empreiteiros que se mantenham aptos a fornecer todos os trabalhos contratados, para todos os indicados locais, durante esse período de 3 anos. Logo, a temporalidade dilatada dos contratos, aliada à grande diversidade dos trabalhos, implicará necessariamente uma certa complexidade na execução das obras contratadas, não obstante as características referidas no número precedente.

67. Como decorre do estipulado na cláusula 1.º, n.ºs 3 e 4, dos CE, as empreitadas em apreço têm *“por objeto a realização dos trabalhos indicados na lista de trabalhos fornecida pela entidade adjudicante, de acordo com as cláusulas deste caderno de encargos, bem como com os elementos constantes das Requisições de Trabalhos a fornecer ao empreiteiro durante a execução do contrato.”* E *“os trabalhos a realizar abrangem tudo quanto seja conseqüente ou necessário para sua perfeita execução, sem exceções que não sejam as concretamente indicadas no programa de concurso ou no caderno de encargos, não sendo, portanto, de atender quaisquer alegações da não previsibilidade inicial de quaisquer trabalhos quer complementares quer especiais.”*

68. Igualmente, tal como estão contratualizados, os trabalhos deverão ser realizados considerando uma lista de trabalhos fornecida pela entidade adjudicante e mediante uma requisição de trabalhos a ser fornecida ao empreiteiro durante a execução do contrato (cf. cláusula 1.ª, n.ºs 1 e 3, do CE).

69. Mais se convencionou, que aquela requisição de trabalhos identificará a *“natureza dos trabalhos a executar, o valor estimado dos mesmos e o respetivo prazo de execução”*. Se necessário, a requisição conterá, igualmente, *“as peças desenhadas adequadas e necessárias à boa execução dos trabalhos”*. A requisição também preverá apenas trabalhos constantes do mapa de atividades que é junto com o CE (cfr. cláusula 11.ª do CE).

70. Por seu turno, uma vez entregue a requisição, o empreiteiro deverá apresentar um plano de trabalhos detalhado, que deverá incluir um Esquema em



Diagrama do faseamento da obra, um Plano de Equipamentos, um Plano de mão-de-obra, um Plano de Pagamentos/Cronograma financeiro e um Esquema em Diagrama do faseamento da obra que deverá ser detalhado, tendo como escala de tempo a semana e sob a forma de Diagrama de Barras (Gráfico de GANT).

71. Da mesma forma, conforme modelo de requisição dos trabalhos, aí ficam identificados os seguintes elementos: as “*frente (s) de trabalho*”, a “*descrição genérica dos trabalhos a realizar*”, incluindo o “*prazo de execução, a data de início prevista*” e a “*data de conclusão prevista*”, a indicação do *artigo, da descrição, quantidade e preço dos trabalhos*, por cada “*frente*” e os “*condicionalismos ao faseamento construtivo*”, se os houver.

72. Por conseguinte, tal como estão gizados os CE, só num momento futuro, não previamente definido, é que os empreiteiros saberão os concretos trabalhos que lhes vão ser requeridos - de entre os listados no Mapa de Trabalhos - a sua extensão e os modos de execução. Só mediante a apresentação da “*Requisição de Trabalhos*” é que vão ficar a saber o que lhes é concretamente pedido para executarem, os específicos termos dos trabalhos, a correspondente extensão, a sua duração e valor.

73. Assim sendo, se se aliar as circunstâncias relativas à diversidade dos trabalhos, à duração dos contratos por 3 anos e à total omissão no CE das quantidades requeridas para cada um dos trabalhos listados, ainda mais se exponencia a complexidade da prestação que é exigida aos empreiteiros.

74. Na verdade, conforme decorre dos contratos adjudicados, incumbe aos empreiteiros, durante 3 anos, garantirem execução, de imediato, de toda e qualquer quantidade de trabalho que venha a ser requerida pela entidade adjudicante, relativamente a um total de 1250 diferentes prestações ou trabalhos. Terão os empreiteiros de assegurar que durante os 3 anos de contrato são capazes de realizar todos os trabalhos que lhe sejam requeridos, mantendo a capacidade e as estruturas disponíveis para o efeito. Ou seja, terão os empreiteiros de programar a alocação das estruturas, meios e materiais necessários à execução de qualquer uma das obras elencadas no Mapa de Trabalhos e que lhes sejam requeridas durante os referidos 3 anos.



75. Quer isto dizer, que por banda dos concorrentes, futuros empreiteiros, as prestações que lhes podem ser exigidas em termos de obra de construção civil não são prestações necessariamente simples, entendidas enquanto prestações pouco exigentes ou facilmente concretizáveis, pois aqueles empreiteiros terão de garantir que têm aquelas estruturas, meios e materiais permanentemente disponíveis durante um lapso de tempo alargado.

76. No demais, os presentes contratos apresentam uma indefinição total relativamente aos concretos trabalhos que vão ser pontualmente requeridos, à correspondente extensão e modos de execução, no horizonte temporal de 3 anos.

77. Em suma, no caso em apreço, em termos de regras técnicas ou de aspetos técnicos, não existe uma manifesta simplicidade das prestações que constituem o objeto do contrato, que permita subsumir as contratações em análise na exceção do art.º 42.º, n.º 2, do CCP.

78. Mas, para além disso, no caso em apreço, também não está garantida a fixação pelo CE de todas as especificações técnicas essenciais à execução dos contratos, tal como deriva daquela mesma norma.

79. O “projeto de execução”, corresponde ao “conjunto de documentos escritos e desenhados que definem e caracterizam a conceção funcional, estética e construtiva de uma obra, compreendendo, designadamente, o projeto de arquitetura e projetos de engenharia” – cf. art.º 1.º, al. q), da Portaria n.º 701-H/2008, de 29/07.

80. Em tal projeto definem-se, pois, “as especificações técnicas essenciais à execução do contrato” – cf. art.º 42.º, n.º 2, do CCP.

81. Vem o Recorrente invocar a desnecessidade de se fazer incluir no CE um projeto de execução por todas as obras listadas no Mapa de Trabalhos serem simples ou muito simples e dispensarem tal projeto.

82. Porém, é o próprio CE que preconiza, para algumas das obras contratadas, a necessidade de apresentação das “peças desenhadas adequadas e necessárias” à sua “boa execução”, remetendo essa apresentação para um momento posterior, coincidente com aquele em que o dono da obra apresenta aos empreiteiros a “Requisição de Trabalhos”.



83. Logo, basta a verificação desta exigência no CE, para se compreender que há obras de entre as listadas no Mapa de Trabalhos que exigem um projeto de execução.

84. Mas, se assim é, por um lado, tal projeto de execução tinha de constar do CE e não poderia ficar omitido. Por outro lado, não se pode defender que do CE constavam todas as “*especificações técnicas essenciais à execução do contrato*”.

85. E não se argumente aqui que as obras que exigem um projeto de execução são residuais, de entre das muitas listadas no Mapa de Trabalhos, pois essas mesmas obras fazem parte das contratadas e a sua “*boa execução*” exigirá a indicação das *especificações técnicas* que constarão das referidas “*peças desenhadas adequadas e necessárias*”, que só serão entregues aos empreiteiros em sede de execução dos contratos.

86. Por conseguinte, as presentes empreitadas exigiam que se apresentasse, à partida, em sede de CE – ainda que para uma parte residual dos trabalhos, que corresponderão às obras de média complexidade – um projeto de execução, exigência que, no caso, foi totalmente omitida.

87. Por último, refira-se, que nas situações em apreço também não se pode entender que as cláusulas dos correspondentes CE se mantêm a indicar os “*aspetos essenciais da execução do contrato*”, designadamente, o seu concreto objeto e o correspondente preço a pagar pelo dono da obra e a receber pelos empreiteiros.

88. Os contratos de empreitada em questão visam a execução de obras de manutenção em várias escolas, obras essas que estão listadas no Mapa de Trabalhos.

89. Contudo, tal como decorre das peças concursais, não estão previamente definidas as concretas obras que vão ser feitas em cada escola. Desconhece-se a sua real amplitude e os momentos em que irão efetivamente decorrer, durante o tempo de execução dos contratos. Não há um plano, um cronograma, ou uma lista de trabalhos, ou de quantidades, relativamente às obras que se vão fazer em cada escola. Apenas se sabe que podem ser feitas obras nas escolas, obras que correspondam ao elenco das constantes do Mapa de Trabalhos, durante o tempo da execução dos contratos.



90. Acresce, que nas peças concursais prevê-se, ainda, a possibilidade dos contratos serem alargados a outros estabelecimentos escolares, para além dos indicados no Anexo II ao CE (cf. cláusula 2.º do CE).

91. Igualmente, apesar de se saber o preço unitário de cada trabalho elencado no Mapa de Trabalhos, desconhece-se o preço que será realmente pago pelo dono da obra pela totalidade dos trabalhos executados pelos empreiteiros, não estando esse preço sequer estimado.

92. Tal como ficou definido nas peças concursais, o preço a pagar pela entidade adjudicante em resultado dos contratos equivale à soma dos trabalhos efetivamente requisitados e executados pelo empreiteiro, relativamente aos quais se aplicam os preços unitários constantes da proposta adjudicada - cf. as cláusulas 1.9, 1.10, 8. c), 14.1 do PC, 12.º, n.º 5 e 13.º do CE.

93. Nos termos das cláusulas 5.º, 6.º, n.ºs 2, 3 do CE, o dono da obra não está obrigado a requisitar trabalhos cujo valor, somado, atinja o montante previsto naquela cláusula e no caso de não serem requisitados trabalhos cujo valor, somado, atinja aquele valor, essa circunstância, em caso algum, conferirá ao empreiteiro direito a ser indemnizado, seja a que título for – cf. cláusula 40.º, n.º 4, do CE.

94. Nesta lógica, como aduz o Recorrente, o preço base foi fixado para salvaguardar o valor máximo da despesa que a entidade adjudicante potencialmente estará autorizada a realizar durante a execução contratual, mas numa perspetiva de um montante potencial, não de um montante a ser necessariamente alcançado.

95. O que significa, que ainda que se saiba, à partida, qual é o preço máximo que a entidade adjudicante irá pagar por cada contrato, desconhece-se qual será o preço que efetivamente será pago no âmbito de cada contrato, porquanto, se desconhece à partida a extensão e tipo dos trabalhos que serão requisitados.

96. De lembrar que, no caso, também inexistente um mapa de quantidades, pelo que se desconhece as concretas quantidades de trabalhos que se estimam contratadas.

97. Diz a entidade adjudicante que tal mapa inexistente, porque lhe é impossível calcular quantidades, atendendo a que os contratos visam, também,



cobrir outras necessidades que se venham a verificar durante o prazo da sua vigência.

98. Ora, também aqui não valem os argumentos da entidade adjudicante, pois, ainda que lhe seja impossível fixar as quantidades exatas, sempre poderia quantificar, ainda que de forma estimada, a maioria dos trabalhos executar, por espécie de trabalhos. Poder-se-ia pré-indicar, igualmente, quais os trabalhos mais expressivos.

99. Por seu turno, bastava uma quantificação estimada, aliada a uma lista completa dos trabalhos necessários à execução dos contratos, para permitir a aferição mais certa do preço a pagar.

100. Mais se note, que a falta da indicação do preço a pagar - ainda que calculado a partir de um mapa de quantidades estimadas – e própria não indicação, ainda que estimada, das quantidades e da natureza dos trabalhos efetivamente a executar, são ilegalidades passíveis, em abstrato, de alterarem o resultado financeiro dos contratos, pois essas omissões podem ter alterado o número de interessados em concorrer, assim como, podem ter prejudicado a interpretação e a aplicação do regime legal relativo à publicidade dos concursos, o princípio da transparência, a comparabilidade das propostas e a própria avaliação destas.

101. Em suma, nos CE em apreço também falha a indicação dos “*aspetos essenciais da execução do contrato*”, designadamente, os relativos ao concreto objeto dos contratos a celebrar e o correspondente preço a pagar pelo dono da obra e a receber pelos empreiteiros.

102. Por último, atendendo ao que acima se referiu, há também de concluir que em termos de regras financeiras, jurídicas e administrativas, os presentes contratos não são manifestamente simples.

103. Em termos financeiros, os contratos têm um valor significativo, que oscila entre os €2.500.000,00 e os €5.000.000,00.

104. Igualmente, em termos financeiros, ainda que se saiba que a entidade adjudicante terá que pagar necessariamente a soma dos valores relativos aos preços unitários contantes da Mapa de Trabalhos, por cada trabalho efetivamente requisitado e executado pelo empreiteiro, até ao limite decorrente do preço base,



desconhece-se, à partida, o concreto valor a pagar por essa soma ou que se estima ser pago.

105. Consequentemente, existe uma álea em termos de preço a pagar ou de preço contratual que retira simplicidade a este aspeto.

106. Visto noutro prisma, não é manifestamente simples para o empreiteiro compreender o preço que irá receber como contrapartida pela execução do contrato.

107. Ademais, os contratos em questão apresentam, também, uma componente administrativa, decorrente do procedimento de apresentação de “*Requisições de Trabalhos*” e posteriores exigências que são feitas ao empreiteiro – com a apresentação de um Esquema em Diagrama de faseamento da obra, detalhado, com escala de tempo e semana e sob a forma de gráfico de GANT, do Plano de Pagamentos, Cronograma Financeiro, Plano de Equipamento e Mão-de-Obra, Adenda ao Plano de Segurança e Saúde, Plano de Sinalização – que, em termos administrativos, afasta a sua subsunção no conceito de “*manifesta simplicidade*”.

108. Em conclusão, no caso em apreço, não existe uma manifesta simplicidade das prestações que constituem o objeto dos contratos e que permitam subsumir as contratações em análise na exceção do art.º 42.º, n.º 2, do CCP.

109. Para além disso, as cláusulas do CE não fixam as especificações técnicas essenciais à execução dos contratos, designadamente, o seu concreto objeto e o preço, por forma a cumprirem-se as restantes obrigações decorrentes do art.º 42.º, n.º 2, do CCP.

110. Portanto, os contratos em apreço não se enquadram na citada norma e os correspondentes CE tinham, nos termos dos art.ºs 43.º, n.ºs 1, 4, 57.º, n.º 2, al. b), 131.º, n.º 1, al. h), 361.º do CCP e 7.º da Portaria n.º 701-H/2008, de 29/07, de integrarem os necessários projetos de execução, que incluíssem medições e mapas de quantidades - estes ainda que de forma estimada - com a indicação da natureza e quantidades de trabalhos necessários para a execução da obra, uma lista completa de todas as espécies de trabalhos necessários à execução da obra a realizar, um



orçamento baseado nas quantidades e qualidades dos trabalhos constantes das medições, assim como, um plano de trabalhos.

111. Nos termos do art.º 42.º, n.º 2 e 43.º, n.º 8, al. a), do CCP, é nulo o CE quando não seja integrado pelo projeto de execução, o que acarreta a nulidade consequente dos respetivos contratos, nos termos do art.º 283.º, n.º 1, do CCP.

112. A indicada nulidade é fundamento da recusa de visto, tal como decidido pelo Acórdão recorrido.

113. Em suma, o Acórdão recorrido está certo, a sua fundamentação é para confirmar e a decisão é para manter.

III – DECISÃO

Pelo exposto, em Plenário da 1.ª Secção, acorda-se negar provimento ao presente recurso, mantendo a recusa do visto aos contratos submetidos a fiscalização prévia.

São devidos emolumentos nos termos art.º 16.º, n.º 1, al. b), do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, anexo ao Decreto-Lei nº 66/96, de 31 /05.

Lisboa, 4 de Janeiro de 2022

Os Juízes Conselheiros,

(Sofia David)

(Maria dos Anjos Machado de Melo Capote)

(Paulo Dá Mesquita)